

WARSZAWSKIE DEBATY

O POLITYCE SPOŁECZNEJ



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

KRYZYS UCHODŹCZY – CZY JESTEŚMY GOTOWI?

Michał Polakowski
Dorota Szelewa

#19

KRYZYS UCHODŹCZY – CZY JESTEŚMY GOTOWI?

Michał Polakowski

Dorota Szelewa

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	3
PODSTAWOWE FAKTY DOTYCZĄCE NAPŁYWU UCHODźCÓW DO EUROPY	4
NAPŁYW UCHODźCÓW: DANE STATYSTYCZNE	4
OFIARY ŚMIERTELNE WŚRÓD PRZEPRAWIAJĄCYCH SIĘ DO EUROPY DROGĄ MORSKĄ	6
SZCZEGÓLNA SYTUACJA KOBIET, DZIEWCZĄT I DZIECI	6
PRZEMYTNICY	7
POLITYKA WOBEC KWESTII UCHODźCZEJ: POZIOM PONADNARODOWY	8
DEFINICJA STATUSU UCHODźCY W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM	8
POLITYKA UE WOBEC UCHODźCÓW	9
REAKCJE NA OBECNY KRYZYS	10
PROBLEMY SYSTEMU DUBLIŃSKIEGO	11
POLSKA POLITYKA WOBEC UCHODźCÓW	14
HISTORYCZNE DOŚWIADCZENIA POLSKI ZWIĄZANE Z OCHRONĄ MIĘDZYNARODOWĄ	14
JAK WYGLĄDA INTEGRACJA OSÓB POSZUKUJĄCYCH OCHRONY I UCHODźCÓW W POLSCE?	17
POLSKIE RZĄDY WOBEC OSTATNIEJ FALI UCHODźCÓW	18
DLACZEGO EUROPA WSCHODNIA NIE SOLIDARYZUJE SIĘ Z UCHODźCAMI?	21
ŹRÓDŁA PRAWICOWEGO POPULIZMU	21
SPECYFIKA EUROPY WSCHODNIEJ	23
PODSUMOWANIE	26
BIBLIOGRAFIA	28

Spis Wykresów

Wykres 1: Liczba osób przybywających do Europy przez Morze Śródziemne 2008–2016..	4
Wykres 2: Kraje, z których najliczniej przybywają do Europy uchodźcy i migranci, stan na czerwiec 2016..	5
Wykres 3: Odsetek badanych niechętnych ludności muzułmańskiej w wybranych krajach europejskich.	24
Wykres 4: Stosunek do uchodźców w wybranych krajach europejskich..	24

Spis Ramek

Ramka 1: Operacje „Tryton” i „Posejdon”	12
Ramka 2: Polska: podstawowe dane na temat udzielania ochrony międzynarodowej	16
Ramka 3: Wyniki sondażu na temat stosunku do uchodźców i wspólnych działań Unii Europejskiej, maj 2016	25

Kryzys migracyjny, zwany też kryzysem uchodźczym, jest jednym z największych wyzwań społecznych i politycznych, przed którymi stoi zjednoczona Europa. Migracje międzynarodowe nie są zjawiskiem nowym, a fale migracji wewnątrz europejskich i tych, które powodowały napływ obywateli krajów z różnych części świata, to ważna część historii Europy. Migranci współtworzyli kulturę europejską, a otwartość na odmienność stała się częścią koncepcji praw człowieka przyjętą przez instytucje międzynarodowe, takie jak choćby Rada Europy. A jednak w obliczu fali uchodźców i migrantów z obszarów objętych konfliktem, głównie z Syrii, Europa nie potrafi zaproponować wspólnego rozwiązania. Stosunek do kwestii przyjmowania uchodźców ujawnił dokładnie te podziały, które miało łagodzić czy wręcz zlikwidować zjednoczenie Europy. Kwestia uchodźcza (na nowo?) podzieliła więc Europę na Wschód i Zachód, wzmocniła narodowe tożsamości kulturowe bądź religijne i skłoniła wielu obywateli państw członkowskich do przemyślenia solidarystycznej postawy wobec grup społecznych mniej

uprzywilejowanych, których członkami często bywają właśnie migranci.

W niniejszym tekście chcielibyśmy dokonać przeglądu najważniejszych kwestii związanych z tym, czy Europa, w tym, nasza część Europy, jest gotowa na rozwiązanie kwestii uchodźczej. W pierwszej części przytoczymy dane statystyczne obrazujące skalę ostatniej fali migracji i wskażemy niektóre problemy związane z uciążliwością podróży do Europy, działalnością przemytników czy sytuacją kobiet i dzieci. W drugiej części opracowania prześledzimy międzynarodową, a w szczególności europejską politykę wobec kwestii uchodźczej, skupiając się na ostatnich posunięciach i stanowiskach wypracowanych przez instytucje unijne. W trzeciej części postaramy się najpierw przytoczyć najważniejsze fakty na temat polskiej polityki uchodźczej, a następnie ogólnie nakreślimy obraz dyskursu publicznego wobec kwestii uchodźczej w Polsce i prześledzimy stanowiska polskiego rządu, aby następnie osadzić główne wnioski z tego płynące w ogólnym kontekście społecznym i ekonomicznym krajów Europy Wschodniej.

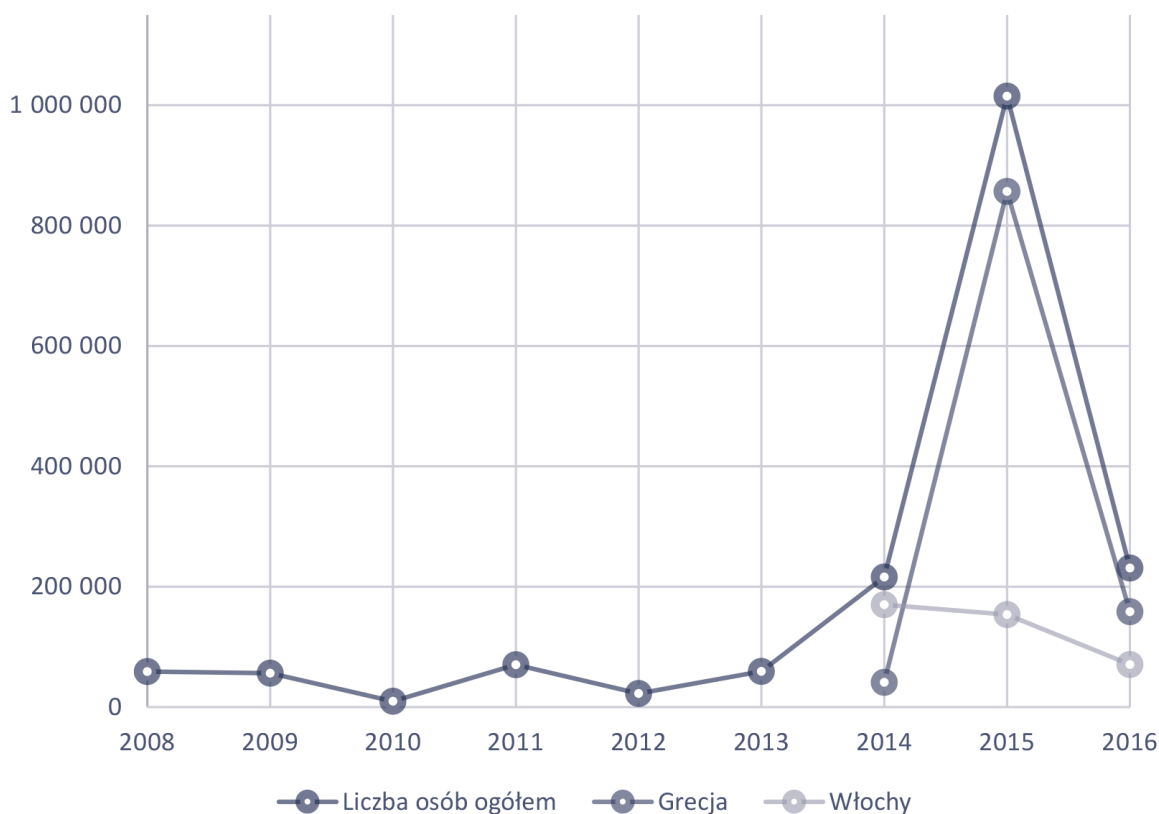
¹ Opracowanie powstało m.in. w oparciu o dyskusję, która odbyła się 21 października 2015 roku podczas seminarium pt. „Kryzys uchodźczy: czy jesteśmy gotowi?”, przeprowadzonego w ramach Warszawskich Debat o Polityce Społecznej. Dziękujemy Witoldowi Klausowi i Rafałowi Kostrzyńskiemu, głównym uczestnikom panelu, jak również wszystkim uczestnikom spotkania, za udział i dyskusję w czasie seminarium.

NAPŁYW UCHODźCÓW: DANE STATYSTYCZNE

Kryzys uchodźczy w Unii Europejskiej pokazują jasno statystyki. Największy przyrost liczby osób przybywających do Europy z krajów trzecich obserwowaliśmy w 2015 roku. Jak podaje Urząd Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców (UNHCR), podczas gdy w 2014 roku łączna liczba osób docierających do Europy przez Morze Śródziemne wyniosła ponad 216 tys., to w roku 2015 przybyszy było ponad cztery razy więcej, tj. ponad 1 mln osób (dokładnie 1 015 078 osób, zob. Wykres 1). Najbardziej znaczący jest tutaj tzw. szlak bałkański. Państwem, do którego głównie przybywali migranci i uchodźcy, była Grecja – prawie 85% wszystkich uchodźców i migrantów przybyło w 2015 roku właśnie do tego

kraju, przy czym część migrantów wybiera drogę lądową i do Unii Europejskiej przedostaje się przez Bułgarię. Spadła jednocześnie liczba osób, które przepływały się do Europy z Afryki Północnej – „szlak włoski” stracił na znaczeniu przy ogólnym skokowym wzroście liczby migrujących i uchodźcych w 2015. Do 31 maja 2016 roku 203 981 osób dostało się do Europy, z czego do marca 2016 trzy czwarte osób wybrało przeprawę z Turcji do Grecji, a 46 714 osoby zdecydowało się na dotarcie do Europy przez południe Włoch. Inny szlak w tym regionie przebiegał przez Maroko, Portugalię i Hiszpanię – w 2015 w ten sposób do Europy nielegalnie przedostało się 7 164 osób.

Wykres 1: Liczba osób przybywających do Europy przez Morze Śródziemne 2008–2016



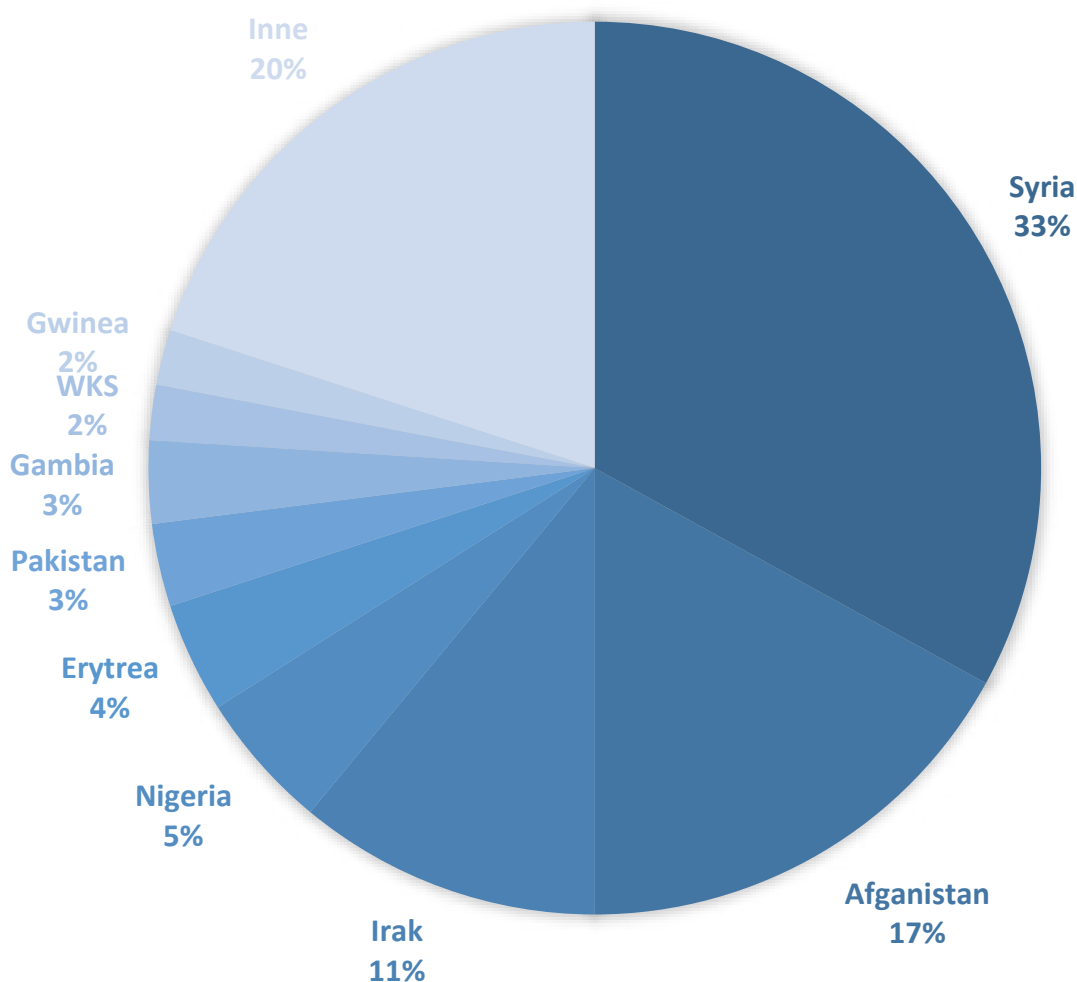
Źródło: UNHCR

Oprócz Morza Śródziemnego część migrantów wybiera drogę lądową tzw. szlakiem wschodnim, przez Mołdawię, Ukrainę i Rosję. Jak podaje Europol, 1920 migrantów w 2015 roku zdecydowało się na próbę przekroczenia granic strefy Schengen od strony wschodniej, a około 2000 z użyciem „szlaku północnego”, czyli przez Rosję do Finlandii i krajów Skandynawskich (migranci głównie z Wietnamu, Afganistanu i z Syrii).

Warto również wspomnieć, że w marcu 2016 roku po raz pierwszy zanotowano przewagę kobiet i dzieci wśród ogólnej liczby uchodźców: podczas gdy w roku 2015 mężczyźni

stanowili 70% migrantów i uchodźców, rok później proporcja ta odwróciła się i w marcu 2016 kobiety i dzieci stanowiły 60% wszystkich uchodźców i/lub migrantów przemieszczających się do Europy w poszukiwaniu schronienia². Ostatnie statystyki, podawane przez UNHCR w lipcu 2016 wskazują ponowny wzrost napływu mężczyzn, którzy obecnie stanowią nieco ponad połowę wszystkich przybywających do Europy (57%). Zdecydowaną przewagę wśród grupy uchodźców i migrantów stanowią Syryjczycy – jest to ponad jedna trzecia wszystkich migrujących do Europy. Innymi licznymi reprezentowanymi krajami pochodzenia jest Afganistan (17%) i Irak (11%).

Wykres 2: Kraje, z których najliczniej przybywają do Europy uchodźcy i migranci, stan na czerwiec 2016.



Źródło: UNHCR

² <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/human-rights-of-refugee-and-migrant-women-and-girls-need-to-be-better-protected>

OFIARY ŚMIERTELNE WŚRÓD PRZEPRAWIAJĄCYCH SIĘ DO EUROPY DROGĄ MORSKĄ

Uchodźcy narażeni są w drodze do Europy na wiele niebezpieczeństw, do których należy m.in. morska przeprawa złej jakości łodziami i przepelnionymi pontonami. Uderzające są statystyki dotyczące tego zjawiska. Jak podaje UNHCR, statystyki szacujące liczbę ofiar śmiertelnych wskazują na zwiększanie się skali tragicznie kończących się prób pokonania ostatnich odcinków Morza Śródziemnego przed dostaniem się uchodźców do Europy – podróży tej nie przeżyło od stycznia do lipca 2016 roku aż 2951 osób. Dla porównania, w całym 2015 roku 3711 osób poniosło śmierć, przeprawiając się do Europy.

Ten ostatni wariant przeprawy: z Afryki Północnej do Włoch skutkuje największą liczbą przypadków kończących się tragicznie – aż 2119 przypadków śmierci do końca maja 2016 roku zanotowano właśnie na tym szlaku przeprawy. Uwzględniając te statystyki należy stwierdzić, że jedna na 23 osoby przeprawiające się do Europy w tym miejscu nigdy nie dociera do Europy żywa³. Również coraz więcej kobiet i dzieci ponosi śmierć w drodze do Europy – tylko w styczniu 2016 roku kobiety i dzieci stanowiły jedną trzecią wszystkich, którzy zatonęli w Morzu Śródziemnym w drodze do Europy.

SZCZEGÓLNA SYTUACJA KOBIET, DZIEWCZĄT I DZIECI

Przemoc fizyczna i przypadki wykorzystywania seksualnego kobiet doświadczane są na co dzień przez uchodźczynie w ich drodze do Europy (Amnesty International 2016). Na podstawie wywiadów przeprowadzonych przez tę organizację z uchodźczyniami zidentyfikowano wiele przypadków wymuszania stosunków seksualnych na kobietach, zarówno przez współtowarzyszy podróży, jak i przez pracowników ochrony w obozach dla uchodźców. Kobiety i dziewczęta doświadczają przemocy seksualnej, nawet kiedy już dotrą do Europy. W najgorszej sytuacji znajdują się kobiety podróżujące samotnie lub z dziećmi. W obozach przejściowych w Grecji czy na Węgrzech często zmuszone są nocować w jednym miejscu z setkami mężczyzn, muszą również korzystać z tych samych urządzeń sanitarnych, co nie zapewnia im prywatności.

Jak podaje Amnesty International i Europol, największy problem stanowią przemytnicy

wymuszający usługi seksualne lub stosujący przemoc seksualną. Kobiety, wobec których przemytnicy stosują szantaż, proponując zmniejszoną opłatę lub w ogóle brak opłaty za przeprawę łodzią, znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji, zwłaszcza gdy nie posiadają wystarczających środków finansowych lub stoi przed nimi konieczność pozostania w obozie dla uchodźców.

Amnesty International wezwała rządy europejskie i instytucje międzynarodowe do zapewnienia większej ochrony tym szczególnie wrażliwym grupom kobiet. Oprócz konieczności zapewnienia osobnych urządzeń sanitarnych i bezpiecznego miejsca noclegu szczególnie dla kobiet podróżujących samotnie, wśród postulatów Amnesty International dotyczących sytuacji uchodźczyń znajduje się również wezwanie do zapewnienia odpowiedniej opieki kobietom ciężarnym i karmiącym, którym często brakuje nie tylko podstawowych

³ http://www.unhcr.org/news/latest/2016/5/574db9d94/mediterranean-death-toll-soars-first-5-months-2016.html#_ga=1.189655340.640627375.1446721873.

warunków do snu i wypoczynku, ale również odpowiedniej diety czy opieki lekarskiej. Warto dodać, że kobiety w tych sytuacjach zachodzą w ciążę również w wyniku gwałtów.

Nie są to postulaty nowe. Organizacje międzynarodowe UNHCR, Urząd Ludnościowy Narodów Zjednoczonych (United Nations Population Fund, UNFPA) i pozarządowa organizacja Komitet Kobiet Uchodźczyń (Women's Refugee Commission), już jakiś czas temu wspólnie przygotowały rekomendacje dotyczące szczególnej sytuacji uchodźczyń w specjalnym podręczniku dotyczącym działań na rzecz ochrony dziewcząt i kobiet uchodźczyń (UNHCR 2008). Najważniejszą rekomendacją jest tutaj konieczność stworzenia systemu prewencji oraz dostrzegania przemocy seksualnej i odpowiedzi na nią, z zaangażowaniem personelu wyspecjalizowanego w tego typu zadaniach. Jest to szczególnie ważne, ponieważ część kobiet ukrywa to, że doznała przemocy bądź została seksualnie wykorzystana. Sytuacja kobiet i dzieci powinna być również wzięta pod uwagę przy łączeniu rodzin czy relokacji – uchodźczynom należy

ułatwić przedostanie się do wybranego miejsca (lub miejsca przebywania ich rodzin), tak by nie musiały korzystać z bardziej ryzykownych sposobów podróży, które naraziłyby je na przemoc seksualną. Z bardziej ogólnych rekomendacji przedstawionych we wspomnianym dokumencie pojawia się postulat edukacji mężczyzn i chłopców na temat podmiotowości kobiet czy przemocy seksualnej.

Najbardziej wrażliwą grupę stanowią z pewnością dzieci. Jak podała w styczniu 2016 roku agencja Europol, około 10 000 dziecięcych uchodźców zaginęło po dostaniu się do Europy. Jak zaznaczył Dyrektor Europolu, Brian Donald, dzieci te bardzo często mogły paść ofiarą grup przestępczych zajmujących się handlem ludźmi lub paść ofiarą pedofilii. Tylko we Włoszech zniknęło około 5000 dzieci, a około 1000, które powinny się znaleźć w Szwecji, nigdy nie odnaleziono. Według szacunków organizacji Save the Children w roku 2015 do Europy przybyło około 26 000 dzieci podróżujących samotnie lub które straciły kontakt z rodzicami w wyniku komplikacji związanych z podróżą.

PRZEMYTNICY

Jak podają agencje Europol i Interpol we wspólnie przygotowanym Raporcie (Europol 2016), ponad 90% migrantów przybywających do Europy zmuszonych jest skorzystać z usług przemytników, których działalność zalicza się do przestępczości zorganizowanej. Jedną z ważniejszych cech działalności mafii przemytników jest elastyczność, łatwe przestawianie się na nowe szlaki i szybka reakcja na każdorazowe działania państw leżących na szlaku wędrówki migrantów, które ukierunkowane są na uszczelnienie granic. Do tej pory zidentyfikowano ponad 250 punktów „przerzutu” migrantów do Europy i wewnątrz Unii Europejskiej: 170 punktów

znajdowało się wewnątrz, a 80 poza terenem Unii Europejskiej. Tzw. hotspoty najczęściej znajdują się na dworcach kolejowych, w portach czy na lotniskach, ale pojawiają się też w miejscach mniej strzeżonych przez policję bądź patrole graniczne.

Przemycem ludzi zajmują się osoby z ponad stu krajów, które tworzą ponadnarodowe sieci o charakterze mafijnym. Wiele z tych sieci, jak podają służby wywiadowcze, tworzona jest przez przestępców zajmujących się wcześniej inną działalnością. Roczne dochody przemytników sięgają nawet sześciu miliardów dolarów i są to, rzecz jasna, dochody

nierejestrowane. Opłaty za przemyt najczęściej pobierane są w gotówce (51%), z użyciem alternatywnych systemów bankowych („niewidzialne banki”, Hawala) (20%), dostarczane przez rodzinę mieszkającą w UE (16%), inne usługi zajmujące się przesyłaniem gotówki (2%) oraz przez zmuszenie do pracy, w tym do świadczenia usług seksualnych (0,2%). Śledczy z Europolu nie potrafią zidentyfikować źródeł około 10% wszystkich „transakcji”.

Podsumowując, kwestia uchodźcza i jej znaczenie wynika nie tylko ze skali migracji, lecz także z niezwykle trudnej sytuacji ekonomicznej, bytowej, rodzinnej i formalnej uchodźców. Tak zakrojony problem wymaga z pewnością reakcji instytucji europejskich, ale stanowi również wielowymiarowe wyzwanie dla państw członkowskich.

POLITYKA WOBEC KWESTII UCHODŹCZEJ: POZIOM PONADNARODOWY

DEFINICJA STATUSU UCHODŹCY W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM

Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 roku dokonała istotnej zmiany w definiowaniu uchodźstwa. Przed jej wejściem w życie definicja uchodźcy obejmowała osoby, które mieszkały poza swoim krajem pochodzenia, nie korzystały z ochrony tego kraju i posiadały określoną narodowość. Według zapisów Konwencji uchodźca musi spełniać trzy warunki: jest to osoba, która przebywa poza terytorium państwa, którego jest obywatelem; nie posiada ochrony kraju, z którego pochodzi; oraz jej wyjazd jest skutkiem uzasadnionej obawy przed prześladowaniem (Cherubini 2015).

Warto podkreślić, że w oryginalnym rozumieniu Konwencja Genewska dotyczyła osób, w przypadku których przesłanka do opuszczenia kraju pochodzenia zaistniała przed 1951 rokiem. Masowa migracja z Węgier po wydarzeniach 1956 roku przyczyniła się do dyskusji na temat zniesienia tego ograniczenia, co zmaterializowało się dopiero dekadę później. W założeniu Konwencja regulowała zatem sytuacje ruchu ludności *ex post* i w tym sensie jest relatywnym instrumentem, który w pewnych sytuacjach nie jest adekwatny – dotyczy to zarówno dynamiki zjawisk uchodźczych jak i ich skali. Dlatego coraz częściej używa się instrumentów prawnych, które pozwalają na bardziej elastyczne podejście w stosunku do osób poszukujących ochrony międzynarodowej, jak również na wypełnienie obszarów niedoregulowanych w Kon-

wencji. Należą do nich pobyt tolerowany i ochrona czasowa. Pierwszy instrument odnosi się do sytuacji, w której osobom poszukującym ochrony odmówiono nadania statusu uchodźcy, a których ze względów humanitarnych nie można wywalić, co skutkuje specyficznym zawieszeniem sytuacji tej osoby – nie może ona również otrzymywać odpowiedniej pomocy. Nadanie statusu pobytu tolerowanego wypełnia tę lukę. Drugi instrument ma z kolei zastosowanie w przypadku przemieszczania się dużych zbiorowości. Ponieważ procedura rozpatrywania wniosku o status uchodźcy ma charakter indywidualny, a wiele państw ma ograniczoną wydolność administracyjną (choćby Polska, o czym piszemy poniżej), wprowadzono instrument ochrony czasowej. Pozwala on obejmować całe grupy ochroną, przy czym są one nią objęte do momentu, kiedy ustaje zagrożenie.

Działanie Konwencji zostało doprecyzowane tzw. protokołem nowojorskim z 1967 roku, który nałożył na państwa-sygnatariuszy obowiązki informowania UNHCR oraz Sekretarza Generalnego ONZ o sytuacji uchodźców i aktach prawnych ich dotyczących. Protokół dodatkowo wskazuje, że organem władnym do jego interpretowania i regulowania sporów wynikających z jego stosowania jest Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości. Co więcej, problemem, który został zidentyfikowany przez wielu badaczy, było nie-

uznawanie dyskryminacji kobiet jako przesłanki do prześladowania, i co za tym idzie – nadawania im z tego powodu statusu uchodźcy (Freedman 2015). Dopiero w 1985 roku Komitet Wykonawczy UNHCR wskazał, że działania wobec kobiet, które wynikają z nieprzestrzegania przez nie zasad religii lub zwyczajów, powinny być uznane za wystarczającą przesłankę do nadania statusu. Podobnie, istotnym wyzwaniem są tzw. uchodźcy wewnętrzni (osoby przesiedlone). Ta kategoria uchodźców nie podlega obowiązkowej ochronie i odnoszą się do niej wyłącznie zalecenia. Interesującym zagadnieniem jest tworzenie specjalnych obozów dla uchodźców i osób czekających na rozpatrzenie wniosku o nadanie tego statusu (Phoung 2004). O ile samo UNHCR uważa, że należy unikać tworzenia tego typu miejsc, o tyle władze krajowe stoją na stanowisku, że obozy dla uchodźców pełnią funkcje związane z bezpieczeństwem, możliwością wydalania cudzoziemców i sygnalizowaniem problemu wspólnocie międzynarodowej.

Warto przy tym dokonać rozgraniczenia między pojęciami azylu i uchodźstwa. Pojęcie azylu odnosi się

w większym stopniu do ustawodawstwa krajowego, podczas gdy pojęcie uchodźstwa jest ściśle powiązane z międzynarodowym porządkiem prawnym. W konsekwencji różnice można zaobserwować na wielu polach. Po pierwsze, decyzja o nadaniu statusu uchodźcy osobie poszukującej ochrony jest w dużej mierze pochodną regulacji międzynarodowych, z kolei decyzja o udzieleniu azylu wynika z wyłącznej decyzji poszczególnych państw. Po drugie, uchodźcy, w odróżnieniu do azylanta, który w znacznej mierze zależy od państwa przyjmującego, wydaje się międzynarodowy dokument podróży (Whittaker 2005).

Decyzja o udzieleniu ochrony ma w przeważającej mierze charakter indywidualny, co oznacza, że jest udzielana poszczególnym osobom fizycznym. Przy czym znane są historyczne przykłady, gdy status uchodźcy nadawano w sposób zbiorowy (przypadek Węgier) na wniosek Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Warto podkreślić, że z politycznego punktu widzenia coraz większy nacisk kładziony jest na repatriację uchodźców do krajów, z których uciekli. Procesowi temu sprzyja finansowanie na poziomie ponadnarodowym.

POLITYKA UE WOBEC UCHODŹCÓW

O ile Układ z Schengen (1985) wraz z Konwencją Wykonawczą (1990) rozpoczęły regulację swobody przemieszczania się wewnątrz Wspólnoty, jak również ochrony granic zewnętrznych (co w relatywnie niewielkim stopniu dotyczyło osób poszukujących ochrony), o tyle Konwencja Dublińska (1990) miała już zasadnicze znaczenie z punktu widzenia polityki uchodźczej.

Konwencja Dublińska określa, jakie państwo ma obowiązek rozpatrywać wniosek o nadanie statusu uchodźcy oraz wskazuje, że tylko to państwo może taki wniosek rozpatrywać. Zapisy Konwencji wskazują na koncepcję państwa „największej odpowiedzialności”, czyli takiego, które na przykład umożliwiło wjazd osobie poszukującej ochrony na swoje terytorium (Lavenex 2001).

Kolejnym istotnym krokiem do pewnego stopnia systematyzującym zasady postępowania w stosunku do uchodźców było wprowadzenie rozporządzenia Dublin II w 2003 roku. Rozporządzenie to wskazuje zwłaszcza państwo, które jest odpowiedzialne za przeprowadzenie procedury uchodźczej. Według rozporządzenia, państwem tym jest to państwo, w którym zamieszkuje już rodzina aplikanta, której członkom nadano status uchodźcy lub jest w trakcie procedury lub to państwo, które wydało wizę, zezwolenie na pobyt lub granica którego została przekroczona nielegalnie. Co więcej, w przypadku gdy złożony został wniosek o nadanie statusu uchodźcy w państwie, które nie wymaga wizy, wtedy na jego terytorium powinna zostać przeprowadzona procedura. Z kolei

gdy cudzoziemiec przebywa nielegalnie na terytorium państwa przez przynajmniej 6 miesięcy, to ono powinno rozpatrywać wniosek. Gdy władze państwa tolerują nielegalny pobyt takiej osoby, wymagany okres pobytu wynosi 2 miesiące (Cherubini 2015).

Należy podkreślić, że nieobowiązkowy charakter regulacji Dublin I i Dublin II powodują bardzo ograniczoną harmonizację przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej. W rezultacie pozostawienie władzom krajowym dyskrecjonalności w tym obszarze powodowało zasadniczo odmienne podejścia do problemu uchodźstwa. Dopiero regulacje Traktatu Amsterdamskiego z 1997 roku wprowadziły zapisy, które zobowiązywały instytucje unijne do przygotowania wiążących regulacji w ciągu 5 lat. W efekcie, począwszy od 1999, kiedy zaczął obowiązywać Traktat Amsterdamski, można było zaobserwować zasadniczą zmianę podejścia do kwestii uchodźstwa. Już podczas szczytu w Tampere (1999) wspólnotowa polityka uchodźcza była głównym tematem, natomiast odrzucono propozycję niemiecką,

która mówiła o wspólnej odpowiedzialności finansowej państw członkowskich. Kolejne szczyty unijnie poświęcone uchodźcom były zdominowane przez obawy związane z zagrożeniami terrorystycznymi co zasadniczo wpłynęło na kształt polityki migracyjnej Unii. Wśród priorytetów znalazły się zatem walka z nielegalną imigracją i koordynacja ochrony granic. Na tej fali pojawiły propozycje władz Wielkiej Brytanii (rząd T. Blaira) stworzenia obozów poza granicami Unii, w których osoby starające się o status uchodźcy oczekiwałyby na decyzję. Propozycja ta została odrzucona, jednak powraca od czasu do czasu (i jest częścią ostatniego unijnego „pakietu uchodźczego”, o którym piszemy poniżej) (*ibidem*). W 2013 roku wprowadzono rozporządzenie Parlament Europejskiego i Rady UE (604/2013), tak zwany Dublin III, które jednak nie jest instrumentem pozwalającym na odpowiednią reakcję na kryzys uchodźczy. Zarazem uważa się, że zapisy Dublin III nie gwarantują osobom poszukującym ochrony pełni praw.

REAKCJE NA OBECNY KRYZYS

W odpowiedzi na pierwszą falę osób poszukujących ochrony z końca 2014 roku, Komisja Europejska przedstawiła w maju 2015 dokument strategiczny pod nazwą *Europejska Agenda w dziedzinie Migracji*. Agenda zawiera sześć priorytetów, w skład których wchodzi skuteczny wspólny system azylowy oraz działania uszczelniające granice państw Unii. Już dwa tygodnie później, Komisja opublikowała pierwszy pakiet implementacyjny, w którym szczególnie istotną rolę poświęcono przemieszczaniu osób poszukujących ochrony lub ją posiadających wewnątrz Unii. Celom tym służą dwa instrumenty: przesiedlenie i relokacja. Pierwszy instrument dotyczy bardziej przemieszczenia osób znajdujących się poza terytorium Unii na jej terytorium w celu udzielenia ochrony. Drugi instrument zaś służyć ma relokacji z jednego państwa unijnego do innego.

Warto podkreślić, że relokacja nie jest zupełnie nowym instrumentem i była wykorzystywana (choć na zupełnie inną skalę) w przypadku Malty na początku obecnej dekady. Zarazem doświadczenie niektórych krajów wskazuje na specyficzny efekt wypierania – te kraje, które przyjęły uchodźców z innych państw unijnych, zmniejszały liczbę miejsc, które można było zaoferować osobom poszukującym ochrony lub uchodźcom spoza Unii. Tym dwóm instrumentom obecnym wewnątrz Unii Europejskiej towarzyszyć ma stworzenie specjalnego, pilotażowego centrum w Nigrze, gdzie pewne formy pomocy mają być dostępne na miejscu.

Już od początku negocjacji przedstawiciele państw członkowskich kraje regionu Europy wschodniej opowiadały przeciwko proponowanym rozwiązaniom. Szczególnie wrażliwą kwestią były tzw. kwoty, do-

tyczące zarówno liczby przesiedlanych i relokowanych obywateli państw trzecich. W tym pierwszym przypadku mowa jest o ponad 20 tys., w drugim zaś o około 40 tys. osób.

We wrześniu 2015 roku ogłoszono tzw. drugi pakiet implementacyjny. W wymiarze operacyjnym podjęto tu decyzję o relokacji dodatkowych 120 tys. osób z Grecji i Włoch, które wymagają interwencji humanitarnej w ciągu najbliższych dwóch lat. Co więcej, zaproponowano stworzenie trwałego mechanizmu relokacji i uwzględnienie w nim potrzeb Węgier. Mechanizm relokacji opiera się na wskaźnikach związa-

PROBLEMY SYSTEMU DUBLIŃSKIEGO

Zgodnie z obowiązującym systemem azylowym Unii Europejskiej, uregulowanym Rozporządzeniem nr 604/2013 z 26 czerwca 2013 roku, odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku azylowego i pobyt uchodźcy na obszarze UE to jest państwo, którego granicę uchodźca przekroczy jako pierwszą. System miał zapewnić ujednoczenie procedur, zapobiegać niekontrolowanemu przemieszczaniu się osób między państwami i rozłęczaniu migrujących rodzin. Gwałtowny wzrost liczby uchodźców w 2014 i 2015 roku ujawnił liczne wady tego systemu, przede wszystkim brak możliwości zapewnienia godnych warunków pobytu, rejestracji i przeprowadzenia sprawnej procedury azylowej przez jedno państwo w obliczu ogromnego napływu nielegalnych migrantów.

Z przeprowadzonej na zlecenie Komisji Europejskiej ewaluacji systemu dublińskiego (Komisja Europejska 2016a) wynika, że najważniejszą przeszkodą dla funkcjonowania systemu jest nierównomierne obciążenie państw członkowskich związane z obsługą przybywających do UE migrantów, a także zróżnicowane podejście do polityki azylowej krajów członkowskich w odniesieniu do dyrektyw regulujących kwestie związane

nych z poziomem rozwoju gospodarczego, wielkości populacji w danym kraju (po 40% wagi) i dotychczasowej liczby wniosków o udzielenie ochrony oraz poziomie bezrobocia. Pozostałe działania ograniczały się do tworzenia odpowiedniego zaplecza finansowego dla powyższych działań. W ramach dodatkowych funduszy Polska otrzymać ma na okres 2014–2020 około 112 milionów euro (największym źródłem środków będzie Fundusz Azylu, Migracji i Integracji). Jeśli chodzi o samą kwotę uchodźców, to Polsce przypadłoby około 7 tys. osób do objęcia ochroną.

z procedurą azylową. Różnice w podejściu do realizacji przepisów dyrektywy stwierdzono m.in. w strukturach organizacyjnych, umiejscowieniu podmiotów odpowiedzialnych za realizację postanowień dyrektywy w systemie instytucjonalnym, zaangażowania innych podmiotów (policja, straż graniczne) w realizację poszczególnych zadań i wielkości zasobów pieniężnych i ludzkich zaangażowanych do wdrażania tych działań. Różnice widoczne są również w zakresie informowania, organizowania warunków pobytu i powrotu do krajów trzecich.

W związku z gwałtownym wzrostem liczby migrantów we wrześniu 2015 roku, KE podjęła szereg działań mających na celu opanowanie kryzysu migracyjnego (Komisja Europejska 2015). Zwiększono środki na operacje „Tryton” i „Posejdon”, przeznaczono 70 mln euro na pomoc państwom, z których przybywają migranci, 4 mld euro na pomoc humanitarną, rozwojową i gospodarczą dla Syrii (zob. też Ramka 1). Ustanowiono również fundusz na rzecz stabilności i analizy przyczyn nielegalnej migracji w Afryce, który wsparty prawie wszystkie państwa członkowskie i KE w łącznej kwocie 1,88 mld euro (w tym 1,8 mld wkładu KE). Państwa przyjęły

wniosek KE o realokacji 160 000 uchodźców przybyłych do Europy w krajach członkowskich. Oprócz zwiększenia zasobów ludzkich i finansowych zaangażowanych do patrolowania granic, przyjmowania i rejestracji uchodźców oraz pomocy humanitarnej dla krajów trzecich, KE podjęła również działania na rzecz wzmocnienia polityki azylowej oraz stosowania procedur wynikających z dyrektyw i rozporządzeń. W związku z brakiem odpowiedniego stosowania przepisów Komisja wszczęła 40 postępowań przeciwko 19 państwom członkowskim.

Wzmocniono jednocześnie działania w ramach polityki zewnętrznej UE w celu zacieśnienia współpracy z państwami trzecimi na rzecz rozwiązania kryzysów politycznych i humanitarnych w Libii i Syrii, na rzecz zwalczania nielegalnego przemytu ludzi i poprawy warunków przyjmowania uchodźców w krajach, do których chcą się przedostać. Ważnym partnerem w tych rozmowach były

w szczególności państwa bałkańskie nienależące do UE oraz Turcja. Działania te zaowocowały porozumieniem podpisanym przez UE i Turcję w marcu 2016 roku. Porozumienie zakłada, że „wszyscy nowi migranci o nieuregulowanym statusie i osoby ubiegające się o azyl, przedostający się z Turcji na greckie wyspy, których wnioski azylowe uznano za bezzasadne, powinni zostać odesłani do Turcji” (Komisja Europejska 2016b). Komisja postanowiła również, że Unia Europejska „przesiedli jednego obywatela Syrii z Turcji do UE w zamian za każdego obywatela tego kraju, którego wróci z greckich wysp do Turcji. W ramach aktualnych zobowiązań pierwszeństwo będą mieli migranci, którzy nie wjechali uprzednio nielegalnie do UE ani nie podejmowali takich prób” (*ibidem*).

Pierwsze przesiedlenia na mocy tego porozumienia miały miejsce na początku kwietnia 2016 roku. Dodatkowe wsparcie administracyjne w celu realizacji porozumienia dostar-

Ramka 1: Operacje „Tryton” i „Posejdon”

Operacje „Tryton” i „Posejdon”

W związku z gwałtownie rosnącą liczbą migrantów nielegalnie przedostających się do Europy głównie drogą morską przez Morze Śródziemne, od listopada 2014 roku agencja FRONTEX podjęła działania wspierające Włochy w patrolowaniu granic w ramach operacji „Tryton”. W operacji bierze udział 25 państw dostarczających wsparcie techniczne i personel. Operacją dowodzi Międzynarodowe Centrum Koordynacyjne, w skład którego wchodzi przedstawiciele władz włoskich, przedstawiciel FRONTEXU oraz reprezentacja straży granicznych pozostałych krajów uczestniczących w operacji. FRONTEX finansuje sprzęt i koszty zatrudnienia personelu wysyłanego przez poszczególne kraje, nie posiada natomiast własnych zasobów. Schemat działań w ramach operacji jest następujący: w przypadku wykrycia łodzi transportującej migrantów, jednostka patrolująca informuje Morskie Ratownicze Centrum Koordynacyjne (włoska straż graniczna) oraz centrum koordynacyjne FRONTEX. Służby włoskie zarządzają operację ratowniczą przy wykorzystaniu swoich zasobów oraz zasobów koordynowanych przez FRONTEX, o których położeniu jest na bieżąco informowana. Po przechwyceniu łodzi, migranci są transportowani do Włoch, gdzie podlegają rejestracji, ustalana jest ich tożsamość i inicjowana jest procedura uzyskania azylu. O ile wyrażą na to zgodę, ustalane są szczegóły ich podróży, w tym przede wszystkim dane i sposób działania przemytników. W tych działaniach FRONTEX również wspiera administrację włoską w ramach realizowanej operacji. Odpowiednikiem tej operacji u wybrzeży Grecji jest operacja „Posejdon” prowadzona od 2013 roku.

Źródło: Komisja Europejska.

cza greckim hotspotem FRONTEX, swoich urzędników wystął również Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu. Wraz z krajami członkowskimi, UNHCR i Turcją Komisja opracowała standardy przesiedlania, utworzono również Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji, którego budżet składający się z wkładu UE i 16 państw członkowskich powinien wynieść w latach 2016–2017 2 mld euro. Jednocześnie zintensyfikowano prace nad procesem zniesienia wiz dla obywateli Turcji przybywających do UE. Przyjęty system jest środkiem doraźnym, mającym na celu ograniczenie przede wszystkim nielegalnych, zagrażających życiu i zdrowiu przemytów migrantów z Turcji do Grecji. Od 4 kwietnia do 11 lipca przesiedlono na mocy tego porozumienia 802 osoby – migrantów, którzy w zamian za zawrócenie nielegalnych migrantów z Grecji do Turcji zostali przetransportowani do krajów członkowskich (najwięcej do Niemiec – 294 osoby i do Szwecji – 254 osoby) (Komisja Europejska 2016c).

Rośnie również liczba uchodźców, których objęto planem relokacji między kraje członkowskie przyjęty we wrześniu 2015 roku. W marcu 2016 Rada Europejska wezwała państwa członkowskie do przyśpieszenia działań związanych z relokacją. Na dzień 11 lipca 2016 całkowita liczba osób relokowanych z Włoch (843) i Grecji (2213) to 3 056 (*ibidem*). Najwięcej z nich trafiło do Francji (991 osób). Państwa członkowskie, które nie przyjęły w ramach procesu relokacji ani jednej osoby, to: Austria, Dania, Węgry, Polska, Słowacja.

Trwają intensywne prace KE nad zreformowaniem polityki azylowej UE. W maju 2016 przedstawiono propozycje wprowadzenia nowego rozporządzenia dublińskiego (Dublin IV) mające na celu utrzymanie podstawowej zasady systemu dublińskiego, tj. aplikowanie o azyl w pierwszym państwie UE, do którego przybędzie z kraju trzeciego uchodźca,

jednak obciążenia między państwami miałyby być sprawiedliwie rozłożone. Stosowana będzie zasada, zgodnie z którą w momencie, w którym dane państwo będzie nadmiernie obciążone rozpatrywaniem wniosków, przy uwzględnieniu określonych kryteriów takich jak wielkość państwa, stopień dobrobytu, część wniosków zostanie przekazana do innego państwa, a osoby, które złożyły te wnioski zostaną tam przesiedlone. Wprowadzone zostaną także silniejsze ograniczenia w mobilności osób składających wnioski o azyl, jak np. geograficzne ograniczenia wypłaty świadczeń. Zapewniona zostanie lepsza ochrona interesów osób ubiegających się o azyl, zwłaszcza dla osób młodych pozostających bez opieki i członków rodzin (zmiana definicji rodziny w celu zapobieżenia rozdzieleniu rodzin).

Proponuje się również powołanie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu w miejsce istniejącego Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu. Nowej agencji miałyby przysługiwać szersze kompetencje, szczególnie w zakresie nadzoru nad bazą EURODAC (baza odcisków palców).

W lipcu 2016 Komisja Europejska przedstawiła wnioski ustawodawcze dotyczące zmiany dyrektyw dotyczących kwalifikowania i dyrektywy dotyczącej procedur azylowych. Było to rozporządzenie ustanawiające wspólne unijne w pełni zharmonizowane procedury ochrony międzynarodowej w celu „zmniejszenia różnic we wskaźnikach przyznawania azylu przez poszczególne państwa członkowskie, zapobiegania wtórnemu przemieszczaniu się migrantów oraz zapewnienia wspólnych skutecznych gwarancji proceduralnych osobom ubiegającym się o azyl”⁴.

Propozycje Komisji krytykuje się za to, że są oparte przede wszystkim na mechanizmie „przymuszania” państw członkowskich do stosowania opracowanych przez siebie procedur przez zastępowanie dyrektyw rozpo-

rzędzeniami, za nadmierną koncentrację na środkach ograniczających prawa osób ubiegających się o azyl i za to, że w niewystarczającym stopniu pozwalają na ochronę ich interesów i zapewnienie godnych warunków pobytu i sprawną realizację procedury rozpatrywania wniosków azylowych (Komisja Europejska 2016d). Krytykowane jako niereal-

istyczne i skazane na niepowodzenie jest również przymuszanie krajów członkowskich do partycypacji w mechanizmie relokacji. Podejmiemy ten problem w ostatniej części tekstu, po analizie polskiej polityki uchodźców, w której również zaznacza się krytyka rozwiązań wypracowanych przez instytucje UE.

POLSKA POLITYKA WOBEC UCHODźCÓW

HISTORYCZNE DOŚWIADCZENIA POLSKI ZWIĄZANE Z OCHRONĄ MIĘDZYNARODOWĄ

Polskie doświadczenia w zakresie nadawania statusu ochrony międzynarodowej i programach integracji są skromne w porównaniu do innych państw europejskich. Warto podkreślić, że Polska ratyfikowała Konwencję Genewską wraz z Protokołem Nowojorskim dopiero w 1991 roku. Co ważne, dyskusja przed ratyfikacją była zdominowana przez pogląd, że zjawisko uchodźstwa do Polski będzie miało charakter marginalny i krótkotrwały. Wśród ówczesnych rządzących zarazem rozpowszechniona była obawa, że Polska nie podoła finansowo i organizacyjnie temu wyzwaniu humanitarnemu. Jak podkreślają badacze, impulsem do ratyfikacji było zarówno nasilenie napływu osób poszukujących ochrony, jak i czynniki systemowe. Te ostatnie dotyczyły przejęcia przez władze krajowe kontroli nad nadawaniem statusu uchodźcy (dotychczas robiło to UNHCR), członkostwa w Radzie Europy (od 1991 roku), co i tak zobowiązywało Polskę do ochrony cudzoziemców i wydarzeń za wschodnią granicą (tzw. pucz Janajewa). Ratyfikacja Konwencji przyczyniła się do dostępu do finansowania ze źródeł międzynarodowych (Mioduszevska 2002).

Trzeba podkreślić, że pomimo ratyfikacji działania władz polskich miały doraźny charakter i ograniczały się do deportacji. Również działania na rzecz tworzenia ośrodków dla uchodźców były ograniczone, co wynikało z charakterystyki Polski jako kraju tranzytowego. Pierwszy ośrodek dla uchodźców został otwarty w maju 1992 w Dębaku.

W procesie integracji imigrantów zasadniczą rolę odgrywały organizacje pozarządowe finansowane przez UNHCR, jak również MSW. Działania te miały jednak niską skuteczności a w obliczu wysokich kosztów przebywania uchodźców w ośrodkach w 1996 roku zastąpiono je Programem Indywidualnej Adaptacji, który istniał tylko do końca 1997 roku. Następne regulacje prawne dotyczące integracji uchodźców pojawiły się dopiero w 2000 roku (Foryś i in. 2008).

Rok 1997 był ważny z punktu widzenia powstawania systemu ochrony międzynarodowej, ponieważ to wtedy kwestia nadawania statusu uchodźcy została ugruntowana prawnie. Co istotne, osoba, która ubiegała się o status uchodźcy, musiała udowodnić swoje prześladowanie i w formie

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_pl.htm.

pisemnej, i ustnie przed urzędnikiem. Cudzoziemiec wnioskujący o status uchodźcy nabywał prawa do wyżywienia, zakwaterowania, opieki medycznej oraz świadczeń pieniężnych. Organem, który wydawał decyzję o nadaniu statusu uchodźcy, był Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który miał na podjęcie decyzji trzy miesiące, a od tej decyzji przysługiwało odwołanie do Rady do Spraw Uchodźców. Uchodźca zazwyczaj otrzymywał zgodę na zamieszkanie na 2 lata, która mogła być przedłużona do 10 lat. Istniała możliwość otrzymania zgody na osiedlenie, lecz trzeba było wykazać się źródłem utrzymania, mieszkaniem, trwałymi więzami rodzinnymi lub ekonomicznymi z Polską, jak również legalnie przebywać w Polsce na podstawie zezwolenia przez minimum trzy lata.

W roku 2000 uregulowano ponownie świadczenia pieniężne dla uchodźców, jak również kwestię ich integracji. W tym celu wprowadzono dedykowane świadczenia pomocy społecznej dla osób posiadających status uchodźcy, które mogły być wypłacane przez rok z przeznaczeniem na naukę języka polskiego i utrzymanie. Istotnym elementem reformy było wprowadzenie Indywidualnych Programów Integracyjnych, które zawierane były na poziomie powiatu między uchodźcą i Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie. Jak pokazała praktyka, finansowanie zarówno świadczeń jak i programów integracyjnych okazało się dalece niewystarczające, co skutkowało niedostępnością tych świadczeń dla uchodźców albo też wykorzystaniem ich tylko w ograniczonym stopniu (Florczak 2003).

Należy podkreślić, że w tworzeniu polskiego prawa regulującego status uchodźców i procedur ich integracji ważną rolę odegrał kontekst unijny, zwłaszcza w okresie przedakcesyjnym. Oznacza to, że w procesie harmonizacji prawa krajowego z prawem unijnym Polska musiała przyjąć wiele zapi-

sów, które w pozytywny sposób wpływały na sytuację i traktowanie uchodźców. Było to o tyle ważne, że słabość polskiego państwowego systemu związanego z ochroną międzynarodową została zauważona przez gremia międzynarodowe. Lukę tę wypełniły niedofinansowane organizacje pozarządowe (sytuacja ta nie uległa zasadniczej zmianie do dnia dzisiejszego).

W 2003 roku powstała całościowa ustawa regulująca kwestię uchodźstwa, będąca po części rezultatem przyjęcia unijnego *acquis communautaire* (Weiner 2006). Istotną zmianą jest to, że wniosek o nadanie statusu uchodźcy rozpatrywał Prezes Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców, z kolei Rada do Spraw Uchodźców pozostała instancją odwoławczą. Osoby, w stosunku do których toczy się procedura, mają prawo (na własny wniosek) do pomocy materialnej związanej z zamieszkaniem i do opieki zdrowotnej. Osobie, która otrzymała status uchodźcy i jej wąsko rozumianej rodzinie (dzieci, małżonek), nadawano prawo pobytu na maksymalnie dwa lata z możliwością jego odnowienia. Jak w przypadku poprzedniej regulacji, w regulacjach z 2009 i 2013 roku w warstwie prawnej położono nacisk na pomoc społeczną skierowaną do uchodźców i ich integrację, zwłaszcza naukę języka polskiego.

Ustawa z 2003 roku wprowadziła do polskiego systemu prawnego kategorie w pewien sposób uzupełniające ochronę osób, które nie wypełniają ściśle definicji uchodźcy. Do kategorii tych należą: ochrona uzupełniająca, ochrona czasowa i pobyt tolerowany. Są one istotne, ponieważ w polskiej praktyce związanej z postępowaniem o ochronę międzynarodową te kategorie nadawane są częściej niż „klasyczny” status uchodźcy.

W myśl ustawy przesłankami do nadania ochrony uzupełniającej jest orzeczenie kary

śmierci lub zagrożenie egzekucją albo ryzyko tortur i poniżającego lub niehumanitarnego traktowania czy też zagrożenie życia, które ma charakter indywidualny i wynika z konfliktu wojennego (międzynarodowego lub wewnętrznego). W przypadku pobytu tolerowanego przestaną być niemożliwość wydalenia cudzoziemca z powodów humanitarnych (tortury, niehumanitarne traktowanie), ale również wtedy, gdy władze państwa przyjmującego odmawiają wydania takiej osoby lub jest ona małżonkiem osoby z prawem do osiedlenia się. Prawo do nadania statusu pobytu tole-

rowanego posiadają wojewoda, prezes Urzędu do spraw Cudzoziemców oraz Rada do spraw Uchodźców. Pobyt tolerowany charakteryzuje się mniejszym zakresem uprawnień w porównaniu do statusu uchodźcy (między innymi ograniczoną swobodą podróży międzynarodowych), lecz również nie uprawnia do pobytu w ośrodku dla uchodźców, co ma wiele negatywnych skutków.

Z kolei ochrona czasowa to forma ochrony nadawana zbiorowo (w odróżnieniu od ochrony uzupełniającej i pobytu tolerowanego) na czas występowania zagrożenia w dotychczasowo-

Ramka 2: Polska: podstawowe dane na temat udzielania ochrony międzynarodowej

Polska: podstawowe dane na temat udzielania ochrony międzynarodowej

Pomimo demokratyzacji i otwarcia granic wewnątrz Unii Europejskiej, Polska nie była nigdy atrakcyjnym krajem docelowym dla osób starających się o ochronę międzynarodową, traktowana była raczej jako kraj tranzytowy. Świadczy o tym choćby wysoka liczba wniosków, które zostały umorzone ze względu na brak zainteresowania ze strony aplikantów w kontynuowaniu starań o uzyskanie ochrony międzynarodowej. Decydujący się na złożenie wniosku o przyznanie ochrony międzynarodowej musieli się również liczyć w ostatnich dwóch dekadach ze stosunkowo niskim prawdopodobieństwem otrzymania statusu uchodźcy lub pobytu tolerowanego: od początku lat 2000 wskaźnik „sukcesu” łącznie dla obu wymienionych kategorii oscylował od kilku do kilkunastu procent.

Ochrony udziela w Polsce Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, który w rekordowym pod względem liczby wniosków roku 2013 (ponad 15 tys. wniosków, łącznie 19 tys. decyzji w sprawie wniosków) wydał decyzję o umorzeniu postępowania w przypadku 85% wniosków, 12% wniosków uzyskało decyzję negatywną, 1,5% wnioskujących otrzymało zgodę na pobyt tolerowany, 1% – status uchodźcy, a 0,5% – pobyt tolerowany. Jeśli chodzi o liczby bezwzględne, to w 2014 r. Szef UdSC udzielił ochrony 732 cudzoziemcom, a prawie 2 tys. osób uzyskało decyzję negatywną w sprawie o nadanie statusu uchodźcy. Wśród grupy osób z zalegalizowanym statusem uchodźcy było 115 Syryjczyków, 27 osób z Afganistanu, bez obywatelstwa – 22 osoby, również 22 osoby z Kazachstanu, 14 Białorusinów i 13 Rosjan. Od wielu lat ta ostatnia nacja jest zdecydowanie najliczniejszą grupą narodową starającą się o ochronę międzynarodową w Polsce i stanowi ok. 85%-90% wszystkich aplikantów.

W roku 2014 liczba wniosków spadła o niemal połowę w porównaniu z poprzednim rokiem (6621 osób) aby ponownie zanotować tendencję wzrostową w latach 2015 (12325 osób) i 2016 (jeśli utrzyma się dotychczasowa dynamika – w pierwszej połowie roku złożyło wniosek 6998 osób.). Charakterystyczną zmianą jest wzrost udziału w decyzjach pozytywnych statusów uchodźcy w porównaniu do innych form ochrony. W 2015 roku, 348 osób uzyskało status uchodźcy, 167 ochronę uzupełniającą a 122 – zgodę na pobyt tolerowany. W pierwszej połowie 2016 roku ponownie inne formy ochrony zaczęły odgrywać większą rolę: 44 osoby uzyskały status uchodźcy, 60 – ochronę uzupełniającą a 17 zgodę na pobyt tolerowany. Zwraca przy tym uwagę spadek liczby pozytywnych decyzji.

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców.

wym miejscu pobytu uciekinierów. Maksymalny okres ochrony to jeden rok, z możliwością jego wydłużenia o kolejne 12 miesięcy. Status ochrony czasowej nadaje się na podstawie decyzji Rady UE lub na podstawie rozporządze-

nia Rady Ministrów. W 2007 Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców zmienił nazwę na Urząd do Spraw Cudzoziemców, przy czym zawężono zakres działania tego urzędu wyłącznie do spraw cudzoziemców.

JAK WYGLĄDA INTEGRACJA OSÓB POSZUKUJĄCYCH OCHRONY I UCHODźCÓW W POLSCE?

Raporty Najwyższej Izby Kontroli i analizy wielu organizacji pozarządowych dostarczają nt. praktyk administracyjnych w stosunku do osób ubiegających się o status uchodźcy lub podobny. O ile polskie prawodawstwo spełnia wymogi międzynarodowe o tyle działalność osób czy też instytucji, które stykają się z osobami wnioskującymi o status uchodźcy budzi więcej zastrzeżeń. Analizy Najwyższej Izby Kontroli pokrywają się z wnioskami innych organizacji zajmujących się tą grupą cudzoziemców.

NIK podkreśla pozytywne aspekty związane ze stworzeniem w Polsce odpowiedniego systemu rozpatrywania wniosków, ich przetwarzania czy też funkcjonowanie ośrodków dla osób poszukujących ochrony. Zarazem NIK i organizacje pozarządowe wskazują na szereg problemów funkcjonowania systemu.

Powszechną praktyką jest przewlekłość działania Urzędu do Spraw Cudzoziemców w przetwarzaniu wniosków o nadanie statusu uchodźcy. Wynika to między innymi z niewystarczającego personelu, którym się tym zajmuje, ale także z braku jednolitych kryteriów oceny wniosków. Kwestią niejako połączoną z tym jest zakres informacji i ich stopień ich szczegółowości w momencie przeprowadzania wywiadu przez Straż Graniczną. Według badań NIK rozpatrywanie wniosków, które według regulacji prawnych powinno trwać nie dłużej niż 6 miesięcy, w praktyce trwało około 14,5 miesiąca (NIK 2015a).

Ponadto, analizy organizacji pozarządowych i niedawne doniesienia Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują, że działania funkcjonariuszy Straży Granicznej mają na celu ograniczenie liczby wniosków o ochronę poprzez nieprzyjmowanie ich od wybranych kategorii cudzoziemców (Chrzanowska i in. 2016). Dodajmy, że takie działanie jest niezgodne z polskim prawem, ponieważ funkcjonariusze Straży Granicznej dokonują merytorycznej oceny wniosków (a formalne uprawnienia do niej ma wyłącznie Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców). Tym niemniej można domniemywać, że zasadnicza selekcja osób, które ubiegają się o status uchodźcy, odbywa się właśnie na granicy.

Z kolei analiza skuteczności działań integracyjnych skierowanych osób ubiegających się o status uchodźcy lub już go posiadających wskazuje, że sprowadzają się one do wyplacania świadczeń pieniężnych. Zarówno okres przebywania w ośrodkach w oczekiwaniu na decyzję, jak i okres późniejszy są zatem wykorzystywane z tej perspektywy w sposób niewystarczający (NIK 2015b). Dotyczy to zwłaszcza nauki języka polskiego, którego uczy się mniej niż 20% osób czekających na decyzję, przy czym intensywność tej nauki jest niska (poniżej 5 godzin tygodniowo). W okresie integracyjnym, podczas uczestnictwa w Indywidualnym Programie Integracyjnym, odsetek osób uczących się języka polskiego rósł, tym niemniej nadal nie przekraczał 37%.

NIK zwraca uwagę, że dostępność kursów języka polskiego w znacznej mierze zależy od finansowania zewnętrznego, co stawia pod znakiem zapytania ich ciągłość. Obawa ta, wyrażana przez organizacje pozarządowe, zmaterializowała się w ostatnim okresie na skutek opóźnień z wdrażaniem finansowania z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, obowiązującego w latach 2014–2020. Zarazem wypłata świadczeń należnych osobom posiadającym status uchodźcy lub podobny odbywała się z opóźnieniem, co pozbawiało je środków do życia. Dodatkowym problemem jest opóźnianie działania IPI, co również zmniejsza szanse na skuteczność tego typu programów.

Cechą, która jest dość rozpowszechniona również w przypadku innych programów pomocowych, była niewystarczająca analiza efektywności działań tak preintegracyjnych jak i integracyjnych. Wynikało to po części z rozproszonego finansowania tego typu działań. Na przykład, nauczanie języka polskiego nie posiadało wyodrębnionego strumienia finansowania, co wymagało od samorządów sfinansowania tego działania z własnych środków. W rezultacie, nauczanie języka polskiego pozostawało domeną organizacji pozarządowych, które finansowane były z środków unijnych. Ponadto, zwrócono uwagę na niespójność działań w okresie preintegracyjnym (czyli podczas oczekiwania na decyzję) i integracyjnym

Podobnie, kontrolerzy NIK podnoszą kwestię niskiego wskaźnika integracji zawodowej, co jest skutkiem

zarówno niewystarczającego uczestnictwa w kursach językowych, jak tego, że kwalifikacje cudzoziemców nie są uznawane przez polski rynek pracy (*ibidem*). Z punktu widzenia tego, że cudzoziemcom należy zapewnić odpowiednie warunki mieszkaniowe, wsparcie, jakie otrzymywali uchodźcy, było niewystarczające, a zasadnicza większość z nich wynajmowała mieszkania na warunkach rynkowych.

Podsumowując rolę IPI, należy podkreślić, że ich poszczególne zapisy miały charakter ogólnikowy, a nacisk na świadczenia pieniężne, w połączeniu z krótkim okresem ich otrzymywania (12 miesięcy), nie przyczyniał się do właściwej integracji uchodźców. Kontynuacja IPI poza ustawowym terminem mogła być możliwa wyłącznie w przypadku wygospodarowania lub pozyskania zewnętrznych środków na ten cel. Przykładem takiego samorządu jest Warszawa, gdzie działania kontynuujące IPI finansowane są z funduszy europejskich. Co więcej, skupienie się na świadczeniach pieniężnych, przy finansowaniu innych instrumentów w sposób charakterystyczny dla ogólnych programów pomocy społecznej, powodowało, że specyficzne potrzeby populacji uchodźców były zaspokajane w ograniczony sposób. Lukę tę po części wypełniają organizacje pozarządowe, lecz i one zmagają się z problemami finansowymi, wynikającymi z konkursowego trybu finansowania projektów o ograniczonym horyzoncie czasowym.

POLSKIE RZĄDY WOBEC OSTATNIEJ FALI UCHODźCÓW

W niniejszym opracowaniu nie mamy ambicji przedstawienia systematycznej analizy ewolucji stanowisk rządu polskiego, naszym celem jest jedynie przytoczenie najbardziej charakterystycznych stanowisk czy oficjalnych wypowiedzi, aby następnie poszerzyć te krótkie rozważania o kontekst wschodnioeuropejski. Podobnie jak w przypadku rządów innych kra-

jów europejskich, stanowiska (choćby początkowo niesformalizowane) polskich rządów wobec kwestii uchodźców kształtowały się w kontekście wydarzeń międzynarodowych, takich jak skutki działalności terrorystycznej w innych państwach UE czy też, pośrednio, decyzja obywateli Wielkiej Brytanii o wyjściu z UE („Brexit”). Innym ważnym wewnętrznym czyn-

nikiem wpływającym z pewnością przynajmniej na dyskurs publiczny dotyczący uchodźców była logika roku wyborczego (2015). Zmiana rządu zdominowanego obecnie przez prawicę podkreśliła dominujący, antyuchodźczy dyskurs publiczny w Polsce, jak i zainspirowała konkretne decyzje podejmowane przez obecny rząd. Choć nie była to zmiana radykalna w stosunku do wcześniejszych wypowiedzi przedstawicieli polskiego rządu czy też oficjalnych stanowisk, to jednak obecny rząd bardziej zdecydowanie prowadzi politykę niechętną uchodźcom.

Mimo zobowiązań wynikających z przyjęcia porozumień wypracowanych przez Radę UE w lipcu i wrześniu, Ewa Kopacz, ówczesna szefowa rządu, zapewniała, że priorytetem rządu jest „bezpieczeństwo rodzin polskich”, a Polska będzie przyjmować „uchodźców i migrantów” i na pewno „nie będzie ich wielu”⁵. Jednocześnie w wystąpieniu telewizyjnym Ewa Kopacz powołała się na solidarność z uchodźcami (ale też z innymi państwami-członkami UE), deklarując zarazem, że „Polska jest i będzie tolerancyjna [...] [i] otwarta”⁶. Podkreśliła również, także w innych wypowiedziach, że potrzebne jest rozdzielenie „migrantów ekonomicznych” od (prawdziwych) uchodźców.

Zaostrzenie stanowiska kolejnego rządu należy widzieć w kontekście wyborów parlamentarnych z października 2015, a następnie reakcji na zamach terrorystycznych w Paryżu z 13 listopada tego samego roku. Automatyzm polegający na wiązaniu zamachów terrorystycznych z falą migracji nie został właściwie ani na chwilę podważony w wypowiedziach

liderów Prawa i Sprawiedliwości. Prawie od razu główną reakcją na zamach ze strony polityków PiS było wskazanie na konieczność jeszcze większej kontroli napływu uchodźców i domaganie się zwiększenia autonomii państwa przyjmującego. Wyraźnym nurtem, w który wpisywały się oficjalne i medialne stanowiska polityków PiS, była konieczność odcięcia się od rzekomo narzucanych ustaleń w ramach UE. Jak przekonywał (obecny) Minister Spraw Zagranicznych, Witold Waszczykowski: „Nie ma takiego kompromisu, który moglibyśmy zawrzeć kosztem interesu bezpieczeństwa Polski, kosztem życia Polaków”⁷. Jednocześnie (obecny) Minister ds. Europejskich w Kancelarii Premiera, Konrad Szymański, zaznaczył, że „decyzje Rady [...] mają wciąż status obowiązującego prawa UE. Wobec tragicznych wydarzeń w Paryżu nie widzimy jednak politycznych możliwości ich wykonania”⁸.

Kolejny rok przyniósł dalsze zradykalizowanie postaw oficjalnie rządzących już polityków PiS. W wywiadzie dla Superstacji Beata Szydło w wypowiedzi z marca 2016 roku podkreślała: „powiem bardzo wyraźnie: nie widzę możliwości, by w tej chwili migranci do Polski przyjechali”⁹. W szeroko dyskutowanym wywiadzie Witolda Waszczykowskiego dla Carnegie Europe, Minister Spraw Zagranicznych przyznał, że co prawda (rząd) nie jest niechętny uchodźcom z Syrii, wyraził jednak spore wątpliwości, zadając współmówcy, Judy Dempsey, pytanie: „Co mamy zrobić? Trzymać ich w obozach? Oni nie chcą żyć w Polsce. Oni nie znają Polski”¹⁰. Nowy rząd tak zradykalizowane stanowisko przy-

⁵ Niedzielne wystąpienie telewizyjne w TVP1, 20 września 2015.

⁶ Tamże.

⁷ Politycy o kwestii przyjmowania uchodźców, w kontekście zamachów w Paryżu, artykuł dostępny na stronie: <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/politycy-o-kwestii-przymowania-uchodzcow-w-kontekście-zamachow-w-paryżu/Oz3mhx>.

⁸ Tamże.

⁹ Premier Szydło dla Superstacji: Polska nie przyjmie uchodźców, Superstacja, 23 marca 2016, wypowiedź w materiale dostępnym na stronie: <http://www.superstacja.tv/wiadomosc/2016-03-23/premier-szydło-dla-superstacji-polska-nie-przymie-migrantow/>.

¹⁰ Witold Waszczykowski and the New Sound From Warsaw, wywiad Judy Dempsey z Witoldem Waszczykowskim, Carnegie Europe, wywiad dostępny na stronie: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63057>.

jął już oficjalnie w uchwale Sejmu RP z dnia 1 kwietnia 2016 w sprawie polityki imigracyjnej Polski¹¹. Poniżej przytaczamy najważniejsze fragmenty uchwały (podkreślenia nasze):

*Sejm Rzeczypospolitej Polskiej **negatywnie ocenia** decyzję Rady Unii Europejskiej z dnia 22 września 2015 r. w sprawie relokacji 120 tys. uchodźców oraz poparcie w głosowaniu na forum Rady Unii Europejskiej przez ówczesny rząd Rzeczypospolitej Polskiej [...].*

*Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wzywa rząd Rzeczypospolitej Polskiej do szczególnie dokładnego stosowania **krajowych kryteriów polityki uchodźczej**, która szczególną ochroną powinna obejmować samotne kobiety, dzieci, rodziny wielodzietne oraz **mniejszości religijne** [...].*

*Instrumenty polityki uchodźczej i imigracyjnej powinny pozostać w rękach państwa polskiego. Jest to szczególnie ważne ze względu na **rosnące napięcia społeczne**, których przyczyną jest nadmierna fala migracji z Bliskiego Wschodu do Europy.¹²*

Treść uchwały, wskazująca na konieczność samodzielnego decydowania państw członkowskich o ich polityce wobec kwestii uchodźczej, współgrała z serią wcześniejszych wypowiedzi polityków PiS. Ujawnia ona przynajmniej trzy charakterystyczne dla obecnego rządu opinie dotyczące nie tylko kwestii uchodźczej. Po pierwsze, rząd odrzuca centralną rolę Unii Europejskiej w wypracowywaniu wspólnych stanowisk wobec ważnych problemów, z którym borykają się państwa członkowskie. Po drugie:

wykazuje niechęć w stosunku do odmienności kulturowej i religijnej wskazując na konieczność objęcia ochrony (głównie) mniejszości religijne (mając zapewne na myśli Chrześcijan). Po trzecie: władze konsekwentnie o wzrost napięć społecznych czy większą liczbę aktów terrorystycznych obwiniają bezpośrednio przybyłych do Europy uchodźców/migrantów. Czwarta cecha ogólnej zagranicznej polityki Polski (w tym wobec uchodźców) to powiązanie kwestii stosunku do uchodźców z zewnętrznym i wewnętrznym bezpieczeństwem państwa. W uchwale Sejmu RP z dnia 20 maja 2016 w sprawie obrony suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej i praw jej obywateli¹³ postawie zwracają uwagę już bezpośrednio na „zagrożenia [jakie rozwiązania przyjęte przez Radę UE – przyp. nasz] dla ładu społecznego w Polsce, bezpieczeństwa jej obywateli oraz dziedzictwa cywilizacyjnego i tożsamości narodowej”¹⁴.

Kolejnymi wydarzeniami, które do tej pory nadają ton dyskusji nad polityką wobec uchodźców w Polsce (i w Europie) była decyzja obywateli Wielkiej Brytanii o wyjściu z Unii Europejskiej (Brexit) (23 czerwca 2016) i zamach w Nicei (14 lipca 2016). Coraz silniej ujawniła się również solidarność krajów Grupy Wyszehradzkiej, które w sprawie unijnej polityki wobec uchodźców często przemawiają jednym głosem. W sposób szczególny nawiązaniem do Brexitu postąpił w antyimigracyjnej retoryce premier Węgier Viktor Orbán, który odbierając w Polsce nagrodę Człowieka Roku Forum Ekonomicznego w Krynicy zaznaczył, że „(m)igranci mogą wypchnąć mieszkańców krajów europejskich, w niektórych krajach europejskich już się to dokonało”¹⁵. Na tym

¹¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 w sprawie polityki imigracyjnej Polski. Monitor Polski, po. 370, 13 kwietnia 2016. Dokument dostępny na stronie: <http://www.monitorpolski.gov.pl/MP/2016/370>.

¹² Tamże.

¹³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie obrony suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej i praw jej obywateli, Monitor Polski z 24 maja 2016, poz. 466, dokument dostępny na stronie: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20160000466>.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ B. Kuraś, Orbán z Kaczyńskim brylują w stolicy, „Gazeta Wyborcza”, 6 września 2016, online: <http://wyborcza.pl/1,75398,20654758,orban-z-kaczynskim-bryluja-w-krynicy.html>.

samym spotkaniu Jarosław Kaczyński, nie odnosząc się bezpośrednio do kwestii uchodźczej, wielokrotnie wspominał o „kryzysie świadomości europejskiej”, komentując zjawisko wielokulturowości w kontekście „bogactw[a] europejskich kultur, ich zróżnicowani[a], zróżnicowani[a] struktur”¹⁶. Bardziej bezpośrednio wypowiada się Jarosław Gowin, który domaga się selekcji uchodźców ze względu na ich religię.

Politycy pełniący obecnie ważne funkcje w rządzie politycy Prawa i Sprawiedliwości, jak również część komentatorów niechętnie odnoszących się do przyjmowania uchodźców, budują swoje wypowiedzi wokół ogólnie zarysowanej krytyki polityki wielokulturowości (określanej jako „multi-kulti”) czy też „poprawności politycznej” (najczęściej z dodatkiem sformułowania „tak zwanej”). Stosując tę strategię, wielokrotnie krytycznie o uchodźcach/migrantach wypowiadał się Minister Spraw Wewnętrznych Mariusz Błaszczak, który zareagował na zamach w Nicei, wskazując na brak odpowiedniej re-

akcji instytucji europejskich: „Nie wyciągnięto wniosków z poprzednich zamachów, tych w Paryżu i Brukseli [...]. To jest konsekwencja polityki multi-kulti, polityki poprawności politycznej. Nie ma perspektyw do opanowania tej sytuacji”¹⁷. Podobnie Minister zareagował na sytuację w Calais, we Francji (migranci desperacko starający się przedostać na Wyspy Brytyjskie), kiedy stwierdził, że „(francuskie) służby w ogóle nie reagują. To znaczy, że jest pewne przyzwolenie z ich strony. Być może wynika to z poprawności politycznej i ideologii multi-kulti. Gdyby ktoś inny [...] dopuszczał się tych ataków, służby francuskie by reagowały.”¹⁸. Krytyka wielokulturowości przechodzi czasem w niechęć do muzułmanów. Dość jednoznacznie zabrzmiała wypowiedź Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Jarosława Gowina, który w wypowiedzi z września 2016 wsparł kulturową i religijną selekcję przyjmowanych do Polski migrantów, podkreślił, że „nie powinni to być muzułmanie. To mogą być chrześcijanie, jacydzi, ale nie muzułmanie”¹⁹.

DLACZEGO EUROPA WSCHODNIA NIE SOLIDARYZUJE SIĘ Z UCHODŹCAMI?

ŹRÓDŁA PRAWICOWEGO POPULIZMU

Czy polskie stanowisko wobec uchodźców jest wyjątkowe? Nastroje antyimigranckie czy anty-uchodźcze powinno się interpretować w szerszym kontekście wyborczych zwycięstw czy przedwyborczej popularności (większości prawicowych) partii populistycznych. Dotyczy to

choćby ogromnego kapitału politycznego po stronie takich liderów politycznych jak Marine Le Pen (Francja), Norbert Hoffer (Austria), Nigel Farage (Wielka Brytania), Viktor Orbán (Węgry) czy Geert Wilders (Holandia), nie wspominając oficjalnego kandydata na Prezydenta Stanów

¹⁶ Prezes PiS: trzeba stworzyć drugą falę kapitalizmu w Polsce, w UE potrzebne są zmiany kulturowe. Viktor Orbán: w Brexicie upatruję szansę, Polskie Radio, PAP, materiał dostępny na stronie: <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1664824,Prezes-PiS-trzeba-stworzyc-druga-fale-kapitalizmu-w-Polsce-w-UE-potrzebne-sa-zmiany-kulturowe-Viktor-Orban-w-Brexicie-upatruje-szanse>.

¹⁷ Wypowiedź Mariusza Błaszczaka na konferencji prasowej MSWiA, 15 lipca 2016, materiał dostępny na stronie: <http://wyborcza.pl/1,75398,20403109,zamach-w-nicei-blaszczak-juz-znalazl-wspolwinnych-ataku-to.html>.

¹⁸ Wypowiedź Mariusza Błaszczaka na antenie stacji TVP Info, 15 lipca 2016.

¹⁹ Jarosław Gowin, wypowiedź dla stacji TVN24, 8 września 2015.

Zjednoczonych Partii Republikańskiej, Donalda Trumpa. Inglehardt i Norris (2016) w poszukiwaniu wspólnych źródeł zasilających poparcie dla skrajnej prawicy, zwracają szczególną uwagę na dwa rodzaje czynników: 1) ekonomiczne, koncentrujące się na politycznych skutkach rosnących nierówności; i 2) kulturowe, wskazujące na ogólny *backlash* kulturowy, negacja politykowi wielokulturowości, odmienności czy powrót do wspólnoty opartej na solidarności ograniczonej do grup etnicznie i kulturowo homogenicznych.

Jeśli chodzi o tę pierwszą grupę czynników, polityczne poparcie dla skrajnej prawicy postrzegane jest w kontekście cięć na wydatki socjalne i wycofywanie się wielu rządów z uniwersalnych programów socjalnych, słabnącej siły związków zawodowych czy, ogólnie, upadającego dialogu społecznego. Powiększające się zjawisko braku bezpieczeństwa w zakresie sytuacji bytowej i niepewności wielu grup społecznych, przy jednoczesnym wzroście nierówności i gromadzeniu owoców bogacenia się wielu społeczeństw tylko przez najbardziej zamożnych, prowadzi do zanegowania całej klasy politycznej przez grupy znajdujące się w mniej korzystnym położeniu materialnym. Mniej zarabiający, długotrwale bezrobotni, pracujący ubodzy czy inne defaworyzowane grupy społeczne, których przedstawiciele współzamieszkiwali w biedniejszych dzielnicach wielkich miast będących również imigranckimi gettami bądź też w małych miejscowościach z upadającym przemysłem lokalnym, skłonni byli uwierzyć w narrację kierującą winę za ich sytuację w stronę imigrantów. Sprawdzone opozycja „my” przeciw „oni” pozwoliła na przerzucenie odpowiedzialności za pogorszające się warunki życia na „obcego”, czyli imigranta.

Zaostrzenie postawy anti-imigranckiej w obliczu kryzysu uchodźczego w 2015 roku w sposób krytyczny pozwoliło na jeszcze większe zaciśnięcie więzów łączących wspól-

notę narodową i etniczną w państwach europejskich. Dyskusja o przeznaczeniu środków pieniężnych na pomoc uchodźcom czy podkreślanie w debacie publicznej szczodrości zachodnich państw opiekuńczych jako magnesu przyciągającego migrantów i uchodźców jeszcze wzmocniły argumenty o konieczności zabezpieczenia dostępu do zasiłków i usług społecznych dla ludności przyjmującej. W argumentach przeciwko przyjmowaniu uchodźców (bez względu na nieskuteczność „uszczelniania” granic Unii Europejskiej czy zatrzymywania uchodźców np. w Turcji) wiadać więc kulminację tej postawy, którą Jørgen Goul Andersen i Tor Bjørklund prawie trzy dekady temu określili mianem „szowinizmu dobrobytu” (*welfare chauvinism*) (Andersen i Bjørklund 1990). Tym razem postawa ta nie tylko przejawia się w retoryce przedwyborczej stosowanej przez partie polityczne, lecz w ogólnym klimacie budowanym wokół państwa opiekuńczego i konieczności jego „ochrony” przed „obcymi”, outsiderami, którym pomoc socjalna po prostu się „nie należy”.

Do narastania nastrojów anti-imigranckich przyczyniła się seria zamachów terrorystycznych lub raczej to, w jaki sposób zostały one wykorzystane w debacie publicznej. Politycy nurtu populistycznego nacjonalizmu w sposób celowy utożsamiali skłonność do terroryzmu z religią muzułmańską, podkreślali odmienność kulturową i oskarżali rządy europejskie o zbyt dużą otwartość wobec uchodźców i terroryzm jako m. in. rzekomy skutek polityki wielokulturowości (za przykład wystarczy podać wyżej cytowane niektóre wypowiedzi polskich polityków bądź oficjalne stanowiska rządu i Sejmu).

Ekonomiczne czynniki sprzyjające polityce antyimigranckiej i antyuchodźczej trudno oddzielić od kulturowego *backlashu*, czyli zanegowania wartości postmaterialnych, kosmopolityzmu, indywidualizmu i wielokulturowości, jak również od działalności

ruchów społecznych promujących ochronę środowiska, prawa człowieka, akceptację dla odmienności i integrację społeczną i kulturową imigrantów, równe prawa dla osób o innej orientacji seksualnej czy równość płci. Przeorientowanie głównego nurtu polityki z wartości materialnych na postmaterialne, postępujące z jednoczesną erozją państwa

SPECYFIKA EUROPY WSCHODNIEJ

Podczas gdy w Europie Zachodniej społeczeństwa są zróżnicowane pod względem postaw wobec uchodźców, kraje Europy Wschodniej prezentują bardziej jednoznacznie negatywne stanowisko. Wynika to po części z różnic między „starą” i „nową” Europą, które istniały już przed wstąpieniem krajów postsocjalistycznych do Unii Europejskiej. Te ostatnie, mimo modernizacyjnego impulsu wynikającego z członkostwa w UE, często plasowały się na ostatnich miejscach w europejskich rankingach tolerancji i akceptacji dla odmienności. W sondażach przeprowadzonych niedawno przez Pew Research Center wiosną 2016 roku to mieszkańcy Węgier (72%) i Polski (66%) najczęściej wyrażali negatywne opinie o muzułmanach (na drugim miejscu znalazły się Włochy z wynikiem 69%, zob. Wykres 3). Obywatele takich krajów jak Niemcy, Francja czy Wielka Brytania, w których mniejszość muzułmańska stanowi znaczący odsetek całej populacji, o wiele rzadziej prezentują poglądy islamofobiczne.

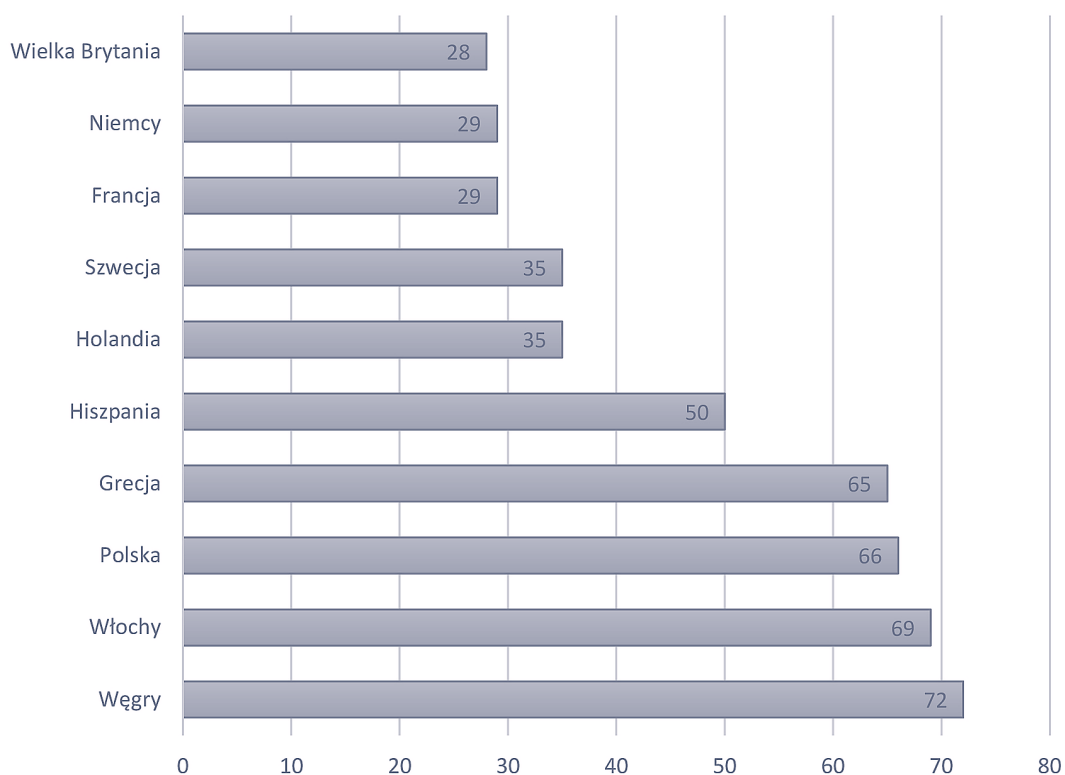
Jeszcze ciekawsze są wyniki wspomnianego sondażu porównujące to, w jakim stopniu i dlaczego obywatele poszczególnych krajów obawiają się napływu uchodźców. Na pytanie o to, czy obecność uchodźców zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia aktów terrorystycznych w ich kraju, najczęściej to Węgrzy (76%) i Polacy (71%) odpowiadali twierdząco, podczas gdy podobną obawę wyrażała mniej niż połowa respondentów we Francji (zob.

opiekuńczego, wywołało wśród wielu grup społecznych kontrreakcję i chęć powrotu tradycyjnych wartości rodzinnych i wspólnotowych, dominujące w państwach europejskich już w dobie szczytu rozwoju współczesnego państwa opiekuńczego, a jeszcze przed napływem dużej fali imigrantów, którzy zasilili brakujące zasoby siły roboczej.

Wykres 4), choć sondaż przeprowadzony został przed atakiem w Nicei, do którego doszło 14 lipca 2016. Paradoksalnie, jeszcze silniejsze obawy wśród obywateli krajów reprezentujących w badaniu Europę Wschodnią wyrażane są w stosunku do uchodźców, ponieważ mogą stanowić konkurencję na rynku pracy i pobierać zasiłki socjalne. Podczas gdy np. w Niemczech mniej niż jedna trzecia pytanym uważała, że uchodźcy są ciężarem dla ich kraju, ponieważ zabierają miejsca pracy i zasiłki socjalne, zdanie to podzielało aż 82% Węgrów i 75% Polaków, a więc obywatele krajów, w których imigranci stanowią nikły odsetek pracujących czy korzystających z programów polityki społecznej. Podobne wyniki podaje Eurobarometr, na podstawie badania przeprowadzonego w maju 2016 (zob. Ramka 3).

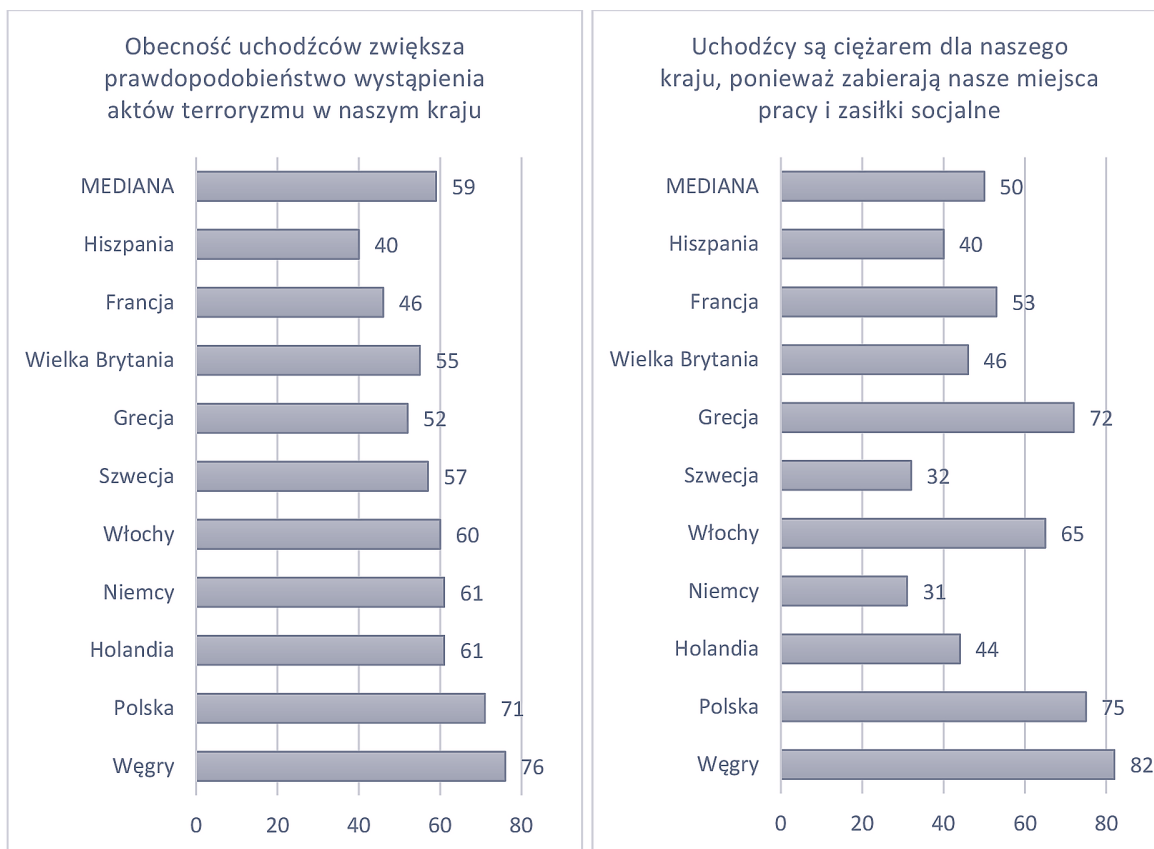
Dlaczego społeczeństwa krajów Europy Wschodniej są bardziej ksenofobiczne, niechętnie przyjmowaniu uchodźców, a już na pewno mniej solidarne w stosunku do potrzebujących? Trudno jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie. W opinii części komentatorów (głównie zachodnich), obywatele krajów Europy Wschodniej prezentują postawę egoistyczną (Lucas 2015) bądź też wyznają inne wartości niż zawarte w postmaterialnym kanonie, uważanym za powszechny wśród społeczeństw Europy Zachodniej²⁰. Iwan Krastew mówi o „deficycie współczucia”, a Jan T. Gross o „wschodnioeuropejskim kryzysie

Wykres 3: Odsetek badanych niechętnych ludności muzułmańskiej w wybranych krajach europejskich



Źródło: Global Attitudes Center, sondaż przeprowadzony wiosną 2016 roku

Wykres 4: Stosunek do uchodźców w wybranych krajach europejskich



Źródło: Global Attitudes Center, sondaż przeprowadzony wiosną 2016 roku

wstydu” i braku solidarności z uchodźcami wśród obywateli państw, które skorzystały z ogromnego wsparcia finansowego w postaci funduszy strukturalnych (Gross 2015).

Jak przekonuje Maxim Edwards (2016), Europę Wschodnią nawet po upadku reżimu socjalistycznego uważano za „Europę w kwadrantach” (za Larrym Wolffem), region, który miał wyznaczać dystans czy stanowić bufor pomiędzy (rozwinęłą) cywilizacją (zachodu) a „barbarzyństwem”. Postawa antyuchodźcza czy, ogólniej, ksenofobiczna, współwystępuje z niechęcią do uznania praw człowieka, praw mniejszości, postrzeganych również jako zagrożenie. Świadomi występowania postaw ksenofobicznych i wykluczających jakkolwiek akceptacje dla inności są również politycy, którzy w swych wypowiedziach celowo łączą obie te kwestie. Warto choćby wspomnieć o wypowiedzi Mariusza Błaszczaka na wspomnianej już konferencji pra-

sowej Ministerstwa zorganizowanej 15 lipca 2016 po ataku w Nicei: „Jakie wnioski zostały wyciągnięte po zamachach terrorystycznych w Paryżu? Zorganizowano marsze, malowano kwiatki na chodnikach w różne kolory, kredkami o kolorach całej tęczy. Dla mnie jest to bardzo wyraźne nawiązanie do LGBT”²¹.

Tymczasem kraje postsocjalistyczne same siebie postrzegały inaczej, jako integralną część Europy, a ich integrację z Zachodem za proces naturalny, sztucznie powstrzymany przez reżim socjalistyczny i brak suwerenności zewnętrznej. Skąd więc bierze się niechęć do przyjmowania uchodźców, dzielenia im schronienia i pomocy materialnej?

Jedyną z możliwych odpowiedzi są omówione wyżej różnice kulturowe wynikające m. in. z odmiennych uwarunkowań historycznych, stosunkowo krótkiego doświadczenia systemu demokratycznego i politycznego plura-

Ramka 3: Wyniki sondażu na temat stosunku do uchodźców i wspólnych działań Unii Europejskiej, maj 2016

Wyniki sondażu przeprowadzonego przez Eurobarometr w maju 2016

Większość badanych w maju respondentów popiera ideę „wspólnej polityki migracyjnej UE” (67% ankietowanych), 26% jest przeciw, a 7% nie ma zdania w tej sprawie. W porównaniu do jesieni 2015 roku, odsetek przeciwnych wspólnym działaniom w zakresie migracji wzrósł o 6 punktów procentowych. Najwięcej zwolenników takiego podejścia jest zgodnie z wynikami badania w Luksemburgu i Holandii (81%) oraz Hiszpanii (80%). Jedynymi krajami UE, w których zgodnie z sondażem jest więcej przeciwników niż zwolenników wspólnej polityki migracyjnej, są Czechy (54% przeciw, 44% za) i Estonia (44% przeciw, 42% za). Jednocześnie najwięcej przeciwników przybyło w Polsce i na Węgrzech (wzrost o 6 punktów procentowych), najwięcej zwolenników przybyło we Francji (7 punktów procentowych). Sondaż zbadał również postawy wobec imigrantów z krajów UE i spoza UE. W większości krajów respondenci zadeklarowali pozytywny stosunek do imigrantów z UE i negatywny do osób migrujących do Unii z krajów trzecich. Najwięcej respondentów wyraziło negatywne uczucia wobec imigrantów spoza UE na Łotwie (86%), Słowacji (84%) i na Węgrzech (83%). Tylko w Szwecji (62%), Irlandii (53%) oraz Luksemburgu (53%) większość respondentów zadeklarowała pozytywny stosunek do migrantów spoza UE.

²⁰ Refugee crisis: ‚Not the same values in East and West’, wywiad z Iwanem Krastewem, Deutsche Welle, 08 marca 2016. Tekst dostępny na stronie <http://www.dw.com/en/refugee-crisis-not-the-same-values-in-east-and-west/a-19102868>.

²¹ Wypowiedź Mariusza Błaszczaka dla stacji TVP Info z 15 lipca 2016 oraz materiał dostępny na stronie: <http://wyborcza.pl/1,75398,20403109,zamach-w-nicei-blaszczak-juz-znalazl-wspolwinnych-ataku-to.html>.

lizmu, co skutkuje raczej przesuwaniem się w kierunku społeczeństwa zamkniętego itp. Ale, aby lepiej zrozumieć źródła tych różnic, należy spojrzeć również na ekonomiczne uwarunkowania integracji europejskiej i jej dominujący, gospodarczy wymiar. Przykładowo, uchodźcy mogą być postrzegani przez obywateli Europy Wschodniej jako „konkurencyjna migracja” (Tamás 2015), przynajmniej przez rządy krajów naszego regionu, w których interesie nie jest masowy powrót ich obywateli z migracji na Zachodzie Europy, gdzie masowy napływ migrantów mógłby wyprzeć z rynku pracy pracowników pochodzących z Europy Wschodniej.

Ale ta obrona „naszej” emigracji nie tłumaczy wrogiej postawy wśród wschodnioeuropejskich społeczeństw. Co więcej, kraje, które w swojej historii doświadczyły wielokrotnie fali emigracji, prześladowań politycznych i których obywatele szukali schronienia w wielu państwach zachodnich, powinny prezentować postawę tym bardziej otwartą na udzielanie pomocy uchodźcom z terenów objętych konfliktem.

Obecna wschodnioeuropejska migracja ma jednak charakter ekonomiczny. Z jednej strony integracja z UE, otwarcie granic i rynków pracy na pracowników z Europy Wschodniej pozwoliło na zmniejszenie skali bezrobocia (zwłaszcza w Polsce), a wielu osobom umożliwiło swobodne przemieszczanie się zgodnie ze swoimi preferencjami. Z drugiej jednak strony bardzo często emigracja nie była realizacją preferencji osób migrujących, a raczej

ekonomiczną koniecznością i motywowana brakiem wystarczających źródeł utrzymania na lokalnych rynkach pracy (Szilárd 2015). Nawiązując pośrednio do tej części emigracji, która miała charakter ekonomiczny, we wspomnianym już wywiadzie dla Carnegie Europe, Witold Waszczykowski powołuje się z, jednej strony, na skalę zarobkowej migracji Polaków, z drugiej, na (wciąż) liczną grupę bezrobotnych w Polsce.

Ekonomiczny kontekst wschodnioeuropejskiej migracji każe poszukiwać jej źródeł dalej, w modelu transformacji, który wiele grup społecznych w krajach postkomunistycznych zepchnął na margines, a kraje takie jak Polska nie mogły wyjść z pułapki niskiego rozwoju. Jak zauważa Zsoltan Pogatsa (2016), Syryjczycy, nierzadko przedstawiciele klasy średniej, nierzadko dobrze wykształceni, wielu mieszkańcom Europy Wschodniej jawią się jako osoby zamożne, których stać było na zapłacenie ogromnej ceny za podróż do Europy, opłaty, na którą mieszkańców Słowacji czy Bułgarii stać byłoby również tylko w przypadku, w którym sprzedaliby swoje domy czy mieszkania. Co więcej, obywatele państw Europy Wschodniej, w trakcie transformacji „nauczyli” się postawy indywidualistycznej i braku solidarności, ponieważ sami przez ponad dwie dekady oskarżani byli o brak przedsiębiorczości i chęci do pracy przez liberalne elity i media, które wnioski wyciągnięte z tak zastosowanej ideologii indywidualizmu traktowały jako pretekst do jeszcze większych cięć na wydatki socjalne.

PODSUMOWANIE

Z punktu widzenia działań, które można by zdefiniować jako politykę uchodźczą, Polska pozostaje krajem o niewielkich doświadczeniach. Po pierwsze, wynika to ze względnie

ograniczonego pakietu adresowanego do tej grupy, co w pewnej mierze jest pochodną ogólnej charakterystyki polskiej polityki społecznej. Dotyczy to ograniczonych świadczeń,

niewystarczająco finansowanych usług i powierzchni działań. Drugim, w pewnym sensie powiązaniem, jest zniechęcanie cudzoziemców do przyjazdu do Polski. Działanie to odbywa się na poziomie urzędników i funkcjonariuszy „pierwszej linii”. Trzecim charakterystycznym rysem tej polityki jest cedowanie pewnych działań na niestabilnie finansowane organizacje pozarządowe. Oprócz działalności czysto pomocowej i interwencyjnej, prowadzą one prace analityczne, ale i w znacznej mierze integracyjne. Co istotne, finansowanie pochodzi w znacznej mierze z funduszy europejskich, które, choć w niewystarczającym stopniu, to jednak wypełniają lukę w finansowaniu pochodzącym od władz publicznych.

Można przypuszczać, że jeśli zmieni się stanowisko władz w sprawie ogólnoeuropejskiej polityki w stosunku do osób poszukujących ochrony, towarzyszyć tej zmianie będzie jeszcze silniejsza kontrola cudzoziemców. Zarazem, jeśli oczekuje się silniejszej integracji uchodźców w Polsce, jej realizacja musi przybrać realny kształt, nie może być zaś być ogólnikowym i niedofinansowanym działaniem.

Choćby pobieżne przyjrzenie się oficjalnym stanowiskom polskiego rządu wobec kwestii uchodźców pozwala na wyciągnięcie dość jednoznacznych wniosków: obecną politykę rządu rozpatrywać należy w kontekście szerszej linii polityki zagranicznej i europejskiej prowadzonej Prawa i Sprawiedliwości, która charakteryzuje się podkreśleniem autonomii politycznej i kulturowej krajów członkowskich z jednej strony, a z drugiej położenie nacisku na wspólne europejskie dziedzictwo kulturowe, w opozycji do kultury i religii przybyszów z Syrii i innych krajów dotkniętych konfliktem zbrojnym. Wypowiedzi polityków prawicy zbudowane są wokół (krytykowanych) haseł-kluczy, takich jak „tak zwana”

lub „źle rozumiana” poprawność polityczna czy też wielokrotnie poddawana krytyce polityka wielokulturowości („multi-kulti”). Kryzys uchodźczy interpretowany jest przez rządzących przez pryzmat zagrożenia dla bezpieczeństwa i suwerenności państwa czy też zachowania tożsamości kulturowej również w oficjalnych dokumentach przyjętych przez Sejm. Zarówno w uchwale z kwietnia 2016 w sprawie polityki imigracyjnej Polski, jak i w uchwale w sprawie suwerenności RP z maja 2016 znaleźć można bezpośrednio odniesienia do selekcji uchodźców ze względu na ich sytuację rodzinną czy wyznanie (postulowali o szczególną ochronę dla kobiet i dzieci oraz mniejszości religijnych), czy do kwestii migracji jako głównego źródła niepokojów społecznych w Europie, pośrednio zagrażających również Polsce.

Trudno również zamknąć dyskusję o przyczynach wschodnioeuropejskiego braku solidarności z uchodźcami, wskazując jednoznacznie na różnice kulturowe i inny zestaw wyznaczanych wartości czy też jedynie na czynniki ekonomiczne. Samego kryzysu solidarności z uchodźcami na Wschodzie Europy nie powinno się bowiem postrzegać jedynie przez pryzmat odmienności kulturowych i słabego przywiązania Europy Wschodniej do wartości postmaterialnych. Ale nastrojom społecznym wtórują politycy, którzy wzmacniają postawy ksenofobiczne i odrzucające odmienności, postępując się retoryką obrony tożsamości europejskiej (przed odmiennymi religijnie migrantami/uchodźcami) i suwerenności państwa (w podejmowaniu decyzji o polityce migracyjnej). Dopóki polityczny wpływ na społeczną świadomość problemu uchodźczego będzie ograniczał się do radykalizowania już istniejących podziałów i podgrzewania antyimigranckich nastrojów, nie będziemy gotowi na rozwiązanie kryzysu uchodźczego.

BIBLIOGRAFIA

- Andersen, J. i T. Bjørklund, (1990). *Structural Changes and New Cleavages: the Progress Parties in Denmark and Norway*, „Acta Sociologica” (Taylor & Francis Ltd), ne 33 (3), s. 195–217.
- Cherubini, F. (2015). *Asylum Law in the European Union*. Oxford: Routledge.
- Chrzanowska, A., Mickiewicz, P., Stubik, K., Subko, J., Trylińska, A. (2016). *Na granicy. Raport z monitoringu dostępu do postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściach granicznych w Terespolu, Medyce i na lotnisku Warszawa Okęcie*. Warszawa: Stowarzyszenie Interwencji Prawnej.
- Czachór, Z. i A. Jaskulski (2016). *Polska wobec kryzysu migracyjnego w Europie, Analiza*. Warszawa: Instytut Obywatelski. Dokument dostępny na stronie http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2016/06/Analiza_Polska-wobec-kryzysu.pdf.
- Eurobarometr (2016). *Eurobarometr Spring 2016*.
- Europol (2016). *Migrant Smuggling Report. Joint Europol-Interpol Report*, Bruksela: Europol.
- Florczak, A. (2003). *Uchodźcy w Polsce: między humanitaryzmem a pragmatyzmem*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Foryś, A., Kosowicz, A i Fogaś, M. (2002). *Ochrona uchodźców w Polsce – między teorią a praktyką*. W: *Polski Raport Social Watch 2008. Czas na prawa*. Warszawa: Koalicja Karat.
- Freedman, J. (2015). *Gendering the International Asylum and Refugee Debate*. London: Palgrave Macmillan.
- Gross, J.T. (2015), East Europe Crisis of Shame, Project Syndicate, 13.09.2015. Online: <https://www.project-syndicate.org/commentary/eastern-europe-refugee-crisis-xenophobia-by-jan-gross-2015-09?barrier=true>
- Inglehardt, R. F. i P. Norris (2016). *Trump, Brexit and The rise of Populism: Economic have-nots and cultural backlash*, referat wygłoszony podczas konferencji sieci naukowej International Political Science Association, która odbyła się w dniach 23–28 maja w Poznaniu.
- Komisja Europejska (2015). *Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: natychmiastowe środki operacyjne, budżetowe i prawne w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji*. Bruksela: Komisja Europejska.
- Komisja Europejska (2016a). *Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation – Final Report*. Bruksela: Komisja Europejska.
- Komisja Europejska (2016b). *Zarządzanie kryzysem uchodźczym: Komisja przedstawia sprawozdanie z wdrażania oświadczenia UE-Turcja*. Bruksela: Komisja Europejska.
- Komisja Europejska (2016c). *Relocation and Resettlement – State of Play. 13 July 2016*. Bruksela: Komisja Europejska.
- Komisja Europejska (2016d). *Zakończenie reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego: w kierunku skutecznej, sprawiedliwej i humanitarnej polityki azylowej*. Bruksela: Komisja Europejska.
- Lavenex, S. (2001). *The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*. Aldershot: Ashgate.
- Lucas, E. (2015). *Refugees: Time for Eastern Europe to Show Generosity*, Center for European Policy. Online: <http://cepa.org/index/?id=a0ea4e0a2ec1bdc5625b3e941e7ab287>
- Mioduszevska, G. (2002). *Ochrona uchodźców: dziesiąta rocznica przystąpienia Polski do Konwencji Genewskiej*. Warszawa: Zarząd Obsługi Ministerstwa Spraw Zagranicznych.
- NIK (2015a). *Udzielanie przez organy administracji ochrony cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- NIK (2015b). *Pomoc społeczna dla uchodźców*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- Pogatsa, Z. (2016). *East Europe’s crisis of compassion*, openDemocracy, 25.01.2016.
- Phoung, C. (2004). *The international protection of internally displaced persons*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Szilárd, I. (2015). *Do East Europeans really feel less solidarity with refugees than West Europeans?*, „Political Critique”, 27.09.2015. Online: <http://politicalcritique.org/cee/hungary/2015/east-europeans-less-solidarity-refugees/>.
- Tamás, G. M. (2015). *The meaning of the refugee crisis*, Open Democracy 21.09.2015, online: <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/g-m-tamas/meaning-of-refugee-crisis>.

Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej to wspólne przedsięwzięcie Fundacji im. Friedricha Eberta i Fundacji Międzynarodowe Centrum ds. Badań i Analiz ICRA. Celem projektu jest popularyzacja progresywnych idei w obszarze polityki społecznej przy użyciu argumentów naukowych. Przewodnym motywem cyklu jest wielowymiarowa analiza polityki społecznej: w kontekście międzynarodowym, w stosunku do innych obszarów polityki publicznej oraz w różnych horyzontach czasowych. Każdemu tematowi poświęcane jest seminarium z gościem-ekspertem, które jest otwarte dla szerokiej publiczności, oraz ekspercka publikacja, zawierająca rekomendacje dla polityki społecznej.



www.icra.pl



www.feswar.org.pl

Wydawca:
Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce wspólnie
z Fundacją Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)

Nieodpłatna dystrybucja:
Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa
lub
Fundacja Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)
ul. Skarbka z Gór 132E/61, 03-287 Warszawa

© 2016 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa
www.feswar.org.pl

Wszelkie prawa zastrzeżone.
Komercyjne użycie materiałów wydanych przez Fundację im. Friedricha Eberta jest
zabronione bez pisemnej zgody Fundacji.

Redakcja: Maciej Kropiwnicki, Michał Polakowski, Dorota Szelewa, Bastian Sendhardt
Layout, skład i druk: MyWorks Studio, Warszawa

Autorzy ponoszą odpowiedzialność za swoje wypowiedzi zawarte w tej publikacji.
Wypowiedziane twierdzenia nie muszą w całości korespondować ze stanowiskiem Fundacji
im. Friedricha Eberta (Friedrich-Ebert-Stiftung).

Printed in Poland 2016

ISBN 978-83-64062-16-2

Publikacja została złożona czcionką Inder. Copyright (c) 2011 by Sorkin
Type Co (www.sorkintype.com), with Reserved Font Name "Inder".