

TRANSPOZYCJA DYREKTYWY USTANAWIAJĄCEJ MINIMALNE NORMY DOTYCZĄCE OSÓB UBIEGAJĄCYCH SIĘ O AZYL DO PRAWA POLSKIEGO

I

Przyjęcie w 1997 r., a następnie wejście w życie 1 maja 1999 r. traktatu amsterdamskiego¹ zapoczątkowało budowę wspólnego europejskiego systemu azylowego w ramach Unii Europejskiej. Jego prawną podstawą jest art. 63 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej,² nakazujący Radzie UE przyjęcie w ciągu 5 lat od chwili wejścia w życie traktatu amsterdamskiego środków dotyczących azylu,³ kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za badanie wniosku o azyl, złożonego przez obywatela państwa trzeciego w jednym z państw członkowskich, minimalnych norm w sprawie przyjmowania w państwach członkowskich osób ubiegających się o azyl, minimalnych norm dotyczących warunków, które powinni spełnić obywatele państw trzecich, by mogli ubiegać się o przyznanie statusu uchodźcy oraz minimalnych norm dotyczących procedur przyznania lub cofnięcia statusu uchodźcy w państwach członkowskich.

1 Dz.Urz. UE C 1997/340/1

2 Dz.Urz. UE C 2006/321 E/ 67.

3 Chodzi tutaj o status uchodźcy, nadawany zgodnie z Konwencją Genewską z 28 lipca 1951 r. (Dz.U. 1991, Nr 114, poz. 515) i Protokołem z 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. 1991, Nr 114, poz. 517.), a nie o azyl w rozumieniu art. 56 ust. 1 Konstytucji RP. W polskim prawie odróżnia się azyl, nadawany wyłącznie na mocy prawa wewnętrznego (art. 90–96 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP – tekst jednolity: Dz.U. 2006, Nr 234, poz. 1695), od statusu uchodźcy nadawanego zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi RP, choć według polskiej procedury określonej w ww. ustawie. W niektórych państwach UE azyl jest tożsamy ze statusem uchodźcy, a ubieganie się o ochronę międzynarodową oznacza ubieganie się o status uchodźcy. Należy też wziąć pod uwagę fakt, że wtórne prawo wspólnotowe, obok statusu uchodźcy, wprowadziło pojęcie ochrony subsydiarnej, którą może otrzymać obywatel państwa trzeciego nie zakwalifikowany jako uchodźca. Za przyznaniem ochrony subsydiarnej przemawia wcześniejsze doznanie lub obawa doznania poważnej krzywdy w kraju pochodzenia, polegającej na orzeczeniu kary śmierci lub wykonaniu egzekucji, torturach, nieludzkim lub poniżającym traktowaniu albo karaniu, poważnym i zindywidualizowanym zagrożeniu dla życia lub zdrowia, wynikającym z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego i ze względu na to ryzyko nie mogącego lub nie chcącego korzystać z ochrony kraju pochodzenia. Z tego względu w niniejszym opracowaniu, obok pojęcia „osoby ubiegającej się o status uchodźcy”, pojawia się także termin „osoba ubiegająca się o ochronę”, który powinien być rozumiany szerzej, ale należy jednak pamiętać, że wniosek obywatela państwa trzeciego zawsze będzie wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy. Jednakże decyzja podjęta w wyniku postępowania może być o różna – odmawiająca udzielenia jakiegokolwiek ochrony, przyznająca status albo ochronę subsydiarną. W prawie polskim może to być jeszcze zezwolenie na pobyt tolerowany.

Przyjęte 18 lutego 2003 r. rozporządzenie Rady nr 343/2003, ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego do rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, (tzw. Dublin II)⁴ w niewielkim stopniu odnosi się do praw osób ubiegających się o ochronę międzynarodową; podobnie jak i rozporządzenie Rady nr 2725 ustanawiające system identyfikacji Eurodac⁵. Kwestie praw obywateli państw trzecich, ubiegających się o status uchodźcy zostały uregulowane przede wszystkim w trzech dyrektywach, które mają zasadniczy wpływ na ich sytuację prawną i socjalną w jednym z państw UE. Owa „triada dyrektyw” składa się z przyjętej 27 stycznia 2003 r. dyrektywy Rady nr 2003/9, ustanawiającej standardy minimalne dla przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich UE⁶ (dalej zwanej dyrektywą recepcyjną), dyrektywy Rady nr 2004/83, ustanawiającej standardy minimalne dla uznawania obywateli państw trzecich i bezpaństwowców za uchodźców w rozumieniu konwencji genewskiej dotyczącej Statusu Uchodźców i Protokołu z 1967 r. lub uznawania ich za osoby potrzebujące ochrony międzynarodowej (dalej zwanej dyrektywą kwalifikacyjną)⁷ oraz dyrektywy Rady nr 2005/85 z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (dalej nazywanej dyrektywą proceduralną)⁸. Pozostałe akty prawne dotyczą spraw związanych ze stosowaniem w praktyce mechanizmu dublińskiego⁹ i praw finansowych¹⁰ lub określają minimalne standardy przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu cudzoziemców¹¹.

Uzgodnienie wspólnych minimalnych standardów w zakresie przyjmowania, kwalifikacji oraz procedur uchodźczych okazało się zadaniem niezwykle trudnym. Jest to oczywiste, gdyż każde z państw członkowskich ma inne tradycje, położenie geograficzne i regulacje prawne w zakresie przyjmowania cudzoziemców ubiega-

4 Dz.Urz. UE L 2003/50/1.

5 Dz.Urz. UE L 2000/316/1.

6 Dyrektywa 2003/9 ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl Dz.Urz. UE L 2003/31/18.

7 Dz.Urz. UE L 2004/304/12.

8 Dz.Urz. UE L 2005/326/13.

9 Rozporządzenie Komisji nr 1560/2003 z 2 września 2003 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady 343/2003, ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego do rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego. (Dz.Urz. L 2003/222/3).

10 Np. decyzje Rady UE i Komisji tworzące Europejski Fundusz Uchodźców – pierwsza decyzja z 28 września 2000 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (Dz.Urz. L 2000/252/12); Decyzja Komisji z 20 marca 2001 r. ustanawiająca szczegółowe zasady wykonania decyzji Rady 2000/596 (Dz.Urz. UE L 2001/95/27); Decyzja Rady UE nr 2004/904 z 2 grudnia 2004 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2005–2010 (Dz.Urz. L 2004/384/52).

11 Dyrektywa Rady nr 2001/55 z 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.Urz. UE 2001L 212/12). Grupa wysiedleńców, której sytuacja została uregulowana w tej dyrektywie, stanowi odrębną od osób ubiegających się o status uchodźcy kategorię obywateli państw trzecich i nie jest przedmiotem rozważań podjętych w niniejszym opracowaniu.

jących się o ochronę. Najszybciej osiągnięto kompromis w zakresie minimalnych standardów przyjmowania osób ubiegających się o status uchodźców. Dyrektywa recepcyjna została przyjęta 27 stycznia 2003 r., podczas gdy tekst dyrektywy kwalifikacyjnej przyjęto tuż przed upływem terminu wyznaczonego przez traktat amsterdamski (tj. 29 kwietnia 2004 r.), a w przypadku dyrektywy proceduralnej – pięcioletniego terminu w ogóle nie dotrzymano, gdyż została przyjęta w grudniu 2005 r.¹²

Nie oznacza to jednak, że transpozycja dyrektywy recepcyjnej nie była wyzwaniem dla państw członkowskich UE, a także dla kandydujących w tym czasie dziesięciu nowych państw UE. Można jednak stwierdzić, że dla nowych państw członkowskich UE implementacja postanowień dyrektywy w określonym przez nią terminie tzn. do 6 lutego 2006 r. była łatwiejsza niż dla państw „starej Unii”. Wynika to z faktu, że państwa kandydujące, starając się o przyjęcie do UE, musiały przygotowywać swe ustawodawstwo do wymogów stawianych nawet przez projekty unijnych aktów prawnych lub dyrektywy już przyjęte, ale jeszcze nie wymagające ich wdrożenia. Natomiast przykładem państwa „starej Unii”, które nie poradziło sobie z wymogami dyrektywy jest Austria, ukarana za brak transpozycji dyrektywy. 26 października 2006 r. w sprawie Komisja UE przeciwko Austrii, Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że „nie wprowadzając w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r., ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą”.¹³

Do grupy państw, które jeszcze przed 1 maja 2004 r. podejmowały kroki, aby sprostać wymogom dyrektywy recepcyjnej, a następnie kontynuowały ten proces, należy właśnie Polska. Celem niniejszego opracowania jest zatem zbadanie, czy i w jakim stopniu postanowienia dyrektywy zostały transponowane do polskiego prawa oraz czy cel dyrektywy został osiągnięty w praktyce.

II

Artykuły od 1 do 4 dyrektywy recepcyjnej zawierają podstawowe definicje, określają jej cel oraz zakres podmiotowy (dyrektywa ma zastosowanie do obywateli państw trzecich, nieobjętych ochroną tymczasową). Zawierają także klauzulę pozwalającą na przyjmowanie przez państwa bardziej korzystnych przepisów.

Kolejne postanowienia stawiają już konkretne wymogi państwom członkowskim. I tak, art. 5 wymaga, aby osoby ubiegające się o status uchodźcy w termi-

12 Natomiast państwa członkowskie są zobowiązane dostosować do niej swoje prawo wewnętrzne do dnia 1 grudnia 2007 r., a w zakresie pomocy prawnej do 1 grudnia 2008 r.

13 Sprawa Sprawa C-102/06. Wyrok opublikowany w Dz.Urz. UE C 2006/96.

nie nieprzekraczającym 15 dni od złożenia wniosku, były informowane o ich prawach i obowiązkach, a także o organizacjach pozarządowych lub grupach osób, które świadczą pomoc osobom ubiegającym się o ochronę w zakresie ochrony zdrowia lub pomocy prawnej¹⁴. Art. 5 ust. 2 wymaga, aby informacje były przekazywane na piśmie, jeśli to możliwe w języku prawdopodobnie zrozumiałym (a więc niekoniecznie ojczystym) dla cudzoziemca. Jeśli sytuacja tego wymaga, takie informacje mogą być przekazywane ustnie.

Transpozycji tego przepisu dokonano nowelą ustawy z 13 czerwca 2003 r. o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (w skrócie ustawa o udzielaniu ochrony), przyjętą 22 kwietnia 2005 r. Art. 22 ustawy nakazuje pouczenie cudzoziemca w języku dla niego zrozumiałym i wypełnia obowiązek nałożony przez dyrektywę. Co więcej, polski standard jest nawet wyższy, gdyż polskie prawo gwarantuje pouczenie w języku „zrozumiałym”, a nie „prawdopodobnie zrozumiałym”. Należy dodać, że sprawy dotyczące dostarczania informacji mają wymiar przede wszystkim praktyczny i finansowy, gdyż dotyczą tłumaczeń informatorów i broszur oraz odpowiedniej organizacji ośrodków, w których przebywają cudzoziemcy¹⁵. Szczęśliwie, w znakomitej większości grupy cudzoziemców ubiegających się o ochronę w Polsce to grupy dość jednorodne językowo. O status uchodźcy ubiegają się przede wszystkim obywatele Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej.

Należy też przyznać, że polskie prawo w art. 32 ustawy o udzielaniu ochrony i praktyka spełniają wymóg zawarty w art. 6 dyrektywy dotyczący wydawania dokumentów. Cudzoziemcy, którzy składają wnioski o nadanie statusu uchodźcy, otrzymują „zaświadczenie tożsamości cudzoziemca”. I w tym przypadku standard polski jest wyższy, gdyż cudzoziemcy otrzymują dokument zazwyczaj natychmiast, a nie w ciągu trzech dni, na co pozwala dyrektywa.

W art. 7 dyrektywa reguluje z kolei kwestie związane z pobytem i poruszaniem się cudzoziemca po terytorium państwa, w którym ubiega się o ochronę. Dyrektywa pozwala państwom na ograniczenie (przy respektowaniu prawa do poszanowania życia prywatnego) obszaru państwa, po którym cudzoziemcy mogą się swobodnie poruszać. Takie ograniczenia stosują państwa o federalnej strukturze. Jest to związane z rozlokowaniem cudzoziemców, np. w poszczególnych niemieckich landach i finansowaniu ich pobytu przez landy, a nie rząd federalny. W przypadku Polski nie może być mowy o takim rozwiązaniu i teoretycznie cudzoziemcy, ubiegający się o ochronę międzynarodową w Polsce, mogą swobodnie wybrać miejsce zamiesz-

14 Warto też dodać, że lista organizacji pozarządowych działających na rzecz cudzoziemców ubiegających się o ochronę stale się wydłuża, obecnie (maj 2007) Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców publikuje listę dwudziestu ośmiu organizacji pozarządowych pomagających osobom ubiegającym się o status uchodźcy – zob. www.uric.gov.pl – strona internetowa Urzędu.

15 Np. umieszczenie osób mówiących tym samym językiem w jednym ośrodku.

kania, o ile nie starają się o miejsce w ośrodku dla osób ubiegających się o status uchodźcy. Wtedy są kierowani do konkretnego ośrodka. Tak więc względy praktyczne wpływają na swobodę wyboru miejsca pobytu. Ośrodki pobytowe nie mają charakteru zamkniętego, o czym świadczy chociażby regulamin pobytu w ośrodku¹⁶, ale trudno sobie wyobrazić, że cudzoziemcy niemający środków na pokrycie kosztów pobytu i mieszkający w ośrodku, będą swobodnie podróżowali po całym kraju.

Należy uznać, że Polska spełnia standard zawarty w art. 6 dyrektywy, choć brak stosownych przepisów odkreślających zasady czasowego opuszczania ośrodków i tryb podejmowania decyzji tych sprawach. Wydaje się bowiem, że nie chodzi tutaj o przypadki, kiedy cudzoziemiec samowolnie opuszcza ośrodek, które zostały uregulowane m.in. w art. 65 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Nie ulega wątpliwości, że w sytuacjach ubiegania się o status uchodźcy szczególnie trudne jest zagwarantowanie jedności rodziny, zaś problem jedności rodziny pojawia się w różnych aspektach i na każdym etapie ubiegania się o ochronę. Kwestia ta pojawi się na przykład bezpośrednio po przyjeździe do kraju goszczącego, np. w związku z zatrzymaniem z powodu nielegalnego wjazdu i umieszczeniem członków rodziny w wydzielonej strefie lub ośrodku strzeżonym. Pojawia się problem kontaktu z rodziną, zarówno tą zatrzymaną, jak i pozostałą w kraju pochodzenia lub na wolności. Natomiast w momencie składania wniosku istotne znaczenie ma możliwość złożenia wspólnego wniosku przez małżonków, także w imieniu małoletnich dzieci. Nie mniej ważne są kwestie związane z umieszczeniem rodziny w ośrodku recepcyjnym. Dotyczy to zarówno wspólnego zakwaterowania, jak i zezwolenia na dalsze zamieszkanie z rodziną po otrzymaniu przez jednego z jej członków negatywnej decyzji, jeśli wobec pozostałych członków rodziny decyzja taka jeszcze nie zapadła i nadal pozostają w procedurze. Z drugiej strony konieczne jest objęcie statusem członków rodziny w sytuacji, gdy wnioskujący został uznany za uchodźcę. Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego jest ściśle związane prawem do zdrowia, mieszkania, a nawet wyżywienia (jeśli np. wziąć pod uwagę religijne zakazy i nakazy spożywania określonych pokarmów oraz tradycje wspólnych posiłków). Uwłaczające godności, nieakceptowalne warunki życia (np. w zamkniętych ośrodkach albo gdzie rodzinom nie zagwarantowano minimum prywatności¹⁷) mogą bez wątpienia stanowić naruszenie poszanowania życia prywatnego i rodzinnego i nie pozwalają na tworzenie się normalnych więzi emocjonalnych pomiędzy członkami rodziny oraz osobami pozostającymi poza nią. Można się spotkać z poglądem, że do pewnego stopnia prawo do poszanowania życia prywatnego obej-

16 Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 12 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu pobytu w ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. (Dz.U. 2003, Nr 146, poz. 1425).

17 Zob. H. Grzymała-Moszczyńska, *Uchodźcy. Podręcznik dla osób pracujących z uchodźcami*. Kraków 2000, s. 49; *Guzzardi przeciwko Włochom* – skarga 7367/76, wyrok z 6 listopada 1980 r.

muje także prawo do ustanawiania i rozwijania wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi osobami, zwłaszcza w sferze emocjonalnej, a także prawo rozwijania i realizowania własnej osobowości.¹⁸

Wymóg zagwarantowania jedności rodziny został zawarty w art. 8 dyrektywy, który zobowiązuje państwo członkowskie do przyjęcia odpowiednich środków pozwalających na utrzymanie jedności danej rodziny obecnej na jego terytorium, w sytuacjach, gdy zakwaterowanie jest zapewniane przez państwo (np. w ośrodkach recepcyjnych). Ponadto, w art. 14 dyrektywa zobowiązuje państwa do zagwarantowania ochrony życia rodzinnego w sytuacji, gdy państwo goszczące zapewnia zakwaterowanie w na czas weryfikacji wniosku złożonego na granicy, a następnie w czasie pobytu w ośrodkach recepcyjnych (gdzie powinien być zagwarantowany odpowiedni poziom życia), a także tam, gdzie państwo goszczące pozwala aplikującym cudzoziemcom na wynajęcie domów, mieszkań lub pomieszczeń w hotelach zaadaptowanych na ich potrzeby.

Polskie prawo i praktyka wypełniają standard w tym zakresie. Świadczą o tym art. 17 i 60 obecnie obowiązującej ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, a także odpowiednie przepisy rozporządzenia dotyczącego regulaminu pobytu w ośrodku dla osób ubiegających się o status uchodźcy (m.in. par. 5 ust. 1). W znakomitej większości cudzoziemcy są zakwaterowani w ośrodkach – centralnym w Dębaku lub w 17 ośrodkach pobytowych usytuowanych w Warszawie, jej okolicach lub we wschodniej części Polski. Rodziny, jeśli to tylko możliwe, są kwatrowane razem.

W maju 2007 r. 4148 osób było objętych pomocą dla osób ubiegających się o status uchodźcy z czego 548 cudzoziemców z różnych względów pozostawało poza ośrodkami, korzystając z ekwiwalentu pieniężnego na mieszkanie i wyżywienie¹⁹. Warto podkreślić, że w projekcie ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony w wersji z 14 marca 2007 r.²⁰ zawarto przepis stwierdzający jasno, że pomoc socjalna może być udzielana w postaci świadczenia pieniężnego, w przypadku gdy wymagają tego względy organizacyjne albo jest to niezbędne do ochrony i utrzymania więzi rodzinnych²¹, a więc w polskim prawie wyraźnie określono związek pomiędzy warunkami zakwaterowania i jednością rodziny.

Standard pomocy socjalnej, w tym sprawy związane z zakwaterowaniem, został ustalony w art. 14 dyrektywy. Obejmuje on wiele wariantów, np. zakwatero-

18 Pogląd sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, J. Martensa, wyrażony w wyroku w sprawie Beldjoudi przeciwko Francji, skarga nr 12083/86, wyrok z 26 marca 1992 r.

19 Informacja uzyskana z Biura Organizacji Ośrodków URiC (maj 2007).

20 Tekst projektu w posiadaniu autorki, dzięki uprzejmości URiC (kwiecień 2007).

21 Art. 1 projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu ochrony wprowadza cały nowy rozdział II ustawy z nową numeracją – nowy odpowiedni przepis to art. 72 ust. 1 pkt 3. W związku z tym, w kolejnych przypadkach, numer artykułu zmienionej ustawy będzie poprzedzany znakiem [1], np. art. [1] 72 ust. 1 pkt 3.

wania i sposobu udzielania pomocy materialnej i dlatego można przyjąć, iż Polska spełnia wymagania stawiane przez dyrektywę. Z drugiej strony, kwestia oceny oferowanego standardu świadczeń jest sprawą bardzo subiektywną i zazwyczaj oferowany standard wydaje się cudzoziemcom zbyt niski lub proponowany w innej formie niż by sobie tego życzyli.

Zakres pomocy jest ustalony w ustawie. Projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu ochrony w sposób jeszcze bardziej szczegółowy niż ustawa w jej wersji z 2003 r. i 2005 r. określa rodzaj i sposób przyznawania pomocy²². Z jednej strony jest to wynik doświadczeń organów udzielających pomocy, a z drugiej – dążenie do uregulowania możliwie jak największej liczby przypadków związanych m.in. z nagłym wzrostem liczby cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy.

Art. 9, art. 13, a zwłaszcza art. 15 dyrektywy, ustanawiają standard w zakresie opieki medycznej. Transpozycja art. 15 dyrektywy nastąpiła przede wszystkim poprzez nowelizację art. 67 ustawy o udzielaniu ochrony w kwietniu 2005 r. Odpowiednikiem tego przepisu w projekcie ustawy zmieniającej ustawę o udzielaniu ochrony jest art. [1] 73 projektu, stanowiący, że opieka medyczna obejmuje świadczenia opieki zdrowotnej w zakresie, w jakim osobom objętym obowiązkowym lub dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym przysługuje prawo do świadczeń na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²³, z wyłączeniem leczenia uzdrowiskowego.

Formalnie więc, polski standard jest wyższy od wymaganego, gdyż dyrektywa wymaga zagwarantowania „niezbędnej pomocy”, a w Polsce cudzoziemiec ma możliwość skorzystania z wyższego standardu niż wymagany, nie ograniczonego wyłącznie do niezbędnej pomocy.

Z drugiej strony należy mieć na względzie różnice w oferowanej pomocy medycznej pomiędzy krajami UE, nie tylko natury formalnej, ale także związane z jakością usług.

22 Zgodnie z art. [1] 71.1. projektu, pomoc socjalna obejmuje pomoc udzielaną w ośrodku, w tym: zakwaterowanie, całodzienne wyżywienie zbiorowe lub ekwiwalent pieniężny w zamian za wyżywienie, kieszonkowe na drobne wydatki osobiste, stałą pomoc pieniężną na zakup środków czystości i higieny osobistej, jednorazową pomoc pieniężną lub bony towarowe na zakup odzieży i obuwia, naukę języka polskiego i podstawowe materiały niezbędne do nauki tego języka, pomoce dydaktyczne dla dzieci korzystających z nauki i opieki w publicznych placówkach, szkołach podstawowych, gimnazjach lub szkołach ponadgimnazjalnych, pokrycie, w miarę możliwości, kosztów zajęć pozalekcyjnych i rekreacyjno-sportowych dzieci, finansowanie przejazdu środkami transportu publicznego w celu wzięcia udziału w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy lub w celu leczenia lub poddania się szczepieniom ochronnym lub w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach. Po drugie, może być to pomoc udzielana poza ośrodkiem polegająca na wypłacie świadczenia pieniężnego na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem kosztów opieki medycznej. Ponadto całodzienne wyżywienie zbiorowe, z którego korzysta małoletnie dziecko, powinno być dostosowane do jego wieku. Ekwiwalent pieniężny przysługuje w zamian za wyżywienie dziecka do ukończenia przez nie 3 lat lub dziecka uczęszczającego do przedszkola, szkoły podstawowej, gimnazjum lub szkoły ponadgimnazjalnej.

23 Dz.U. Nr 210, poz. 2135, z późn. zm.

Największą zmianą, jaką spowodowała dyrektywa w polskim standardzie przyjmowania cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy, było przyznanie cudzoziemcom – obywatelom państw trzecich pozostających w procedurze – prawa do ubiegania się o zezwolenie na pracę w świetle ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁴. W tym przypadku skopiowano rozwiązanie przyjęte w art. 11 dyrektywy i zgodnie z obecnie obowiązującym art. 30a, cudzoziemiec uzyskuje takie prawo, jeśli po upływie roku od dnia złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy organ pierwszej instancji nie wydał decyzji w jego sprawie, a on sam nie przyczynił się do przedłużenia postępowania. Zazwyczaj w praktyce postępowania w pierwszej instancji kończą się przed upływem jednego roku. Zresztą polska ustawa (oraz projekt ustawy zmieniającej), jak i dyrektywa proceduralna, wymagają zakończenia postępowania w pierwszej instancji w ciągu 6 miesięcy. Z tego względu wydaje się logiczna zmiana okresu, po którym cudzoziemiec może ubiegać się o zezwolenie na pracę z jednego roku do 6 miesięcy, co zaproponowano w projekcie ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu ochrony (art. [1] 36 projektu). Warto dodać, że dyrektywa zawiera art. 12 mający charakter fakultatywny, który stanowi, że państwa mogą zezwolić cudzoziemcom w procedurze na dostęp do kształcenia zawodowego bez względu na to, czy mają oni dostęp do rynku pracy. W polskim prawie brak przepisów odzwierciedlających ten standard, jednakże jeśli cudzoziemiec ubiegający się o status uchodźcy uzyska prawo do ubiegania się o zezwolenie na pracę, to uzyskuje takie same uprawnienia, jak inni obywatele państw trzecich w zakresie szkolenia związanego z podejmowaniem lub wykonywaniem pracy.

Należy zauważyć, że brak także regulacji dotyczącej redukcji świadczeń, w sytuacji, kiedy cudzoziemiec otrzymuje niewielkie, niewystarczające na pokrycie kosztów utrzymania rodziny, wynagrodzenie z tytułu legalnie wykonywanej pracy. Z drugiej jednak strony, rzetelne określenie wkładu, jaki powinien wnieść pracujący cudzoziemiec, wydaje się być zadaniem niezwykle trudnym. Ponadto takich osób jest jednak niewiele, gdyż fakt otrzymania zezwolenia na pracę nie jest jednoznaczny z podjęciem pracy, a poza tym, decyzja w pierwszej instancji jest zazwyczaj podejmowana w ciągu roku. Sytuacja może się zmienić, gdy zastosowanie będzie miał półroczny termin, o którym mowa w projekcie ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

W omawianej dyrektywie szczególnie dużo miejsca poświęcono nauce i kształceniu małoletnich. Jest to oczywiste, gdyż prawo do nauki jest niezbędnym narzędziem pozwalającym na realizowanie pozostałych praw człowieka, umożliwiającym wyjście z ubóstwa i pełny udział w życiu społecznym²⁵. Jest bowiem oczywiste, że

24 Dz.U. 2004 r. Nr 99, poz. 1001, z późn. zm.

25 Takie stanowisko wyraził Komitet Praw Gospodarczych Społecznych i Kulturalnych w komentarzu ogólnym nr 13 (ICESCR General Comment no. 13.).

korzystanie z takich osobistych i politycznych praw, jak prawo do uzyskiwania informacji, wypowiedzi, gromadzenia się i stowarzyszania, prawo do udziału w wyborach lub dostępu do urzędów, jest uwarunkowane przez możliwość realizacji prawa do nauki. Podobnie niektóre prawa gospodarcze, społeczne, takie jak np. prawo wyboru zatrudnienia, brania udziału w życiu kulturalnym kraju lub czerpania korzyści z postępu naukowego i technicznego, mogą być w pełni realizowane dopiero po osiągnięciu przynajmniej podstawowego poziomu wykształcenia²⁶. Z aktów powszechnego prawa międzynarodowego nie wynikają żadne ograniczenia ze względu na obywatelstwo czy kraj pochodzenia, które uniemożliwiłyby dostęp do szkolnictwa podstawowego²⁷. Kluczowe znaczenie dla omawianej problematyki mają oczywiście przepisy Konwencji Praw Dziecka²⁸. Na jej mocy państwa – strony zostały zobowiązane do uznania prawa dziecka do nauki, uczynienia szkolnictwa podstawowego bezpłatnym oraz do podjęcia kroków w celu rozwoju i dostępności wyższych form edukacji (art. 28).

Prawo do nauki gwarantuje także art. 2 Protokołu dodatkowego z 1952 r. do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²⁹, zgodnie z którym nikt, a więc także ubiegający się o status uchodźcy cudzoziemiec, nie może być pozbawiony prawa do nauki. W europejskiej literaturze przedmiotu pojawił się pogląd, iż prawo do pobierania nauki w zakresie szkoły podstawowej ma tak fundamentalne znaczenie, że przysługuje ono nawet cudzoziemcom, którzy nie mają zalegalizowanego pobytu na terytorium państw stron konwencji³⁰.

W porównaniu z odpowiednimi przepisami prawa międzynarodowego, tak powszechnego, jak i regionalnego, dyrektywa recepcyjna wymaga wyższego standardu w zakresie nauczania i kształcenia małoletnich. W art. 10 dyrektywa stanowi, że państwa członkowskie powinny zagwarantować niepełnoletnim dzieciom osób ubiegających się o status uchodźcy oraz małoletnim samodzielnie ubiegającym się o status uchodźcy, dostęp do systemu nauczania na podobnych warunkach, jak ma to miejsce w przypadku obywateli danego państwa. Pobieranie nauki powinno trwać dopóty, dopóki nie zostaną podjęte wobec ich rodziców lub ich samych środki mające na celu wydalenie. Nauka może być organizowana w ośrodkach recepcyjnych. Każde państwo członkowskie może przyjąć przepisy pozwalające na dostęp do na-

26 M. Nowak, *The Right to Education*, (w:) A. Eide (red.) *Economic, Social and Cultural Rights*. The Hague 2001, s. 245.

27 Obok art. 13 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Dz.U. 1977 Nr 38, poz.169), najistotniejsza wydaje się Konwencja UNESCO w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty z 1960 r. Art. 3e Konwencji wymaga od państw umożliwienia cudzoziemcom zamieszkującym na terytorium danego kraju takiego samego dostępu do edukacji, jak swym własnym obywatelom. Choć z drugiej strony, zgodnie z art. 3c, zasada niedyskryminacji w zakresie opłat, stypendiów i innych form pomocy dla uczniów obowiązuje wyłącznie wśród własnych obywateli. Dz.U. 1964, Nr 40, poz. 268.

28 Dz.U. 1991, Nr 120, poz. 526.

29 Dz.U.1995, Nr 36, poz. 175.

30 P. van Dijk, G.J.H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Deventer 1998, s. 654.

uki jedynie w ramach szkolnictwa państwowego. Osobami uprawnionymi do pobierania nauki są osoby, które nie były pełnoletnie w momencie składania wniosku o nadanie statusu uchodźcy (przez nich samych, bądź ich rodziców), jednakże fakt osiągnięcia pełnoletności nie może skutkować odmową możliwości kontynuowania nauki. Małoletni powinien mieć zagwarantowany dostęp do nauki w ciągu trzech miesięcy od daty wystąpienia o status uchodźcy³¹. Okres ten może zostać przedłużony do jednego roku, w sytuacji gdy małoletniemu zapewnia się inne rodzaje kształcenia (np. gdy uczy się języka lub uczęszcza na zajęcia wyrównawcze), które pozwolą mu na późniejsze korzystanie z systemu nauczania. Art. 10 pozwala, w przypadku braku możliwości realizacji opisanych standardów, ze względu na specyficzną sytuację małoletniego (a więc nie z powodów leżących po stronie państwa, w sytuacjach gdy np. małoletni jest niepełnosprawny), na zaoferowanie mu innych form kształcenia.

Z punktu widzenia małoletnich, nakazanie państwowemu zagwarantowania dzieciom cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy i małoletnim pozostającym w procedurze możliwości pobierania bezpłatnej nauki w zakresie szkoły ponadgimnazjalnej, jest główną zaletą dyrektywy i znacznie przewyższa standardy powszechne. Należy podkreślić, że obok uzyskania prawa do ubiegania się o pracę, prawo do pobierania nauki na poziomie szkoły ponadgimnazjalnej jest największą zmianą, jaką spowodowała dyrektywa recepcyjna w polskim prawie. Nowelą z 22 kwietnia 2005 r. zmieniono art. 94a ust. 2 pkt 10 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty³², zgodnie z którym dzieci osób ubiegających się o status uchodźcy, tak jak i małoletni bez opieki, są traktowani w dostępie do oświaty na tych samych zasadach jak i obywatele polscy.

Kwestia kształcenia tej grupy cudzoziemców jest związana z szeregiem problemów natury praktycznej, związanej głównie z organizacją roku szkolnego (na przykład, gdy cudzoziemcy przyjeżdżają w trakcie roku szkolnego, a testy kwalifikujące na odpowiedni poziom nauki są przeprowadzane dwa razy do roku), z koniecznością organizowania lekcji języka polskiego, co umożliwi im efektywne uczestnictwo w lekcjach prowadzonych w języku polskim³³. Należy także być świadomym innych problemów związanych z organizacją nauki dla tej grupy małoletnich, np. brak pieniędzy w budżetach samorządów na zajęcia wyrównawcze, albo niechęć rodziców do posyłania dzieci do szkoły, gdyż rodzice uważają, że są w Polsce jedynie

31 Dyrektywa nie reguluje sytuacji, kiedy małoletni przebywa w strzeżonym ośrodku, w areszcie lub innym miejscu, gdzie jego wolność jest ograniczona w związku z nielegalnym wjazdem. W tej sytuacji należy mieć nadzieję, że zatrzymanie potrwa krócej niż wspomniane trzy miesiące, ale jak wiadomo, proponowane przepisy dotyczące zatrzymania są nieprecyzyjne. Nic oczywiście nie stoi na przeszkodzie zorganizowaniu nauki także w takich miejscach.

32 Dz.U. 2004, Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

33 Zob. A. Jasiakiewicz, W. Klaus, Raport z monitoringu realizacji obowiązku szkolnego przez małoletnich cudzoziemców, przebywających w ośrodkach dla uchodźców. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2005.

przejściowo, a ich celem są inne państwa UE. Jeszcze inną kwestią jest przyjmowanie dzieci uchodźczych, nierzadko różniących się rasą, religią i zachowaniem, przez społeczność lokalną. Łatwo można sobie wyobrazić małą szkołę, w której nagle pojawia się spora liczba uczniów nieznających dobrze języka polskiego i protesty polskich rodziców przeciwko obniżaniu poziomu nauczania w szkole.

Pomimo różnorodnych problemów, o ile w 2005 r. do szkół uczęszczało ok. 50% dzieci osób ubiegających się o status uchodźcy, to rok szkolny 2006/2007 rozpoczęło aż 88%. Można więc odnotować znaczny postęp w tym zakresie³⁴.

Problematicznym wydaje się dostęp do nauki dzieci, które przebywają w ośrodkach zamkniętych – deportacyjnych lub w ośrodkach tzw. „szybkiej ścieżki” (takich jak np. Oakington w Wielkiej Brytanii)³⁵. Generalnie dyrektywa nie reguluje sytuacji, kiedy cudzoziemiec przebywa w strzeżonym ośrodku, w areszcie albo innym miejscu, gdzie jego wolność jest ograniczona w związku z nielegalnym wjazdem. Z drugiej strony, zgodnie z art. 10 dyrektywy, dziecko, którego rodzice pozostają w procedurze (lub ono samo w przypadku małoletniego bez opieki), nie może być pozbawione nauki przez okres dłuższy niż trzy miesiące. Okres ten może być przedłużony do jednego roku, o ile małoletni będzie miał zapewnione inne formy kształcenia. W polskich aresztach deportacyjnych i ośrodku strzeżonym dla cudzoziemców nie jest organizowana nauka, pomimo to należy uznać, że Polska wypełnia standard przewidziany w art. 10 dyrektywy. Po pierwsze, małoletni cudzoziemcy bez opieki nie są umieszczani w ośrodkach zamkniętych lub w aresztach deportacyjnych. Po drugie, jeżeli cudzoziemiec wjechał do Polski nielegalnie, sąd wydaje postanowienie o umieszczeniu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub w areszcie w celu wydalenia na okres 30 dni. Jeśli cudzoziemiec, przebywając w strzeżonym ośrodku, składa wniosek o status uchodźcy, sąd przedłuża okres pobytu w areszcie lub ośrodku strzeżonym o 90 dni (art. 41 ustawy o udzielaniu ochrony). W świetle tych terminów, Polska formalnie dotrzymuje tych terminów, ale faktem jest, że brak przepisów dotyczących dostępu do nauki na poziomie podstawowym osób w ośrodkach zamkniętych może okazać się problematyczny w świetle traktatów z zakresu praw człowieka. Warto dodać, że według projektu nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, zatrzymanie nie będzie w ogóle zastosowane, jeśli wnioskodawca lub osoba, w imieniu której wnioskodawca występuje, nielegalnie przekroczyli lub usiłowali przekroczyć granicę, ale przybyli bezpośrednio z terytorium, na którym istnieją okoliczności uzasadniające ich obawę przed prześladowaniem lub doznaniem poważnej krzywdy. Podobnie zatrzymanie nie będzie miało miejsca, jeśli cudzoziemiec wjechał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przebywa na tym terytorium bez zezwolenia, ale wniosek o nadanie statusu uchodźcy złożony

34 Informacja Biura Organizacji Ośrodków, maj 2007.

35 Jest to ośrodek zamknięty. Jest on w stanie przyjąć 13 tys. osób wnioskujących o status uchodźcy. Umieszczenie w takim ośrodku ma ułatwić i przyspieszyć podjęcie decyzji w ich sprawie.

niezwłocznie i przedstawi wiarygodne przyczyny nielegalnego wjazdu lub pobytu (art. [1] 87 projektu)³⁶.

Kolejną grupę przepisów dyrektywy stanowią przepisy dotyczące osób ze szczególnymi potrzebami (rozdział IV dyrektywy). Wśród tych osób szczególne miejsce zajmują małoletni bez opieki.

W art. 18 ust. 2 dyrektywa nakłada na państwa obowiązek umożliwienia wszystkim małoletnim rehabilitacji, jeśli są ofiarami jakiegokolwiek formy wykorzystywania, zaniedbania, tortur lub okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania, albo jeśli cierpiali z powodu konfliktów zbrojnych. Państwa członkowskie powinny zapewnić, (tam, gdzie to konieczne) odpowiednią, na wysokim poziomie pomoc psychologiczną.

Dyrektywa zawiera też szczególne przepisy dotyczące małoletnich bez opieki (art. 19). W ich przypadku państwa członkowskie zostały zobowiązane do przyjęcia tak szybko, jak to tylko możliwe, środków zapewniających im niezbędną reprezentację przez opiekuna prawnego, lub tam, gdzie to niezbędne, przez organizację powołaną do opieki nad małoletnimi. Możliwa jest także inna, odpowiednia forma reprezentacji. Władze powinny regularnie oceniać podejmowane w tym zakresie kroki. Od momentu wpuszczenia małoletniego na terytorium państwa goszczącego aż do momentu, kiedy jest zobowiązany do jego opuszczenia, powinien on zostać umieszczony wraz z dorosłymi krewnymi, w rodzinie zastępczej, w ośrodkach dostosowanych do recepcji małoletnich lub w innych przystosowanych do tego miejscach. Istnieje także możliwość zakwaterowania osób w wieku lat szesnastu i starszych w ośrodkach dla dorosłych. Dyrektywa stanowi, że tak dalece, jak to tylko możliwe, rodzeństwa nie należy rozdzielać. W tej kwestii, należy brać pod uwagę interes dziecka, a także jego wiek i stopień dojrzałości. Natomiast zmiany jego miejsca zamieszkania powinny być ograniczone do minimum.

Zgodnie z dyrektywą, chroniąc zabezpieczenie najlepszego interesu dziecka, państwa członkowskie powinny, tak szybko, jak to tylko możliwe, podejmować kroki w celu odnalezienia członków rodziny małoletniego. Poszukiwania w pewnych sytuacjach mogą grozić małoletniemu lub jego najbliższemu utratą życia lub wolności, więc dyrektywa nakazuje zachowanie dyskrecji organom państwa goszczącego w czasie zbierania potrzebnych do zrealizowania celu informacji.

Należy uznać, że Polska formalnie spełniła wymagany standard, zanim dyrektywa stała się wymagalna, a nawet przed wejściem Polski do UE, na co bez wąt-

36 Warto przy okazji dodać, że w projekcie ustawy inaczej określono okres zatrzymania. Zgodnie z art. [1] 89 projektu, sąd wydaje postanowienie o umieszczeniu wnioskodawcy lub osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje, w strzeżonym ośrodku lub w areszcie w celu wydalenia, na okres od 30 do 60 dni. Przedłużenie zatrzymania cudzoziemca, który ma być deportowany, ale złożył wniosek o ochronę, pozostało bez zmian (90 dni).

pienia miały wpływ uwagi Komitetu Praw Dziecka³⁷ do polskiego raportu okresowego, złożonego w 1999 r.³⁸ W swojej ocenie Komitet podniósł m.in., że państwo polskie powinno podjąć kroki zmierzające do zagwarantowania, aby w postępowaniu w większym stopniu uwzględniano opinię małoletnich, niezwłocznie ustanawiano prawnych opiekunów dla małoletnich ubiegających się o status uchodźcy i nie umieszczano ich w miejscach, gdzie przebywają także młodociani przestępcy. Ustawa przyjęta 13 czerwca 2003 r. w pełni odpowiada uwagom Komitetu, a jednocześnie jej art. 47 do 52 spełniają standard przewidziany w omawianej dyrektywie.

Warto dodać, że kolejne projektowane zmiany będą dotyczyły także sytuacji małoletniego. Zgodnie z obowiązującą ustawą małoletni bez opieki do 13 roku życia, byli umieszczani w placówce wychowawczo–opiekuńczej, a starsi w ośrodkach dla osób ubiegających się o status uchodźcy. Projektowana zmiana ujednocila sytuację małoletnich i wszyscy będą umieszczani w odpowiednich placówkach (art. [1] 61 projektu), co jednocześnie rozwiąże problem opiekunów faktycznych, którymi są pracownicy tych placówek, a nie specjalnie wyznaczani pracownicy socjalni. Takie rozwiązanie gwarantuje także bliższy kontakt z podopiecznymi.

Jak w każdym innym przypadku, w związku z sytuacją małoletnich bez opieki, pojawia się szereg praktycznych problemów, takich jak zapewnienie pomocy psychologicznej w języku zrozumiałym dla małoletniego (np. w języku czeczeńskim) albo poszukiwanie rodzin małoletnich bez opieki, które pozostały poza granicami Polski. Ten ostatni wymóg jest szczególnie trudny do wypełnienia, zważywszy na trudne do przewidzenia koszty takich poszukiwań oraz zakaz ujawniania danych ubiegającego się o status uchodźcy władzom jego kraju pochodzenia, gdyż mogłoby to narazić małoletniego lub jego rodzinę na prześladowania.

Nie można powiedzieć, że polskie normy nie spełniają wymogu standardu przyjmowania innych niż małoletni osób o szczególnych potrzebach. Jednakże z wyjątkiem osób, wobec których istnieje domniemanie, że były poddane przemocy fizycznej lub psychicznej oraz niepełnosprawnych, ustawa nie reguluje szczególnie sytuacji innych grup cudzoziemców o szczególnych potrzebach, które wymienia dyrektywa, tj. osoby starsze, kobiety ciężarne, rodzice samotnie wychowujący dzieci. Jednakże ich sytuacja jest uwzględniana, jeśli spojrzymy na regulamin pobytu w ośrodku albo przepisy o pomocy medycznej. Pomimo innego, bardziej ogólnego, podejścia do problemu osób o szczególnych potrzebach, należy przyznać, że standard wymagany w dyrektywie został osiągnięty.

Dyrektywa recepcyjna nie zawiera standardu dotyczącego sposobu i poziomu udzielania pomocy prawnej osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową;

37 Committee on the Rights of the Child. Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention. Concluding observations: Poland. CRC/C/15/Add.194. 30 October 2002.

38 Drugi Raport okresowy z 2.12.1999 r., (CRC/C/70/Add.12).

Wymaga jedynie, aby cudzoziemcy uzyskali informację o organizacjach lub osobach świadczących taką pomoc i aby UNHCR oraz organizacje pozarządowe miały dostęp do ośrodków, w których przebywają cudzoziemcy lub aby cudzoziemcy mieli możliwość złożenia odwołania od decyzji omawiających lub ograniczających świadczenia. Art. 21 ust. 2 wyraźnie stanowi, że „procedury dotyczące dostępu do pomocy prawnej w takich przypadkach są ustanawiane w prawie krajowym”. W polskim prawie wyraźnie brak odpowiednich przepisów o dostępie do bezpłatnej pomocy prawnej udzielanej cudzoziemcom. Wydaje się więc, że w tym przypadku istnieje luka w obowiązujących i projektowanych przepisach, która jeszcze bardziej będzie widoczna, gdy nadejdzie termin wykonania standardu przewidzianego w dyrektywie proceduralnej³⁹.

III

Podsumowując powyższe rozważania, należy przede wszystkim zauważyć, że Polska generalnie poradziła sobie z transpozycją dyrektywy recepcyjnej. Od strony formalnej polskie przepisy nie budzą zazwyczaj wątpliwości. Podobnie, jak w przypadku większości państw Unii Europejskiej, problemy może rodzić praktyczna strona przyjmowania cudzoziemców, gdyż, po pierwsze, fundusze przeznaczone na recepcję osób ubiegających się o ochronę są – zwykle niewystarczające, a po drugie nigdy nie da się przewidzieć wszystkich okoliczności związanych z napływem cudzoziemców ubiegających się o ochronę. Przy większych nakładach finansowych, więcej środków można by poświęcić np. na organizowanie lekcji wyrównawczych dla dzieci albo na lepszą organizację pomocy psychologicznej dla ofiar przemocy. Z drugiej strony, należy też wziąć pod uwagę fakt, że w wielu przypadkach cudzoziemcy ubiegający się o status uchodźcy w Polsce woleliby ubiegać się o ten status gdzie indziej, w którymś z krajów Europy Zachodniej, a do naszego kraju trafili tylko dlatego, że Polska jest pierwszym krajem UE leżącym na ich szlaku albo dlatego, że zostali zawróceni do Polski na mocy mechanizmu dublińskiego. Takie motywy pobytu cudzoziemców w Polsce także wpływają na kształtowanie prawa uchodźczego oraz na praktyczną stronę organizowania ich pobytu.

Oceniając wpływ dyrektywy na prawo polskie, należy podkreślić, że przyczyniła się ona do doprecyzowania polskiego prawa, np. w zakresie dostępu cudzoziemskich dzieci do szkolnictwa ponadgimnazjalnego, co nie było takie oczywiste przed wejściem w życie noweli z 22 kwietnia 2005 r.⁴⁰ Ponadto dyrektywa zdecydowanie wpłynęła na zwiększenie uprawnień osób ubiegających się o status uchodźcy, po-

39 Zob. szerzej: B. Mikołajczyk, *Pomoc prawna w sprawach uchodźczych*. Palestra 2004, nr 1–2.

40 Por. B. Mikołajczyk, *Osoby ubiegające się o status uchodźcy. Ich prawa i standardy traktowania*. Katowice 2004, s. 247.

przez przyznanie im prawa do ubiegania się o zezwolenie na pracę na takich samych zasadach jak inni obywatele państw trzecich.

Łatwo zauważyć, że fakt transponowania dyrektywy do prawa polskiego nie oznacza kresu zmian prawa w tej dziedzinie. Od kilku, a nawet kilkunastu lat można zaobserwować dynamiczny rozwój polskiego prawa dotyczącego cudzoziemców, który jest ściśle związany najpierw ze staraniami o przyjęcie do UE, a potem implementacją dyrektyw. Proces ten nadal trwa, zważywszy na prace nad kolejną nowelizacją ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony, wprowadzająca fundamentalne zmiany przede wszystkim w zakresie kwalifikowania cudzoziemców jako uchodźców lub jako osoby zasługujące na przyznanie ochrony subsydiarnej. Wprowadza ona szereg zmian także w zakresie recepcji cudzoziemców, zwłaszcza małoletnich i nie należy przypuszczać, że nie będzie to koniec zmian, gdyż wiele kwestii nadal pozostaje niejasnych lub nieuregulowanych. Bez wątpienia, należą do nich kwestie związane z udzielaniem bezpłatnej pomocy prawnej, a także z ewentualnym zmniejszeniem świadczeń w sytuacji, gdy cudzoziemiec będący w procedurze podjął pracę. Na koniec warto też zauważyć, że wbrew obawom⁴¹, wejście w życie tej dyrektywy nie spowodowało obniżenia standardu przyjmowania ani nie zniechęciło państwa do oferowania nawet wyższego (przynajmniej formalnie) standardu, niż wymaga tego dyrektywa. Należy też odnotować, że sytuacja osób poszukujących ochrony w Polsce zmieniła się pod wpływem aktywności coraz to większej liczby organizacji pozarządowych, które coraz skuteczniej działają na ich rzecz.

41 Tamże, s. 263 i nast.