



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Agnieszka Gutkowska

**Ewaluacja funkcjonowania poradnictwa
prawnego dla uchodźców
- analiza prawna i praktyczna**

Warszawa 2009

**Ewaluacja funkcjonowania poradnictwa prawnego dla uchodźców
- analiza prawna i praktyczna**

I. Wprowadzenie

System poradnictwa prawnego w Polsce nie funkcjonuje w ramach żadnych wydzielonych struktur instytucjonalno-organizacyjnych. Osoby potrzebujące pomocy prawnika mają możliwość skorzystania z dostępnych na rynku usług prawniczych form pomocy, zarówno komercyjnych, jak i bezpłatnych, dostęp ten nie jest jednak w żaden sposób regulowany przez obowiązujące przepisy. Podejmowane były, co prawda próby uchwalenia ustawy o udzielaniu bezpłatnej pomocy prawnej, jednak jak do tej pory, nie zakończyły się one sukcesem. W ramach dyskusji nad kształtem systemu pomocy prawnej dla osób niezamożnych pojawiały się rozważania na temat objęcia planowaną pomocą także i uchodźców. Rozważania te nie były zresztą przypadkowe, bowiem wyodrębnienie akurat tej kategorii cudzoziemców wynika z wiążących Polskę zobowiązań międzynarodowych tj. Dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 roku w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich (dalej zwana dyrektywą).

Osoby ubiegające się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy znajdują się w dość skomplikowanej sytuacji prawnej i faktycznej. Szeroki dostęp do pomocy prawnej jest jedną z najważniejszych gwarancji prawidłowego przebiegu procedury, zarówno tej związanej z wydaniem decyzji merytorycznej w sprawie, jak i tej odnoszącej się do kwestii związanych z sytuacją socjalno-bytową w trakcie oczekiwania na uzyskanie tego statusu. Specyficznymi zasadami rządzi się dostęp do pomocy prawnej tych cudzoziemców, którzy oczekują na wydanie decyzji o nadanie statusu uchodźcy, nie w warunkach otwartych ośrodków pobytowych, ale w warunkach detencji tj. albo w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców albo też w aresztach w celu wydalenia oraz w strefach tranzytowych.

Obecnie pomoc prawną dla cudzoziemców ubiegających się w Polsce o ochronę oferują w zasadzie jedynie wyspecjalizowane w tym zakresie organizacje pozarządowe. Ich działania uzupełniane są, szczególnie na etapie procedury sądowo-administracyjnej,

działaniami profesjonalnych pełnomocników procesowych tj. radców prawnych i adwokatów, jednak dzieje się to w niewielkim zakresie. Można spotkać także osoby fizyczne, nie reprezentujące żadnych organizacji ani kancelarii prawnych, które występują w sprawach o nadanie statusu uchodźcy w charakterze pełnomocników.

Należy mieć na uwadze, iż udzielanie wsparcia prawnego osobom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy oznacza najczęściej pracę z osobami odmiennymi nie tylko pod względem językowym, ale także i kulturowym. Wiąże się to również z koniecznością wykazania się większą wrażliwością oraz praktycznymi umiejętnościami nawiązania dialogu międzykulturowego. Nie mniej istotny jest fakt, iż niejednokrotnie osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy mają problemy natury psychologicznej lub wręcz psychicznej, co wymaga dodatkowej wiedzy i praktycznego przygotowania prawnika prowadzącego sprawę. Te aspekty mają ogromny wpływ na faktyczny kształt systemu pomocy prawnej oferowanej tej grupie i wydaje się, że powinny znaleźć także odzwierciedlenie w prawnych regulacjach.

II. Podstawy prawne funkcjonowania poradnictwa prawnego dla uchodźców

a) Podstawowe pojęcia

Rozważania na temat pomocy prawnej świadczonej szeroko rozumianym „uchodźcom” należy rozpocząć od zdefiniowania podstawowych pojęć, przede wszystkim tych dotyczących zakresu podmiotowego analizy. Za uchodźcę uważa się, zgodnie z art.1A Konwencji genewskiej dot. statusu uchodźcy¹, osobę, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej opuściła swój kraj i nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju. W polskim ustawodawstwie kwestie związane z nadaniem statusu uchodźcy reguluje ustawa z 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej², która przewiduje, że osobie spełniającej wyżej wskazane warunki nadaje się status uchodźcy.

Potocznie pod pojęciem „uchodźca” rozumie się także i te osoby, które rozpoczęły procedurę o nadanie tego statusu i dopiero oczekują na wydanie decyzji w swojej sprawie.

¹ Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 28 lipca 1951 roku (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517).

² Dz.U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1176.

Rozbieżność ta wynika bezpośrednio z toczących się w doktrynie sporów odnośnie charakteru decyzji nadającej status uchodźcy. Zgodnie z teorią konstytutywną o uchodźcy można mówić dopiero od momentu nadania takiego statusu mocą decyzji organów państwa, a więc w polskich realiach od momentu wydania decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców albo Rady do Spraw Uchodźców. Zgodnie z teorią deklaratywną natomiast o traktowaniu osoby w kategorii uchodźcy nie decyduje decyzja odpowiednich organów, a sam fakt znalezienia się poza terytorium kraju z powodu uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z określonych w Konwencji przyczyn. Decyzja, w rozumieniu tego podejścia, jest jedynie potwierdzeniem faktu, iż osoba jest uchodźcą, natomiast statusu tego nie kreuje. Temu podejściu odpowiada zatem potoczne rozumienie terminu „uchodźca”, jako osoby, która zmuszona była z powodu zagrożenia prześladowaniem opuścić swoją ojczyznę. Jego wyrazem jest także używanie błędnego z punktu widzenia teorii konstytutywnej pojęcia „uznany uchodźca”, jako osoby, której faktyczny status został potwierdzony oficjalną państwową decyzją.

Rozważania zawarte w tej analizie dotyczyć będą uchodźcy w tym drugim (deklaratywnym), a więc w szerszym rozumieniu. Wydaje się bowiem, że prawnicy mają najważniejszą rolę do odegrania właśnie na tym początkowym etapie, a więc podczas procedury o nadanie statusu uchodźcy. Wsparcie profesjonalisty na etapie składania wyjaśnień podczas wywiadu statusowego, aktywnego udziału strony w postępowaniu dowodowym, a następnie udział w postępowaniu odwoławczym nierzadko bywa decydujący dla zapewnienia prawidłowości przebiegu postępowania i, w konsekwencji, wydania pozytywnej decyzji.

Mówiąc o świadczeniach prawnych na rzecz uchodźcy nie można jednak pominąć grupy cudzoziemców, którym ten status został faktycznie przyznany, a także tej kategorii osób, które w wyniku postępowania o nadanie statusu uchodźcy zostały objęte innymi formami ochrony czy to międzynarodowej tj. ochroną uzupełniającą, czy też wynikającej z regulacji krajowych tj. zgodą na pobyt tolerowany. Fakt otrzymania decyzji obejmującej ich jedną z możliwych form ochrony nie oznacza bowiem końca problemów prawnych. Cudzoziemcy ci nadal będą potrzebować pomocy prawnej, tym razem już w zakresie codziennego funkcjonowania w Polsce. Sprawy tej grupy osób najczęściej dotyczą zatrudnienia, prowadzenia działalności gospodarczej, świadczeń z zakresu pomocy społecznej, najmu, dostępu do świadczeń medycznych oraz naturalizacji.

b) Krajowe regulacje prawne

Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, jako podstawowy akt prawny dotyczący osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce nie reguluje w żaden sposób kwestii związanych z dostępem tej grupy do pomocy prawnej ani też zasad jej świadczenia. Ustawa zapewnia jednak cudzoziemcom, co wyrażono *expressis verbis* w jej art. 39, prawo do swobodnego kontaktowania się z przedstawicielem Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców oraz organizacjami, do których zadań statutowych należą sprawy uchodźców. W przypadku osób przebywających w ośrodkach detencyjnych ustawa ta, w art.89 a ust.1 pkt 2, wprost przewiduje leżący po stronie właściwych organów obowiązek zapewnienia im możliwości kontaktu z podmiotami świadczącymi pomoc prawną. Co więcej, ustawa stanowi, iż może być to kontakt osobisty, co w warunkach detencji nabiera szczególnego znaczenia. Oba te zapisy statuują ogólne ramy do swobodnego kontaktowania się z osobami mogącymi świadczyć pomoc prawną na rzecz cudzoziemców, jednak w żaden sposób nie konkretyzują tego uprawnienia, nie nakładają na nikogo obowiązku zapewnienia takiej pomocy ani też nie określają ram prawnych i instytucjonalnych jej udzielania.

Postępowanie o nadanie statusu uchodźcy jest postępowaniem administracyjnym. Z tego też względu odpowiednie, a więc uwzględniające specyfikę postępowania w sprawach o nadanie statusu uchodźcy, zastosowanie znajdują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.)³. Kodeks przewiduje możliwość działania w sprawie przez pełnomocnika, prawo do korzystania z pomocy organizacji społecznych, jak i zwolnienia z opłat⁴. Wszystkie te instrumenty dostępne są więc dla osoby ubiegającej się o nadanie statusu uchodźcy, a także uznanych uchodźców, o ile konkretna sprawa będzie miała charakter sprawy administracyjnej.

Kodeks postępowania administracyjnego w art. 32 statuuje możliwość działania przez pełnomocnika, chyba, że charakter czynności wymaga osobistego działania strony. W przypadku osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy działanie osobiste wymagane jest jedynie raz w trakcie całej procedury, a mianowicie w chwili składania wniosku o nadanie

³ Dz.U.1960 Nr 30, poz. 168.

⁴ K. Wencel, *Prawa cudzoziemców w postępowaniu przed organami administracji publicznej*, Analizy, Raporty, Ekspertyzy nr 4/2009, str.10.

statusu uchodźcy. Pozostałe czynności mogą być dokonywane przez pełnomocnika, działającego w imieniu cudzoziemca. Pełnomocnik uprawniony jest więc między innymi do odbierania pism urzędowych, składania wniosków, zażaleń na postanowienia, odwołania od decyzji odmawiającej przyznania statusu, uczestniczenia w wywiadzie statusowym itd. Zgodnie z art. 33 k.p.a. pełnomocnikiem może być każda osoba fizyczna, która posiada zdolność do czynności prawnych. Zdolność taką posiada, zgodnie z art.11 kodeksu cywilnego⁵ osoba pełnoletnia, która nie została ubezwłasnowolniona. Odnośnie pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym przepisy nie formułują wymogów dotyczących wykształcenia (np. prawniczego) lub posiadania specjalnych uprawnień (np. bycia radcą prawnym lub adwokatem).

Cudzoziemiec ma także prawo do korzystania z pomocy organizacji społecznych, która zgodnie z art. 31§1 k.p.a. może polegać na wystąpieniu z wnioskiem o wszczęcie postępowania lub z żądaniem dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu, które toczy się w sprawie cudzoziemca. Jeżeli organ administracji uzna, że wystąpienie organizacji społecznej jest uzasadnione jej celami statutowymi, a ponadto przemawia za tym interes społeczny, dopuszcza organizację do udziału w postępowaniu na prawach strony. Organizacja społeczna jest ponadto, na podstawie art.31§5 k.p.a. uprawniona, aby, za zgodą organu administracji publicznej, przedstawić mu swój pogląd w sprawie, wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego. Takie działania organizacji zajmujących się, zgodnie ze statutem, sprawami uchodźców, z całą pewnością można uznać za jedną z możliwych form świadczenia pomocy prawnej na ich rzecz.

Dopuszczalną przez obowiązujące przepisy formą pomocy prawnej na rzecz cudzoziemców jest także udział organizacji społecznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Zgodnie z art. 25§4 i art. 25§1 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶ organizacje społeczne posiadają zdolność do występowania przed sądem administracyjnym (zdolność sądowa), a także uprawnienie do podejmowania czynności w postępowaniu w sprawach sądownoadministracyjnych (zdolność procesowa) w zakresie swojej statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób. Wynika z tego, iż organizacje te mają możliwość uczestniczenia, za zgodą sądu, w postępowaniu przed sądem i ochrony interesów cudzoziemca (art. 33 § 2 i art. 25 § 4 ustawy

⁵ Dz.U. Z 1964, nr 16, poz. 93.

⁶ Dz.U. z 2002, nr 153, poz. 1270.

prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), a nawet prawo złożenia skargi do sądu, o ile organizacja ta brała udział w postępowaniu administracyjnym w tej sprawie (art. 50 § 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Możliwy jest także udział organizacji pozarządowych w postępowaniu kasacyjnym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

c) Unijne regulacje prawne

Zagadnienie funkcjonowania poradnictwa prawnego dla uchodźców regulowane jest także na poziomie prawa unijnego. Zapewnienie bezpłatnej pomocy prawnej osobom ubiegającym się o objęcie ochroną międzynarodową wynika z obowiązku implementacji do polskiego porządku prawnego art. 15 ust. 2 dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 roku w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich⁷. Zgodnie z jej postanowieniami osoby ubiegające się o azyl⁸ w państwach członkowskich powinny mieć zapewniony dostęp do swobodnego kontaktu z doradcą prawnym lub innym uprawnionym doradcą w sprawach związanych z ich wnioskami o udzielenie azylu. Państwo nie jest, zgodnie z postanowieniami dyrektywy, zobowiązane do finansowania wsparcia prawnego uchodźcy na każdym etapie postępowania. Dyrektywa nakłada obowiązek zapewnienia osobie ubiegającej się o azyl, na jej wniosek, bezpłatnej pomocy lub reprezentacji prawnej wyłącznie na etapie postępowania odwoławczego. Po drugie, do uznania poszczególnych państw dyrektywa pozostawia ograniczenie tej pomocy jedynie:

- do postępowania odwoławczego w szczególnych, wymienionych *expressis verbis*, przypadkach toczącego się przed sądem lub trybunałem,
- dla osób niezamożnych, nieposiadających wystarczających środków na jej opłacenie,
- w przypadku, gdy pomocy prawnej udziela doradca wymieniony w ustawodawstwie krajowym, do pomocy lub reprezentacji osób ubiegających się o azyl,

⁷ Dziennik Urzędowy L 326, 13/12/2005 P. 0013 – 0034.

⁸ Prawo europejskie nie rozróżnia pojęcia azyl i status uchodźcy traktując je zamiennie. Osoby ubiegające się o status uchodźcy określane są pojęciem *asylum – seeker*, po otrzymaniu pozytywnej decyzji określa się je mianem *refugee*. Inaczej to zagadnienie reguluje polskie prawo, gdzie status uchodźcy i azyl są odrębnymi formami ochrony.

- w przypadku, gdy istnieje prawdopodobieństwo uwzględnienia odwołania lub rewizji (z zastrzeżeniem zapewnienia gwarancji, iż pomoc nie będzie w tym przypadku arbitralnie ograniczana).

Dyrektywa reguluje także kwestie związane z dostępem osób świadczących pomoc prawną do klientów na każdym etapie postępowania bez względu na miejsce ich pobytu, a więc także w przypadku, gdy cudzoziemcy przebywają w placówkach detencyjnych. Dostęp doradców do cudzoziemców może być ograniczony jedynie, gdy jest to obiektywnie konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa, porządku publicznego, zarządzania administracyjnego obszarem lub w celu zapewnienia skutecznego rozpatrzenia wniosku. Odbywać się to może jedynie na podstawie ustawodawstwa krajowego i w taki sposób, aby dostęp do doradcy nie był w konsekwencji poważnie ograniczony lub uniemożliwiony.

d) Wdrożenie systemu bezpłatnej pomocy prawnej w Polsce

Art. 43 Dyrektywy nałożył obowiązek transpozycji jej postanowień dotyczących zapewnienia dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej najpóźniej do dnia 1 grudnia 2008 roku. Jak do tej pory nie udało się wypełnić tego postanowienia. Dyskusja na ten temat toczyła się i nadal się toczy w ramach wieloletnich, szerokich rozważań dotyczących systemu bezpłatnej pomocy prawnej w Polsce. Prace nad wprowadzeniem systemu prowadzone były w Ministerstwie Sprawiedliwości już w latach 2004-2005. Projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym po raz pierwszy został skierowany do Sejmu w dniu 19 października 2005 r., zaś aktualnie toczą się prace nad trzecią już wersją ustawy. Każdorazowo do kategorii osób uprawnionych do korzystania z bezpłatnej pomocy prawnej włączano osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy. Niestety proponowane regulacje nie uwzględniały specyficznych uwarunkowań sytuacji faktycznej i prawnej tej kategorii osób, co w praktyce ograniczałoby ich dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej.

III. Podmioty świadczące poradnictwo prawne dla uchodźców w Polsce – charakterystyka

a) Adwokaci i radcy prawni

Stosunkowo niewielka ilość osób ubiegających się w Polsce każdego roku o nadanie statusu uchodźcy⁹, a także ich ciężka sytuacja finansowa i związany z tym brak możliwości opłacenia kosztownych konsultacji prawnych powodują, iż właściwie nie ma w kraju wyspecjalizowanych w tej tematyce radców prawnych i adwokatów. Jest to na tyle wąska i specjalistyczna dziedzina prawa, iż wydawać by się mogło, że prowadzenie sprawy z tego zakresu nie wymaga specjalnego przygotowania i doświadczenia, a praktykujący profesjonalista, znający zasady postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego będzie w stanie bez większych problemów poprowadzić tego typu sprawę. Jest to jednak pogląd złudny, bowiem rzetelne prowadzenie sprawy uchodźczej wymaga nie tylko doskonałej znajomości polskiej doktryny i orzecznictwa z tej tematyki oraz przepisów międzynarodowych (w tym unijnych dyrektyw i rozporządzeń), ale także wiedzy z zakresu wielokulturowości, podstaw psychologii międzykulturowej i często znajomości języków obcych. Okazuje się więc, że pomimo wstępnej zgody adwokata czy radcy prawnego na zajęcie się sprawą uchodźczą, nie dochodzi do dalszej współpracy z powodu stosunkowo dużego nakładu pracy i czasu, które musiałyby być poświęcone, bądź też z powodu nieporozumień kulturowych. Najczęściej profesjonalny pełnomocnik pojawia się w sprawach uchodźczych jedynie na etapie przygotowania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego lub reprezentowania cudzoziemca w postępowaniu przed tym sądem. Dodać należy, że dzieje się tak właściwie jedynie wówczas, gdy sprawa zostanie mu zlecona w ramach reprezentacji z urzędu. Pełnomocników będących adwokatami lub radcami prawnymi, mających doświadczenie w prowadzeniu spraw dotyczących nadania statusu uchodźcy można policzyć na przysłowiowych „palcach jednej ręki”. Nieco lepiej kształtuje się sytuacja, jeżeli chodzi o świadczenie pomocy prawnej uznanym uchodźcom bądź cudzoziemcom, którzy otrzymali w Polsce inną formę ochrony, w zakresie dotyczącym funkcjonowania w Polsce (najczęściej są to sprawy z zakresu prawa pracy, prawa rodzinnego, a także sprawy karne). Występujące w rzeczywistości ograniczenia w dostępie do profesjonalnej pomocy prawnej nie wynikają bowiem z braku odpowiednio przygotowanych prawników, a jedynie z ograniczeń finansowych potencjalnych klientów.

b) Organizacje pozarządowe

⁹ W 2009 roku o status uchodźcy w Polsce poprosiło 10 590 osób. Dane za Urzędem do Spraw Cudzoziemców, dostępne na stronie http://www.udsc.gov.pl/Zestawienia_roczne_233.html.

Mając na uwadze powyższe, naturalne wydaje się więc, iż poradnictwem prawnym dla uchodźców w Polsce zajmują się wyspecjalizowane w tej tematyce organizacje pozarządowe. Organizacje te pozyskują środki na prowadzenie swojej działalności w drodze konkursów grantowych, dzięki czemu uchodźcy mają zapewnioną możliwość korzystania z ich usług bezpłatnie. Większość organizacji w mniejszym lub większym zakresie współpracuje ze sobą, a także z przedstawicielem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców w Polsce. Organizacji tych nie jest wiele i przez lata funkcjonowania wykształcił się pomiędzy nimi podział zarówno terytorialny, jak i dotyczący przedmiotowego zakresu działalności. Po pierwsze, wśród organizacji można wyróżnić te specjalizujące się w poradnictwie prawnym, jak i takie, które pomoc prawną świadczą na zasadzie uzupełnienia swojej podstawowej działalności, najczęściej związanej z kwestiami socjalno-bytowymi lub informacyjnymi. Po drugie organizacje „prawnicze” można podzielić na organizacje pozarządowe *sensu stricte* oraz uniwersyteckie Kliniki Prawa. Po trzecie zaś można byłoby pokusić się o wskazanie specjalizacji poszczególnych NGOów. Podział ten jednak ze względu na stale zmieniające się źródła finansowania działalności trudno uznać za sztywny. Dostępność do pomocy prawnej ze względu na rozmieszczenie terytorialne *de facto* ogranicza się do kilku województw – tj. mazowieckiego (z najszerszą ofertą NGOów), lubelskiego, małopolskiego i podlaskiego.

Wśród organizacji pozarządowych specjalizujących się w udzielaniu porad prawnych dla uchodźców należy wymienić przede wszystkim Helsińską Fundację Praw Człowieka, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej (obie warszawskie), Fundację Instytut na rzecz Państwa Prawa (Lublin) oraz Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć (Kraków). Ostatnia z wymienionych organizacji swego czasu specjalizowała się w świadczeniu pomocy prawnej (a także monitoringach) w placówkach detencyjnych. Obecnie specjalny program ukierunkowany na zapewnienie pomocy prawnej w ośrodku strzeżonym w Białej Podlaskiej realizuje Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa. Program bezpłatnej pomocy prawnej realizowany jest także jako jeden z elementów oferty uniwersyteckich poradni prawnych tzw. Klinik Prawa. W ich ramach studenci, pod opieką doświadczonego pracownika naukowego, prowadzą sprawy z zakresu procedury o nadanie statusu uchodźcy. Pomoc ta ma jednak swoje specyficzne ograniczenia – przede wszystkim jej dostępność związana jest z organizacją roku akademickiego i nie jest dostępna od czerwca do października ze względu na okres sesji i wakacji. Kliniki Prawa świadczące pomoc dla uchodźców funkcjonują na trzech

uniwersytetach w Polsce tj. Warszawskim, Jagiellońskim oraz na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim. .

Funkcjonuje także szereg innych organizacji pozarządowych, dla których jednak poradnictwo prawne jest jedynie przejściową, związaną z doraźną realizacją projektów, formą działalności. Obecnie z pomocy prawnej uchodźcy mogą skorzystać także w Fundacji Ocalenie (w Warszawie oraz Łomży), a także mogą otrzymać informację prawną za pośrednictwem Infolinii Migracyjnej prowadzonej przez Fundację Polskie Forum Migracyjne. W różnych okresach pomocą prawną dla uchodźców zajmowały się także m.in. Polski Czerwony Krzyż (w ramach projektu @lterCamp), Fundacja A-venir, Caritas (prowadzący biura dla uchodźców w Warszawie, Białymstoku i Lublinie).

c) Pełnomocnicy

Warto zwrócić uwagę, iż uchodźcy korzystają także z pomocy tzw. pełnomocników. Są to osoby fizyczne, niezwiązane z żadną organizacją pozarządową, które reprezentują cudzoziemców podczas trwania procedury o nadanie statusu uchodźcy. Działania takie są możliwe, ponieważ, jak wcześniej zauważono, kodeks postępowania administracyjnego, nie stawia żadnych szczególnych wymagań formalnych odnośnie tego uczestnika postępowania. W praktyce pełnomocnikami najczęściej stają się osoby, które znają ciężkie położenie uchodźców i przejęte ich losem starają się im w ten sposób pomóc. Niestety nie zawsze dobre chęci i gotowość pomocy są tożsame z działaniem profesjonalnym, które przynosi podopiecznemu korzyść.

Dla jasności należy dodać, iż instytucja „pełnomocnika” dużo częściej w praktyce pojawia się w sprawach związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców w Polsce, a nie w sprawach związanych z ubieganiem się o nadanie statusu uchodźcy. „Pełnomocnicy” nie cieszą się jednak w większości (choć zdarzają się, oczywiście, wyjątki), dobrą opinią ani wśród organizacji pozarządowych, ani wśród urzędników, ze względu na często nierzetelne prowadzenie spraw. Niejednokrotnie reprezentowanie cudzoziemców w postępowaniu legalizacyjnym toczącym się przed Wydziałem Spraw Cudzoziemców Urzędu Wojewódzkiego jest przez nich traktowane jako źródło zarobku. Z tego też względu, w związku z dużo gorszą sytuacją finansową uchodźców, „zawodowi pełnomocnicy” nie są właściwie zainteresowani pomocą tej szczególnej grupie cudzoziemców.

IV. Wpływ specyfiki klienta na poradnictwo i zorganizowanie systemu pomocy w przyszłości

Osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy, a także osoby, które otrzymały którąś z przewidzianych form ochrony są grupą w pewien sposób specyficzną. Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na jej trzy cechy, które mają zasadnicze znaczenie dla odpowiedniego przygotowania się do świadczenia pomocy prawnej oraz organizacji systemu jej udzielania. Po pierwsze trzeba pamiętać, iż są to migranci przymusowi, po drugie, iż pochodzą z odmiennego kręgu kulturowego, po trzecie, że często nie znają języka polskiego.

a) Migranci przymusowi

Uchodźcy nie pojawili się w Polsce z własnego wyboru. Jakkolwiek oczywiste wydaje się to zdanie, ma jednak zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania tej grupy cudzoziemców w krajach, do których trafili po opuszczeniu ojczyzny. Fakt, iż zostali zmuszeni do wyjazdu determinuje zarówno ich nastawienie do nowej rzeczywistości, jak i kondycję psychiczną. Te czynniki zaś mają podstawowe znaczenie dla ich możliwości, umiejętności i chęci adaptacyjnych.

Uchodźcom nieustannie towarzyszy niepokój o losy najbliższych, którzy pozostali w sytuacji zagrożenia, tęsknota i często wyrzuty sumienia, iż „uciekło się z tonącego okrętu”, a także całkowita niepewność jutra. Nie opuszczają ich, nierzadko dramatyczne, wspomnienia, mające bezpośrednie przełożenie na ich kondycję psychiczną. Niełatwą sytuację pogłębiają trudności z odnalezieniem się w nowych, zupełnie nieznanach i niezrozumiałych realiach społecznych, kulturowych i prawnych. Dodatkowo, w Polsce uchodźcy trafiają w tryby instytucji totalnej, jaką jest ośrodek dla uchodźców lub, w gorszym wariantcie, ośrodek detencyjny. System organizacji tego typu instytucji nie pozwala na samodzielność podopiecznych, wymagając jedynie posłusznego dostosowania się do panujących reguł. Jak wskazują badania jednym z głównych problemów w ośrodkach dla uchodźców, pogłębiającym problemy natury psychicznej cudzoziemców i wywołującym stany apatii jest

bezczyńność¹⁰. W efekcie długiego przebywania w ośrodkach cudzoziemcy, którzy samodzielnie i zaradnie wydostali się z życiowej zawieruchy, stają się bezsilnymi, nieporadnymi „dużymi dziećmi” z syndromem wyuczzonej bezradności, objawiającym się apatią, biernością i obojętnością wobec własnego losu¹¹.

Wszystkie wskazane wyżej czynniki powodują, iż uchodźcy często nie są w stanie podjąć decyzji nawet w najprostszych, bieżących sprawach życia codziennego. Co więcej, z biegiem czasu przestają nawet uważać to za swoje zadanie, zaś obowiązek załatwiania zarówno tych najprostszych, jak i tych najpoważniejszych spraw przerzucają na pomagające im osoby. Także i wizyta u prawnika wiąże się z oczekiwaniem, iż to on zadecyduje jakie kroki powinien podjąć uchodźca, a więc *de facto* oznacza to chęć obarczenia odpowiedzialnością za istotne życiowe wybory osoby świadczącej pomoc prawną. Biorąc pod uwagę, że historie życiowe uchodźców są nieraz dramatyczne, niełatwym zadaniem dla osoby udzielającej pomocy niezbędne jest zachowanie odpowiedniego dystansu i pozostanie jedynie w relacji doradca – klient. Naturalnym odruchem jest bowiem w takiej sytuacji wejście, choćby minimalne, w rolę powiernika, pocieszyciela, życiowego doradcy i w efekcie, niedopuszczalne, podejmowanie decyzji za klienta.

Mając świadomość tej specyfiki konieczne jest właściwie przygotowanie prawników i doradców do udzielania pomocy uchodźcom. Właściwe przygotowanie należy rozumieć dwojako. Po pierwsze, oznacza to konieczność wyposażenia ich w mechanizmy obronne przed utożsamianiem się z problemami swoich klientów. Jest to niezbędne, aby uchronić prawników przed utratą dystansu i wyjściem z roli profesjonalisty oraz zapobiec pojawieniu się, w perspektywie długofalowej, depresji lub syndromu wypalenia zawodowego. Po drugie, konieczne jest nauczenie ich, w jaki sposób pracować z ofiarami traumy, osobami z problemami psychologicznymi, przede wszystkim zespołem stresu pourazowego, a niekiedy

¹⁰ Por. M. Ząbek (red.) *Między piekłem a rajem*, Warszawa 2002 czy też H. Grzymała-Moszczyńska, E. Nowicka *Goście i gospodarze. Problem adaptacji kulturowej w obozach dla uchodźców oraz otaczających je społecznościach lokalnych*, Kraków 1998.

¹¹ K. Gracz *Społeczne uwarunkowania problemów z funkcjonowaniem przymusowych migrantów na polskim rynku pracy* w: W. Klaus (red.) *Migranci na polskim rynku pracy. Rzeczywistość, problemy, wyzwania*. Warszawa 2007, str. 76. Na temat wpływu procesu „stawiania się uchodźcą” na możliwości adaptacyjne cudzoziemców czytaj dokładnie K. Gracz *Przymusowe migracje a perspektywy wielokulturowości w Polsce*. W: A. Gutkowska (red.) *Uchodźcy w Polsce. Kulturowo-prawne bariery w procesie adaptacji*, Warszawa 2007.

zaburzeniami psychicznymi¹². Dla zagwarantowania profesjonalnej obsługi prawnej istotne jest zapewnienie bieżącego wsparcia psychologicznego dla osób świadczących pomoc.

Na dzień dzisiejszy żadna organizacja pozarządowa nie zapewnia swoim pracownikom takiej formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych¹³. W praktyce osoby pracujące z uchodźcami samodzielnie, przy okazji spotkań zespołu pracowników, a nawet w sytuacjach niezwiązanych z pracą analizują przypadki, z którymi się spotykają, tworząc w odpowiedzi na palącą potrzebę, nieformalne grupy wsparcia.

b) Odmienność kulturowa

Skuteczne udzielanie porad prawnych wymaga umiejętności komunikowania informacji w sposób zrozumiały dla klienta. Dodatkowym utrudnieniem jest więc sytuacja, gdy klient posługuje się innym kodem kulturowym niż osoba świadcząca pomoc prawną. Wymaga to dodatkowo znajomości, chociaż podstawowych różnic kulturowych i zasad *savoir vivre* panującego w środowisku, z którego pochodzi cudzoziemiec. Niewiedza w tym zakresie może zniweczyć nieraz wielomiesięczną pracę z klientem np. z powodu niezajomości zasad obowiązujących w relacjach damsko-męskich w kulturze klienta. Można sobie wyobrazić, jak ogromną wiedzą i wrażliwością kulturową muszą się na co dzień wykazywać, prawnicy stykający się w swojej pracy z osobami z kilku lub nawet kilkunastu różnych krajów.

Nie lada wyzwaniem okazuje się także zrozumiałe przedstawienie zasad, według których toczyć się będzie postępowanie o nadanie statusu uchodźcy w Polsce lub inne sprawy urzędowe, z którymi cudzoziemcy mogą się zetknąć. Nie można zapominać bowiem, że uchodźcy najczęściej pochodzą z krajów o zupełnie odmiennej kulturze prawnej. Niekiedy są to kraje, gdzie stopień korupcji jest niezwykle wysoki, a obywatele przywykli do załatwiania wszelkich spraw urzędowych w nieformalny sposób. Niekiedy są to kraje objęte działaniami wojennymi, w których nie działa administracja. To wszystko stanowi przyczynę trudności, jakie mają uchodźcy ze zrozumieniem konieczności wypełnienia rozlicznych wymagań formalnych, wynikających z obowiązujących w Polsce procedur prawnych. Nierzadko ich kłopoty wynikają z odmiennego od europejskiego rozumienia pojęcia „czasu”. Zadanie

¹² Por. A. Florczak „Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem”, Toruń 2003, str. 245.

¹³ Jako pozytywny wyjątek można podać przykład comiesięcznych spotkań/warsztatów z psychologiem dla prawników i doradców pracujących w Centrum Informacyjnym dla Cudzoziemców w Stowarzyszeniu Interwencji Prawnej. W ramach Centrum z pomocy prawnej korzystają obywatele Państw Trzecich, a nie uchodźcy.

prawnika pracującego z takim klientem jest więc dodatkowo utrudnione, wymaga bowiem wyjątkowo klarownego i cierpliwego tłumaczenia, nie tylko często zagmatwanych mechanizmów prawnych, ale nawet podstawowych zasad obowiązujących w polskiej rzeczywistości prawnej.

c) Odmienność językowa

Pierwszą i podstawową barierą „zewnątrzną”, jaką napotykać uchodźcy w Polsce jest brak możliwości komunikacji związany z nieznajomością języka. Dotyczy to także korzystania z pomocy prawnej. Skuteczne jej udzielanie musi się więc wiązać z oferowaniem usług w językach zrozumiałych dla cudzoziemców. Już od kilku lat podstawowym językiem, w którym komunikują się uchodźcy w Polsce jest rosyjski (większość uchodźców to osoby pochodzące z obszaru Kaukazu Północnego, głównie z Czeczenii), ale porady prawne udzielane są także w języku angielskim, francuskim i hiszpańskim. W związku z powyższym zorganizowanie systemu pomocy prawnej dla uchodźców wymaga zatrudnienia prawników posługujących się językami obcymi (trudne w przypadku języka rosyjskiego), bądź zatrudnienia tłumaczy, co z kolei zwiększa koszty.

V. Praktyczne aspekty funkcjonowania poradnictwa świadczonego przez organizacje pozarządowe

a) Zasady świadczenia usług poradniczych

Część organizacji pozarządowych świadczących pomoc prawną dla różnych grup społecznych już w 2005 roku wspólnie wypracowała standardy udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego¹⁴. Głównym celem było podniesienie jakości pomocy prawnej udzielanej społeczeństwu. Standardy zostały bezpośrednio przyjęte albo też stały się podstawą dla wypracowania własnych, uwzględniających specyfikę klientów poszczególnych organizacji. W ich wypracowaniu brało udział 10 organizacji pozarządowych, z czego trzy aktywnie wspierające uchodźców – tj. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej oraz Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Ich przyjęcie wydatnie przyczyniło się do swego rodzaju

¹⁴ Zostały one oficjalnie zaprezentowane na konferencji „Warto działać dobrze. Wypracowanie wspólnych standardów dotyczących prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego” 18 listopada 2005 roku.

strukturyzacji poradnictwa prawnego dla uchodźców, a także ujednolicenia jakości oferowanych cudzoziemcom usług wśród tych organizacji, które się na to zdecydowały.

Pomoc prawna świadczona przez organizacje pozarządowe na rzecz uchodźców jest bezpłatna. Z drugiej strony, należy pamiętać, iż organizacja lub jej pracownicy nie mają obowiązku ponoszenia kosztów związanych z prowadzeniem sprawy takich, jak np. opłaty za pełnomocnictwo czy koszty wysyłania korespondencji. Jest to jedyna sytuacja, kiedy uchodźcy mogą zostać poproszeni o uregulowanie należności związanych z udzieleniem pomocy prawnej.

Pomoc prawna świadczona jest przez organizacje pozarządowe właściwie na każdym etapie procedury o nadanie statusu, poczynając od momentu złożenia wniosku (wniosek musi być złożony przez uchodźcę i nie ma możliwości działania przez pełnomocnika, ale udział pełnomocnika jest dopuszczalny) aż do przyłączenia się do postępowania przed sądem administracyjnym. Jak już wyżej wskazano, organizacje mają możliwość zgłoszenia swojego udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym i po uzyskaniu zgody sądu mają możliwość uczestniczenia w tym postępowaniu w charakterze uczestnika. Zdarza się, iż poszczególne organizacje decydują się na złożenie wniosku o przyłączenie do postępowania. Najczęściej są to sprawy o odmowie nadania statusu uchodźcy lub o odmowie przyznania innych form ochrony i wydaleniu z terytorium RP, a także, coraz częściej, sprawy dotyczące cofnięcia statusu uchodźcy (lub innej formy ochrony) i nakazu opuszczenia terytorium RP. Właściwie nie zdarza się, aby Wojewódzki Sąd Administracyjny nie wydał zgody na udział organizacji pozarządowej zajmującej się sprawami uchodźców w postępowaniu sądowym¹⁵.

¹⁵ Jako wyjątek można wskazać przykład Fundacji Helsińskiej, której, postanowieniem z dnia 8 grudnia 2004 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odmówił dopuszczenia do udziału w sprawie ze skargi Rahel Z.-B. i Angel Olowu-B. na decyzję Rady do Spraw Uchodźców w przedmiocie odmowy nadania statusu uchodźcy. WSA stanął na stanowisku, iż prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dopuszcza udział w postępowaniu dotyczącym innej osoby jedynie organizacji społecznej, rozumianej jako organizacja obywatelska o charakterze korporacyjnym, za taką zaś nie uznał Fundacji jako organizacji, której podstawą działania jest majątek przeznaczony na określone cele społeczne. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił się z pytaniem prawnym do składu siedmiu sędziów NSA czy fundacja, której zakresu statutowej działalności dotyczy sprawa sądowoadministracyjna innej osoby, może zgłosić swój udział w charakterze uczestnika postępowania jako organizacja społeczna w rozumieniu art. 25§4 i art. 23§2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej w dniu 12 grudnia 2005 r. zagadnienia prawnego podjął uchwałę korzystną dla Fundacji, uznając ten typ organizacji za jedną z możliwych form działania organizacji społecznych, przyznając im tym samym prawo do zgłoszenia udziału w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika postępowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby. Uchwała NSA z 12.12.2005 sygn. II OPS 4/05, opublikowana w: ONSAiWSA 2006 nr 2 poz. 37.

Możliwe jest również świadczenie pomocy w różnych innych postępowaniach administracyjnych, a także cywilnych i karnych. Trzeba mieć jednak świadomość, że często w tych sprawach, w szczególności karnych, dokonywanie poszczególnych czynności możliwe jest jedynie przez adwokata lub radcę prawnego i w związku z tym możliwość działania pracowników organizacji jest ograniczona. Stosowanym niekiedy rozwiązaniem jest stała współpraca z adwokatem lub radcą prawnym, który w razie potrzeby przygotowuje lub, częściej, nadzoruje przygotowanie pism, co do których prawo przewiduje przymus adwokacko-radcowski. Bywa także, niestety dość rzadko, iż sami pracownicy organizacji mają odpowiednie uprawnienia. Podnoszenie przez nich kwalifikacji (przy zastrzeżeniu, że po uzyskaniu uprawnień nadal będą świadczyć pomoc prawną dla uchodźców) jest niewątpliwie niezbędnym warunkiem profesjonalizacji tej dziedziny poradnictwa prawnego.

Jedną z form pomocy jest także występowanie w imieniu klientów do polskich i europejskich organów ochrony praw człowieka np. Rzecznika Praw Obywatelskich lub Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Są to oczywiście działania sporadyczne, niemniej jednak w razie potrzeby organizacje pozarządowe korzystają z tej możliwości. Wydaje się, że jedną z najbardziej oryginalnych interwencji w Polsce w tym zakresie było wystąpienie przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej 28 kwietnia 2007 roku z wnioskiem do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako ETPCz) na podstawie art. 39 Regulaminu ETPCz o zastosowanie środka tymczasowego (tzw. *interim measures*) w postaci wydania władzom polskim zalecenia o wstrzymanie procedury ekstradycyjnej i wydaleniowej cudzoziemca z Inguszetii do czasu wypowiedzenia się przez WSA w jego sprawie uchodźczej. Środek ten jest stosowany przez Trybunał niezmiernie rzadko, niemniej jednak w tym przypadku okazał się skuteczny i 10 maja 2007 roku Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu zalecił władzom polskim wstrzymanie procedury ekstradycyjnej i wydaleniowej. Stowarzyszenie po wydaniu przez Trybunał zalecenia wniosło w imieniu cudzoziemca skargę przeciwko Polsce, iż przez wydanie przez sąd polski postanowienia o dopuszczalności ekstradycji Cudzoziemca został naruszony art. 3, 5 i 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W 2009 roku Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował się na złożenie kasacji od postanowienia sądu stwierdzającego prawną dopuszczalność ekstradycji. W najbliższym czasie rozpatrzeniem kasacji w tej sprawie zajmie się Sąd Najwyższy, który wyraził już zgodę na udział organizacji pozarządowej w postępowaniu kasacyjnym.

b) Zasady finansowania pomocy prawnej dla uchodźców

Podstawowym problemem związanym z funkcjonowaniem pomocy prawnej świadczonej uchodźcom przez organizacje pozarządowe jest ich niestabilność finansowa. Należy pamiętać bowiem o zasadach finansowania organizacji, których aktywność zależy przede wszystkim od uzyskanych środków na realizację poszczególnych projektów. Często zdarza się niestety, że działania nie mogą być kontynuowane ze względu na to, iż dany grantodawca nie ogłasza konkursów na kontynuowanie projektów (jak miało to miejsce np. odnośnie Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL). Dlatego też nie wydaje się słusznym opieranie całego systemu działań poradniczych jedynie na zmiennych i niestabilnych możliwościach zdobywania funduszy przez organizacje pozarządowe.

c) Ograniczenia w dostępie do pomocy prawnej

Z udzielaniem pomocy prawnej uchodźcom związane są praktyczne trudności wynikające ze specyfiki ich położenia. Przede wszystkim wiąże się to z położeniem ośrodków pobytowych dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, znajdujących się daleko od miast, w których działają organizacje pozarządowe. Próba rozwiązania tej istotnej niedogodności są wizyty przedstawicieli NGOów w ośrodkach. Szczególną rolę odgrywają na tym polu studenci Klinik Prawa, którzy starają się regularnie odwiedzać ośrodki. Dla przykładu od lat współpracę z ośrodkiem w Łukowie prowadzi Klinika Prawa KULu. Swego czasu również sekcja ds. cudzoziemców warszawskiej Kliniki Prawa aktywnie wspierała uchodźców z dwóch ośrodków białostockich oraz z ośrodka w Czerwonym Borze. Trzeba jednak mieć świadomość niedoskonałości tego rozwiązania, wynikającej z dwóch podstawowych przyczyn – niewielkiej w stosunku do ilości ośrodków liczby organizacji, które są w stanie świadczyć taką pomoc oraz trudności związanych z finansowaniem kosztów „wyjazdowych” konsultacji.

Dotarcie do organizacji świadczących pomoc prawną bywa także dość kłopotliwe ze względu na problemy uchodźców związane z komunikowaniem się, a także z nieznaną miast, w których znajdują się punkty poradnicze. Oczywiście część uchodźców jest w stanie poradzić sobie z takimi trudnościami, niemniej jednak dla wielu okazują się one nie do pokonania. W trudnej sytuacji znajdują się zwłaszcza kobiety wychowujące dzieci – zarówno samotne, jak i mężatki. Te pierwsze muszą organizować opiekę nad dziećmi na czas spotkania z prawnikiem (co najczęściej udaje się zrobić, gdyż np. wśród uchodźców z Kaukazu dobrze rozwinięty jest system wzajemnego wspierania się, choć bywa że wiąże się to z opłatami).

Drugim, paradoksalnie, trudniej jest wydostać się z domu, aby załatwić coś w mieście, gdyż właściwie tego typu sprawami zajmuje się mąż jako głowa rodziny. Mając te wszystkie kwestie na uwadze wydaje się, iż niezbędne jest świadczenie porad prawnych również na terenie ośrodków.

W szczególnej sytuacji znajdują się osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy, które przebywają w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców i aresztach w celu wydalenia. Z oczywistych względów pozbawione są one możliwości swobodnego dostępu do prawnika, a także możliwości wyboru odpowiedniej, w ich opinii, osoby. Są niejako skazane na te organizacje, o których informacja znajduje się w miejscach pobytu. Niestety takie informacje nie zawsze są dostępne, a dane w nich zawarte nie zawsze aktualne. Problem może się pojawić również w związku z kosztem wykonania telefonu do organizacji. Niestety, większość organizacji, w związku ze znaczną odległością placówek detencyjnych, nie obejmuje opieką osób tam przebywających, a ogranicza się do udzielania pomocy tym, którym uda się o pomoc bezpośrednio poprosić. Najczęściej informacja na temat możliwości i sposobu skontaktowania się z prawnikiem pochodzi od innego cudzoziemca, który korzystał z wsparcia zanim znalazł się w ośrodku detencyjnym lub od krewnych osób zatrzymanych, którzy poszukują wszelkich możliwości poprawy ich sytuacji. W najtrudniejszej sytuacji znajdują się więc osoby, które nie mają krewnych w Polsce oraz cudzoziemcy z egzotycznych krajów, którzy nie są w stanie porozumieć się z innymi osobami przebywającymi w ośrodkach detencyjnych. Niewątpliwie zapewnienie dostępu do pomocy prawnej osobom ubiegającym się o status uchodźcy w warunkach detencji jest nadal jednym z największych wyzwań dla organizacji systemu wsparcia uchodźców w Polsce.

VI. Wnioski i rekomendacje

Podstawowym warunkiem świadczenia efektywnej pomocy prawnej uchodźcom jest świadomość wszystkich wyżej opisanych utrudnień. Uchodźcy wymagają innego rodzaju usług niż polscy klienci czy nawet inni cudzoziemcy (nie będący migrantami przymusowymi). Świadomość wymogu posiadania dodatkowych umiejętności i predyspozycji pozwala odpowiednio przygotować się do kontaktów z uchodźcami, a także prawidłowo zastosować je w praktyce, bezpiecznie dla samego siebie i z korzyścią dla klienta.

Ponadto skuteczna organizacja systemu pomocy prawnej dla uchodźców wiąże się z koniecznością zapewnienia wsparcia dwojakiego rodzaju. Po pierwsze instytucjonalnego wsparcia organizacji pozarządowych, po drugie odpowiedniego przygotowania prawników pracujących bezpośrednio z uchodźcami.

Skuteczne działanie organizacji wymaga przede wszystkim zapewnienia im stabilnego finansowania. Działalność organizacji pozarządowych wiąże się ze stałym ubieganiem się o dotacje dla zapewnienia możliwości stabilnego realizowania projektów. Nie da się tego osiągnąć bez wprowadzenia projektów wieloletnich (minimum 3-letnich) oraz bez terminowych wypłat transz środków finansowych. Niewypełnienie przez grantodawców tych podstawowych warunków powoduje konieczność skupienia się organizacji na utrzymaniu płynności finansowej, co sprowadza na dalszy plan wszelkie inne działania, także i te związane z merytoryczną realizacją projektów. Należy się również zastanowić, szczególnie w obliczu wciąż niezrealizowanego obowiązku implementacji dyrektywy, nad włączeniem środków budżetowych w system finansowania pomocy prawnej dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy.

System pomocy prawnej dla uchodźców musi uwzględniać to, że jest niewielu prawników specjalizujących się w tej dziedzinie prawa, a ośrodki dla uchodźców (otwarte i zamknięte) są rozrzucone po całym kraju i zmieniają lokalizację (zakładanie nowych, likwidowanie starych). Nie można więc pominąć konieczności zagwarantowania prawnikom czasu i kosztów przejazdów do ośrodków. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być zakładanie i utrzymywanie filii organizacji w miejscowościach, w których usytuowane są ośrodki, wyszkolenie prawników pracujących w lokalnych organizacjach pozarządowych i udzielanie im, przynajmniej na początkowym etapie, wsparcia merytorycznego.

Nie bez znaczenia jest specyfika klientów, których obsługa wymaga porozumiewania się w nieraz bardzo egzotycznych językach. Z tego też względu, tworząc system wsparcia prawnego należy wziąć pod uwagę również wymogi językowe, przewidując koszty tłumaczeń konsultacji i dokumentów.

W celu podniesienia jakości poradnictwa prawnego dla uchodźców powinno się zwiększyć liczbę prawników pracujących z tą grupą cudzoziemców, oczywiście po ich wcześniejszym przeszkoleniu. Istotne dla zagwarantowania profesjonalnej obsługi prawnej

jest zapewnienie odpowiedniego przygotowania z zakresu wielokulturowości i pracy z ofiarami traumy, a także bieżącego wsparcia psychologicznego.

Powyższe aspekty powinny zostać uwzględnione w trakcie prac nad ustawą o bezpłatnej pomocy prawnej. Zwróciły na nie uwagę dwie organizacje pozarządowe zajmujące się od lat świadczeniem pomocy prawnej na rzecz uchodźców tj. Helsińska Fundacja Prawa Człowieka oraz Stowarzyszenie Interwencji Prawnej w swoim wspólnym wystąpieniu na temat uregulowania nieodpłatnej pomocy prawnej dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w RP z dnia 30 października 2008 roku. Zaproponowały one centralną koordynację¹⁶ systemu pomocy prawnej dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, przede wszystkim ze względu na dużą zmienność ich miejsca pobytu (zarówno ze względu na ich mobilność, jak i zmiany w umiejscowieniu ośrodków). Autorzy wystąpienia podkreślali znaczenie zapewnienia bezpłatnej pomocy i proponowali jako zasadę przyznawania pomocy prawnej, brak konieczności udowodnienia ciężkiej sytuacji majątkowej. Ich zdaniem ciężar dowodu powinien spoczywać na organie, który w wyjątkowej sytuacji mógłby odmówić pomocy prawnej jedynie w przypadku wykazania, iż cudzoziemiec posiada środki finansowe.

Zasugerowano także potrzebę udzielenia wsparcia prawnego na każdym etapie procedury. Zgodnie z regulacjami dyrektywy państwa członkowskie zobowiązane są do zagwarantowania bezpłatnej pomocy prawnej jedynie na etapie postępowania odwoławczego. Niemniej jednak warto jeszcze raz przeanalizować, czy przyjmowanie minimalnych standardów wynikających z dyrektywy rzeczywiście jest najkorzystniejszym rozwiązaniem na gruncie polskiego prawa i praktyki. Nie wolno zapominać, że podstawowym celem przepisów dotyczących uchodźców, bez względu na panujące w Europie trendy, jest zapewnienie im przez Polskę rzeczywistej ochrony, a w tym celu niezbędny jest rzeczywisty dostęp do pomocy prawnej. Mając to na uwadze warto rozważyć szerszą pomoc prawną dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, niż ta wymagane przez zapisy unijne. Nierzadko najważniejsze okazuje się wsparcie prawnika na etapie postępowania przed organem I instancji np. przy składaniu wniosków dowodowych, czuwaniu nad długością postępowania, ubieganiu się o świadczenia socjalne, uczestniczeniu jako pełnomocnik w wywiadzie

¹⁶ Z zastrzeżeniem, że nie powinien się tym zajmować Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, aby nie doszło do sytuacji paradoksalnej, że zleca się udzielanie pomocy prawnej w sprawach niejako przeciwko własnemu urzędowi.

statusowym. Jak zauważyli autorzy propozycji zmian, z doświadczeń organizacji pozarządowych jasno wynika, że to właśnie dzięki pomocy prawnej świadczonej na początkowych etapach postępowania udaje się często uniknąć błędnych rozstrzygnięć, a obecność pełnomocnika gwarantuje prawidłowy przebieg postępowania. Przyczynia się to bowiem do skrócenia postępowań, co jest korzystne zarówno dla państwa polskiego, jak i dla samego cudzoziemca.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

1. Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 28 lipca 1951 roku (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517).
2. Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich Dziennik Urzędowy L 326, 13/12/2005 P. 0013 – 0034.
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, (Dz.U. z 1964, nr 16, poz. 93).
4. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002, nr 153, poz. 1270).
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.1960 Nr 30, poz. 168).
6. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ,(Dz.U. 2003 nr 128 poz. 1176).

Orzeczenia:

1. Uchwała NSA z 12.12.2005 sygn. II OPS 4/05, opublikowana w: ONSAiWSA 2006 nr 2 poz. 37.

Opracowania

1. Florczak A. „*Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*”, Toruń 2003.
2. Gracz K. *Spoleczne uwarunkowania problemów z funkcjonowaniem przymusowych migrantów na polskim rynku pracy* w: W. Klaus (red.) *Migranci na polskim rynku pracy. Rzeczywistość, problemy, wyzwania*. Warszawa 2007.
3. Gracz K. *Przymusowe migracje a perspektywy wielokulturowości w Polsce*. w: A. Gutkowska (red.) *Uchodźcy w Polsce. Kulturowo-prawne bariery w procesie adaptacji*, Warszawa 2007.
4. Grzymała-Moszczyńska H., Nowicka E., *Goście i gospodarze. Problem adaptacji kulturowej w obozach dla uchodźców oraz otaczających je społecznościach lokalnych*, Kraków 1998.
5. Wencel K., *Prawa cudzoziemców w postępowaniu przed organami administracji publicznej*, Analizy, Raporty, Ekspertyzy nr 4/2009.
6. Ząbek M. (red.) *Między piekłem a rajem*, Warszawa 2002.

Za treść publikacji odpowiada Instytut Spraw Publicznych,
poglądy w niej wyrażone nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej

Projekt: Prawnicy na rzecz Uchodźców IV, współfinansowany ze środków
Europejskiego Funduszu na Rzecz Uchodźców oraz budżetu państwa



Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części możliwy jest
wyłącznie za zgodą Instytutu.

Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Instytut Spraw Publicznych
ul. Szpitalna 5 lok. 22
00-031 Warszawa
tel. +48 022 556 42 99, fax +48 022 556 42 62
e- mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl