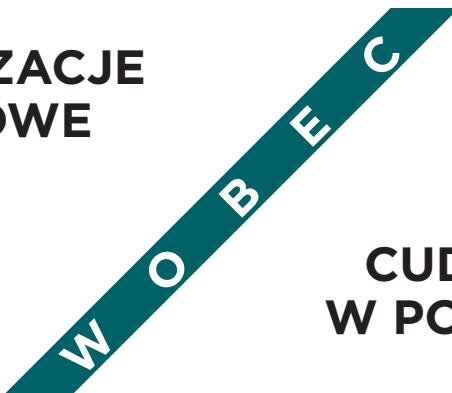


ORGANIZACJE POZARZĄDOWE



CUDZOZIEMCÓW W POLSCE

*od pomocy doraźnej
do upowszechniania europejskiej
ramy polityki integracji*

dr Mikołaj Pawlak*, dr hab. Patrycja Matusz-Protasiewicz**

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE ŚWIADCZĄ USŁUGI OBCOKRAJOWCOM, PRZYCZYNIAJĄC SIĘ JEDNOCZEŚNIE DO PODNOSZENIA STANDARDÓW DZIAŁANIA INSTYTUCJI PUBLICZNYCH. SYTUACJA WIELU GRUP CUDZOZIEMCÓW BEZ WSPARCIA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH BYŁABY Z PEWNOŚCIĄ ZNACZNIE GORSZA. W WYPADKU MIGRANTÓW OBJĘTYCH OCHRONĄ MIĘDZYNARODOWĄ ROLA ORGANIZACJI POLEGA NA UZUPEŁNIANIU DZIAŁAŃ PAŃSTWA, W WYPADKU INNYCH KATEGORII CUDZOZIEMCÓW **DZIAŁALNOŚĆ TRZECIEGO SEKTORA W DUŻEJ MIERZE ZASTĘPUJE PROWADZENIE DZIAŁAŃ PRZEZ PAŃSTWO.**

- * Autor jest socjologiem, adiunktem w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego.
- ** Autorka jest filologiem i politologiem, pracuje w Zakładzie Studiów nad Unią Europejską w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego.

Według danych Urzędu do spraw Cudzoziemców, w Polsce mieszka ponad 175 tysięcy cudzoziemców¹, co stanowi 0,46% populacji kraju. Jest to bardzo niski odsetek w porównaniu z większością państw tak zwanej starej Unii Europejskiej, w których liczba przedstawicieli mniejszości etnicznych będących następstwem

¹ Zgodnie z danymi Urzędu do spraw Cudzoziemców, na dzień 1 stycznia 2015 roku 175 066 cudzoziemców w Polsce miało dokumenty zezwalające na zamieszkanie (zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt czasowy, pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zarejestrowany pobyt obywatela Unii Europejskiej, pobyt członka rodziny obywatela Unii Europejskiej, zezwolenia na pobyt ze względu na różny status wynikający z ochrony międzynarodowej). Dane te nie uwzględniają licznej grupy cudzoziemców przebywających w Polsce na podstawie wiz (według raportu konsularnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych z marca 2014 roku, w 2013 roku w polskich konsulatach wydano 1 milion 401 tysięcy wiz), obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy nie zarejestrowali swojego pobytu, i cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce bez dokumentów legalizujących pobyt. Wśród zarejestrowanych 175 tysięcy cudzoziemców ponad 62 tysiące stanowią obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, z kolei blisko 5,5 tysiąca – obcokrajowcy objęci różnymi formami ochrony międzynarodowej. Tym samym ponad 100 tysięcy mieszkających w Polsce cudzoziemców to tak zwani obywatele państw trzecich.

migracji jest znacznie większa². W związku z tym obecność cudzoziemców w Polsce nie jest przedmiotem szerszej debaty publicznej, kluczowi gracze sceny politycznej niemal zaś nie podejmują tego zagadnienia w swoich programach³. Wyrazem próby konsolidacji rozproszonych przez lata działań jest przyjęty w 2012 roku dokument strategiczny *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. W wielu miejscach podkreśla on zarówno obecną, jak i postulowaną w przyszłości rolę organizacji pozarządowych w „polskim systemie migracyjnym”. Szczególnie zaakcentowane zostały zadania podmiotów trzeciego sektora w działaniach na rzecz uchodźców i w realizacji polityki integracji cudzoziemców. Celem niniejszego artykułu jest dokonanie przeglądu działań organizacji pozarządowych związanych z obecnością cudzoziemców w Polsce.

Decydujemy się używać terminu „organizacje zajmujące się zagadnieniem obecności cudzoziemców w Polsce”, wolimy bowiem stosować ugruntowane w polskim prawodawstwie słowo „cudzoziemiec”⁴ niż pojęcie „imigrant”, zwłaszcza że nadal większość przebywających w Polsce cudzoziemców nie planuje (przynajmniej na razie) osiedlić się tutaj. Wyłączamy tym samym z obszaru naszego zainteresowania działania na rzecz repatriantów, którzy z chwilą przekroczenia granicy stają się obywatelami Polski, i naturalizowanych obywateli. Świadomie piszemy jednak o „organizacjach zajmujących się zagadnieniami związanymi z obecnością w Polsce cudzoziemców”, nie zaś o „organizacjach kierujących swoje działania do cudzoziemców”, ponieważ bardzo duża część tych działań dotyczy również obywateli polskich. Przyjęta w Polsce – wypracowana przez Komisję Europejską – rama polityki wobec cudzoziemców za oczekiwany skutek tej polityki przyjmuje integrację, rozumianą jako „dynamiczny dwukierunkowy proces wzajemnego dostosowania wszystkich migrantów i osób zamieszkałych

na terenie Państw Członkowskich”⁵, dlatego działania te nie obejmują wyłącznie cudzoziemców, ale służą także dostosowaniu instytucji i postaw społeczeństwa przyjmującego. Nie chcemy jednak sprowadzać naszego przeglądu do organizacji, które zajmują się integracją, gdyż zakres działań podmiotów trzeciego sektora jest znacznie szerszy. Sądzymy, że termin „integracja” funkcjonuje w tym wymiarze jako słowo wytrych, obejmujące wiele różnych, pozytywnie waloryzowanych działań podejmowanych w związku z obecnością cudzoziemców w Polsce⁶. Podobnie nie chcemy używać określenia „organizacje działające na rzecz cudzoziemców” lub dalej idącego terminu „organizacje pomagające cudzoziemcom”, działalność ta nie sprowadza się bowiem tylko do pomocy cudzoziemcom lub działania na ich rzecz, ale jest bardziej wieloaspektowa. „Pomoc” czy „działanie na rzecz” są tak zdefiniowane przez same organizacje, z innej perspektywy nie muszą być jednak traktowane jako korzystne dla cudzoziemców.

W literaturze na temat migracji do Polski podkreśla się rolę organizacji pozarządowych w przyjęciu i procesie adaptacji cudzoziemców w kraju. W ostatnim czasie ukazały się dwa raporty poświęcone interesującej nas tutaj tematyce. Praca Ewy Grzegorzółki *Organizacje migranckie w Polsce. Działalność i potrzeby*⁷ dotyczy organizacji zrzeszających cudzoziemców i opiera się na wywiadach z ich liderami. Z kolei raport pod redakcją Krystyny Słany *Wsparcie, pomoc, inicjatywa. Przewodnik po organizacjach pozarządowych imigrantów i dla imigrantów*⁸ na podstawie internetowych autoprezentacji organizacji przedstawia typologię działań podmiotów trzeciego sektora wspierających integrację imigrantów i krótkie charakterystyki wybranych czterdziestu pięciu organizacji⁹. Zespół pod kierownictwem Krystyny Słany wyróżnia następujące rodzaje aktywności organizacji pozarządowych związanych z obecnością cudzoziemców w Polsce: działania pomocowe (pomoc informacyjna i doradcza, pomoc

² W państwach członkowskich Unii Europejskiej kwestie dotyczące imigrantów często się rozważa, uwzględniając nie tylko cudzoziemców, ale także własnych obywateli, którzy naturalizowali się lub urodzili się w rodzinach migranckich w drugim lub nawet w kolejnym pokoleniu. Używana terminologia zależy od przyjętej ramy definiowania relacji społeczeństwa przyjmującego z różnie postrzeganymi przybysza.

³ M. Pawlak, *Termin „integracja” jako narzędzie legitymizacji. Neoinstytucjonalna analiza uprawomocnienia działań w polu organizacyjnym obsługi i pomocy imigrantom w Polsce*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2011, nr 2.

⁴ *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach*, DzU 2013, poz. 1650; *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU 2003, nr 128, poz. 1176.

⁵ *Wspólne Podstawowe Zasady Integracji Imigrantów*, dokument Rady 14615/04 z dnia 19 listopada 2004 roku.

⁶ M. Pawlak, *Termin „integracja” jako narzędzie legitymizacji. Neoinstytucjonalna analiza uprawomocnienia działań w polu organizacyjnym obsługi i pomocy imigrantom w Polsce*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2011, nr 2.

⁷ E. Grzegorzółka, *Organizacje migranckie w Polsce. Działalność i potrzeby*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2013.

⁸ K. Słany i in. (red.), *Wsparcie, pomoc, inicjatywa. Przewodnik po organizacjach pozarządowych imigrantów i dla imigrantów*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014.

⁹ Szacujemy liczbę organizacji pozarządowych zainteresowanych obecnością cudzoziemców w Polsce na blisko osiemdziesiąt.

prawna, pomoc w znalezieniu pracy, pomoc materialna), działania o charakterze edukacyjnym, działania w obszarze kultury, działania interwencyjne.

W dalszych rozważaniach odwołujemy się również do badań nad wykorzystaniem Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich¹⁰. Podkreślając znaczenie funduszy europejskich w działalności organizacji pozarządowych zajmujących się zagadnieniem obecności cudzoziemców w Polsce, nie chcemy jednak sprowadzać niniejszego przeglądu wyłącznie do analizy korzystania z finansowania europejskiego w tym zakresie. Na potrzeby prowadzonej analizy sięgamy ponadto do dostępnych źródeł informacji o działalności interesujących nas organizacji, w tym ich publicznie dostępnych sprawozdań czy informacji z Krajowego Rejestru Sądowego.

Niniejsze opracowanie ma charakter przeglądowy, staramy się jednak na tej podstawie przekonać do tezy, że w Polsce nastąpiła zmiana ramy polityki¹¹ wobec cudzoziemców. Jeszcze kilka lat temu kwestia obecności obcokrajowców w Polsce była traktowana jako nieistotny problem przyszłości, do którego należy się co najwyżej przygotowywać. Obecna rama, co wyraźnie oddaje dokument *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*¹², określa obecność cudzoziemców w Polsce jako aktualną, choć niemającą masowego charakteru kwestię, która wymaga reakcji wzorowanej na instrumentach propagowanych przez Komisję Europejską. Nazywamy ją skrótowo „europejską ramą polityki integracji”, twierdząc, że organizacje pozarządowe przez swoje działania – finansowane z funduszy Unii

Europejskiej – przyczyniają się do wdrażania tej ramy, co przełożyło się na jej przyjęcie na poziomie polityki państwa. Przyczyną tego stanu rzeczy jest dostępność źródeł finansowania i atrakcyjność ideologiczna wspomnianego podejścia, propagującego otwartość wobec imigrantów i dialog międzykulturowy oraz pozytywnie waloryzującego różnorodność społeczną.

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE WOBEC RÓŻNYCH KATEGORII CUDZOZIEMCÓW

Przyjęty w dalszych rozważaniach podział obcokrajowców na trzy rozłączne kategorie: osoby objęte ochroną międzynarodową, obywatele państw trzecich i obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, wynika z logiki obowiązujących przepisów dotyczących cudzoziemców. Przedstawiciele poszczególnych kategorii mają bowiem w Polsce odmienne uprawnienia zarówno w zakresie prawa pobytu i możliwości podjęcia pracy, jak i w zakresie zasad korzystania z instytucji pomocowych. Działania organizacji pozarządowych wobec cudzoziemców odtwarzają tę logikę, choć jest ona niejednokrotnie kwestionowana. Poza trzema podstawowymi kategoriami cudzoziemców należy zwrócić również uwagę na ofiary handlu ludźmi i małoletnich bez opieki, przywołując zajmujące się nimi wyspecjalizowane organizacje – w wypadku pierwszego problemu będą to La Strada – Fundacja Przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu czy Stowarzyszenie Po MOC dla Kobiet i Dzieci im. Marii Niepokalanej, w wypadku drugiego problemu, którego skala jest niewielka¹³, będzie to Fundacja Dzie-

Jeszcze kilka lat temu kwestia obecności obcokrajowców w Polsce była traktowana jako nieistotny problem przyszłości

¹⁰ M. Bieniecki, M. Pawlak (red.), *Praktyki integracji. Doświadczenia i perspektywy*, Caritas Polska, Warszawa 2012; M. Bieniecki, P. Kaźmierkiewicz, P. Matusz-Protasiewicz (red.), *Monitor integracji. Ewaluacja i ocena skuteczności działań prowadzonych w Polsce przy finansowym wsparciu Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich*, Instytut Studiów Migracyjnych, Gliwice 2013.

¹¹ Rama to definicja – lub jej rekonstrukcja – problemu danego zagadnienia polityki publicznej, łącznie z założeniami dotyczącymi przyczyn tego problemu i sposobów jego rozwiązania. Por.: R. Penninx, S. Blom, T. Caponio, B. Garcés-Mascareñas, P. Matusz-Protasiewicz, H. Schwarz, *European Cities and their Migrant Integration Policies*, KING Project working paper, 2014 rok; M. Rein, D. Schön, *Frame reflection: Toward the Resolution of intractable policy controversies*, Basic Books, New York 1994; P. Scholten, *Framing Immigrant Integration: Dutch Research-Policy Dialogues in Comparative Perspective*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2011.

¹² *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 roku.

¹³ W 2014 roku ośmioro dzieci przebywało w ośrodkach strzeżonych. Por. *MSW przeciwne wprowadzeniu zakazu detencji dzieci imigranckich w Polsce* – <https://emn.gov.pl/.../12324,MSW-przeciwne-wprowadzeniu-zakazu-detencji-dzieci-imigranckich-w-Polsce> [dostęp: 29 maja 2015 roku]. Fundacja Dzieci Niczyje podaje również statystyki dotyczące dzieci cudzoziemskich przebywających w Polsce w rodzinach zastępczych, placówkach interwencyjnych czy rodzinnych domach dziecka. W 2012 roku łącznie było 193 takich dzieci – <http://stopwykorzystywaniu.fdn.pl/statystyki-dzieciocudzoziemskie> [dostęp: 29 maja 2015 roku].

ci Niczyje. Szczególną kategorią cudzoziemców przebywających w Polsce są osoby niemające dokumentów legalizujących pobyt. Organizacje pozarządowe świadczą im pomoc prawną, włączyły się także w działania na rzecz akcji abolicyjnej przeprowadzonej w 2012 roku.

Cudzoziemcy objęci ochroną międzynarodową

Cudzoziemcy ubiegający się o ochronę międzynarodową i objęci taką ochroną to kategoria obcokrajowców, wobec której państwo polskie wypracowało najbardziej zinstytucjonalizowaną politykę zarówno przyjęcia, jak i integracji. Pierwsi migranci przymusowi¹⁴ pojawili się w Polsce niedługo po upadku komunizmu – ich przybycie wiązało się z uznaniem kraju za bezpieczny i przestrzegający praw człowieka¹⁵. Od początku ważną rolę w zabezpieczeniu pobytu migrantów nielegalnych w Polsce odegrał Polski Czerwony Krzyż. Wokół obecności migrantów przymusowych w Polsce wytworzyło się pole o stosunkowo wysokim poziomie instytucjonalizacji¹⁶, w którego obrębie funkcjonują instytucje administracji centralnej, organizacje prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego i organizacje pozarządowe. W literaturze poświęconej uchodźstwu do Polski można znaleźć wiele odniesień dotyczących roli organizacji pozarządowych w wytwarzającym się systemie przyjęcia i adaptacji migrantów¹⁷. Należy jednak podkreślić, że w wielu publikacjach rola organizacji pozarządowych jest wyolbrzymiona, ich autorzy zaś – niejednokrotnie wywodzący się z organizacji pozarządowych lub z nimi współpracujący – bez zastrzeżeń przyjmują, że podmioty trzeciego sektora wykonują na rzecz migrantów przymusowych pozytywną pracę, jednocześnie negatywnie oceniając pozostałe instytucje¹⁸.

Organizacje pozarządowe uzupełniają działalność państwa wobec migrantów przymusowych, stanowią oni bowiem kategorię wymagającą największego zakresu pomocy. Podmioty trzeciego sektora świadczą dla migrantów przymusowych różnego rodzaju wsparcie – od doraźnej pomocy bezpośredniej, po próby wpływania na kształtowany w Polsce system przyjęcia i adaptacji. Pomoc bezpośrednia to w niektórych sytuacjach zapewnienie dachu nad głową, dostarczenie wyprawki szkolnej lub środków czystości, a także zaspokojenie innych podstawowych potrzeb materialnych. Ważną rolę odgrywają organizacje świadczące bezpłatną pomoc prawną, niezbędną w niełatwej administracyjnej procedurze uznawania statusu uchodźcy. Mimo pomocy zapewnianej przez państwo – w ramach indywidualnych programów integracji realizowanych przez powiatowe centra pomocy rodzinie – podmioty trzeciego sektora wspierają również proces integracji migrantów przymusowych w Polsce, organizując kursy języka polskiego czy szkolenia zawodowe. Ponadto organizacje pozarządowe włączają się aktywnie w działania na rzecz poprawy systemu przyjęcia i adaptacji migrantów przymusowych w Polsce – zarówno przez konsultacje i monitoring realizacji aktów prawnych, jak i przez badania dotyczące uchodźców¹⁹. Można powiedzieć, że organizacje pozarządowe wspierają migrantów przymusowych w Polsce na każdym etapie procedury: w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statutu uchodźcy, w trakcie rocznych indywidualnych programów integracji, po ich zakończeniu, po przekazaniu migrantów przez służby mundurowe innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej do Polski w ramach procedury Dublin II²⁰.

¹⁴ Pojęciem „migranci przymusowi” będziemy określać osoby, które dopiero ubiegają się o nadanie statusu uchodźcy, uznanych uchodźców, osoby objęte innego rodzaju ochroną międzynarodową (na przykład ochroną uzupełniającą) i osoby będące w tak zwanej sytuacji uchodźczej, które przebywają w Polsce na podstawie innego statusu prawnego (pobyt tolerowany, relokacja, azylanci).

¹⁵ M. Ząbek, S. Łodziński, *Uchodźcy w Polsce. Próba spojrzenia antropologicznego*, Polska Akcja Humanitarna, Instytut Etnologii i Antropologii Kulturowej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 77.

¹⁶ S. Łodziński, M. Szonert, *Polityka uchodźcza w Polsce. Ewolucja „pola uchodźczego” w latach 1990–2011*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2011, nr 4; M. Pawlak, *Organizacyjna reakcja na nowe zjawisko. Szkoły i instytucje pomocowe wobec uchodźców w Polsce po 2004 r.*, Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.

¹⁷ Por.: A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 235; M. Ząbek, S. Łodziński, *Uchodźcy w Polsce. Próba spojrzenia antropologicznego*, op. cit., s. 381.

¹⁸ M. Pawlak, *Asymetrie i klisze pojęciowe w analizach uchodźstwa w Polsce*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2012, nr 2.

¹⁹ Najważniejsze publikacje: M. Ząbek, S. Łodziński, *Uchodźcy w Polsce. Próba spojrzenia antropologicznego*, op. cit.; J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski (red.), *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

²⁰ Dublin II to Rozporządzenie Rady Europejskiej nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 roku ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego do rozpatrywania wniosku o nadanie statusu uchodźcy, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego. Jego podstawową konsekwencją dla Polski jest to, że Polska jest odpowiedzialna za rozpatrywanie wniosków o nadanie statusu uchodźcy przez cudzoziemców, którzy wjechali na teren Rzeczypospolitej Polskiej jako pierwszego państwa Unii Europejskiej, co bardzo często dzieje się w wypadku migrantów przymusowych pochodzących z terenów byłego Związku Radzieckiego. Duża część tych cudzoziemców przymusowych nie traktuje jednak Polski jako kraju docelowego swojej migracji, przedostając się następnie do innych państw członkowskich Unii Europejskiej. W wielu wypadkach są oni następnie odsyłani do Polski.

Kończąc przegląd działań organizacji pozarządowych na rzecz migrantów przymusowych, należy podkreślić, że dla wielu tych podmiotów była to podstawa szerszego podjęcia zagadnienia obecności cudzoziemców w Polsce. Doświadczenie zdobyte w pracy z cudzoziemcami objętymi ochroną międzynarodową organizacje te zaczęły przekładać na działania wobec innych cudzoziemców.

Obywatele państw trzecich

Kategoria obywateli państw trzecich obejmuje wszystkich migrantów spoza terytorium Unii Europejskiej, którzy nie są obywatelami państw członkowskich i przebywają legalnie na terenie Wspólnoty. W dokumentach unijnych obywatele państw trzecich są wyraźnie oddzieleni od obywateli państw członkowskich przemieszczających się w obrębie Unii Europejskiej w ramach swobody przepływu gwarantowanej traktatowo, a także od imigrantów o nieuregulowanym statusie. Grupy te różnią się zarówno statusem prawnym, jak i przede wszystkim działaniami integracyjnymi inicjowanymi wobec nich z poziomu ponadnarodowego.

W ostatnich latach Komisja Europejska przyjęła wiele rozwiązań w zakresie ram integracyjnych, jakie powinny być wdrażane w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Najważniejsze propozycje zawarto we *Wspólnej agendzie na rzecz integracji* i we *Wspólnych podstawowych zasadach integracji*²¹. Priorytety i cele działań integracyjnych inicjowanych z poziomu europejskiego znalazły się również w Programie Haskim i Programie Sztokholmskim²². We wszystkich tych dokumentach grupą docelową prowadzonych działań są właśnie obywatele państw trzecich, którzy legalnie przebywają na terytorium Unii Europejskiej. Proponowane działania zostały wsparte źródłem finansowania – Europejskim Funduszem na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich²³ (od 2015 roku

zastąpionym przez Fundusz Azyłu, Migracji i Integracji²⁴) – który jako narzędzie finansowe wzmacniał działania integracyjne wyznaczane z poziomu europejskiego, co zapewniło Komisji Europejskiej pewien rodzaj kontroli nad podejmowanymi działaniami²⁵. Cele funduszu zakładały zarówno działania integracyjne wobec obywateli państw trzecich i działania na rzecz społeczeństwa przyjmującego, jak i budowanie rozwiązań instytucjonalnych i systemowych, pozwalających skutecznie włączać mieszkających w danym kraju obywateli państw trzecich.

Dla większości omawianych organizacji pozarządowych Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich był podstawowym źródłem finansowania prowadzonych działań, tym samym główną grupą docelową stanowiła zbiorcza kategoria „obywatele państw trzecich”.

Obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej

Obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej mogą przebywać i osiedlać się w Polsce w ramach swobody przepływu gwarantowanego na mocy traktatu z Maastricht z 1992 roku²⁶. Napływ do Polski cudzoziemców z tej grupy wciąż jest niewielki. Można wyróżnić trzy podstawowe kategorie obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej przebywających w Polsce: pracownicy kontraktowi (zatrudnieni głównie w koncernach międzynarodowych), studenci i przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą. W zdecydowanej większości obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej przebywający w Polsce dysponują wystarczającymi środkami finansowymi, aby zadowalająco funkcjonować w społeczeństwie przyjmującym. Instytucje unijne nie przewidziały rozwiązań i źródeł finansowania dla integracji obywateli państw członkowskich przebywających w innym kraju. Sytuacja ta powoduje trudności w podejmowaniu działań wobec

²¹ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Wspólna agenda na rzecz integracji. Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej*, COM (2005)389.

²² Communication from the Commission, *The Hague Programme: ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice*, COM (2005) 184; *Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, Dz.Urz. C 115/1, 4 maja 2010 roku.

²³ Decyzja Komisji Europejskiej ustanawiająca zasady wykonania decyzji Rady 2007/435/WE ustanawiającej Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich za lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi w odniesieniu do systemów zarządzania”, 2007/435/WE z dnia 25 czerwca 2007 roku.

²⁴ Por. uwagi na temat powołania tego funduszu w opracowaniu Agnieszki Kosowicz zamieszczonym w tym numerze kwartalnika „Trzeci Sektor” [przyj. red.].

²⁵ Decyzja Komisji Europejskiej ustanawiająca zasady wykonania decyzji Rady 2007/435/WE ustanawiającej Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich za lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi w odniesieniu do systemów zarządzania”, op. cit., art. 10 pkt 1. Komisja Europejska zwraca uwagę, że zarządzanie funduszem leży w gestii państw członkowskich i powinno odpowiadać ich potrzebom, uwzględniając więc główne cele funduszu, zachęca do włączenia aktorów pozarządowych reprezentujących społeczeństwo obywatelskie. Takie ujęcie w wypadku Polski wzmacnia pozycję organizacji pozarządowych nie tylko w wykorzystywaniu środków na działania integracyjne, ale także w zakresie aktywnego udziału w debacie i kształtowaniu celów polityki integracyjnej.

²⁶ Art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej; art. 21 oraz tytuł IV i V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

obywateli państw członkowskich stanowiących grupę wykluczoną społecznie, czego przykładem mogą być rumuńscy Romowie²⁷, koczujący między innymi we Wrocławiu i w Gdańsku. Grupa ta stanowi wielkie wyzwanie dla władz samorządowych, są to bowiem osoby głęboko wykluczone ekonomicznie i społecznie, częstokroć niemające dokumentów tożsamości, o nieuregulowanym pobycie.

CHARAKTERYSTYKA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH ZAJMUJĄCYCH SIĘ ZAGADNIENIEM OBECNOŚCI CUDZOZIEMCÓW W POLSCE

Forma prawna

Organizacje pozarządowe zajmujące się zagadnieniem obecności cudzoziemców w Polsce zdecydowanie częściej przyjmują formę prawną fundacji niż stowarzyszenia. Na 49 zarejestrowanych podmiotów, które są aktywne w aglomeracji warszawskiej, 34 to fundacje, 15 zaś to stowarzyszenia. Warto zestawić te proporcje z danymi dotyczącymi całości krajowego trzeciego sektora. Według raportu *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych*, ponad 80% organizacji pozarządowych w Polsce jest stowarzyszeniami²⁸. Dotyczy to również szeroko pojętych organizacji migranckich. Fundację jednak łatwiej jest założyć, mniej problemów sprawia również zarządzanie nią. Odnośząc się do rozróżnienia zaproponowanego w raporcie *Życie codzienne organizacji pozarządowych w Polsce*, należy stwierdzić, że większość organizacji zajmujących się zagadnieniem obecności cudzoziemców w Polsce przypomina typ „przedsiębiorstwa pozarządowego”²⁹ – dysponuje lokalem, zatrudnia pracowników, realizuje określone strategie.

W Polsce nie obowiązuje formalna definicja „organizacji migranckiej”, której propozycję dla krajów

Europy Zachodniej przedstawił w 2004 roku Meindert Fennema³⁰. Warto jednak zauważyć, że często w gronie członków zarządów, współfundatorów czy członków stowarzyszenia organizacje migranckie w Polsce mają „przyjaciół” danej grupy. Są to Polacy służący pomocą przy rejestracji organizacji i w innych kontaktach z aparatem państwowym. Można stwierdzić, że część polskich podmiotów jest intuicyjnie określana jako organizacje migranckie – dominuje definicja skonstruowana społecznie³¹. W Polsce funkcjonują organizacje zrzeszające Wietnamczyków, Chińczyków, Ukraińców, Afrykańczyków, Kurdów, Ormian (grupa czecheńska nie wykształciła trwalszej struktury formalnej w Polsce). Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, przedstawiciele organizacji migranckich nie czują się partnerami dla polskich instytucji publicznych, prowadzenie zaś przez nich działalności na rzecz grupy etnicznej napotyka wiele przeszkód³².

Wielkość i skala działania

Należy rozróżnić organizacje, dla których cudzoziemcy w Polsce są tylko jednymi z odbiorców działań, od podmiotów, które na zagadnieniu obecności w Polsce obywateli z zagranicy skoncentrowały ogół swojej działalności. Dwa duże podmioty o silnej pozycji to Polska Akcja Humanitarna³³ i Caritas Polska³⁴, choć dla obu cudzoziemcy są tylko jedną z wielu kategorii odbiorców pomocy. Obie organizacje zasięgiem swojego działania obejmują cały kraj, często jednak operują również poza granicami, dostarczając pomoc humanitarną do wielu miejsc na świecie.

Kolejną kategorię stanowią organizacje, które nie ograniczają się do zagadnienia obecności cudzoziemców w Polsce, jest to jednak istotny obszar ich działalności. Należy tutaj wyróżnić przede wszystkim podmioty specjalizujące się w pomocy prawnej (także cudzoziemcom) i monitorowaniu przestrzegania prawa

²⁷ W Polsce wobec Romów prowadzi się wiele działań w ramach polityki społecznej, z których część jest również finansowana z funduszy europejskich (Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL, następnie Program Operacyjny Kapitał Ludzki). Dotyczą one jednak obywateli polskich należących do mniejszości romskiej, nie zaś obywateli innych państw członkowskich przemieszczających się w obrębie Unii Europejskiej.

²⁸ J. Przewłocka, P. Adamiak, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych - raport z badania 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013, s. 6.

²⁹ J. Przewłocka, P. Adamiak, A. Zając, *Życie codzienne organizacji pozarządowych w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2012, s. 85-86.

³⁰ M. Fennema, *The Concept and Measurement of Ethnic Community*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” 2004, t. 30, nr 3, s. 440.

³¹ M. Bieniecki, M. Pawlak, *Praktyki integracji. Raport z analizy materiałów zastanych oraz wywiadów z realizatorami projektów EFI*, [w:] M. Bieniecki, M. Pawlak (red.), *Praktyki integracji. Doświadczenia i perspektywy*, Caritas Polska, Warszawa 2012, s. 20.

³² E. Grzegorzka, *Organizacje migranckie w Polsce. Działalność i potrzeby*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2013.

³³ W 2015 roku Polska Akcja Humanitarna zdecydowała się zakończyć działalność na rzecz cudzoziemców, przenosząc ją do nowego podmiotu – Fundacji Refugee.pl im. Małgorzaty Jasiczek-Gebert.

³⁴ Caritas Polska jest organizacją pożytku publicznego Kościoła katolickiego w Polsce. Należy pamiętać, że w każdej diecezji jako oddzielny podmiot funkcjonuje lokalny oddział Caritas.

w Polsce: Helsińską Fundację Praw Człowieka, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Fundację Instytut na rzecz Państwa Prawa, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć³⁵. W kręgu odbiorców ich działań znajdują się również inne kategorie beneficjentów. Podobnie wygląda aktywność Instytutu Spraw Publicznych, który jako *think thank* podejmuje wiele zagadnień związanych z życiem publicznym w Polsce, prowadzi ponadto wyspecjalizowany Program Polityki Migracyjnej.

Trzecia kategoria to organizacje, dla których zagadnienia związane z obecnością w Polsce cudzoziemców są podstawowym polem działalności. Podmioty te prowadzą centra informacyjne, udzielają porad, uczą języka polskiego, organizują kursy zawodowe, propagują kulturę migranckich grup etnicznych i różnorodność kulturową.

Do czwartej kategorii można zaliczyć organizacje, które incydentalnie podejmują zagadnienia obecności cudzoziemców w Polsce, skupiając się na innych obszarach działalności. Podmioty te włączają cudzoziemców jako grupę docelową realizowanych projektów lub zabierają głos w debacie na temat ich obecności w Polsce. Przykładem są duże centrale związkowe lub organizacje zrzeszające przedsiębiorców, które ogólnie problematyką migracji do Polski nie są zainteresowane, zdarza się jednak – zwłaszcza przy reformach przepisów regulujących obecność cudzoziemców na polskim rynku pracy – że zabierają głos w debacie.

Zasięg geograficzny działalności organizacji pozarządowych zajmujących się zagadnieniem obecności cudzoziemców w Polsce jest powiązany z terytorialnym rozmieszczeniem obcokrajowców. Blisko połowa cudzoziemców mieszkających w Polsce przebywa w aglomeracji warszawskiej. Tutaj także ma siedzibę większość podmiotów działających w szeroko rozumianym polu migracyjnym. Poza Warszawą należy również przywołać Kraków i Lublin jako ośrodki o wyższej aktywności podmiotów trzeciego sektora pomagających cudzoziemcom, a także Białystok, Wrocław, Gdańsk i Poznań. W raporcie *Wsparcie, pomoc, inicjatywa*.

Przewodnik po organizacjach pozarządowych imigrantów i dla imigrantów wymienia się jeszcze organizacje z województw śląskiego i opolskiego³⁶. Wiele organizacji, szczególnie kierujących działania do migrantów przymusowych, wykracza zasięgiem swojego oddziaływania poza macierzyste miasta – miejsce ich działalności jest wypadkową polityki Urzędu do spraw Cudzoziemców, lokującego ośrodki dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w miejscowościach oddalonych od metropolii³⁷. Podobnie strzeżone ośrodki dla cudzoziemców Straży Granicznej – ze względów logistycznych – w większości mieszczą się blisko granic państwowych.

Poza terenami rolniczymi, gdzie migranci podejmują prace sezonowe, i rozproszonymi ośrodkami dla cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy, migranci przybywają przede wszystkim do największych miast – tam również organizacje pozarządowe koncentrują swoją aktywność.

Źródła finansowania

Analiza źródeł finansowania organizacji pozarządowych zajmujących się zagadnieniem obecności cudzoziemców w Polsce jest podstawą zrozumienia zakresu działalności tych podmiotów i norm przestrzeganych przez ich aktywistów. Przyjmujemy, że transfer norm następuje za transferem środków finansowych³⁸, uznając za klasykę socjologii organizacji, że wymagania aktorów dysponujących kluczowymi zasobami wywierają presję ujednociającą zachowania zależnych od nich organizacji³⁹. Nie proponujemy tutaj prostego determinizmu, który wyjaśniałby świadomość działaczy organizacji pozarządowych jej materialną podstawą, zwracamy jednak uwagę, że, po pierwsze, instytucje finansujące działalność związaną z obecnością cudzoziemców w Polsce mają wyraźnie określone priorytety, ukierunkowujące następnie działalność organizacji pozarządowych, po drugie, wymagania związane z aplikowaniem o dofinansowanie, administrowaniem projektami i ich rozliczaniem wpływają wyraźnie na struk-

³⁵ Por. charakterystykę działań Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć autorstwa Magdaleny Sobczyk zamieszczoną w tym numerze kwartalnika „Trzeci Sektor” w dziale PUNKTY WIDZENIA [przyp. red.].

³⁶ K. Slany i in. (red.), *Wsparcie, pomoc, inicjatywa. Przewodnik po organizacjach pozarządowych imigrantów i dla imigrantów*, op. cit.

³⁷ Co zresztą spotyka się z krytyką organizacji pozarządowych – por. A. Chrzanowska, W. Klaus, *Rekomendacje dla polityki lokowania ośrodków dla uchodźców*, [w:] *Polityka wyboru i lokalizacji ośrodków dla uchodźców. Analiza i rekomendacje*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Polskie Forum Migracyjne, Warszawa 2011, s. 11–12.

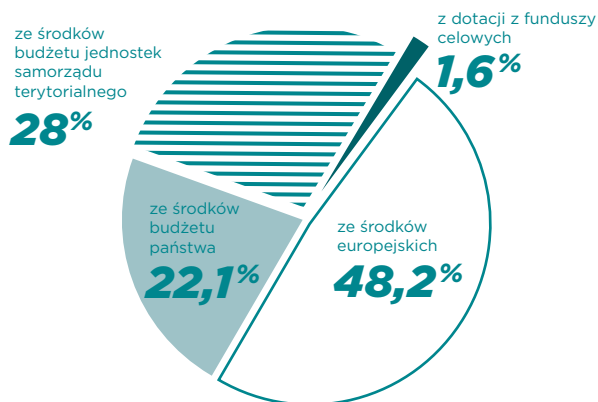
³⁸ D.L. Stone, *Transfer and translation of policy*, „Policy Studies” 2012, t. 33, nr 6, s. 483–499.

³⁹ P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *Nowe spojrzenie na „żelazną klatkę” – instytucjonalny izomorfizm i racjonalność zbiorowa w polach organizacyjnych*, [w:] A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (wybór i oprac.), *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2006, s. 604–605.

ture podmiotów trzeciego sektora, rytm ich pracy, codzienne praktyki działania i co najważniejsze – odbiorców tych działań.

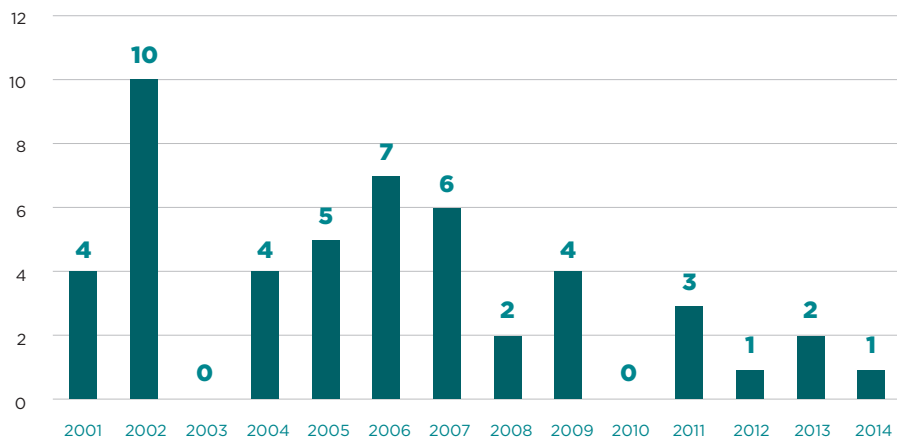
Na potrzeby niniejszego opracowania posłużymy się jedynie danymi pochodzącymi ze sprawozdań organizacji pozarządowych działających na terenie Warszawy, które mają status organizacji pożytku publicznego. Ze sprawozdań dwunastu takich podmiotów wynika, że w latach 2011–2013 łącznie pozyskały one 36,2 miliona złotych ze środków europejskich, 16,6 miliona złotych z budżetu państwa, 21 milionów złotych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego i 1,2 miliona złotych z państwowych funduszy celowych⁴⁰, z kolei ich przychody z mechanizmu jednego procentu wyniosły 3,5 miliona złotych⁴¹. Wyraźnie więc widać, że kluczowym źródłem finansowania organizacji pozarządowych zajmujących się zagadnieniem obecności cudzoziemców w Polsce są fundusze europejskie.

Ilustracja 1. Źródła publiczne w dochodach warszawskich organizacji pozarządowych zajmujących się zagadnieniem obecności cudzoziemców w Polsce w latach 2011–2013



Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań merytorycznych organizacji pożytku publicznego dostępnych w bazie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Ilustracja 2. Warszawskie organizacje pozarządowe zajmujące się zagadnieniem obecności cudzoziemców w Polsce – z podziałem na rok rejestracji



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Krajowego Rejestru Sądowego.

⁴⁰ Chodzi o państwowe fundusze celowe w rozumieniu art. 29 *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych*, DzU 2009, nr 157, poz. 1240, inne niż finansowane ze środków europejskich.

⁴¹ Wyliczenia te mają jedynie charakter ilustracyjny, ponieważ sprawozdania organizacji pożytku publicznego składa tylko część podmiotów zajmujących się zagadnieniem obecności cudzoziemców w Polsce. Dane o poszczególnych kategoriach środków dotyczą ogólnie dofinansowania z różnych źródeł, bez podziału na działalność skierowaną do cudzoziemców, część środków europejskich (podobnie jak innych) jest bowiem przeznaczana na inne przedsięwzięcia.

W ostatnim okresie były to przede wszystkim dwa fundusze – Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców, ustanowiony na lata 2007–2013, i Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Dzięki Europejskiemu Funduszowi na rzecz Uchodźców wpłynęło do Polski łącznie ponad 14,3 miliona euro, z kolei dzięki Europejskiemu Funduszowi na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich – 15,5 miliona euro (oczywiście z dofinansowania z tych funduszy nie korzystały tylko organizacje pozarządowe)⁴². Jak wskazują analizy działalności organizacji korzystających z obu tych funduszy europejskich, pozyskane środki umożliwiły rozwój tych podmiotów (zakres i skala aktywności, wielkość zatrudnionego personelu, wysokość budżetu)⁴³. W Polsce brak polityki integracyjnej i dominacja

Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich jako najważniejszego źródła finansowania działań na rzecz cudzoziemców spowodowały, że przedstawiciele organizacji pozarządowych korzystający z tych środków przyjęli zaproponowaną europejską ramę polityki integracyjnej oraz jej terminologię i cele (na przykład częste określanie beneficjentów ich działań terminem „obywatele państw trzecich”). Jednocześnie za pośrednictwem realizowanych działań, propagowania ich rezultatów, organizowania spotkań, konferencji i warsztatów oraz aktywności w mediach organizacje pozarządowe przyczyniły się do upowszechnienia ramy europejskiej, która stała się fundamentem dokumentu strategicznego *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*.

Wykres na ilustracji 2 przedstawia datę zarejestrowania w Krajowym Rejestrze Sądowym

czterdziestu dziewięciu warszawskich organizacji pozarządowych zajmujących się zagadnieniem obecności cudzoziemców w Polsce. Podmioty zarejestrowane w latach 2001–2002 istniały już wcześniej, w styczniu 2001 roku pojawił się jednak obowiązek ich rejestracji. Kolejne organizacje zaczęły się rejestrować od 2004 roku, po przystąpieniu Polski do Unii Euro-

pejskiej. W 2009 roku pojawiła się możliwość korzystania z Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, ale – wbrew obiegowym opiniom – nie spowodowała ona gwałtownego wzrostu liczby organizacji zajmujących się zagadnieniem obecności cudzoziemców w Polsce. Należy podkreślić, że wiek takich podmiotów jest inny niż w całym trzecim sektorze – w ogólnej populacji organizacji poza-

rządowych w Polsce podmioty funkcjonujące od pięciu do dziesięciu lat stanowią 22%⁴⁴, w analizowanej grupie jest ich zaś 53%.

Uruchomienie funduszy europejskich finansujących działania na rzecz uchodźców i integracji innych kategorii cudzoziemców wzmocniło organizacje pozarządowe, jednocześnie jednak – ze względu na brak innych źródeł finansowania – stały się one swoistymi zakładnikami tych funduszy. Zgodnie z logiką finansowania z obu funduszy, ostatnie wspierane projekty muszą się zakończyć 30 czerwca 2015 roku. Rada Unii Europejskiej – w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 – powołała nowy Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, ale do tej pory nie zaczęto przekazywać z niego środków. Oznacza to lukę w finansowaniu organizacji pozarządowych, którym kończą się środki z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji

W Polsce przedstawiciele organizacji pozarządowych korzystający z funduszy europejskich przyjęli europejską ramę polityki integracyjnej oraz jej terminologię i cele

⁴² Wcześniej w mniejszym zakresie organizacje pozarządowe działające na rzecz uchodźców korzystały z dofinansowania w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

⁴³ M. Bieniecki, M. Pawlak, *Praktyki integracji. Raport z analizy materiałów zastanych oraz wywiadów z realizatorami projektów EFI*, op. cit.; P. Matusz-Protasiewicz, *Skuteczność i efektywność finansowanych projektów*, [w:] M. Bieniecki, P. Kaźmierkiewicz, P. Matusz-Protasiewicz, *Monitor integracji. Ewaluacja i ocena skuteczności działań prowadzonych w Polsce przy finansowym wsparciu Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w latach 2007–2012*, op. cit.

⁴⁴ J. Przewłocka, P. Adamiak, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2012*, op. cit., s. 29.

Obywatele Państw Trzecich, co może spowodować deinstytucjonalizację działań związanych z obecnością cudzoziemców w Polsce.

RELACJE MIĘDZYORGANIZACYJNE I MIĘDZYSEKTOROWE

Organizacje pozarządowe zajmujące się zagadnieniem obecności cudzoziemców w Polsce niemal w każdej sprawie są zmuszone do kontaktu z instytucjami sektora publicznego. Wjazd cudzoziemców do Polski i pobyt w kraju są ściśle kontrolowane przez państwo. Udzielając pomocy prawnej, podmioty trzeciego sektora nawiązują więc częste relacje z Urzędem do spraw Cudzoziemców, Radą do spraw Uchodźców czy ze Strażą Graniczną. Nierzadko kontakty te są napięte, zwłaszcza gdy organizacje pozarządowe wywierają presję na zmianę praktyk funkcjonowania służb publicznych, prowadzą monitoringi ich działalności i piętnują złe praktyki. Napięcie takie można obserwować w relacjach organizacji pozarządowych ze Strażą Graniczną, która w raportach była krytykowana za standardy prowadzenia zamkniętych ośrodków dla cudzoziemców⁴⁵.

Organizacje pozarządowe starają się uzupełniać pracę placówek prowadzonych przez państwo lub samorząd – ośrodków dla cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy, szkół czy powiatowych centrów pomocy rodzinie. I w tych relacjach dochodzi do napięć, ponieważ podmioty trzeciego sektora, legitymizując swoje funkcjonowanie, często poddają krytyce instytucje publiczne⁴⁶. Krytyka ta bywa czasem zbyt daleko idąca⁴⁷. Przez ostatnie lata organizacje pozarządowe wypracowały jednak wraz z instytucjami publicznymi mechanizmy współpracy, szczególnie dobrze widoczne w sferze edukacji (zatrudnianie asystentów międzykulturowych w szkołach). Część podmiotów trzeciego sektora jest zapraszana przez instytucje publiczne do prowadzenia szkoleń

ich pracowników, głównie w zakresie sfery kontaktów międzykulturowych lub specyfiki poszczególnych grup etnicznych.

Organizacje pozarządowe zajmujące się zagadnieniem obecności cudzoziemców w Polsce wchodzi w liczne relacje między sobą, tworząc koalicje, fora, platformy i innego rodzaju sieci partnerstw. Jedną z takich inicjatyw było Forum Cudzoziemców przy Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie (nazwa jest trochę myląca, ponieważ forum zrzeszało nie cudzoziemców, ale organizacje pozarządowe i instytucje pracujące na ich rzecz). Obecnie zbliżoną rolę w stolicy odgrywa Komisja Dialogu Społecznego do spraw Cudzoziemców przy Urzędzie m.st. Warszawy. Podobne sieci działają również w Lublinie i Krakowie⁴⁸. Do usieciowienia organizacji pozarządowych zajmujących się zagadnieniem obecności cudzoziemców w Polsce przyczyniły się również priorytety wspomnianych wcześniej funduszy europejskich, które wspierały projekty dotyczące tworzenia koalicji organizacji pozarządowych.

Szczególnym rodzajem oddziaływania międzyorganizacyjnego są badania zjawisk migracyjnych prowadzone przez organizacje pozarządowe. Często wyniki badań monitorujących sytuację cudzoziemców w Polsce wykorzystuje się interwencyjnie – zdiagnozowany i ujawniony stan rzeczy jest określany jako skandaliczny, co ułatwia wywieranie nacisku na instytucje publiczne, aby zmieniły standardy swojej pracy⁴⁹. Również fundusze europejskie jako działania priorytetowe uznają badania stanu procesów migracyjnych, co ma służyć kształtowaniu efektywniejszej polityki integracji. Współpraca podmiotów trzeciego sektora ze środowiskiem akademickim przyjmuje niekiedy charakter zinstytucjonalizowany (jednostki badawcze są partnerami takich przedsięwzięć), niekiedy zaś znacznie luźniejszy (udział indywidualnych badaczy). Można zaobserwować symptomy specyficznej dla Polski instytucjonalizacji dialogu między badaczami

⁴⁵ W. Klaus, K. Rusiłowicz (red.), *Migracja to nie zbrodnia. Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2012; T. Sieniow (red.), *Stosowanie detencji wobec cudzoziemców. Raport z monitoringu i rekomendacje*, Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa, Lublin 2013.

⁴⁶ M. Ząbek, S. Łodziński, *Uchodźcy w Polsce. Próba spojrzenia antropologicznego*, op. cit., s. 382.

⁴⁷ M. Pawlak, *Asymetrie i klisze pojęciowe w analizach uchodźstwa w Polsce*, op. cit.

⁴⁸ Należy zwrócić uwagę na wzmacnianie działalności tego rodzaju sieci przez fundusze europejskie i na przykład szwajcarski program współpracy z nowymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Por. K. Kościeszka (red.), *Lokalne/międzysektorowe polityki na rzecz migrantów. Podsumowanie projektu*, Fundacja Inna Przestrzeń, Warszawa 2014.

⁴⁹ Przykładem są wspomniane wcześniej raporty dotyczące zamkniętych ośrodków dla cudzoziemców Straży Granicznej czy raport Stowarzyszenia Interwencji Prawnej dotyczący wypełniania obowiązku szkolnego przez cudzoziemskie dzieci pozostające pod opieką Urzędu Repatriacji i Cudzoziemców (dawniej na nazwa Urzędu do spraw Cudzoziemców). Por. A. Jasiakiewicz, W. Klaus, *Realizacja obowiązku szkolnego przez małoletnich cudzoziemców przebywających w ośrodkach dla uchodźców. Raport z monitoringu*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2006.

a decydentami – wyniki badań są częściej komunikowane przedstawicielom instytucji publicznych przez realizujące je organizacje pozarządowe niż przez ośrodki akademickie⁵⁰.

Wiedza zdobywana dzięki badaniom ma dla organizacji pozarządowych – poza wartością instrumentalną – także znaczenie symboliczne⁵¹, pozwalając legitymizować udział tych podmiotów w debacie dotyczącej kształtu polskiej polityki migracyjnej i integracyjnej⁵². Podmioty trzeciego sektora były w stanie w ostatnich latach intensywnie włączyć się w proces konsultacji kluczowych dokumentów określających sytuację cudzoziemców w Polsce, między innymi *Polityki migracyjnej Polski – stan obecny i postulowane działania* czy *Ustawy o cudzoziemcach*. Organizacje pozarządowe są również w stanie zmobilizować się i zabrać względnie spójny głos w konsultacjach takich dokumentów, choć wielu ich przedstawicieli nie jest zadowolonych z poziomu tej mobilizacji. Należy jednak zaznaczyć, że głos ten jest w ogólnym wydzwieku spójny z propozycjami twórców aktów prawnych czy strategii. Ewentualne kontrowersje dotyczą raczej spraw

pobocznych i szczegółowych rozwiązań, wobec całości dominuje konsens, który można określić jako akceptację „europejskiej ramy polityki integracji”⁵³.

Dzięki funduszom europejskim organizacje pozarządowe zajmujące się zagadnieniem obecności cudzoziemców w Polsce stały się silniejszym partnerem w debacie z instytucjami sektora publicznego, są bowiem w stanie monitorować jego działalność czy brać udział w konsultacjach projektów aktów normatywnych i innych dokumentów istotnych dla sytuacji obywateli w Polsce. Debata ta nie jest widoczna w mediach głównego nurtu, ale jest prowadzona ciągle. W jej toku nastąpiła zmiana w definiowaniu znaczenia kwestii obecności cudzoziemców w Polsce – państwo polskie porzuciło ramę polityki traktującą imigrację jako problem przyszłości, przyjmując w zamian ramę uznającą imigrację jako kwestię, wobec której najbardziej stosowne jest przyjęcie instrumentów propagowanych przez Komisję Europejską.

⁵⁰ M. Pawlak, *Research-Policy Dialogues in Poland*, [w:] P. Scholten, H. Entzinger, R. Penninx, S. Verbeek (red.), *Integrating Immigrants in Europe: Research-Policy Dialogues*, Springer, Dordrecht 2015.

⁵¹ C. Boswell, *The Political Uses of Expert Knowledge – Immigration Policy and Social Research*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.

⁵² M. Pawlak, *Imitacja w tworzeniu polskiej polityki integracji cudzoziemców*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2013, nr 3.

⁵³ Przykładem zdecydowanej różnicy zdań między organizacjami pozarządowymi a władzą publiczną jest kwestia detencji dzieci. Podmioty trzeciego sektora wzywają do wprowadzenia zakazu przetrzymywania dzieci w zamkniętych ośrodkach dla cudzoziemców prowadzonych przez Straż Graniczną, z kolei Ministerstwo Spraw Wewnętrznych taki postulat kategorycznie odrzuca.