

STRESZCZENIE RAPORTU I KLUCZOWE REKOMENDACJE

Na początku witano nas z otwartymi ramionami, teraz część z nas jest w punkcie wyjścia (kobieta z obwodu donieckiego, maj 2023)

Polskie władze przez nowelizację Ustawy o pomaganiu osobom z Ukrainy z dnia 25 stycznia 2023 r. zdecydowały, że wraz z początkiem marca 2023 roku część uchodźczyń mieszkających w punktach zbiorowego zakwaterowania - w dawnych halach sportowych i szkołach, sklepach i gospodarstwach agroturystycznych - będzie zmuszona ponosić połowę; a od maja 2023 nawet 75% kosztów tego zakwaterowania (do 1800 złotych za osobę miesięcznie). Pomimo wprowadzenia obowiązku opłaty, jeszcze w lipcu 2023 r. brak było pełnej informacji o liczbie osób objętych opłatą lub z niej zwolnionych. Zgodnie z treścią nowelizacji zwolnione z opłaty mogą być m.in. matki przynajmniej trójki dzieci i kobiety w ciąży, osoby z oświadczeniem trzeciego stopnia niepełnosprawności czy - enigmatycznie - inne osoby, jeśli są w "trudnej sytuacji życiowej".

Najnowsze ustalenia z badań Konsorcjum Migracyjnego w sześciu polskich województwach wykazują brak spójności i przepływu informacji między organami władzy, a także budzą obawy co do intencji tych zmian, realistycznej oceny sytuacji życiowej i możliwości samoutrzymania uchodźczyń oraz braku alternatywy na polskim rynku mieszkaniowym przy obserwowanym społecznym "zmęczeniu gościnnością" po czasie wielomiesięcznej solidarności. Wskazują też na łatanie dziur odnośnie do potrzeb mieszkaniowych oraz spełnianie potrzeb grup szczególnie wrażliwych przez przeciążony sektor pozarządowy. Tymczasem badania UNHCR z września 2022 r. pokazują, że potrzeba bezpiecznego i godnego zakwaterowania była zgłaszana przez przebywające w Polsce osoby uchodźcze jako najbardziej paląca potrzeba.¹

Dla części uchodźców i uchodźczyń sama wizja zmiany prawnej - bez jasnego dla nich komunikatu władz - wystarczyła, by pewna grupa wróciła do Ukrainy, państwa wciąż objętego działaniami zbrojnymi; często bez planu na przyszłość czy oszczędności, z lęku przed bezdomnością w Polsce. Z kolei dla większości władz lokalnych czy osób zarządzających ośrodkami, na które spadła odpowiedzialność za realizację znowelizowanej ustawy, komunikacja z władzami centralnymi była niewystarczająca - przyjęte przepisy są niejasne, rząd nie pokusił się o ich interpretację (a ta przedstawiana przez niektórych wojewodów pokazuje różnice pomiędzy poszczególnymi regionami). W szczególności nie wiadomo, jak dokładnie ma wyglądać postępować z osobami, które nie mogą opłacić swojego pobytu w miejscach zbiorowego zakwaterowania.

Dla organizacji społecznych zaangażowanych w pomoc osobom uchodźczym, w tym wyspecjalizowanym w pracy np. z osobami z niepełnosprawnością, samotnymi matkami lub społecznością romską, zmiana oznaczała "łatanie dziur po rządzie". Nastąpiło to po miesiącach pracy powyżej możliwości, często przy niepewnej przyszłości finansowej.

¹ UNHCR-Reach, Refugees from Ukraine in Poland: Profiling Update, wrzesień 2022.

Przeprowadzony przez nas monitoring sześciu województw oraz korespondencja z władzami wykazuje brak spójnej strategii oraz przepływu informacji oraz stanu wiedzy o liczbie osób mieszkających w miejscach zbiorowego zakwaterowania (zarówno ogółem, jak i w poszczególnych punktach) czy możliwościach władz lokalnych. Widać ponadto dramatycznie różny standard samych punktów zbiorowego zakwaterowania. W niektórych dochodzi przez to do przejawów dyskryminacji, wymuszeń i zaniedbań; inne likwidowane są z miesiąca na miesiąc.

Nie ulega dla nas wątpliwości, że uchodźcy i uchodźczynie powinni być wspierani poprzez zapewnienie lepszego dostępu do rynku mieszkaniowego oraz usług, przy wykorzystaniu programów aktywizacji zawodowej. Tymczasem otrzymują groźbę eksmisji lub zawyżone względem oferowanego standardu koszty zakwaterowania. Warto podkreślić, że zgodnie z przepisami UE odnośnie do ochrony czasowej, państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić osobom korzystającym z tej ochrony bezpłatne miejsce zakwaterowania.

Warto pamiętać, że wszystkie osoby uciekające przed wojną w Ukrainie są w trudnej sytuacji życiowej. Ryzyko wykluczenia humanitarnego lub bezdomności ofiar wojny nie może być rezultatem samodzielnej interpretacji dysfunkcyjnej zmiany prawnej przez władze lokalne pozbawione szczegółowych wytycznych. Wojna trwa, a zapewnianie pomocy osobom przed nią uciekającym musi być kontynuowane.

KLUCZOWE REKOMENDACJE

W oparciu o przeprowadzoną tu analizę rekomendujemy, co następuje:

DO SEJMU I SENATU. Konieczne jest wycofanie się z uchwalonej z 13 stycznia 2023 r. nowelizacji ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w jej obecnym kształcie, szczególnie z obowiązku odpłatności uchodźców za udzielaną im pomoc humanitarną. Przepisy te są niezgodne z prawem UE, zostały źle przygotowane pod względem prawnym, prowadzą do dużej dowolności ich interpretacji, które mogą mieć charakter dyskryminacyjny. Prowadzą także do pogorszenia sytuacji samych uchodźczyń.

DO WŁADZ CENTRALNYCH ORAZ WOJEWODÓW. Niezbędny jest zestandaryzowany i regularny monitoring punktów zbiorowego zakwaterowania z podziałem na województwa, z uwzględnieniem warunków tego zakwaterowania oraz potrzeb i sytuacji życiowej mieszkających w nich uchodźców i uchodźczyń.

DO WŁADZ CENTRALNYCH ORAZ ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH. Rekomendujemy wprowadzenie minimalnych standardów, jakie powinny spełniać wszystkie miejsca zbiorowego zakwaterowania odnośnie do warunków bytowych oraz oferowanych tam usług, jak również jasnych zasad odpowiedzialności za wsparcie uchodźczyń między poszczególnymi organami sektora publicznego.

DO WŁADZ CENTRALNYCH I LOKALNYCH. Niezbędne jest poszerzenie oferty mieszkaniowej - społecznej i komunalnej - dla osób uchodźczych i połączenie jej z programami aktywizacji zawodowej. Niezbędne jest również kontynuowanie wsparcia osób prywatnych wynajmujących mieszkania uchodźcom.

METODOLOGIA BADAŃ

Raport powstał w oparciu o analizę danych zastanych, oficjalną korespondencję z władzami wojewódzkimi oraz badania jakościowe w sześciu wybranych województwach, przeprowadzone w okresie kwiecień-czerwiec 2023 roku. Dane rozmówców i rozmówczyń zostały zanonimizowane, a zgromadzony materiał przechowywany bezpiecznie i zaszyfrowany.

Do wszystkich władz wojewódzkich 27 marca 2023 została wysłana prośba o dostęp do informacji publicznej (pisma były skierowane przez Instytut Nauk Prawnych PAN), w której prosiliśmy o wskazanie liczby miejsc zbiorowego zakwaterowania, a także liczby osób w nich zakwaterowanych. Należy zauważyć, że ponad połowa odpowiedzi spłynęła po ponad miesiącu od złożenia wniosku, w tym ostatnia w dniu 7 lipca 2023 (dolnośląskie). Z dwóch województw nie dostaliśmy odpowiedzi na nasz wniosek: zachodniopomorskiego oraz małopolskiego. Odpowiedzi województw miały charakter nierówny, a część danych charakter fragmentaryczny; niektóre z województw informowały o tym, że dane te nie są znane, przetworzone lub nie podlegają pod dostęp do informacji publicznej. Część województw wnioskowało także o wykazanie, że przekazanie tych danych jest "szczególnie istotne dla interesu publicznego". Informacje te zostały przesłane dopiero po kolejnym piśmie, w którym taki interes wykazywaliśmy.

Badania jakościowe zostały przeprowadzone w oparciu o wywiady kwestionariuszowe lub pogłębione, osobno z osobami zarządzającymi ośrodkami i przedstawicielami władz lokalnych, a osobno z osobami zakwaterowanymi w miejscach zbiorowego zakwaterowania. W większości województw objętych badaniem (mazowieckie, podkarpackie, lubelskie, dolnośląskie) wywiady były prowadzone w oparciu o trwające lub zakończone długookresowe działania monitoringowo-interwencyjne. W sumie przeprowadzono ok. 92 wywiadów z przedstawicielami władz lokalnych, pomocy społecznej (ośrodki pomocy społecznej, urzędy pracy etc.), pracownikami organizacji społecznych, organizacji międzynarodowych oraz z nieformalnych grup wsparcia pracujących w punktach, jak również z samymi osobami uchodźczymi z doświadczeniem pobytu w ww. punktach. W razie potrzeby wywiady prowadzone były po ukraińsku, dzięki wsparciu osób tłumaczących. Niektóre wywiady prowadzone były też w języku rosyjskim lub angielskim, na życzenie rozmówczyń. Jeśli w tekście nie zaznaczono inaczej oraz nie podano źródła oznacza to, że podane cytaty pochodzą z wypowiedzi naszych rozmówców i rozmówczyń.

Badania prowadzone były równoległe w województwach wyselekcjonowanych pod kątem skali migracji, liczby punktów zbiorowego zakwaterowania, dostępu zespołu do badanych oraz położenia geograficznego (np. przy granicy z Ukrainą).