

Tadeusz Mincer, dr Krzysztof Nowak

Jak współpracować na rzecz uchodźców i migrantów?

Niniejszy tekst jest raportem z badań dotyczących współpracy pomiędzy różnymi wrocławskimi aktorami (osobami i instytucjami) zaangażowanymi w kwestię uchodźców i migrantów. Badania, które prowadziliśmy, trwały trzy miesiące (od stycznia do kwietnia 2016 r.) i miały na celu odpowiedzieć na pytanie: jak skutecznie działać na rzecz uchodźców i migrantów.

Jak prowadziliśmy badania?

Badania zrealizowaliśmy przy pomocy metod jakościowych i ilościowych. Ankietowaliśmy osoby działające we Wrocławiu na rzecz uchodźców: aktywistów, urzędników, uczestników Grupy Dialogu Społecznego ds. uchodźców i migrantów. Przeprowadziliśmy szereg obserwacji, pogłębionych wywiadów oraz nieformalnych rozmów. Przebadaliśmy również mieszkającą we Wrocławiu grupę migrantów z Ukrainy. Nie były to badania obiektywne, w tym sensie, że sami byliśmy osobami zaangażowanymi w dziejące się procesy. Dołożyliśmy jednak wszelkich starań, by były one trafne. Potraktowaliśmy ten przypadek jako „badania w działaniu”, czyli staraliśmy się rozpoznać sytuację, w której się znaleźliśmy, by działać skuteczniej.

Czym są Grupy Dialogu Społecznego?

Grupy Dialogu Społecznego to forma współpracy zaproponowana w 2013 r. przez Urząd Miejski Wrocławia: Biuro ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi oraz Rzecznika ds. Dialogu Społecznego. Jej ideą jest tworzenie zespołów tematycznych, w ramach których spotykają się zainteresowane danym zagadnieniem strony: urzędnicy, przedstawiciele organizacji pozarządowych i instytucji, aktywiści, osoby związane z usługami publicznymi. Jest to struktura całkowicie otwarta, transparentna i równościowa, a każda grupa tematyczna działa na ustalonych przez siebie, jasnych zasadach. Do celów spotkań Grup Dialogu Społecznego należą: promocja dobrych praktyk, diagnoza, agregacja i artykulacja problemów wrocławian w danym aspekcie (zieleń miejska, aktywność fizyczna, sytuacja rodziny i młodzieży, funkcjonowanie organizacji pozarządowych itd.), poprawa efektywności podejmowanych działań, próba realizacji wybranych postulatów. Należy zaznaczyć, że ta forma współpracy ma charakter niedecyzyjny i tylko od determinacji

uczestników danej Grupy zależy, czy omawiane problemy pozostaną jedynie w sferze dyskusji i konsultacji społecznych, czy też uda się przekuć „piękna słowa” w praktyczne działania i konkretne rezultaty.

Czym zajmuje się Grupa Dialogu Społecznego ds. uchodźców i migrantów?

W grudniu 2015 r. z inicjatywy Koalicji „Wrocław Wita Uchodźców” została zainicjowana Grupa Dialogu Społecznego ds. uchodźców i migrantów (dalej jako GDS), której aspiracją jest integracja środowiska i różnych podmiotów zainteresowanych tą kwestią, wypracowanie mechanizmów systemowych – stworzenie strategii wspólnego, długofalowego działania, włączenie uchodźców i migrantów we wspólne działania – oraz wybór konkretnych problemów do rozwiązania. Wyznaczone zadania obejmują też przygotowanie miasta i mieszkańców na przybycie uchodźców oraz do pomocy migrantom już żyjącym we Wrocławiu. Powyższe cele nie są łatwe w realizacji, trzeba pamiętać, że w takich otwartych i wolontarystycznych spotkaniach biorą udział różne grupy interesów, ścierają się odmienne wizje, a poszczególne podmioty działają w określonych ramach instytucjonalnych, prawnych lub światopoglądowych. Stąd, poza dobrymi chęciami, niezwykle ważne są: konsensualne nastawienie uczestników oraz wzajemny szacunek, wynikający ze zrozumienia pozycji, z jakiej w ramach GDS-u biorą udział poszczególni aktorzy. Na przykład urzędnicy pracujący w zhierarchizowanych, mocno ograniczonych przepisami prawa instytucjach mogą nie zostać zrozumiani przez aktywistów z organizacji pozarządowych, często widzących świat w czarno-bieli i uważających, że problemy można rozwiązać prostymi metodami. Może być także odwrotnie.

Po co asystentom GDS?

Spotkania w ramach GDS-u wydają się naturalnym środowiskiem aktywności asystentów wspomagających uchodźców i migrantów. Z jednej strony będą oni najbliżej tych osób, najlepiej znając ich potrzeby, oczekiwania i problemy, z którymi spotykają się w życiu codziennym; z drugiej strony w trakcie pracy z konkretnymi rodzinami i jednostkami może być im trudno znaleźć sojuszników i partnerów do realizacji konkretnych postulatów i podzielić się swoją ceną wiedzą i spostrzeżeniami na forum. Z tej perspektywy, na linii GDS – asystenci, może wytworzyć się ciekawy przykład synergii. Asystenci będą wzmacniali GDS swoim doświadczeniem i praktyką, GDS natomiast będzie stwarzał asystentom możliwość współdziałania w szerokiej koalicji, integracji i otrzymania wsparcia w urzeczywistnieniu postulowanych przez nich zmian i rozwiązań mających na celu poprawę warunków życia uchodźców i migrantów. Aktywny udział asystentów i asystentek w GDS-ie powinien również przybliżyć i zachęcić do udziału w spotkaniach najbardziej zainteresowanych, czyli uchodźców i migrantów, bez których spotkania te mogą ugrzęznąć

w niekończących się jałowych debatach i teoretyzowaniu, zamiast skupić się na praktycznych rozwiązaniach, często niedostrzegalnych z perspektywy zaangażowanego, ale jednak obserwatora, nie będącego uchodźcą czy migrantem.

Jakie są mocne i słabe strony GDS-u?

Na podstawie dotychczasowych spotkań grupy można wskazać mocne i słabe strony tej formy współpracy społecznej oraz zarysować koncepcję dalszej działalności. Będące podstawowymi zasadami - otwartość i nieobligatoryjność sprawiają, że kolejne odsłony GDS-u odbywają się w zmiennym i niejednorodnym składzie, nawet jeśli próbuje się zachować pewną rutynę co do miejsca, godzin i częstotliwości konsultacji. Stąd podejmowane wątki i kolejne sprawy rozciągają się w czasie, uniemożliwiając szybką realizację postulatów. Z tej perspektywy być może jeszcze istotniejsza jest niedecyzyjność GDS-u. Postanowienia i plany mają często jedynie charakter życzeniowy, a ich spełnienie uniemożliwia uzależnienie w wielu kwestiach od polityki władz miejskich czy państwowych. Należy mieć na uwadze, że biorący udział w spotkaniach urzędnicy nie mogą, nawet jeśli by chcieli, podejmować żadnych rozstrzygnięć bez zgody swoich przełożonych, ani występować przeciw oficjalnej polityce danego wydziału czy departamentu. W obecnej sytuacji, gdy polityka miejska w interesującym nas obszarze ogranicza się do deklaracji bez pokrycia i pustych słów, urzędnicy bez konkretnych decyzji i jasnych wytycznych ze strony swoich przełożonych często pozostają milczącą widownią, nie mogąc zabierać głosu. Niestety w spotkaniach grupy nie brali udziału urzędnicy wyższego szczebla, bez których spotkania GDS-u mają ograniczoną moc sprawczą.

Nie zmienia to faktu, że rozmowy podejmowane w ramach GDS-u mają charakter lobbingu na rzecz uchodźców i migrantów, których sprawa przestaje być jedynie odległym problemem, stając się istotnym zagadnieniem, nad którym władze samorządowe muszą się pochylić z większą atencją niż do tej pory. Wreszcie, po kilku miesiącach możemy obserwować rzeczywiste skutki działalności GDS-u. Z całą pewnością udało się zintegrować dużą część aktorów żywo zainteresowanych kwestią uchodźców i migrantów oraz wypracować pewną formułę, porządkującą i nadającą ich pracy walor trwania i powagi – spotkania odbywają się regularnie, o stałych porach, zawsze w Przedstawicielstwie Regionalnym Komisji Europejskiej. Po drugie uczestnicy spotkań mają przeświadczenie o celowości podejmowanych działań i dostrzegają wspólne interesy, np. Policja i Straż Miejska potrzebują wsparcia przy tworzeniu rozmówek pierwszego kontaktu w wielu językach, a część organizacji i aktywistów chętnie zaangażuje się w ten pomysł, udostępniając już wypracowane materiały.

Wreszcie w prosty sposób, za pomocą metody kropkokracji¹, służącej do kolektywnego podejmowania decyzji, z postulowanych w ostatnich miesiącach zadań, które zebrano na podstawie analizy różnych debat, konferencji i warsztatów dotyczących uchodźców i migrantów, udało się wybrać najpilniejsze i najważniejsze kwestie, które krok po kroku są realizowane. Powstała już grupa robocza ds. lekcji wychowawczych poświęconych migracjom, która opracowuje i ma zamiar wdrożyć w porozumieniu z władzami miasta, Kuratorium i ośrodkami doskonalenia nauczycieli strategię dwugodzinnych lekcji dla wszystkich uczniów wrocławskich szkół, prowadzonych w oparciu o materiały przygotowane przez organizacje pozarządowe. Podobny zespół planowany jest do opracowania przejrzystego i przystępnego przewodnika dla uchodźców i migrantów w ich ojczystych językach, zawierającego prawa, obowiązki, praktyczne informacje dotyczące życia we Wrocławiu, dobre obyczaje itd. Zapoczątkowana została również szeroka dyskusja nad powstaniem wrocławskiego centrum wielokulturowego, które byłoby miejscem przyjaznym i pomocnym we wszelkich aspektach uchodźcom i migrantom. Jego koncepcja opierałaby się na podobnym rozwiązaniu wdrożonym w Warszawie i zostałyby przygotowane przy współpracy osób tworzących tamtejszy ośrodek. Powyższe przykłady potwierdzają, że przy dobrym rozpoznaniu potrzeb i zasobów oraz kierując się racjonalizmem przy wyborze problemów (nie porywając się z motyką na słońce), można – w danej sytuacji politycznej, prawnej czy ekonomicznej – realizować konkretne zadania.

Kogo zabrakło w naszych działaniach?

Chcieliśmy w tym miejscu zwrócić uwagę na kilka grup, które nie pojawiły się w badanym przez nas procesie. Chodzi o organizacje religijne, partie polityczne i media. Związki religijne z pewnością odgrywają istotną rolę w procesie przyjmowania uchodźców i kształtowania opinii publicznej na ten temat. Uciekinierzy z Syrii, którzy znajdują się w Polsce, są pod opieką organizacji związanych z Kościołem rzymskokatolickim (np. Stowarzyszenie „Hallelu Jah” z Wrocławia). Nasi badani również podkreślali istotną rolę tego typu organizacji oraz chęć współdziałania z nimi. Niestety, instytucje te nie są otwarte na współpracę. Podczas realizacji naszych działań nie udało nam się zachęcić przedstawicieli organizacji kościelnych ani do dzielenia się swoim doświadczeniem, ani do uczestniczenia w pracach GDS-u. Należy przypuszczać, że w przyszłości organizacje te będą również pełniły istotną funkcję w opiece nad uchodźcami. Jest zatem konieczne, by dalej próbować nawiązywać z nimi kontakt. Zwłaszcza, że według zgromadzonych przez nas informacji

¹ Por. <http://myobywatele.org/baza-wiedzy/analizy/kropkokracja/>.

organizacje te nie posiadają odpowiedniej liczby wykwalifikowanych pracowników, znających np. język arabski.

Kolejnym nieobecny są partie polityczne, które zostały przez badanych ocenione jako mało istotne w przygotowaniu Wrocławia na przyjęcie uchodźców. Badania pokazały dużą nieufność wobec partii politycznych. Z drugiej jednak strony kwestie polityki migracyjnej są właśnie sprawami, w których ostateczne decyzje będą podejmowali politycy, i to oni będą za nie odpowiadać. Poprzez różnego rodzaju grupy i koalicje można oczywiście wpływać na podjęcie takich decyzji, lecz aby nacisk był skuteczny, należy polityków włączyć do współpracy. Zwłaszcza że wiele osób związanych z samorządem podkreślało, że zakres ich działalności jest determinowany przez decyzje polityków.

Ważnym elementem działania na rzecz uchodźców jest współpraca z mediami. Większość naszych badanych podkreślała, że zależy im na intensywniejszych kontaktach z dziennikarzami. W trakcie naszych działań uwagę mediów udało się przyciągnąć sporadycznie. Największe zainteresowanie wzbudziło ogłoszenie naboru na szkolenie mające wstępnie przygotować kandydatów i kandydatki do ewentualnej pracy z uchodźcami. Informacja ta wzburzyła media prawicowe („Nasz Dziennik”, „Telewizja Trwam”), które zinterpretowały to wydarzenie jako próbę zaproszenia do Polski uchodźców bez konsultacji z polskim rządem². Prasa lokalna, poza jednym wyjątkiem, w ogóle nie zainteresowała się naszymi działaniami.

Co nam utrudnia współpracę?

W trakcie prowadzonych badań dostrzegliśmy szereg barier, które powodują, że kooperacja pomiędzy różnymi aktorami nie jest tak efektywna, jak mogłaby być. Mówiąc ogólnie, bariery te wynikają z odmiennych wizji i metod działania. Często mamy różne oczekiwania i różne wyobrażenia na temat nas samych: przeceniamy swoje możliwości i niedoceniają działań innych. Przykładowo, przedstawiciele organizacji pozarządowych twierdzili niekiedy, że są w stanie sami przeprowadzić działania integracyjne (jedyne wsparcie, jakiego oczekiwano, miało charakter finansowy), a jednocześnie nie dostrzegali działań realizowanych przez instytucje miejskie. Zrozumienie tych różnic jest pierwszym krokiem do lepszej współpracy.

² Anna Ambroziak, *Islam z Asystą*, w: „Nasz Dziennik”, 16 stycznia 2016. Tę wiadomość powieliły następnie inne serwisy informacyjne.

Źródłem nieporozumienia jest to, że poszczególne instytucje koncentrują się wokół odmiennych obszarów działań. Integracja społeczna jest domeną Wrocławskiego Centrum Integracji (WCI) czy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, z kolei działaniami promującymi wielokulturowość (edukacja, działania antydyskryminacyjne oraz skierowane przeciwko mowie nienawiści) zajmują się przede wszystkim organizacje pozarządowe. Wyróżnić też należy działania pomocowe (zbiórki pieniędzy lub darów na rzecz uchodźców), które są przedmiotem zainteresowania ciał nieformalnych. I tak działania integracyjne są dość sformalizowane i wynikają z przepisów prawa – stąd skierowane są tylko do obywateli legalnie przebywających na terenie kraju. Z kolei w działaniach na rzecz wielokulturowości panuje o wiele większa dowolność. W związku z tym występują trudności z ustaleniem wspólnych celów. Z perspektywy organizacji pozarządowych urzędy są mało elastyczne i transparentne – ich działania są niezrozumiałe. Organizacje pozarządowe przyzwyczajone są zaś do relacji partnerskich oraz otwartości na zmiany – przez urzędników interpretowanej jako działanie mało profesjonalne lub nieprzewidywalne. To, w połączeniu z wcześniejszymi negatywnymi doświadczeniami, buduje nieufność. Egzemplifikacją wzajemnego lekceważenia jest fakt, że w trakcie naszych trzymiesięcznych obserwacji, jedynie trzy organizacje pozarządowe odpowiedziały na prośbę WCI, by przesłać informacje o swoich zasobach, które mogą być pomocne w przyjmowaniu uchodźców. Organizacje obywatelskie nie ufają bardziej sformalizowanym instytucjom, jednakże takie zaufanie jest warunkiem sprawnego współdziałania.

Niektóre cechy organizacji pozarządowych i grup nieformalnych sprawiają, że ich działania nie są tak skuteczne, jak mogłyby być. Organizacje często nie wykazują się profesjonalizmem rozumianym jako poddawanie się ewaluacji i doskonalenie swoich działań. Dobre mniemanie o sobie i swoich możliwościach nie zastąpi precyzyjnie określonych celów i planów. Nasze obserwacje wykazały, że organizacje często nie chcą współpracować ze sobą (czyli wymieniać się wiedzą i materiałami, uzgadniając ze sobą swoje działania), gdyż rywalizują o podobne zasoby – finansowe (granty) i ludzkie (uczestnicy działań). Słabość „trzeciego sektora” uwidacznia się również tym przypadkiem.

Co nam mówią imigranci z Ukrainy?

Znikoma liczba uchodźców we Wrocławiu (poza trzema rodzinami z Syrii sprowadzonymi przez Fundację „Esterą”) oraz niechętna wobec imigrantów polityka polskiego rządu sprawiają, że trudno sprawdzić, czy jesteśmy jako społeczeństwo gotowi odpowiedzieć na potrzeby przybyszów. We Wrocławiu funkcjonuje jednak duża grupa imigrantów z Ukrainy – szacunki mówią nawet o kilkudziesięciu tysiącach osób. Udało nam się ankietować 56 osób, z dwoma z nich przeprowadziliśmy również wywiady pogłębione.

Największa grupa badanych (46 procent) mieszka i pracuje lub studiuje we Wrocławiu od kilku lat i ma wyrobione zdanie na temat funkcjonowania różnych instytucji.

Z pewnością sytuacja imigrantów z Ukrainy jest relatywnie niezła. Zdecydowana większość z nich (ok. 75 procent respondentów) ma pracę i ubezpieczenie, a także ufa swoim pracodawcom – chociaż oczywiście niekiedy spotykają się też oni ze sporymi nadużyciami. Są to przede wszystkim ludzie młodzi (48 procent w wieku 26-35 lat), którzy chcą się integrować i uczestniczyć w życiu społecznym i kulturalnym.

Głównymi problemami okazują się pomoc medyczna oraz nauka języka polskiego. Brakuje lekarzy znających język ukraiński (czy choćby angielski) lub tłumaczy, którzy pomagaliby w przychodniach i szpitalach. Podobny problem występuje zresztą w urzędach i miejscach użyteczności publicznej. Oferta bezpłatnych kursów językowych (oferowanych chociażby przez WCI) w opinii respondentów okazuje się niewystarczająca i źle realizowana, np. brakuje zajęć uwzględniających fakt, że ukraiński i rosyjski należą do słowiańskiej grupy językowej, co powinno determinować program i sposób nauczania.

Dużym kłopotem są również wysokie ceny wynajmu mieszkań oraz niezrozumienie podstawowych kwestii prawnych (przepisy prawa zredagowane są bardzo trudnym i hermetycznym językiem, brakuje osób potrafiących wyjaśnić prawne zawilości w języku ukraińskim – w tym zakresie należy zwrócić uwagę na efektywną działalność Konsulatu Honorowego Ukrainy we Wrocławiu) lub po prostu zasad życia w mieście. Respondenci zwracali uwagę, że bardzo dobrym rozwiązaniem byłby przewodnik dla uchodźców i migrantów lub kilkudniowe warsztaty wprowadzające do życia w mieście, a skupiające się na praktycznych wskazówkach dotyczących: transportu, prawa, obyczajów, kwestii administracyjnych, orientacji w mieście itd. (w ramach projektu „Teraz Wrocław” takie warsztaty przeprowadza się dla studentów uczących się w Wrocławiu). Być może część z tych kwestii jest mało skomplikowana i możliwa do rozwiązania np. w ramach GDS-u. Inne mają jednak charakter systemowy i wymagają zmian w polityce społecznej i migracyjnej.

Czy potrzebujemy miejskiej polityki migracyjnej?

Jednym z pytań, które pojawiło się w trakcie badań, było pytanie o stworzenie miejskiej strategii czy też polityki migracyjnej. Pod tym pojęciem kryje się spójna strategia, tworzona i realizowana na poziomie gminy, obejmująca wiele aspektów dotyczących

migrantów i uchodźców – od długofalowej edukacji społeczności lokalnej do odpowiedniej polityki mieszkaniowej; od promocji wielokulturowości do mechanizmów integracji³.

W trakcie naszych badań niektórzy urzędnicy uznawali tego typu rozwiązania za zbędne – obowiązki samorządów są bowiem wystarczająco dookreślone w „Polskiej polityce integracji cudzoziemców”. Jednak większość osób, szczególnie związanych z „trzecim sektorem”, wskazywało, że taki dokument jest bardzo potrzebny, gdyż byłby to jasny sygnał dotyczący polityki danego miasta. W Polsce taki dokument przyjął Lublin, a działania w tym kierunku podjęły Warszawa oraz Gdańsk⁴.

Naszym zdaniem przyjęcie takiego dokumentu przez Wrocław jest potrzebne – zarówno ze względów symbolicznych, jak i praktycznych. Po pierwsze byłby to jasny przekaz, że Wrocław jest miastem rzeczywiście realizującym ideę „miasta spotkań”. Po drugie kompleksowa polityka byłaby podstawą do działania dla urzędników, którzy obecnie nie zawsze wiedzą, jakie są wobec nich oczekiwania. Po trzecie taka polityka byłaby jasnym sygnałem dla społeczników i aktywistów, którzy lepiej wiedzieliby, czego mogą oczekiwać od magistratu i jak mogą włączyć się w działania, ewentualnie czy działania obywateli są zgodne z wizją Urzędu Miasta. Jeżeli Wrocław chce być rzeczywiście przygotowany na przyjęcie uchodźców i migrantów, powinien dążyć do stworzenia tego typu polityki. Pamiętać należy przy tym, że dobrą, czyli skuteczną, politykę migracyjną powinno się tworzyć na zasadach partycypacyjnych, przy udziale wszystkich interesariuszy – szczególnie samych migrantów.

Co robić? – podsumowanie

1. Do skutecznego działania na rzecz uchodźców niezbędna jest prawdziwa współpraca między różnego rodzaju organizacjami i instytucjami. Dotychczasowa kooperacja natrafia na liczne bariery, wynikające z odmiennych doświadczeń, oczekiwań i celów. Bariery te należy przewycięzać, mając na uwadze, że jedynie zgrane środowisko działaczy i działaczek społecznych jest w stanie wywierać realny wpływ na podejmowane decyzje.
2. Dużym problemem jest rozpraszanie energii na liczne działania. Zamiast mnożyć nowe byty, fora i grupy, należy się konsolidować. Liczba osób zmagających się

³ Por. Andriy Korniychuk, *Wielka nieobecna*, w: „Magazyn Miasta”, nr 3(11)/2015, s. 18-21.

⁴ Sebastian Łupak, *Gdańsk wesprze integrację tysięcy imigrantów i uchodźców. Jest plan!*, <http://www.gdansk.pl>. -

z tematem uchodźców oraz ich zasoby czasowe są ograniczone. Być może GDS stanie się taką platformą.

3. Na ostateczny kształt miejskiej polityki migracyjnej wpływ będą mieli lokalni politycy i samorządowcy. Temat migracji jest odbierany jako kontrowersyjny i decydenci niezbyt chętnie wychodzą z inicjatywą. Paradoksalnie promocja Wrocławia jako „miejsca spotkań” niekoniecznie idzie w parze z rzeczywistymi działaniami i interesami urzędników wyższego szczebla i polityków, dla których większe otwarcie na migrantów może kojarzyć się ze zbyt wysokimi kosztami społecznymi i finansowymi oraz utratą poparcia wyborców. Konieczne jest zatem nakłonienie polityków do zajęcia jasnego stanowiska.
4. Wszystkie wysiłki powinny zaczynać i kończyć się na uchodźcach i migrantach – to pomoc im jest sensem wszelkiego działania. Dlatego też niezbędna jest ciągła ewaluacja naszych poczynań oraz uwzględnianie w naszych planach perspektywy samych zainteresowanych. Należy zadbać, by już obecni we Wrocławiu imigranci uczestniczyli w organizowanych spotkaniach.