

Kto opiekuje się dziećmi „bez opieki”? Rozproszenie opieki nad małoletnimi cudzoziemcami bez opieki w perspektywie krytyczno-prawnej¹

Ada Tymińska 

Międzynarodowa Szkoła Doktorska | Instytut Kultury Polskiej UW
Instytut Nauk Prawnych PAN

Intencją wprowadzenia do systemu prawa uchodźczego instytucji „małoletniego cudzoziemca bez opieki” było zapewnienie szczególnej ochrony młodym migrantom i migrantkom poniżej 18 roku życia, którzy podróżują bez rodziców lub opiekunów prawnych. O tym, czy ten postulat jest w praktyce wypełniony, decyduje jednak kształt przepisów krajowych oraz, przede wszystkim, praktyka stosujących je instytucji. Istotne znaczenie wydaje się mieć m.in. napięcie między centralizacją a decentralizacją odpowiedzialności za te młode osoby. Celem artykułu jest odniesienie tego napięcia do polskiego modelu ochrony dzieci i nastolatków uznanych za małoletnich cudzoziemców bez opieki, a – przede wszystkim – zdefiniowanie różnych występujących w nim przejawów decentralizacji. Perspektywa krytycznych studiów nad prawem pozwala również na wyróżnienie istotnych problemów, które łączą się ze stosowaniem tego modelu i pojedynczymi jego elementami. Okazuje się, że decentralizacja lub – inaczej mówiąc – rozproszenie jest bardzo istotną cechą

- 1 Artykuł został opracowany w ramach grantu PRELUDIUM 22 Narodowego Centrum Nauki: „Szczególna wrażliwość a negocjowanie sprawczości. Małoletni cudzoziemcy bez opieki w Polsce w perspektywie nowych studiów nad dzieciństwem”; [Vulnerability and negotiating agency. Unaccompanied foreign minors in Poland in the perspective of new childhood studies] Umowa nr UMO-2023/49/N/H55/02081 (na lata 2024–2025). Część badań została przeprowadzona w ramach projektu współrealizowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka „Legal assistance to forcibly displaced persons in Poland” finansowanego przez Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR). W ramach projektu przygotowujemy jest również raport autorstwa O. Łachacz, J. Markiewicz-Stanny oraz A. Tymińskiej *Child refugees and asylum-seekers in Poland. 2018–2022* (tytuł roboczy).

polskiego modelu ochrony i legalizacji pobytu dzieci cudzoziemskich bez opieki. Pojawia się ona na bardzo różnych poziomach, począwszy od legislacyjnego poprzez instytucjonalno-systemowy oraz proceduralny aż po kwestie związane z rozproszeniem odpowiedzialności i opieki. Tego rodzaju zdecentralizowany model ochrony może przekładać się na utrudnienia w dochodzeniu własnych praw, w szczególności prawa do zabierania głosu we własnych sprawach wynikającego z art. 12 ust. 2 Konwencji o prawach dziecka. Umożliwienie dziecku wypowiedzenia się wymaga bowiem stworzenia ku temu odpowiednich warunków, nie tylko na poziomie legislacyjnym, ale również – a może nawet przede wszystkim – na poziomie faktycznym. Artykuł bazuje na krytycznej analizie przepisów prawa, jak również na danych statystycznych na temat małoletnich cudzoziemców bez opieki uzyskanych w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców i sądach rejonowych oraz na prowadzonych w 2023 r. badaniach aktowych. Prezentowane dane dotyczą lat 2018–2022.

SŁOWA KLUCZOWE:

MAŁOLETNI CUDZOZIEMCY BEZ OPIEKI, KRYTYCZNE STUDIA NAD PRAWEM, DZIECI UCHODŹCY, PRAWA DZIECKA, OPIEKA

Intencją wprowadzenia do systemu praw dziecka, a w konsekwencji także do międzynarodowego prawa uchodźczego i prawa Unii Europejskiej (UE), instytucji małoletniego cudzoziemca bez opieki (*unaccompanied minor*; Komentarz generalny nr 6, 2005) było zapewnienie dodatkowej ochrony dzieciom i nastolatkom, które migrują bez rodziców i opiekunów prawnych. Jednocześnie stanowi ono wyraz ogólniejszej tendencji, która polega na rozpoznawaniu szczególnej wrażliwości (*vulnerability*) niektórych grup i na zapewnianiu im dodatkowych gwarancji ochrony na gruncie konkretnej gałęzi prawa (por. np. Fineman, 2018; Ippolito, 2020; Ippolito i Iglesias-Sanchez, 2015; Turner, 2006). W ten sposób prawo miałyby pełniej odpowiadać na potrzeby i bariery doświadczane przez podmioty inne niż kulturowo domyślny w pełni sprawny, dorosły heteroseksualny mężczyzna. Intersekcjonalny potencjał związany ze stosowaniem takich rozwiązań jest wykorzystywany także w prawie migracyjnym UE – a co za tym idzie także w systemach prawnych państw członkowskich, takich jak Polska. W kontekście praw dzieci w drodze, a przede wszystkim młodych osób bez opieki, rozpoznanie ich szczególnej wrażliwości miałyby oznaczać rezygnację z „soczewki dorostocentrycznej” (Bhabha i in., 2007; Bhabha i Schmidt, 2008) na rzecz spojrzenia na sytuację migracji przymusowej z perspektywy dziecka

czy nastolatka – jego sposobów komunikacji, kondycji psychologicznej potrzeb itp. (por. Trylińska, 2018).

O tym jednak, czy postulat „szczególnej ochrony” jest wypełniony, decyduje nie tyle treść przepisów i deklaracji, ile praktyka ich stosowania. Przede wszystkim przez instytucje państwowe. Te w przypadku wielu państw członkowskich UE – w tym także Polski – skłaniają się raczej ku sekurytyzacji polityki migracyjnej, zwłaszcza gdy mowa o osobach poszukujących ochrony międzynarodowej pochodzących spoza Europy (por. Klaus i Szulecka, 2023; Krępa, 2021). Ponadto, jak wskazują wyniki badań m.in. nad sytuacją małoletnich cudzoziemców bez opieki w niektórych byłych i obecnych państwach członkowskich UE, owa „szczególna wrażliwość” i wynikające z niej gwarancje ochronne mogą nieść za sobą nieprzewidziane skutki. Niekiedy, paradoksalnie, potrafią generować dodatkowe ryzyko czy wręcz być interpretowane na niekorzyść osób nimi objętych (por. Hiszpania – Palma-Garcia i in., 2019; Grecja – Giannopoulou i Gill, 2019; Wielka Brytania – Stalford, 2018). To, co w założeniu miało być środkiem ochrony, może w praktyce oddziaływać ambiwalentnie – ze względu zarówno na treść przepisów, jak i na sposób ich interpretacji (wykładni) oraz stosowania.

Jednym z istotnych elementów wpływających na kształt ochrony młodych osób uznanych za małoletnich cudzoziemców bez opieki jest napięcie między centralizacją a decentralizacją odpowiedzialności instytucjonalnej za młode osoby. Innymi słowy, chodzi o wybór modelu ich ochrony na spektrum między skrajnym skupieniem kompetencji i zadań w pojedynczych opiekunach i instytucjach a rozproszeniem ich między wieloma osobami i instytucjami – także w sensie terytorialnym. W dyskursie prawnocząłowieczym mocno zaznaczają się głosy o tym, że przesadne skupienie opieki w ramach jednej instytucji czy pojedynczego opiekuna może skutkować monopolem na determinowanie tego, jak rozumiane jest dobro dzieci. W tym sensie uznawane za niezgodne ze standardami międzynarodowymi (FRA, 2022). Jak jednak wynika z badań dotyczących np. Hiszpanii (Barbulescu i Gruegel, 2016), decentralizacja i rozproszenie odpowiedzialności bywa narzędziem wykorzystywanym przez państwo do negatywnego wpływania na proces odnajdywania się osób w nowym społeczeństwie. Może wręcz wpływać na to, że zwiększa się ryzyko ich deportacji do kraju pochodzenia. We Włoszech podobne wnioski doprowadziły do radykalnej zmiany modelu opieki nad młodymi osobami na taki, w którym odpowiedzialność skupia się na jednym opiekunie wspieranym przez system (zob. Barn i in., 2021; Prandelli, 2015; Valongo, 2022).

Mapowanie zdecentralizowanej opieki

W artykule chciałabym omówić polski model ochrony dzieci i nastolatków uznanych za małoletnich cudzoziemców bez opieki, skupiając się przede wszystkim na jego decentralizacji oraz kwestii rozproszenia opieki. Opieki – czy też należałoby powiedzieć raczej „odpowiedzialności”, bo akurat z odnalezieniem w tym prawno-polityczno-społecznym splocie opieki w rozumieniu holistycznym i relacyjnym (The Care Collective, 2020; Rosen i in., 2023) może być problem. Omówione zostaną zarówno przepisy, jak i niektóre dające się zrekonstruować praktyki instytucjonalne. Ponadto tekst będzie pierwszym od 2015 r. (Kolankiewicz, 2015) omówieniem sytuacji małoletnich cudzoziemców bez opieki w Polsce bazującym na badaniach empirycznych. Jego celem jest więc również dostarczenie w miarę aktualnych danych na temat tej grupy.

Jednocześnie poza obszarem mojego zainteresowania znajdują się rozwiązania przewidziane dla małoletnich bez opieki pochodzących z Ukrainy, którzy przybyli do Polski po 24 lutego 2022 r. W ich przypadku model opieki jest bowiem bardzo różny od tego, który przewidują przepisy dla innych dzieci i nastolatków poszukujących opieki międzynarodowej czy po prostu legalnego pobytu, w Polsce (Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy [Dz.U. 2022 poz. 583 z późn. zm.]; por. Tyimińska, 2022).

Ramą teoretyczną dla moich rozważań są przede wszystkim krytyczne studia nad prawem. Zakładają one, że prawo jest nierozzerwalnie związane ze społeczeństwem, w którym funkcjonuje, oraz panującymi w jego obrębie relacjami władzy (m.in. Hinterberger, 2023; Oetken, 1991; Schuck, 2007; a w polskim kontekście np. Górską i Juzaszek, 2023). W tym sensie prawo odzwierciedla m.in. istniejące nierówności społeczne między różnymi grupami, a nawet może sprzyjać ich utrwalaniu jako tekst kultury, któremu przypisuje się szczególny autorytet. Dotyczy to zarówno przepisów, jak i – a może nawet przede wszystkim – praktyki ich stosowania. Krytyczne studia nad prawem wyczułają bowiem na możliwe przypadki politycznych instrumentalizacji różnych pozornie neutralnych rozwiązań prawnych. Szczególną uwagą obejmuje się praktyki instytucji, które uczestniczą w systemie władzy państwowej.

Wbrew najbardziej oczywistym intuicjom instrumentalizacja prawa czy jego uwiłkniecie w reprodukcję nierówności społecznych nie musi polegać na koncentracji kompetencji w obrębie pojedynczych instytucji – zwłaszcza na poziomie centralnym – czy na dyscyplinowaniu społeczeństwa gęstniejącą legislacją. Takie odsyłające do autorytaryzmu pierwsze skojarzenia nie wyczerpują tematu. Często to właśnie pozornie odwrotna od tych tendencji decentralizacja czy wręcz wycofanie się państwa i jego instytucji z określonych dziedzin życia społecznego (MacDowell, 2018)

wzmacniają nierówności. Podobne mechanizmy pojawiają się w przypadku niektórych luk prawnych i niedopowiedzeń (Gould i Barclay, 2012).

Opis badania

Artykuł bazuje na badaniach, które przeprowadziłam od lutego do listopada 2023 r. w ramach większego zespołu badawczego w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (zob. przypis 1). Składały się na nie dwa komponenty:

- uzyskanie danych statystycznych i wewnętrznych dokumentów (np. standardów postępowań, wzorów pouczeń) od instytucji publicznych w drodze wniosków o dostęp do informacji publicznej kierowanych do Urzędu do Spraw Cudzoziemców (UdsC) oraz do sądów powszechnych;
- badania aktowe w sądach rejonowych, w których prowadzone były postępowania z udziałem osób uznanych za małoletnich cudzoziemców bez opieki.

Ad 1. Pytania dotyczyły liczby postępowań oraz danych demograficznych (wiek, *gender*, kraj pochodzenia itp.) osób uznanych za małoletnich cudzoziemców bez opieki w latach 2018–2022. Pytaniom do UdsC towarzyszyła również prośba o przesłanie skanów 20 przykładowych zanonimizowanych decyzji dotyczących ochrony międzynarodowej w sprawach obejmujących małoletnich. Zwracałam się również o udostępnienie wewnętrznych standardów UdsC w zakresie postępowania z małoletnimi cudzoziemcami – w szczególności tych dotyczących ich wysłuchania i udzielania im informacji prawnej. W przypadku sądów zadawanym przeze mnie pytaniom towarzyszyła prośba o przesłanie przykładowych zanonimizowanych decyzji kończących postępowania z udziałem małoletnich bez opieki.

Ad 2. Decydującymi kryteriami w doborze sądów rejonowych okazały się: (a) liczba postępowań z udziałem małoletnich cudzoziemców bez opieki zadeklarowana w odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej; (b) różnorodność terytorialna, w tym wielkość ośrodków miejskich oraz regiony charakterystyczne: granica polsko-białoruska, granica polsko-niemiecka, granica polsko-słowacka; (c) szczególne cechy dotyczące małoletnich (np. bardzo młody wiek) i dotyczące postępowania (np. przeprowadzenie wysłuchania, badania wieku itp.). Liczba akt, o których udostępnienie wnioskowałam, została ustalana proporcjonalnie do liczby postępowań zadeklarowanej w odpowiedzi na wnioski o dostęp do informacji publicznej. Badania aktowe przeprowadziłam w następujących sądach:

- Sąd Rejonowy w Kętrzynie – 40 akt postępowań,
- Sąd Rejonowy w Białymstoku – 22 akta postępowań,

- Sąd Rejonowy w Białej Podlaskiej – 8 akt postępowań,
- Sąd Rejonowy w Krośnie – 6 akt postępowań,
- Sąd Rejonowy Wrocław-Fabryczna we Wrocławiu – 5 akt postępowań,
- Sąd Rejonowy Szczecin-Prawobrzeże i Zachód w Szczecinie – 5 akt postępowań
- Sąd Rejonowy w Piasecznie – 4 akta postępowań.

Łącznie przeanalizowałam 90 akt postępowań, w tym 70 akt postępowań dotyczących ustanowienia kuratora, a więc zapewnienia właściwej reprezentacji prawnej.

Co istotne, moja analiza obejmowała nie tylko dane przedstawione przez instytucje oraz zawartość tekstową akt postępowań *per se*, ale również dające się zrekonstruować praktyki, przede wszystkim instytucji państwowych, w których prowadziłam badania.

Moje badania i interpretacje sytuują się w nurcie antropologii prawa, w ramach którego kładzie się szczególny nacisk badawczy na społeczną praktykę prawa (por. np. perspektywę *Law & Society*; Sterett, 2015; Vago i Barkan, 2017) – z uwzględnieniem specyfiki i perspektywy różnych aktorów w nią zaangażowanych (Bibler Coutin i Fortin, 2015). Innymi słowy, badania prowadzone w tym nurcie, wychodząc od treści przepisów, poszukują raczej społecznych form ich realizacji, a także starają się znaleźć odpowiedzi na pytania o to, jak prawo jest postrzegane, traktowane i stosowane (oraz omijane) przez konkretne podmioty (np. Bibler Coutin i Fortin, 2015; Winczorek, 2019).

Kim są małeletni cudzoziemcy bez opieki w Polsce?²

Przez *małoletnich cudzoziemców bez opieki* w systemie praw dziecka oraz prawie UE (Komentarz generalny nr 6, 2005, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców, 2013, art. 24), a za nim również w prawie polskim (art. 61 Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej [uuc; Dz.U. 2003 Nr 128 poz. 1176]), rozumie się migrantów i migrantki, którzy: (a) nie skończyli jeszcze 18 lat; (b) podróżują bez rodziców lub opiekunów prawnych; (c) objęci są przepisami dotyczącymi ochrony międzynarodowej lub zobowiązania do powrotu (por. Trylińska, 2018).

2 Bardziej rozbudowane dane statystyczne – także z uwzględnieniem danych uzyskanych z Komendy Głównej Straży Granicznej będą dostępne w raporcie: J. Markiewicz-Stanny, O. Łachacz i A. Tyimińskiej *Child refugees and asylum-seekers in Poland. 2018–2022* (tytuł roboczy). Por. przyp. 1.

Ostatnie dostępne dane statystyczne na temat liczebności tej grupy w Polsce pochodzą z 2015 r. i dotyczą lat 2009–2013 (MSWiA, 2015) i 2010–2013 (Kolankiewicz, 2015). Tego rodzaju luka w danych może być pierwszym sygnałem wskazującym na małą widoczność tej grupy wobec polskich instytucji. Jest ona tym bardziej paradoksalna, że poza Polską temat ten cieszy się bardzo dużą popularnością oraz zainteresowaniem badaczy i badaczek (Brittle i Desmet, 2020) jako szczególnie wrażliwy społecznie, bo dotyczący podmiotów dziecięcych (w rozumieniu prawa międzynarodowego) i to podmiotów dziecięcych pozbawionych opieki.

Według danych pozyskanych od UdsC w trybie dostępu do informacji publicznej w latach 2018–2022 767 osób uznanych za małoletnich cudzoziemców bez opieki ubiegało się o ochronę międzynarodową w Polsce. Liczba oscylowała wokół 120 osób rocznie.

Tabela 1

Ogólna liczba małoletnich cudzoziemców bez opieki wnioskujących o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce w latach 2018–2022 (w ogólnej liczbie wszystkich małoletnich)

Rok	Liczba małoletnich cudzoziemców bez opieki	Liczba małoletnich w ogóle	Udział procentowy małoletnich cudzoziemców bez opieki
2018	131	1937	6,76%
2019	105	1839	5,71%
2020	111	1062	10,45%
2021	202	2520	8,02%
2022	218	2711	8,04%
SUMA	767	10 069	7,62%

Źródło: dane UdSC, obliczenia własne.

Jeśli chodzi o obywatelstwo wnioskujących, to najliczniejszą grupę stanowią obywatele i obywatelki Federacji Rosyjskiej (301 osób). W przypadku obywateli i obywaterek innych państw, takich jak Afganistan, Białoruś czy Irak, duży wpływ na ich pojawianie się w Polsce wydają się mieć wydarzenia o charakterze międzynarodowym. Na przykład wzrost liczby młodych (i nie tylko) osób z Afganistanu wnioskujących o ochronę międzynarodową w Polsce, do którego doszło w latach 2020–2021, można powiązać z ewakuacjami obywateli i obywaterek tego kraju

po przejściu władzy przez talibów, a także z początkiem kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej³.

Tabela 2

Obywatelstwo małoletnich cudzoziemców bez opieki ubiegających się o ochronę międzynarodową według liczby wnioskujących z uwzględnieniem pierwszych 10 państw obywatelstwa w katalogu malejącym w danym roku

Lp.	Lata									
	2018		2019		2020		2021		2022	
1	Federacja Rosyjska	79	Federacja Rosyjska	48	Federacja Rosyjska	62	Federacja Rosyjska	58	Federacja Rosyjska	54
2	Afganistan	21	Afganistan	13	Afganistan	14	Afganistan	56	Białoruś	43
3	Wietnam	9	Ukraina	13	Ukraina	10	Białoruś	21	Afganistan	40
4	Ukraina	7	Tadżykistan	7	Tadżykistan	6	Irak	18	Ukraina	32
5	Syria	4	Gruzja	5	Syria	4	Somalia	8	Irak	15
6	Azerbejdżan	2	Sierra Leone	4	Białoruś	3	Syria	8	Demokratyczna Republika Konga	4
7	Tadżykistan	2	Wietnam	3	Kazachstan	3	Tadżykistan	8	Syria	4
8	Bangladesz	1	Gwinea	2	Bez obywatelstwa	1	Ukraina	7	Tadżykistan	4
9	Białoruś	1	Irak	2	Chile	1	Demokratyczna Republika Konga	3	Turcja	3
10	Irak	1	Kirgistan	2	Chiny	1	Egipt	2	Turkmenistan	3

Źródło: dane UdSC, obliczenia własne.

Nie do końca potwierdziła się hipoteza, którą słyszałam wielokrotnie, przystępując do swoich badań, że większość małoletnich bez opieki poszukujących ochrony międzynarodowej w Polsce (i ogólnie) stanowią chłopcy z grupy starszych nastolatków. Dane z UdsC wskazują, że liczebnie przeważają osoby w wieku 0–13 lat. Można przypuszczać, że gdyby korzystać z rozróżnień proponowanych przez prawo międzynarodowe, które nie znajdują odbicia w prawie polskim, są to przynajmniej po części *separated minors*. Określenie to, niemające odpowiednika w polskim języku prawnym, oznacza małoletnich

- 3 Warto podkreślić, że gdy chodzi o kryzys humanitarny na granicy polsko-białoruskiej, statystyki nie uwzględniają tych osób, które wskutek wywózek (*pushback*) nie zostały dopuszczone do wnioskowania o ochronę międzynarodową, oraz tych, którym udało się przedostać do innych państw UE (m.in. Czarnota i Górczyńska, 2022; Human Rights Watch, 2022). Statystyki te mogą również nie uwzględniać małoletnich bez opieki, których wiek został nieprawidłowo oszacowany przez polskie organy i którzy byli traktowani jako osoby dorosłe (np. wyrok SO w Radomiu, II Wydz. Karny z dnia 20 grudnia 2023 r., sygn. akt II Ko 7/23, zasądający zadośćuczynienie na rzecz małoletniego bez opieki zatrzymanego na polsko-białoruskiej granicy i błędnie uznanego za osobę dorosłą, co doprowadziło do jego niezgodnej z prawem detencji).

bez opieki, którzy co prawda podróżują bez rodziców i opiekunów prawnych, ale którym towarzyszą inni członkowie rodzin – babcie, dziadkowie, ciotki, wujowie itp. W grupie wiekowej 0–13 lat liczba dziewczyn i chłopców jest stosunkowo zbliżona.

Gdy przyjrzeć się wyłącznie danym dotyczącym osób w przedziale wiekowym 14–17 lat, struktura *genderowa* i narodowościowa różni się tam od danych ogólnych. Zdecydowaną jej większość (prawie 80%) stanowią chłopcy, najczęściej obywatele Afganistanu.

Tabela 3

Ogólna liczba małoletnich cudzoziemców bez opieki wnoszących o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce w latach 2018–2022 z uwzględnieniem podziału na płeć i wiek wnoszących

Rok	0–13 lat			14–17 lat		
	K	M	Suma	K	M	Suma
2018	48	47	95	7	29	36
2019	32	43	75	9	21	30
2020	36	57	93	2	16	18
2021	53	58	111	15	76	91
2022	66	88	154	21	43	64
SUMA	235	293	528	54	185	239

Źródło: dane UdSC, obliczenia własne.

W przypadku danych statystycznych dotyczących postępowań przed sądami rejonowymi uzyskane informacje dotyczyły nie tyle liczby osób uznanych za małoletnich bez opieki, ile liczby postępowań z ich udziałem. W 311 spośród 319 sądów rejonowych w Polsce⁴ tego typu postępowania toczyły się w 57. Najbardziej wymierna dla dalszych porównań jest liczba zadeklarowanych postępowań o ustanowienie kuratora (opiekuna prawnego) do sprawy udzielenia ochrony międzynarodowej na terytorium Polski – było ich 543. Jak łatwo zauważyć, nie pokrywa się ona z liczbą osób uznanych za małoletnich cudzoziemców bez opieki podaną przez UdsC, która wynosiła 767. Co więcej, niektóre sądy w ten sam sposób klasyfikowały postępowania o wyznaczenie kuratora do postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz postępowania o wyznaczenie kuratora do postępowania o zobowiązanie do powrotu. Oznacza to, że liczba kuratorów wyznaczonych wyłącznie do spraw o udzielenie ochrony międzynarodowej jeszcze bardziej odbiegała od liczby przedstawionej przez UdsC.

4 Pozostałe osiem nie odpowiedziało na wniosek o dostęp do informacji publicznej.

W ramach prac prowadzonych w większej grupie badawczej inna z osób⁵ wniosowała o analogiczne jak w przypadku UdsC dane Komendy Głównej Straży Granicznej (SG). Nie włączam ich do niniejszych rozważań, ponieważ nie zawierały informacji dotyczących osób uznanych za małoletnich cudzoziemców bez opieki, a jedynie informacje dotyczące dzieci i nastolatków wnioskujących o ochronę międzynarodową w Polsce w ogóle. Co jednak interesujące, i w tym przypadku okazało się, że dane znacząco się różnią. O ile UdsC wskazywał, że taka ogólna liczba wynosiła 10 069 osób do 18 r.ż., o tyle według Komendy Głównej SG osób takich było to 9110.

Już na poziomie danych statystycznych napotykamy więc problem związany z ich rozproszeniem i – co za tym idzie – także niepewnością, co do tego, które są właściwe i skąd mogły wziąć się tak znaczne różnice. Jest to jeden z objawów wspomnianej przeze mnie decentralizacji, w tym wypadku instytucjonalnej, której dokładniejszemu opisowi będzie poświęcona kolejna sekcja artykułu.

Wymiary decentralizacji

Zarysowane zagadnienie rozproszonych i niepewnych danych statystycznych będzie dobrym wstępem do opisu decentralizacji instytucjonalnej w ogólniejszym sensie (podsekcja *Decentralizacja instytucjonalna i proceduralna*). Prowadzenie postępowań z udziałem osób uznanych za małoletnich cudzoziemców bez opieki prawo powierza różnym instytucjom działającym na poziomie zarówno lokalnym (sądy rejonowe, placówki SG), jak i centralnym (UdsC, Komenda Główna SG). Bardzo różnorodne procedury toczą się często równolegle, a akta gromadzone są w kilku miejscach jednocześnie. Ponieważ instytucje, o których mowa, znajdują się w różnych miejscach w Polsce – czasem niemających wiele wspólnego z miejscem aktualnego pobytu osoby, której postępowania dotyczą – temat ten łączy się z innym wymiarem decentralizacji, który roboczo określam mianem terytorialnego (podsekcja *Decentralizacja terytorialna*). W końcu, odnoszę się również do najważniejszej z punktu widzenia tego opracowania decentralizacji opieki (podsekcja *Decentralizacja opieki i odpowiedzialności*) – która jednak jest ściśle związana i niemożliwa do pełnego omówienia bez przedstawienia dwóch poprzednich wymiarów.

5 Doktor Olga Łachacz.

Decentralizacja instytucjonalna i proceduralna

Dane przedstawione przez UdsC dotyczyły małoletnich cudzoziemców bez opieki ubiegających się o ochronę międzynarodową, innymi słowy o dzieci i nastolatków starających się o uzyskanie statusu uchodźcy. Omawiając sytuację tej grupy, poruszamy się więc w ustawodawstwie związanym z migracją przymusową. Postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium RP – niezależnie od tego, czy chodzi o dzieci czy o dorosłych – prowadzi właśnie UdsC (art. 23 uuco) z główną siedzibą w Warszawie i jednym oddziałem zamiejscowym w Białej Podlaskiej. Wyjątkowe znaczenie ma jednak rozpoczynająca całe postępowanie czynność samego złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Składa się go bowiem co prawda do szefa UdsC, ale każdorazowo za pośrednictwem komendanta placówki lub oddziału Straży Granicznej (art. 24 ust. 1 uuco).

Małoletni cudzoziemiec bez opieki nie składa wniosku osobiście – jako osoba niepełnoletnia nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych. W jego imieniu wniosek składa kurator albo przedstawiciel organizacji pozarządowej (art. 26 ust. 2 uuco) – w praktyce to pierwsze rozwiązanie jest zdecydowanie powszechniejsze. Żeby taki kurator do postępowania o udzielenia ochrony międzynarodowej mógł ów wniosek złożyć, musi jednak zostać uprzednio wyznaczony przez sąd opiekuńczy właściwy ze względu na miejsce pobytu małoletniego (art. 61 ust. 1 pkt 3a uuco). Jeśli dołączyć do tego również postępowanie o umieszczenie w pieczy zastępczej, także prowadzone przez sąd opiekuńczy (art. 61 ust. 1 pkt 3b uuco) ów układ zaangażowanych na tym pierwszym etapie instytucji (UdsC, placówka lub oddział SG, instytucja pieczy zastępczej, sąd rejonowy) i innych aktorów społecznych (kurator lub organizacja pozarządowa) już obejmuje kilka różnych podmiotów.

A to tylko w scenariuszu, w którym dochodzi tylko do wszczęcia postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej, bez wcześniejszego uruchomienia postępowania w sprawie zobowiązania małoletniego do powrotu (Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach [uc; Dz.U. 2013 poz. 1650 z późn. zm.]). W praktyce hipotetycznie częstszym scenariuszem jest ten, w którym najpierw komendant oddziału lub placówki SG wszczyna to drugie postępowanie (art. 310 ust. 1 uc), a dopiero później – od kilku godzin do kilku miesięcy – pojawia się deklaracja złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (hipotetycznie – bo tę obserwację opieram na danych jakościowych pochodzących z akt poszczególnych spraw, a nie na danych statystycznych, których Komenda Główna SG pod tym względem nie wyszczególniła). Decyzję o zobowiązaniu do powrotu wydaje się m.in. w przypadku, gdy cudzoziemiec przebywa lub przebywał na terytorium RP bez ważnej wizy lub innego ważnego dokumentu

uprawniającego go do wjazdu na to terytorium i pobytu na nim, jeżeli wiza lub inny dokument są lub były wymagane (art. 302 ust. 1 pkt 1 uc; por. Jankowska, 2018). Jak wynika z przeanalizowanych akt, jest to przesłanka pojawiająca się często w przypadku osób uznanych za małoletnich cudzoziemców bez opieki – zwłaszcza tych, które granicę przekroczyły poza wyznaczonymi przejściami granicznymi. W ich przypadku w grę wchodzi również przesłanka z art. 302 ust. 1 pkt 10 uc – a zatem przekroczenie lub usiłowanie przekroczenia granicy wbrew przepisom prawa. Co prawda ustawa o cudzoziemcach (art. 303 ust. 4) przewiduje zakaz wszczynania postępowania o zobowiązanie do powrotu, jeśli toczy się postępowanie w sprawie udzielenia temu cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej. W praktyce jednak w większości przeanalizowanych akt wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej pojawiał się już po wszczęciu postępowania o zobowiązanie do powrotu, które w związku z tym podlegało zawieszeniu – ale nadal pozostaje wszczęte (art. 305 ust. 1 uc).

Ustanowienie kuratora przez sąd opiekuńczy jest również niezbędne w postępowaniu w sprawie zobowiązania do powrotu (art. 397 ust. 1 pkt 2 uc). Prawo nie wymaga jednak, aby funkcję tę pełniła osoba będąca kuratorem w postępowaniu o udzielenie ochrony międzynarodowej. W praktyce te dwie role często pozostają rozproszone między dwiema różnymi osobami (o czym bardziej szczegółowo piszę w podsekcji *Decentralizacja opieki i odpowiedzialności*). Ponadto w przypadku tych małoletnich cudzoziemców bez opieki, którzy ukończyli 15 lat, a nie złożyli wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i wobec których toczy się wyłącznie postępowanie o zobowiązanie do powrotu, istnieje ryzyko skierowania ich przez sąd – w tym wypadku będzie to co do zasady wydział karny – do SOC (art. 397 ust. 3 uc). Także w przypadku postępowania o umieszczenie w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców konieczne jest wyznaczenie małoletniemu kuratora do reprezentacji prawnej. Może to być ten sam kurator co w przypadku postępowania o zobowiązanie do powrotu, ale niekoniecznie musi (por. Jankowska, 2018).

Tego skomplikowanego instytucjonalnego węzła nie upraszcza bardzo zróżnicowana praktyka prowadzenia postępowań w szczególności przez sądy rejonowe. W niektórych sądach w jednym postępowaniu łączono kilka typów postępowań, podczas gdy w innych każdy element sytuacji prawnej małoletniego był procedowany pojedynczo. Najczęściej obserwowanymi połączeniami okazały się:

- postępowanie o wyznaczenie kuratora do postępowania powrotowego procedowane wraz z postępowaniem o umieszczenie w SOC (6 sądów);
- postępowanie o wyznaczenie kuratora do udzielenia ochrony międzynarodowej procedowane wraz z postępowaniem o ustanowienie pieczy zastępczej (5 sądów);

- postępowanie o wyznaczenie kuratora do postępowania o umieszczenie w SOC procedowane wraz z postępowaniem o umieszczenie w SOC (2 sądy);
- postępowanie o wyznaczenie kuratora do postępowania o umieszczenie w SOC procedowane wraz z postępowaniem o wyznaczenie kuratora do postępowania powrotowego (2 sądy).

Z punktu widzenia regulaminu urzędowania sądów powszechnych oraz przepisów postępowania cywilnego tego typu łączenie spraw jest w sprawach małoletnich dopuszczalne (§ 56 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych [Dz.U. 2019 poz. 1141] w związku z art. 219 Kodeksu postępowania cywilnego). Nie jednak łączenie postępowań, lecz niejednolitość praktyki wydaje się budzić wątpliwości, ponieważ sprawia, że zarówno dla uczestników postępowania, jak i dla ich reprezentantów prawnych cała procedura staje się mniej przewidywalna. Postępowania łączące w sobie kilka elementów są także bardziej skomplikowane – zwłaszcza gdy łączą w sobie elementy niekoniecznie bezpośrednio związane jak umieszczenie w SOC i wyznaczenie kuratora do postępowania o zobowiązanie do powrotu.

W okresie objętym niniejszym badaniem, czyli w latach 2018–2022, osoby uznane za małoletnich cudzoziemców bez opieki trafiały do SOC Kętrzyn. Poza ramami badania można wspomnieć, że w 2023 r. doszło do zmian. W okresie przejściowym kilku miesięcy 2023 r. małoletni cudzoziemcy bez opieki trafiali do SOC Biała Podlaska, a od II połowy roku 2023 – do SOC Lesznów. Do tego instytucjonalnego rozproszenia należy dodać jeszcze dodatkowe podmioty. Pierwszym z nich jest oddział lub placówka SG odpowiedzialna za prowadzenie SOC, które również gromadzą na swój użytek część dokumentacji związanej ze sprawą. Kolejnym zaś jest sąd rejonowy właściwy ze względu na położenie SOC, który decyduje o ewentualnym przedłużeniu pobytu w ośrodku. To również do tego sądu trafiają ewentualne wnioski o ustanowienie kuratora do postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz pieczy zastępczej, jeśli dana osoba zdecyduje się na zadeklarowanie chęci złożenia takiego wniosku już w czasie pobytu w strzeżonym ośrodku.

Decentralizacja terytorialna

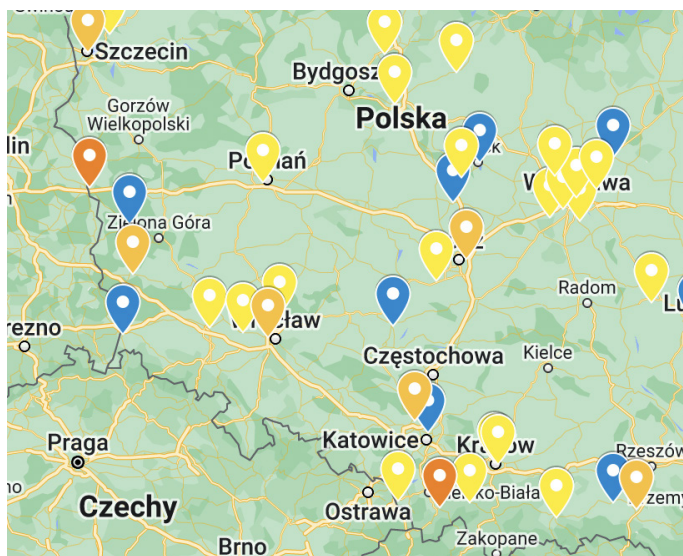
Przenosząc rozważania o rozproszeniu instytucjonalnym na poziom bardziej faktyczny – czy wręcz materialny (Latour, 2014) – warto szczególnie podkreślić, że wymienione w poprzedniej podsekcji instytucje znajdują się często w miejscach bardzo od siebie odległych. Mogłoby się to wydawać oczywistością, jednak prowadząc

badania nad prawem i jego stosowaniem, często pomija się ten aspekt, bardzo istotny właśnie z punktu widzenia osób, które niekoniecznie znają Polskę, język i kulturę prawno-instytucjonalną.

Jak już wspomniano, UdsC jest organem centralnym z siedzibą w Warszawie i jednym oddziałem zamiejscowym w Białej Podlaskiej. Oddziałów SG jest dziewięć (Warmińsko-Mazurski, Podlaski, Nadbużański, Bieszczadzki, Karpacki, Śląski, Nadodrzański, Morski, Nadwiślański), a placówek – 97 rozmieszczonych w całej Polsce (nie licząc ośrodków szkoleniowych i dywizjonów). Tylko jeden z prowadzonych przez SG SOC przyjmuje osoby uznane za małoletnich bez opieki. W czasie objętym badaniem (lata 2018–2022) był to SOC Kętrzyn – obecnie funkcja ta została przekazana SOC Lesznowola. Sądów rejonowych z kolei na terenie Polski jest aż 319. W tym wypadku jesteśmy w stanie powiedzieć, że postępowania dotyczące małoletnich bez opieki toczyły się w 57 spośród nich⁶. Ich rozkład przedstawiono na rys. 1.

Rysunek 1

Umiejscowienie sądów rejonowych, w których toczyły się postępowania z udziałem małoletnich cudzoziemców bez opieki



Adnotacja. Niebieskim kolorem oznaczono sądy rejonowe, w których w okresie objętym badaniem toczyło się zaledwie jedno postępowanie z udziałem osoby uznanej za małoletniego cudzoziemca bez opieki (16 sądów), żółtym – 2–5 postępowań (27 sądów), jasnopomarańczowym – 6–15 (9 sądów), ciemnopomarańczowym – 16–50 (4 sądy), czerwonym – 51–100 (Sąd Rejonowy w Białymstoku), a bordowym – ponad 100 (Sąd Rejonowy w Kętrzynie). Źródło: dane sądów rejonowych, obliczenia własne.

6 Z marginesem błędu wynoszącym osiem sądów, które nie odpowiedziały na wniosek o dostęp do informacji publicznej.

Jak wynika z tych danych, szczególnie często tego typu postępowania prowadzone były w Sądzie Rejonowym w Kętrzynie – ze względu na umieszczanie małoletnich w SOC w Kętrzynie – oraz na terenach przygranicznych, w okolicach granic polsko-białoruskiej, polsko-słowackiej, polsko-niemieckiej i polsko-ukraińskiej.

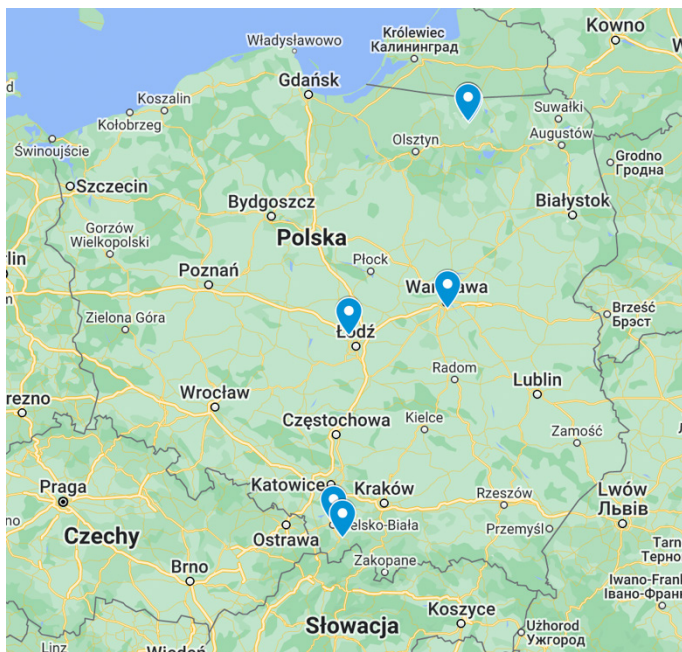
Chcąc pełniej zobrazować skomplikowanie i złożoność sytuacji proceduralno-instytucjonalnej, o której mowa, posłużę się opisami stanu faktycznego przykładowych osób uznanych za małoletnich cudzoziemców bez opieki. Nie będą to prawdziwe osoby, ale rekonstrukcje dokonane na podstawie danych uzyskanych w badaniach aktowych (por. Rinehart 1998; Rizvi, 2019)⁷. Prezentuję również mapy ilustrujące rozkład terytorialny zaangażowanych w postępowania toczące się wobec danej osoby:

- C. jest 16-letnią uchodźczynią z Demokratycznej Republiki Konga, która nielegalnie przekroczyła granicę polsko-słowacką w busie z ośmioma innymi osobami. Została zatrzymana w okolicy Żywca. Niezwłocznie po zatrzymaniu i przeprowadzeniu kontroli legalności pobytu placówka SG w Bielsku-Białej wszczęła wobec niej postępowanie o zobowiązanie do powrotu. Jednocześnie skierowano wobec niej do sądu rejonowego w Żywcu wnioski o wyznaczenie kuratora do postępowania o zobowiązanie do powrotu oraz wnioski o umieszczenie w SOC. Kuratorem został wyznaczony adwokat z lokalnej Okręgowej Rady Adwokackiej. C. została skierowana do SOC w Kętrzynie. Przebywając już tam, zdecydowała się złożyć wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. W związku z tym została zwolniona z ośrodka, a SG skierowała wniosek o wyznaczenie jej kuratora do postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz umieszczenie jej w pieczy zastępczej. Kuratorem C. w tym zakresie została pracownica-wychowawczyni z SOC. Szesnastolatka została skierowana do instytucji pieczy zastępczej w okolicach Kętrzyna. Po dwóch miesiącach powiatowe centrum pomocy rodzinie w Kętrzynie we współpracy z powiatowym centrum pomocy rodzinie w Łodzi zdecydowało o przeniesieniu jej do Warszawy. Stało się tak na jej prośbę – C. chciała przebywać w tej samej instytucji pieczy zastępczej, co jej przyjaciółka, która dwa lata wcześniej znalazła się w Polsce po przekroczeniu granicy polsko-białoruskiej (rys. 2).

⁷ Do analogicznego zabiegu odwołuję się w raporcie przywołanym w przyp. 1.

Rysunek 2

Ilustracja historii „C.”

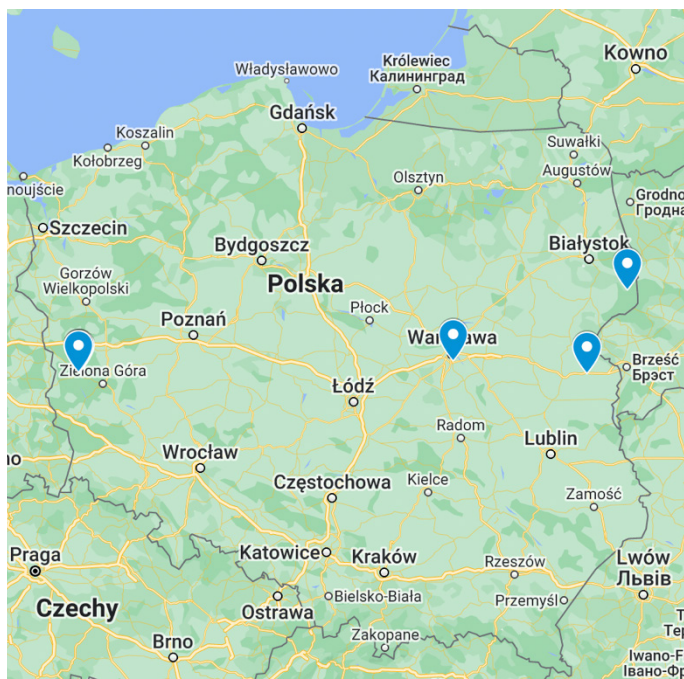


- D. jest 16-latkim z Etiopii, który znalazł się w Polsce po nielegalnym przekroczeniu granicy polsko-białoruskiej. Choć zadeklarował, że ma 16 lat, to badanie medyczne przeprowadzone przez SG wykazało, że jest pełnoletni. Chłopak miał ze sobą tylko niewyraźne zdjęcie aktu urodzenia, które nie zostało uznane za wiarygodne. Placówka SG w Narewce wszczęła wobec niego postępowanie o zobowiązanie do powrotu. Ponadto do Sądu Rejonowego w Bielsku Podlaskim trafił wniosek o umieszczenie go w SOC. Sąd przychylił się do wniosku. Jeszcze przed przewiezieniem D. do SOC w Krośnie Odrzańskim, komendant Placówki SG w Narewce wydał decyzję o zobowiązaniu go do powrotu, kończąc postępowanie w pierwszej instancji. Niebawem po przybyciu do SOC D. złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Ponieważ był on wówczas uznawany za osobę pełnoletnią, wniosek nie przełożyl się na zwolnienie go z ośrodka. Po upływie trzech miesięcy, na które sąd rejonowy umieścił D. w ośrodku, SG złożyła wniosek do Sądu Rejonowego w Krośnie Odrzańskim o przedłużenie jego pobytu. Sąd rejonowy przychylił się do wniosku i zdecydował o wydłużeniu pobytu D. w ośrodku o kolejne 3 miesiące. Już jednak miesiąc po wydaniu tej decyzji Ambasada Etiopii w Berlinie potwierdziła tożsamość D. i określiła jego wiek na 17 lat. W związku z tym D. został zwolniony z ośrodka i umieszczony

w pogotowiu opiekuńczym. Do Sądu Rejonowego w Krośnie Odrzańskim SG skierowała wniosek o wyznaczenie kuratora do postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej i o umieszczenie w pieczy zastępczej (rys. 3).

Rysunek 3

Ilustracja historii „D.”



Podobna do opisanej sytuacja rozproszenia procedur wymaga od instytucji ścisłej współpracy i bardzo sprawnej wymiany informacji. W każdej bowiem procedurze gromadzone są odrębne akta, w obrębie których dokumenty mogą się powtarzać i często, choć nie zawsze, się powtarzają (o materialności akt por. Latour, 2014). Jak pokazuje przykład z różniącymi się między poszczególnymi instytucjami danymi statystycznymi, ani w prawie, ani w praktyce nie istnieje uwspólniony rejestr osób uznanych za małoletnich cudzoziemców bez opieki w Polsce.

Ewidencja małoletnich cudzoziemców bez opieki została przewidziana wyłącznie wobec dzieci z Ukrainy, które przybyły do Polski od 24 lutego 2022 r. (art. 25a Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terenie tego państwa [upou; Dz.U. 2022 poz. 583 z późn. zm.; por. Tymińska, 2022]).

Na to rozproszenie instytucjonalne po terytorium całej Polski należy nałożyć również zjawisko równoległe, sygnalizowane w przykładowych opisach sytuacji C.

i D., a więc mobilność samych osób uznanych za małoletnich cudzoziemców bez opieki. Współcześnie panującą bowiem w Polsce, ale także w innych państwach UE i globalnej Północy ogólnie, sytuację na polu migracji przymusowej (humanitarnej, w poszukiwaniu azylu) można rozpatrywać jako ciągłe napięcie między mobilnością a unieruchamianiem (*immobilization*; Lubkemann, 2008; Schewel, 2019). To pierwsze miałyby wiązać się przede wszystkim z mobilnością migrujących jednostek, które korzystają z prawnych i pozaprawnych możliwości bycia w drodze. To drugie – z politykami państwowej kontroli migracji, wyrażającymi się choćby w skłonności do umieszczania osób w drodze w detencji czy w ograniczaniu ruchu transgranicznego i postępującej sekurytyzacji (por. Klaus i Szulecka, 2023). Jednocześnie kontrola migracji może wyrażać się również w różnych formach mobilności przymusowej, takich jak np. przenosiny między strzeżonymi ośrodkami dla cudzoziemców czy wywózki (*pushbacki*) oraz deportacje eufemistycznie określane powrotami przymusowymi. W związku z tym dla opisanego różnych form mobilności osób uznanych za małoletnich cudzoziemców bez opieki korzystam z następujących typów:

1. mobilność dobrowolna – bycie „w drodze” (Crisp, 2009; por. Judzińska i Sendyka, 2022) oraz sprawczość w mikroskali (Mainwaring, 2016):
 - a) zgodna z prawem, np.:
 - i) przebycie przejścia granicznego;
 - ii) zmiana instytucji pieczy zastępczej na wniosek osoby.
 - b) pozaprawna (por. Scheel, 2017):
 - i) przekraczanie granicy poza przejściami granicznymi;
 - ii) samowolne oddalenie się z pieczy zastępczej.
2. mobilność przymusowa, np.:
 - a) przeniesienie między strzeżonymi ośrodkami dla cudzoziemców;
 - b) wywózki (*pushbacki*) na granicy polsko-białoruskiej;
 - c) deportacja (przymusowy powrót) do kraju pochodzenia.

Pomiędzy tymi typami należałoby ulokować pożądane z punktu widzenia dobra dziecka i jego bliskich procedury łączenia rodzin między różnymi państwami UE (art. 8 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE Nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca [OJ L 180, 29.6.2013, s. 31–59]). Wymaga ona bowiem skoordynowanych działań instytucji w obu państwach, między którymi rozdzieleni są członkowie rodziny.

Jak widać, efektem tego nakładającego się z mobilnością – dobrowolną lub przymusową – rozproszenia może być sytuacja, w której miejsce aktualnego pobytu młodej osoby może mieć niewiele wspólnego z miejscami, w którym toczą się wobec niej procedury o znaczeniu fundamentalnym dla jej statusu i przyszłości. To tam gromadzi się akta, których kompletność może zdecydować o przyznaniu statusu uchodźcy czy zezwolenia na pobyt ze względów humanitarnych. To tam także można zasięgnąć aktualnych informacji, zarówno dotyczących samego postępowania, jak i ogólniej rzecz ujmując uprawnień i możliwości jego uczestników. Tyczy się to szczególnie postępowań o charakterze długotrwałym, czyli tych o udzielenie ochrony międzynarodowej czy o zobowiązanie do powrotu⁸. W przypadku postępowań, które charakteryzuje mniej lub bardziej domknięta wpadkowość, takich jak wyznaczenie kuratorów czy umieszczenie w pieczy zastępczej, są one z kolei determinujące dla rozproszenia opieki i odpowiedzialności, której poświęcona jest kolejna podsekcja.

Decentralizacja opieki i odpowiedzialności

Decentralizację odpowiedzialności i opieki nad małoletnimi cudzoziemcami bez opieki można rozpatrywać w dwóch rozdzielnymi aspektach – reprezentacji i opieki prawnej oraz pieczy i opieki faktycznej. Co istotne, taki model, w którym te dwa elementy są od siebie oddzielone, nie obowiązuje w przypadku dzieci bez opieki, które mają obywatelstwo ukraińskie i przyjechały do Polski po 24 lutego 2022 r. W ich przypadku centralną postacią jest opiekun tymczasowy, który co do zasady łączy w sobie funkcje opiekuna prawnego oraz osoby, która zapewnia faktyczną opiekę. W wyjątkowych sytuacjach angażowany jest system pieczy zastępczej (art. 24 i nast. upou; por. Tymińska, 2022). W przypadku tej grupy dzieci zresztą mniejsze znaczenie ma opieka prawna ustanawiana do postępowań związanych z ochroną międzynarodową i statusem pobytowym. Dzieci ukraińskie mogą bowiem skorzystać z ochrony czasowej według przepisów ustawy o udzielaniu pomocy obywatelom Ukrainy. W przypadku pozostałych osób uznanych za małoletnich cudzoziemców bez opieki obowiązuje natomiast model oparty na rozdzieleniu tych dwóch funkcji.

Jako pierwszym zajmę się więc aspektem reprezentacji prawnej. W podsekcji *Decentralizacja instytucjonalna i proceduralna* wspominałam już o konieczności wyznaczenia kuratorów do postępowań o udzielenie ochrony międzynarodowej (art. 61

8 Z zastrzeżeniem niektórych postępowań o zobowiązanie do powrotu toczących się wobec osób zatrzymanych po przekroczeniu granicy polsko-białoruskiej, o których z praktyki organizacji pozarządowych wiadomo, że trwały 1–2 dni,

ust. 1 pkt 3b uuco) oraz o zobowiązanie do powrotu (art. 397 ust. 1 pkt 2 uc). Kurator jest również ustanawiany do postępowania o umieszczenie danej osoby w SOC. W aktach, z którymi miałam okazję zapoznać się w ramach badań, zazwyczaj ta sama osoba zostawała kuratorem zarówno do postępowania o zobowiązanie do powrotu, jak i do tego, którego przedmiotem było umieszczenie w SOC – także w związku z tym, że postępowania te były w kilku sądach rozpatrywane wspólnie.

Obydwie ustawy regulujące kwestie statusowe małoletnich cudzoziemców bez opieki wąsko definiują funkcje powoływanych kuratorów. Według ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP kurator jest wyznaczany do „reprezentowania go w postępowaniu w sprawie udzielania ochrony międzynarodowej, przekazania do innego państwa członkowskiego na podstawie rozporządzenia 604/2013, udzielenia pomocy socjalnej oraz udzielania pomocy w dobrowolnym powrocie do kraju pochodzenia” (art. 61 ust. 1 pkt 3b). Podobnie przy wyznaczaniu kuratora do postępowania o zobowiązanie do powrotu sąd wąsko formułuje się zakres kompetencji takiej osoby – „reprezentowanie w postępowaniu administracyjnym o zobowiązaniu do powrotu” (art. 397 ust. 1 pkt 2).

W żadnej z ustaw nie przewiduje wprost obowiązku wyznaczenia kuratora lub opiekuna prawnego do spraw innych niż wymienione postępowania administracyjne. Jednocześnie w przypadku małoletnich bez opieki – jak w przypadku wszystkich dzieci nieposiadających rodziców czy opiekunów prawnych – istnieje konieczność podejmowania w ich imieniu decyzji dotyczących choćby zdrowia czy edukacji. Jak wskazują przeanalizowane przeze mnie akta jednej ze spraw małoletniej cudzoziemki bez opieki, okazuje się rodzi to problemy w przypadku poważniejszych zabiegów medycznych. Zgody na nie powinien udzielić opiekun prawny o określonych kompetencjach – a takiego w tym przypadku nie ma. Ta konkretna sprawa trafiła do sądu rejonowego – a przecież niekiedy, zwłaszcza w przypadku zabiegów medycznych, czas jest bardzo istotnym czynnikiem. Choć część problemów mogłoby rozwiązać sformułowane wprost odwołanie do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, w tym do przepisów ogólnych o kuratorze w sprawach dotyczących ochrony zdrowia, w praktyce pojawia się luka. Jest ona o tyle paradoksalna, że w tym samym czasie dana młoda osoba może mieć dwóch różnych kuratorów do bardzo wąsko pojmowanych, konkretnych postępowań administracyjnych, z których żaden nie będzie mógł udzielić zgody na zabieg.

Na podobny problem z powoływaniem kilku kuratorów, o bardzo ograniczonej jednak według przepisów funkcji, zwraca uwagę także Trylińska (2018). Choć wydawałoby się, że większa liczba kuratorów oznacza zarazem możliwość zajęcia się przez nich sprawami bardziej dogłębnie, istnieją przesłanki, aby stwierdzić, że dzieje

się odwrotnie. Kuratorzy, którymi w większości zostają adwokaci lub radcy prawni z lokalnych okręgowych izb samorządów zawodowych, kierując się przepisami, również wydają się postrzegać swoją rolę wąsko, zgodnie z literą prawa. Jednocześnie sprawy małoletnich cudzoziemców bez opieki wymagają z jednej strony spojrzenia holistycznego, które uwzględniałoby opisany w podsekcji *Decentralizacja instytucjonalna i proceduralna* splot różnych postępowań, z drugiej – zaś konieczne wydaje się również przygotowanie do pracy z osobami o doświadczeniach trudnych, często traumatycznych, które w dodatku w Polsce oddziela od reszty społeczeństwa bariera językowa czy – szerzej – kulturowa. Wspomniana Trylińska proponuje wprowadzenie zawodowego kuratora małoletniego, który otrzymywałby wynagrodzenie za swoją pracę, jak również wsparcie finansowe na pokrycie kosztów podróży czy tłumaczeń. Jej propozycję można byłoby zmodyfikować ewentualnie wprowadzeniem asystenta kulturowego lub *case workera*, który współpracowałby z kuratorem-prawnikiem wyznaczanym stricte do reprezentacji małoletniego w postępowaniach administracyjnych. Podobny model, choć stawiający na pracę wolontarystyczną wspieraną ekonomicznie np. w dwóch wymienionych kwestiach przez państwo, wprowadzony został niedawno we Włoszech (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2024; Montesanti i Veltri, 2023).

Jak wspomniałam, kuratorami małoletnich cudzoziemców w większości zostają adwokaci lub radcy prawni z lokalnych okręgowych izb samorządów zawodowych. Wynika to z badań aktowych i odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej. Otóż 24 spośród 53 sądów powszechnych, wyjaśniły, że kandydatów poszukują za pośrednictwem lokalnej Okręgowej Rady Adwokackiej lub Okręgowej Izby Radców Prawnych. Innymi wskazywanymi sposobami były: (a) wskazanie kandydata przez wnioskodawcę – SG (15 z 53 sądów); (b) wyznaczanie osoby z listy osób chętnych do pełnienia takiej funkcji – lub funkcji kuratora w ogóle (dziewięć z 53 sądów); (c) samodzielne zgłoszenia kandydatów (jeden z 53 sądów); (d) wyznaczanie kandydatów spośród pracowników sądu (jeden z 53 sądów); (e) niesformalizowane kontakty z lokalnymi adwokatami lub radcami prawnymi (jeden z 53 sądów).

Jeśli wziąć pod uwagę, że w większości przypadków kuratora przynajmniej do jednego z wymienionych postępowań wyznacza sąd, na terenie właściwości którego doszło do zatrzymania małoletniego, problem z rozproszeniem kurateli może również przyjąć charakter terytorialny. Jak próbowałam zobrazować w podsekcji *Decentralizacja terytorialna* osoby uznane za małoletnich cudzoziemców bez opieki często nadal pozostają osobami w drodze – dobrowolnie lub w sposób przymuszony. Zdarza się więc, że ich aktualne miejsce pobytu jest znacząco oddalone od miejsca życia i pracy wyznaczonego im do kurateli prawnika. Dla przykładu – w przytoczonej

we wspomnianej podsekcji historii C., która trafia do instytucji pieczy zastępczej w Łodzi, pojawia się dwóch kuratorów. Jeden wyznaczony przez Sąd Rejonowy w Żywcu, wskazany jako kandydat przez Okręgową Radę Adwokacką w Katowicach, do postępowania o zobowiązanie do powrotu prowadzonego przez placówkę SG w Bielsku-Białej. Drugi z kolei to wyznaczony przez Sąd Rejonowy w Kętrzynie, wskazany jako kandydat przez Okręgową Radę Adwokacką w Olsztynie, kurator do postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej, które toczy się przed UdsC z siedzibą w Warszawie.

Można więc przypuszczać, że tego typu rozproszenie, także w sensie terytorialnym, w praktyce czyni kuratelę bardzo trudną. Zwłaszcza, jeżeli wziąć pod uwagę, że żadna z ustaw nie przewiduje dla kuratorów zwrotów środków za dojazdy czy wsparcie tłumacza. Trudność pojawia się po pierwsze w aspekcie utrzymania przez kuratorów relacji z małoletnimi podopiecznymi – choć tu współcześnie pomocne mogłyby być środki komunikacji elektronicznej. Po drugie wyzwaniem może być również rzetelne prowadzenie postępowania w oparciu na aktach, które w takich wypadkach mogą znajdować się w odległości nawet kilkuset kilometrów od miejsca pracy danego prawnika. Po trzecie wreszcie są to warunki, w których trudno spodziewać się od poszczególnych kuratorów wzajemnej współpracy i wymiany informacji. Można nawet przypuszczać, że czasem mogą oni nie mieć wiedzy o powołaniu innej osoby do dokonywania określonych czynności.

Jeśli natomiast chodzi o decentralizację opieki w aspekcie pieczy zastępczej i w tym wypadku mamy do czynienia z rozproszeniem. W roku 2012 weszła w życie ustawa o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej (Dz.U. 2011 Nr 149 poz. 887). Zrezygnowano w niej z dotychczas istniejącego rozwiązania, które polegało na kierowaniu pozbawionych opieki dzieci-cudzoziemców do specjalistycznych placówek (Jankowska, 2018; Kolankiewicz, 2005, 2015). W nowym, nadal obowiązującym systemie nie przewiduje się specjalnego traktowania tej grupy, a osoby do niej należące kierowane są do różnych placówek bądź innych form pieczy zastępczej według właściwości sądu rejonowego, który wydaje decyzję. Jak wynika z badania aktowego, najczęściej rozstrzygnięcie sądu stanowi potwierdzenie istniejącej już sytuacji opiekuńczej. Przed wydaniem przez sąd postanowienia, choćby w trybie zabezpieczenia, SG umieszcza dziecko w instytucji pieczy zastępczej w trybie interwencyjnym (por. Kolankiewicz 2015).

Choć mogłoby się wydawać, że rozproszenie małoletnich cudzoziemców bez opieki w pieczy zastępczej na terytorium całej Polski sprzyja ich integracji z polskimi rówieśnikami i pozwala na uniknięcie gettoizacji w ramach wyizolowanych placówek (por. modele włączania dzieci-uchodźców w system edukacji; Nikielska-Sekuła

i Ślusarczyk, 2014; Todorovska-Sokolovska, 2010;). Dane i wyniki badań dotyczących stanu systemu pieczy zastępczej w Polsce wskazują jednak na to, że trudno mówić o składających się nań jednostkach jak o miejscach spokojnej integracji. Niedawny raport Najwyższej Izby Kontroli (NIK, 2023) ujawnił bowiem problemy związane choćby ze zbyt małą liczbą rodzinnych form pieczy zastępczej i trwającym nadal prymatem wieloosobowych instytucji, w których opieka zapewniana jest przez zmieniających się w ciągu doby wychowawców, z którymi co do zasady trudniej nawiązać relację. Nawet dla polskich dzieci pobyt w pieczy zastępczej jest niejako funkcjonowaniem na „pograniczu”, w nie-miejscu – w zawieszeniu, bez poczucia przynależności, w oczekiwaniu na decyzję (Witeska-Młynarczyk, 2022). Niepewność jest tym bardziej dolegliwa dla małoletnich cudzoziemców bez opieki, którzy oczekują także na decyzje dotyczące ich dalszego pobytu w Polsce i możliwego ryzyka deportacji do zagrażającego im kraju pochodzenia (Agamben, 2008). Nałożenie na siebie tych stanów zawieszenia skutkuje dużym obciążeniem psychicznym osób, które najczęściej już w swoim kraju były konfrontowane z doświadczeniami trudnymi, czy wręcz traumatycznymi.

Ponadto warto przyjrzeć się również uwarunkowaniom związanym z zasobami kompetencyjnymi oraz ekonomicznymi, których, co również potwierdza raport NIK (2023), w systemie pieczy zastępczej w Polsce stale brakuje. Już w 2015 r. Kolankiewicz zwracała uwagę na to, że:

takie rozproszenie nie sprzyja budowaniu specjalistycznego zespołu ludzi, którzy gotowi są organizować pomoc. Wydaje się konieczne stworzenie, jeśli nie w każdym województwie, to przynajmniej w kilku dużych miastach, niewielkich, ale wyspecjalizowanych placówek lub rodzin zastępczych przygotowanych na przyjęcie dzieci cudzoziemskich i gotowych do współpracy z siecią specjalistów wspierających ich działania w najlepszym interesie dziecka. (Kolankiewicz, 2015)

Jej spostrzeżenia wydają się zachowywać aktualność także po prawie 10 latach, które minęły od tamtej pory. Specjalistyczny zespół powinien obejmować osoby o różnych kompetencjach, spośród których najbardziej unikatowymi i niezauważalnymi w systemie skupionym na polskich dzieciach – także o często skrajnie trudnych doświadczeniach – są te związane ze znajomością języka i kultury pochodzenia danej młodej osoby.

Wreszcie, rozproszenie małoletnich bez opieki w bardzo różnych, oddalonych od siebie instytucjach pieczy zastępczej utrudnia – a często wręcz uniemożliwia – nawiązywanie pomiędzy nimi relacji, które bazowałyby na bliskości kulturowej. Badania prowadzone w Holandii wykazały natomiast, że jest to czynnik o bardzo

istotnym znaczeniu dla dobrostanu młodych osób z doświadczeniami migracji, których relacje i kapitał społeczny w nowym kraju i tak jest mocno ograniczony (Kalverboer i in., 2016).

Bez przeprowadzenia bardziej dogłębnych badań terenowych z udziałem małoletnich cudzoziemców bez opieki trudno jednoznacznie orzec, jak duży wpływ ma decentralizacja – każdy z omawianych jej typ z osobna i wszystkie w interakcji – na „znikanie” tych osób z polskiego systemu pieczy zastępczej (por. Kolankiewicz, 2005, 2015). Aż w 14 spośród 20 (70%) przeanalizowanych akt postępowania o ustanowienie pieczy zastępczej doszło do takiego samowolnego oddalenia się z placówki. Okres pobytu małoletnich w placówce oscylował między jednym dniem (najkrótszy pobyt) a dwoma miesiącami (najdłuższy pobyt zakończony samowolnym oddaleniem się). Problem znikania małoletnich cudzoziemców bez opieki notowany jest zresztą nie tylko w Polsce, ale w całej Europie (m.in. Ferrara i in., 2016; Holmlund, 2020; Lidén i in., 2017).

Wnioski

Decentralizacja lub – inaczej mówiąc – rozproszenie jest bardzo istotną cechą polskiego modelu ochrony i legalizacji pobytu dzieci cudzoziemskich bez opieki. Pojawia się ona na wielu poziomach – począwszy od legislacyjnego poprzez instytucjonalno-systemowy oraz proceduralny aż po kwestie związane z rozproszeniem odpowiedzialności i opieki. Równoległe większość z tych typów decentralizacji – za wyjątkiem legislacyjnego – może przyjmować również w sferze faktycznej wymiar terytorialny. Wobec małoletnich cudzoziemców bez opieki w różnych miejscach toczą się więc bardzo różnorodne postępowania, w których są oni reprezentowani również przez różne osoby, które niekoniecznie muszą ze sobą współpracować.

Trudności pojawiają się nawet, jeśli ograniczyć swoje spojrzenie wyłącznie do kluczowej dla zagadnienia ochrony interesu młodej osoby kurateli i reprezentacji prawnej. Przytoczone wyniki badań świadczą o tym, że często jednemu dziecku bez opieki wyznacza się ich kilku – jednego do postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej, innego do postępowania powrotowego, a jeszcze innego do postępowania o umieszczenie w strzeżonym ośrodku. Z jednej strony może się to wydawać korzystne. Potencjalnie więcej osób o kompetencjach prawniczych pracuje nad sprawą, a może nawet podejmuje ze sobą współpracę. Z drugiej jednak – istnieje ryzyko, że to rozproszenie może wywoływać zagubienie po stronie małoletnich bez opieki. Nie dość, że znajdują się oni w obcym kraju o niezrozumiałym dla nich języku, to jeszcze przydziela się do ich wsparcia kilka różnych osób, które nie są zobowiązane do współpracy. Ryzyko trudności komunikacyjnych

i zagubienia zwiększa też to, że ani kuratorom, ani małoletnim państwo i instytucje nie gwarantują wsparcia tłumaczeniowego do indywidualnych kontaktów. Mimo zauważonej mnogości kuratorów, w przypadkach niektórych małoletnich bez opieki uwidacznia się „luka opiekuńcza”. Chodzi przede wszystkim o podejmowanie decyzji w sprawach dotyczących zdrowia dziecka oraz zabiegów medycznych. W tym kontekście istotna wydaje się dyskusja na temat alternatywnych modeli kurateli nad małoletnimi cudzoziemcami bez opieki – zwłaszcza w sytuacji, gdy jedno możliwe rozwiązanie zostało już wprowadzone do polskiego prawa w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy.

Pieczą zastępczą dla małoletnich bez opieki ma również charakter zdecentralizowany. W obecnym porządku prawnym są oni kierowani do placówek (rodzin zastępczych) rozsianych w całej Polsce – najczęściej, w zależności od tego w jakiej jednostce SG zadeklarowali chęć ubiegania się o ochronę międzynarodową. Jeśli dodamy do tego informacje o niedoborach ekonomicznych oraz problemach z niewystarczającą liczbą miejsc, z którymi zmagają się cały system pieczy zastępczej (NIK, 2023; Witeska-Młynarczyk, 2022), nasuwa się wniosek, że wiele placówek może nie mieć przygotowania do pracy z dziećmi cudzoziemskimi. A jest to praca wymagająca kompetencji tak językowych i kulturowych, jak i psychologicznych ze względu na trudne doświadczenia, które bywają udziałem młodych osób w drodze.

Wszystkie te warstwy rozproszenia mogą przekładać się na utrudnienia w dochodzeniu własnych praw – w szczególności, prawa do zabierania głosu we własnych sprawach wynikającego z art. 12 ust. 2 Konwencji o prawach dziecka. Jak wskazują bowiem wytyczne Komitetu Praw Dziecka (Komentarz generalny nr 12, 2009) oraz literatura naukowa dotycząca dziecięcej partycypacji we własnych sprawach (np. Brzozowska-Brywczyńska, 2017; Lundy, 2007), umożliwienie dziecku wypowiedzenia się wymaga stworzenia ku temu odpowiednich warunków. Nacisk położony jest na sferę faktyczną, a nie jedynie na wprowadzanie pojedynczych przepisów. Rozproszenie różnych procedur toczących się według zasad niekoniecznie transparentnych dla młodej osoby doświadczającej różnicy kulturowej oraz bariery językowej może natomiast powodować zagubienie. A przecież głos dziecka jest także bardzo istotnym – jednym z najistotniejszych – elementów pozwalający ocenić, czym właściwie jest jego lub jej zindywidualizowany najlepszy interes (np. Biaś i in., 2020; Kalverboer i in. 2017; Rap, 2019). W wyżej opisanych warunkach trudno mówić więc o efektywnym zapewnianiu „szczególnej ochrony” tym, którzy według deklaracji przytaczanych we wstępnej części artykułu mieliby jej potrzebować.

Badania prowadzone w 2012 r. w Hiszpanii wykazały, że to m.in. polityka państwa polegająca na rozproszeniu odpowiedzialności i opieki miała negatywny wpływ

na sytuację tamtejszych małoletnich cudzoziemców bez opieki (Barbulescu i Grugel, 2016). Przeżyła się ona bowiem poczucie zagubienia w nieprzyjaznym systemie – a w konsekwencji do nieufności wobec państwa skutkującą ucieczkami na margines systemu. To z kolei w kontekście hiszpańskim doprowadziło w tamtym czasie do systemowego kryzysu w traktowaniu młodych osób poszukujących ochrony międzynarodowej. Rozproszenie wpływa bowiem również na mniejszą społeczną widzialność problemów, z jakimi stykają młode osoby – a w konsekwencji utrudnia również ich badanie (Wolf, 2021) i projektowanie możliwych rozwiązań. Aby były skuteczne, zmiany musiałyby mieć charakter systemowy i legislacyjny oraz wiązać się z przekazaniem na ten cel stosownego finansowania.

E-mail autorki: a.tyminska@uw.edu.pl.

Bibliografia

- Agamben, G. (2008). *Homo sacer. Suwerenna władza i nagie życie*. Pruszyński i S-ka.
- Barbulescu, R., Grugel, J. (2016). Unaccompanied minors, migration control and human rights at the EU's southern border: The role and limits of civil society activism. *Migration Studies*, 4(2), 253–272. <https://doi.org/10.1093/migration/mnw001>
- Barn, R., Di Rosa, R. T., Kallinikaki, T. (2021). Unaccompanied minors in Greece and Italy: An exploration of the challenges for social work within tighter immigration and resource constraints in pandemic times. *Social Sciences*, 10(4), 134. <https://doi.org/10.3390/socsci10040134>
- Bhabha, J., Crock, M., Finch, N., Schmidt, S. (2007). *Seeking Asylum Alone: A Comparative Study-Unaccompanied and Separated Children and Refugee Protection in Australia, the UK and the United States of America*. Themis Press.
- Bhabha, J., Schmidt, S. (2008). Seeking asylum alone: unaccompanied and separated children and refugee protection in the U.S. *The Journal of the History of Childhood and Youth*, 1(1), 126–138.
- Białas, J., Górczyńska, M., Witko, D. (2020). *Standardy badania dobra dziecka w postępowaniach o umieszczenie cudzoziemców w strzeżonym ośrodku*. Helsińska Fundacja Praw Człowieka.
- Bibler Coutin, S., Fortin, V. (2015). Legal Ethnographies and Ethnographic Law. W: A. Sarat, P. Ewick (red.), *The Handbook of Law and Society* (s. 71–84). Wiley & Sons. <https://doi.org/10.1002/9781118701430>
- Brittle, R., Desmet, E. (2020). Thirty years of research on children's rights in the context of migration: towards increased visibility and recognition of some children, but not all? *International Journal of Children's Rights*, 28(1), 36–65. <https://doi.org/10.1163/15718182-02801008>
- Brzozowska-Brywczyńska, M. (2017). Ryba, która ma głos. Prawo dziecka do partycypacji. *Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka*, 16(2), 45–64.
- The Care Collective (2020). *The Care Manifesto*. Verso.
- Crisp, J. (2009). Refugees, persons of concern, and people on the move: The broadening boundaries of UNHCR. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 26, 73–76.
- Ferrara, P., Corsello, G., Sbordone, A., Nigri, L., Caporale, O., Echrich, J., Pettoello-Mantovani, M. (2016). The “Invisible Children”: Uncertain future of unaccompanied minor migrants in Europe. *European Paediatric Association Pages*, 169, 332–333. <https://doi.org/10.1016/j.jpeds.2015.10.060>

- Fineman, M. A. (2018). Equality, autonomy, and the vulnerable subject in law and politics. W: M. Albertson, A. Grear (red.), *Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics* (s. 13–27). Routledge.
- Fundamental Rights Agency. (2022). *Guardianship systems for unaccompanied children in the European Union: developments since 2014*. Fundamental Rights Agency.
- Giannopoulou, C., Gill, N. (2018). Asylum procedures in Greece: The case of unaccompanied asylum-seeking minors. W: N. Gill, A. Good (red.), *Asylum Determination in Europe. Ethnographic Perspectives* (s. 109–133). Palgrave-Macmillan.
- Gould, J. B., Barclay, S. (2012). Mind the gap: The place of gap studies in sociolegal scholarship. *Annual Review of Law and Social Science*, 8, 323–335. <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-102811-173833>
- Górska, E., Juzaszek, A. (2023). *Islam w polskim sądzie*. Oficyna Wydawnicza SGH.
- Hinterberger, K. F. (2023). A critical-contextual approach in comparative migration law. *International Journal of Migration and Border Studies*, 7(2), 114–131. <https://doi.org/10.1504/IJMBS.2023.128597>
- Homlund, M. (2020). „Unaccompanied children who disappear”. Precariously mobile children and the humanitarian regime of deportation in Sweden. W: B. Scutari, S. Paoli (red.), *Child Migration and Biopolitics. Old and New Experiences in Europe*. Routledge.
- Ippolito, F. (2020). *Understanding Vulnerability in International Human Rights Law*. Editoriale Scientifica.
- Ippolito, F., Iglesia-Sanchez, S. (2015) *Protecting Vulnerable Groups. The European Human Rights Framework*. Hart.
- Jankowska, P. (2018). Wybrane aspekty procedur prawnych, których podmiotem może być małoletni cudzoziemiec przebywający na terytorium Polski bez opieki. *Polski Rocznik Praw człowieka i Prawa Humanitarnego*, 9, 91–109.
- Judzińska, N., Sendyka, R. (2022). The crisis at the Polish-Belarusian border: Sites and things. *Sprawy Narodowościowe: Seria nowa*, 54. <https://doi.org/10.11649/sn.2845>
- Kalverboer, M., Zijlstra, E., van Os, C., Zevulun, D., ten Brummelaar, M., Beltman, D. (2016). Unaccompanied minors in the Netherlands and the care facility in which they flourish best. *Child & Family Social Work*, 22(2), 587–596. <https://doi.org/10.1111/cfs.12272>
- Kalverboer, M., Beltman, D., van Os, C., Zijlstra, E. (2017). The best interest of the child in cases of migration. *The International Journal of Children's Rights*, 25(1), 114–139. <https://doi.org/10.1163/15718182-02501005>

- Klaus, W., Szulecka, M. (2021). Extending the net: from securitisation to civicisation of migration control. *Crime Prevention and Community Safety*, 23, 213–228. <https://doi.org/10.1057/s41300-021-00114-0>
- Klaus, W., Szulecka, M. (2023). Departing or Being Deported? Poland's Approach towards Humanitarian Migrants. *Journal of Refugee Studies*, 36(3), 467–488. <https://doi.org/10.1093/jrs/feac063>
- Krępa, M. (2021). Emancipation in a Reception System: Asylum-Seekers in Poland in a Security Grey Zone Between Liberal Democracy and Nation-State. *Central and Eastern European Migration Review*, 10(2), 5–22. <https://doi.org/10.17467/ceemr.2021.09>
- Kolankiewicz, M. (2005). Dzieci cudzoziemskie bez opieki w Polsce. *Dziecko krzywdzone. Teoria, badania, praktyka*, 4(3), 69–92.
- Kolankiewicz, M. (2015). Dzieci cudzoziemskie bez opieki w Polsce – podstawowe problemy i formy pomocy. *Dziecko krzywdzone. Teoria, badania, praktyka*, 14(2), 72–87.
- Latour, B. (2014). *The Making of Law. An Ethnography of the Conseil d'État*. Wiley.
- Lidén, H., Stang, E. G., Eide, K. (2017). The gap between legal protection, good intentions and political restrictions. Unaccompanied minors in Norway. *Social Work & Society*, 15(1), 1–20.
- Lubkemann, S. C. (2008). Involuntary immobility: On a theoretical invisibility in forced migration studies. *Journal of Refugee Studies*, 21(4), 454–475. <https://doi.org/10.1093/jrs/fen043>
- Lundy, L. (2007). 'Voice' is not enough: conceptualizing Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. *British Educational Research Journal*, 33(6), 927–942.
- Łachacz, O., Markiewicz-Stanny, J., Tymińska, A. (2024). *Child refugees and asylum-seekers in Poland. 2018–2022* (tytuł roboczy). Helsińska Fundacja Praw Człowieka – UNHCR (w przygotowaniu do druku).
- MacDowell, E. L. (2018). Vulnerability, access to justice, and the fragmented state. *Michigan Journal of Race & Law*, 23, 51–104. <https://doi.org/10.36643/mjrl.23.1.vulnerability>
- Mainwaring, C. (2016). Migrant agency: Negotiating borders and migration controls. *Migration Studies*, 4(3), 289–308.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2024). *Report statistici sulla presenza dei MSNA in Italia*. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/pagine/dati-minori-stranieri-non-accompagnati>

- Montesanti, L., Veltri, F. (2023). Tra un mondo e l'altro. Minori non accompagnati e tutela volontaria. *Mondi migranti*, 3, 143–164. <https://doi.org/10.3280/MM2023-003009>
- NIK. (2023). *Wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji*. Najwyższa Izba Kontroli.
- Nikielska-Sekuła, K., Ślusarczyk, M. (2014). Między domem a szkołą. Dzieci migrantów w systemie edukacyjnym. Kontekst norweski. *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, 40, 177–202.
- Oetken, J. P. (1991). Form and substance in critical legal studies. *The Yale Law Journal*, 100(7), 2209–2228. <https://doi.org/10.2307/796821>
- Palma-García, M. O., Ruiz Mosquera, A. C., Vives González, C. L. (2019). Jóvenes inmigrantes extutelados. El tránsito a la vida adulta de los menores extranjeros no acompañados en el caso español. *EHQUIDAD. Revista Internacional De Políticas De Bienestar Y Trabajo Social*, 12, 31–52. <https://doi.org/10.15257/ehquidad.2019.0009>
- Prandelli, C. (2015). Once within the border: Taking care of how we care. Italy's protection system for unaccompanied and separated foreign minors. *Global Migration Research Paper Series*, 12.
- Rap, S. (2019). The right to effective participation of refugee and migrant children: A critical children's rights perspective. *United Nations University. Institute on Comparative Regional Integration Studies. Working Paper Series*, W-2019/3.
- Rinehart, R. (1998). Fictional methods in ethnography. Believability, specks of glass, and Chekhov. *Qualitative Inquiry*, 4(2), 200–224.
- Rizvi, S. (2019). Using fiction to reveal truth: Challenges of using vignettes to understand participant experiences within qualitative research. *FORUM: Qualitative Social Research*, 20(2).
- Rosen, R., Chase, E., Crafter, S., Glockner, V., Mitra, S. (red.) (2023). *Crisis for Whom? Critical Global Perspectives on Childhood, Care and Migration*. UCL Press.
- Schewel, K. (2019). Understanding immobility: Moving beyond the mobility bias in migration studies. *International Migration Review*, 54(2), 328–355. <https://doi.org/10.1177/0197918319831952>.
- Schuch, P. H. (2007). Law and the study of migration. W: C. B. Brettell, J. F. Hollifield (red.), *Migration Theory. Talking across Disciplines*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203950449>
- Stalford, H. (2018). David and Goliath: Due weight, the state and determining unaccompanied children's fate. *Journal of Immigration, Asylum and Nationality*, 32(3), 258–283.

- Sterett, S. M. (2015). What is Law and Society? Definitional Disputes. W: A. Sarat, P. Ewick (red.), *The Handbook of Law and Society* (s. 1–17). Wiley & Sons. <https://doi.org/10.1002/9781118701461>
- Todorovska-Sokolovska, V. (2010). *Integracja i edukacja dzieci imigrantów w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*. Instytut Spraw Publicznych.
- Trylińska, A. (2018). Małoletni bez opieki ubiegający się o ochronę międzynarodową. Rola kuratora. *Studia Prawnicze*, 1(213), 47–66. <https://doi.org/10.5281/zenodo.1290062>
- Turner, B. S. (2006). *Vulnerability and Human Rights*. Pennsylvania State University Press.
- Tymińska, A. (2022). *Dzieci z pieczy zastępczej oraz małoletni bez opieki z Ukrainy. Ocena ex-post regulacji i praktyki stosowania specustawy ukraińskiej*. Helsińska Fundacja Praw Człowieka.
- Vago, S., Barkan, S. E. (2017). *Law and Society*. Routledge.
- Valongo, A. (2022). New rights for unaccompanied foreign minors in light of the Italian Law 47/2017. W: J. Markiewicz-Stanny, T. Milej, A. Wedeł-Domaradzka (red.), *Children in Migration. Status and Identity* (s. 269–286). NOMOS.
- Witeska-Młynarczyk, A. (2022). Kiedy doświadczenie opieki staje się opowieścią. W: A. Witeska-Młynarczyk, E. Maciejewska-Mroczek, A. Krawczak (red.), *Dzieci z nie-miejsc. Kiedy doświadczenie staje się opowieścią*. Oficyna Naukowa.
- Wolf, S. (2021). Talking to migrants: Invisibility, vulnerability, and protection. *Geopolitics*, 26, 193–214. <https://doi.org/10.1080/14650045.2020.1764540>

Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (OJ L 180, 29.6.2013, p. 96–116).
- Komitet Praw Dziecka. Komentarz generalny nr 6 (2005). [General comment No 6 (2005). Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin]. CRC/GC/2005/6.
- Komitet Praw Dziecka. Komentarz generalny nr 12 (2009) [General comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard]. CRC/C/GC/12.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. 2019 poz. 1141).

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE Nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (OJ L 180, 29.6.2013, p. 31–59).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 1964 Nr 43 poz. 296).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2013 poz. 1650 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terenie tego państwa (Dz.U. 2022 poz. 583 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003 Nr 128 poz. 1176).

Who accompanies the ‘unaccompanied’? Dispersal of state-provided care for unaccompanied minors in a critical legal perspective

The intention of introducing the institution of the “unaccompanied minor” into the refugee law system was to provide special protection to young migrants under the age of 18 who travel without parents or legal guardians. Whether this postulate is fulfilled in practice, however, is determined by the shape of national laws and, above all, the practice of the institutions applying them. Among other things, the tension between centralization and decentralization of responsibility for these young people seems to be important. The purpose of this article is to relate this tension to the Polish model for the protection of children and adolescents recognized as unaccompanied alien minors – first of all, to define the various manifestations of decentralization that occur in it. The perspective of critical legal studies also makes it possible to distinguish significant problems that combine with the application of this model and its individual elements. It turns out that decentralization or, in other words, dispersion is a very important feature of the Polish model of protection and legalization of the stay of unaccompanied foreign children. It appears on very different levels – from legislative, institutional-systemic and procedural, to issues related to the dispersion of responsibility and care. Such a decentralized model of protection can translate into impediments to the assertion of one’s own rights – in particular, the right to speak out on one’s own issues under Article 12(2) of the Convention on the Rights of the Child. Indeed, allowing a child to speak out requires creating the right conditions for doing so, not only at the legislative level, but also – and perhaps even more importantly – at the factual level. The article is based on a critical analysis of the law, as well as on statistical data obtained on unaccompanied minors in the Office for Foreigners and district courts, as well as on file surveys conducted in 2023. The data presented are for the years 2018–2022.

KEYWORDS

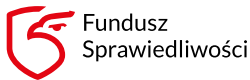
UNACCOMPANIED MINORS, CRITICAL LEGAL STUDIES, CHILDREN REFUGEES, CHILDREN’S RIGHTS, CARE

Cytowanie:

Tymińska, A. (2024). Kto opiekuje się dziećmi „bez opieki”? Rozproszenie opieki nad małoletnimi cudzoziemcami bez opieki w perspektywie krytyczno-prawnej. *Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka*, 23(2), 74–107.



Artykuł jest dostępny na licencji *Creative Commons Uznanie autorstwa–Użycie niekomercyjne–Bez utworów zależnych 3.0 Polska*.



Sfinansowano ze środków Funduszu Sprawiedliwości, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości



Sfinansowana ze środków organizacji Plan International przekazanych przez Disasters Emergency Committee