

Warszawa, dnia 15 listopada 2017 r.

Szanowny Pan
Adam Knych
Zastępca Dyrektora Departamentu Analiz
i Polityki Migracyjnej
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Szanowny Panie Dyrektorze,

W odpowiedzi na zaproszenie do składania przez organizacje społeczne opinii do projektu XXII, XXIII, XXIV Sprawozdania z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej za okres od stycznia 2012 do grudnia 2017 r., pragnę przedstawić kilka uwag przygotowanych przez zespół Stowarzyszenia Interwencji Prawnej.

Ad. zalecenie Komitetu rozpowszechniania treści Konwencji w ramach szkoleń skierowanych do sędziów i prawników, a także stosowanie przepisu Konstytucji, dotyczącego bezpośredniego stosowania umów międzynarodowych w odpowiednich przypadkach (pkt 8)

W ocenie Stowarzyszenia, informacja na temat realizacji przez Polskę powyższego zalecenia Komitetu jest zbyt ogólnikowa. Lapidarne wskazanie, że „Problematyka objęta Konwencją w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, w tym tematyka przestępstw o charakterze rasistowskim czy przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na rasę poruszana jest podczas szkoleń dotyczących praw człowieka i zakazu dyskryminacji realizowanych dla sędziów, prokuratorów, aplikantów radcowskich i prokuratorskich”, nie pozwoli Komitetowi ustalić czy kroki podejmowane przez Polskę na tej płaszczyźnie są wystarczające. Tak skonstruowana odpowiedź, poprzez posłużenie się pojęciem „poruszana jest” wskazuje wręcz na marginalne znaczenie tematyki objętej Konwencją podczas szkoleń dla sędziów i prawników. I jakkolwiek zdajemy sobie sprawę z ograniczeń dotyczących objętości Sprawozdania, zawartych w wytycznych Komitetu do Spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, to – w ocenie Stowarzyszenia – konieczne jest precyzyjne wskazanie liczby szkoleń (w tym liczby godzin szkoleniowych), ich częstotliwości oraz zakresu tematycznego.

Ad. zalecenie Komitetu dot. wprowadzenia zmian w Kodeksie Karnym, w szczególności uznanie motywacji rasowej za okoliczność obciążającą, a także umożliwienie stosowania bardziej skutecznych kar w celu zwalczania tego rodzaju przestępstw (pkt 9)

Powołując się na analizę orzecznictwa władze polskie stanęły na stanowisku, że sądy skutecznie stosują narzędzia przewidziane kodeksem karnym, a przestępstwa motywowane rasizmem spotykają się z właściwą reakcją wymiaru sprawiedliwości. Uważamy, że stanowisko władz w tym zakresie należy doprecyzować poprzez wskazanie szczegółów analizy, o której mowa w projekcie Sprawozdania, w szczególności ram czasowych i rodzaju orzeczeń poddanych analizie. Brak jakichkolwiek szczegółowych danych w tym zakresie uniemożliwia ustosunkowanie się do stanowiska rządu w tak ważnej kwestii.

Ad. zalecenie zapewnienia Rzecznikowi Praw Obywatelskich odpowiednich zasobów ludzkich i finansowych, które umożliwiają zwalczanie dyskryminacji zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej. Komitet zwraca się z prośbą o przekazanie konkretnych informacji dotyczących rezultatów osiągniętych przez Radę do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji w ramach jej programu działania, a także wyjaśnienie, w jaki sposób Państwo Strona przyczynia się do poprawy koordynacji oraz tworzenia efektów synergii pomiędzy wszystkimi organami na szczeblu krajowym, utworzonym na mocy międzynarodowych traktatów w dziedzinie praw człowieka (pkt 10 - 30)

W ocenie Stowarzyszenia kwestia dotycząca środków finansowych, jakimi dysponuje Rzecznik Praw Obywatelskich, jako że jest to jedna z kluczowych kwestii związanych z niezależnością, bezstronnością i efektywnością podejmowanych przez Rzecznika działań, wymaga doprecyzowania. Nie sposób nie zauważyć, że w ciągu ostatnich dwóch lat następowało zwiększające się ograniczenie rocznego budżetu na działania Biura RPO. Co więcej w trakcie prac parlamentarnych nad tym budżetem ograniczeniom tym towarzyszyły wypowiedzi posłów i posłanek dyskredytujące działania Rzecznika w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji.

Zatem uważamy, że w celu pełnego zobrazowania sytuacji zasadnym byłoby przedstawienie wysokości wnioskowanego i przyznanego budżetu za poszczególne lata objęte zakresem Sprawozdania, a także wskazanie dodatkowych zadań, jakie w tym okresie zostały powierzone

kompetencjom Rzecznika. W szczególności należy zamieścić w Sprawozdaniu informację, że w 2016 r. nastąpiło zmniejszenie budżetu Rzecznika Praw Obywatelskich do poziomu z roku 2011, a budżet na rok 2017 jest niższy od przyznanego w roku 2012, mimo że w okresie tym rozszerzony został zakres zadań nałożonych na Rzecznika.

Dodatkowo informację dotyczącą Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania należy uzupełnić o przedstawienie głównych wniosków wynikających z ewaluacji pierwszej edycji Programu za okres 2013-2016, o ile wnioski takie zostały przygotowane.

Ponadto stoimy na stanowisku, że należy wyjaśnić w Sprawozdaniu przyczyny braku opracowania i wdrożenia kolejnego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania. Z informacji przekazanych przez Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania w odpowiedzi na interpelację nr 11983 wynika, że analizowane są wstępne propozycje zagadnień i problemów, które powinny znaleźć się w nowej edycji Programu. Pełnomocnik nie wskazał natomiast jakichkolwiek ram czasowych dalszych prac¹. Ram takich nie zakreślają również władze polskie w projekcie Sprawozdania (pkt 118).

Z uwagi na zainteresowanie Komitetu Programem, a także mając na względzie, że opracowywanie Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania jest ustawowym obowiązkiem Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania, którego nie realizuje on terminowo, uważamy, że Komitet powinien uzyskać szczegółową informację dotyczącą założeń i przebiegu prac nad nową edycją Programu, a także przyczyn ich opóźnienia. W chwili obecnej Polska jest bowiem pozbawiona istotnego instrumentu kształtowania polityki rządu w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji, którym – w świetle ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania – jest Program.

Ad. zalecenie usunięcia przeszkód w korzystaniu przez obywateli innych państw z praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, a także wzmocnienia wysiłków na rzecz wdrożenia ustawodawstwa i Konwencji w celu zwalczania bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji na tle rasowym wobec wyżej wymienionych osób, w szczególności w dziedzinie edukacji, zamieszkania i zatrudnienia (94 - 109)

¹ <http://monikawielichowska.pl/gabinet-cieni/item/650-w-sprawie-ustawy-o-rownym-traktowaniu-oraz-krajowego-programu-dzialan-na-rzecz-rownego-traktowania>

W odpowiedzi na rekomendację dotyczącą wprowadzenia prawnego zakazu zatrzymywania dzieci w ośrodkach strzeżonych wskazano m.in., że „Niejednokrotnie pobyt w strzeżonym ośrodku jest dla małoletniego pierwszym okresem stabilnego i bezpiecznego pobytu od momentu opuszczenia kraju pochodzenia” (pkt 97). Uważamy, że warto wskazać źródło, z którego wyciągnięty został powyższy wniosek, a w przypadku, gdy jest to jedynie opinia lub przypuszczenie nieoparte żadnymi badaniami lub analizami, należy powyższą treść usunąć z projektu Sprawozdania. Stoimy na stanowisku, że informacje przekazywane Komitetowi winny znajdować potwierdzenie w przeprowadzonych badaniach naukowych, analizach lub ekspertyzach, co zapewni możliwość ich zweryfikowania.

Analogiczna uwaga dotyczy obaw polskiego rządu dotyczących możliwości wykorzystania małoletnich w celach migracyjnych, a także jako ofiar działalności przestępczej, w tym handlu ludźmi. Uważamy, że należałoby w tym miejscu przytoczyć dane statystyczne – jeśli takie rzeczywiście istnieją – na uzasadnienie ww. tezy, pochodzące z krajów, gdzie nie stosuje się detencji wobec małoletnich (np. Irlandia, Belgia).

Warto w tym miejscu przypomnieć, iż Polska, odmawiając wprowadzenia całkowitego zakazu detencji dzieci postępuje nie tylko wbrew rekomendacjom Komitetu ds. Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej, ale i wbrew stanowisku Komitetu Praw Dziecka ONZ, który uznał, iż detencja dla celów migracyjnych nie leży nigdy w najlepszym interesie dziecka.² Warto również przywołać opinię doradczą Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka³, z której wynika, że detencja małoletniego cudzoziemca w związku z jego statusem imigracyjnym będzie zawsze naruszać zasadę konieczności. Trybunał wskazał, że o ile stanowi ona skuteczną metodę zapewnienia sprawności postępowań administracyjnych, nigdy nie jest absolutnie konieczna w stosunku do osób małoletnich. Detencja małoletnich cudzoziemców została również skrytykowana przez specjalnego sprawozdawcę ONZ ds. praw migrantów⁴ oraz specjalnego sprawozdawcę Rady Praw Człowieka ONZ ds. tortur i innego okrutnego, nieludzkiego i poniżającego traktowania.⁵

² Komitet Praw Dziecka, *Report of the 2012 Day of General Discussion on the Rights of All Children in the Context of International Migration*, 28 września 2012, par. 78-79, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf> (dostęp 14.11.2017 r.).

³ Opinia doradcza Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka OC-21/14 z 19 sierpnia 2014 r., *Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/ or in Need of International Protection* par. 154.

⁴ Zgromadzenie Ogólne ONZ, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau*, 2 kwietnia 2012 r., A/HRC/20/24, par. 40, www.refworld.org/docid/502e0bb62.html (dostęp 14.11.2017 r.).

⁵ Rada Praw Człowieka ONZ, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez*, 5 marca 2015, ust. 80, antitorture.org/wp-content/uploads/2015/03/Children_Report.pdf (dostęp 14.11.2017 r.).

Badania pokazują⁶, że największą efektywność procedur migracyjnych przy jednoczesnym wysokim stopniu poszanowania praw cudzoziemców, osiągnąć można rozszerzając stosowanie tzw. alternatyw do detencji, zapewniając jednocześnie migrantom wsparcie w postaci pracy socjalnej w formie tzw. zarządzania przypadkiem (ang. *case management*) wykonywanego przez osoby niebędące pracownikami służb ani urzędów migracyjnych. Zarządzanie przypadkiem jest kompleksowym i systemowym podejściem do udzielania wsparcia osobom, które nie zostały umieszczone w detencji, zaprojektowanym jako odpowiedź na złożoność sytuacji faktycznej i prawnej takich osób. Badania pokazują, że przydzielenie cudzoziemcowi specjalnej osoby, która nie mając wpływu na toczące się w jego sprawie procedury administracyjne, koordynuje i ułatwia dostęp do oferowanych mu usług, udziela informacji o jego sytuacji faktycznej i prawnej oraz jest pośrednikiem między cudzoziemcem a urzędem i służbami migracyjnymi, ma pozytywny wpływ na efektywność procedur z udziałem cudzoziemca. Stosowanie alternatyw do detencji zalecają m.in. Wysoki Komisarz NZ ds. Uchodźców⁷, Agencja Praw Podstawowych UE⁸, Zgromadzenie Ogólne Rady Europy⁹.

Odnosząc się do zagadnienia dotyczącego zwalczania dyskryminacji na tle rasowym w dziedzinie zatrudnienia uważamy, że warto poddać analizie obowiązujące regulacje prawne dotyczące administracyjnoprawnych aspektów wykonywania pracy w Polsce przez cudzoziemców w kontekście efektywności regulacji dających cudzoziemcom prawo dochodzenia roszczeń z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu. Pragniemy zauważyć, że w przypadku cudzoziemców, od których wymaga się posiadania zezwolenia na wykonywanie pracy w Polsce, dochodzenie roszczeń z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu jest w praktyce znacznie utrudnione. Wynika to z bardzo szerokiej definicji nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców, wprowadzonej przepisami ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁰, zgodnie z którą nielegalne wykonywanie pracy to m.in. świadczenie pracy na warunkach innych niż określone w zezwoleniu na pracę (art. 2 ust. 1 pkt 14). W praktyce cudzoziemcom bardzo

⁶ Sampson, R., Chew, V., Mitchell, G., Bowring, L. *There Are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention (Revised)*, Melbourne: International Detention Coalition, 2015, s. 47-56

⁷ Wysoki Komisarz NZ ds. Uchodźców *Options for governments on openreception and alternatives to detention* <http://www.unhcr.org/protection/detention/5538e53d9/unhcr-options-paper-2-options-governments-open-reception-alternatives-detention.html> (dostęp 14.11.2017 r.)

⁸ Agencja Praw Podstawowych UE, *Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures, 2015*, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/alternatives-detention-asylum-seekers-and-people-return-procedures> (dostęp: 14.11.2017 r.)

⁹ Zgromadzenie Ogólne Rady Europy, Rezolucja 2020(2014), *The alternatives to immigration detention of children* z dn. 3 października 2014 r. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21295&lang=en> (dostęp 14.11.2017 r.)

¹⁰ Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001 z późn. zm.

często powierzana jest praca o niższym wynagrodzeniu niż zostało ono określone w zezwoleniu na wykonywanie pracy lub w zezwoleniu na pobyt czasowy i pracę, co – jak już zostało wskazane – oznacza nielegalne wykonywanie pracy. Pomimo braku zawinienia ze strony cudzoziemca, ponosi on zatem odpowiedzialność za działania pracodawcy. Odpowiedzialność ta jest poważna, bowiem w świetle ustawy o cudzoziemcach nielegalne wykonywanie pracy może doprowadzić do wydania w stosunku do cudzoziemca decyzji o zobowiązaniu do powrotu połączonej nierzadko z zakazem wjazdu do państw UE na określony czas. Sytuacja ta nie ulegnie zmianie mimo wprowadzenia nowej definicji nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemca, która zacznie obowiązywać od 1 stycznia 2018 r., gdyż cudzoziemcy, od których wymaga się posiadania zezwolenia na pracę, nadal będą musieli ważyć korzyści i zagrożenia wynikające z ewentualnego dochodzenia roszczeń z tytułu dyskryminacji w zatrudnieniu.

Należy także zwrócić uwagę na fikcyjną ochronę pracowników migracyjnych przed ich wykorzystaniem przez polskich pracodawców. Bardzo wielu cudzoziemców zgłasza problem wykorzystania pracowniczego, jednak funkcjonujące przepisy w zasadzie uniemożliwiają im dochodzenie roszczeń, bowiem wraz z zakończeniem pracy u danego pracodawcy, tracą podstawę do pobytu w Polsce. Niewiele osób dyskryminowanych w miejscu pracy będzie zatem chętnych do rozpoczynania sporu z aktualnym pracodawcą z uwagi na ryzyko utraty pracy, a w konsekwencji i prawa pobytu. Wsparciem dla cudzoziemców nie jest także Państwowa Inspekcja Pracy, która w przypadku cudzoziemców skupia się raczej na kontroli legalności ich zatrudnienia niż na ochronie pracowników migracyjnych przed nadużyciami ze strony polskich pracodawców. Władze polskie dostrzegły konieczność ograniczenia udziału Państwowej Inspekcji Pracy w kontrolach legalności zatrudnienia cudzoziemców oraz potrzebę rozszerzenia działań mających na celu egzekwowanie przestrzegania prawa pracy w stosunku do imigrantów, czemu dały wyraz w planie wdrażania dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”¹¹. I jakkolwiek w 2016 roku Polityka migracyjna Polski – pierwszy dokument określający główne kierunki polskiej polityki migracyjnej – została unieważniona przez rząd, to warto odnotować stanowisko władz w tej materii.

Taka konstrukcja prawna ewidentnie świadczy o słabości polskiego prawa. Z formalnego punktu widzenia ustawodawca gwarantuje wszystkim prawo dochodzenia roszczeń z tytułu naruszenia zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu, w praktyce zaś, w przypadku cudzoziemców, dochodzenie tych roszczeń jest niejednokrotnie niemożliwe z uwagi na negatywne konsekwencje,

¹¹ Plan wdrażania dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, pkt. 2.3.4, str. 48-49, http://www.migration-info.de/sites/migration-info.de/files/documents/strategiedokument_polnische_migrationspolitik.pdf

które może za sobą pociągnąć. Analogicznie przedstawia się sytuacja w przypadku wykonywania pracy na podstawie umów cywilnoprawnych.

Kolejną przeszkodę w korzystaniu z praw gospodarczych stanowią – w ocenie Stowarzyszenia – problemy, z jakimi spotykają się cudzoziemcy w toku postępowania o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i/lub pracę w Polsce.

Od kilku lat stale wzrasta liczba cudzoziemców ubiegających się o prawo pobytu w Polsce. Według danych prezentowanych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, od 2014 r. liczba cudzoziemców posiadających dokumenty pobytowe wzrosła o ponad 150 tysięcy¹². Mimo tak znaczącego wzrostu osób ubiegających się o zezwolenie uprawniające do pobytu i/lub pracy w Polsce, władze nie podjęły odpowiednich kroków w celu zapewnienia należytej obsługi składanych przez cudzoziemców wniosków. Przy tak dużej liczbie napływających spraw urzędy wojewódzkie nie są w stanie prowadzić postępowań zgodnie ze standardami określonymi w przepisach postępowania administracyjnego, w szczególności w zakresie dotrzymania terminów załatwiania spraw administracyjnych. Przedłużające się postępowania nie pozostają bez wpływu na korzystanie przez cudzoziemców z zagwarantowanych im praw, gdyż bardzo często w czasie trwania postępowań cudzoziemcy nie mają prawa wykonywać pracy w Polsce, a przez to pozostają bez środków do życia. Pragniemy dodatkowo zauważyć, że w projekcie Sprawozdania pominięta została kwestia związana z wdrożeniem ustawodawstwa w celu zwalczania dyskryminacji na tle rasowym w dziedzinie zamieszkania, mimo iż Komitet zainteresowany jest tą kwestią. Jeżeli władze polskie nie podjęły w okresie objętym Sprawozdaniem żadnych działań w celu wdrożenia zalecenia Komitetu w tym zakresie, konieczne wydaje się poinformowanie o tym Komitetu.

Z badań przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej wynika, że dyskryminacja cudzoziemców w dostępie do usług mieszkaniowych stanowi poważny problem¹³. Wielu cudzoziemców z przyznaną ochroną międzynarodową narażonych jest na bezdomność lub bezdomności doświadcza. Z badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych wynika, że jedynie 20% uchodźców mieszka w zabezpieczonym i odpowiednim lokalu¹⁴. Podobne wnioski płyną

¹² <https://udsc.gov.pl/300-tys-cudzoziemcow-z-pozwoleniami-na-pobyt-w-polsce/>.

¹³ K. Wencel, *Dyskryminacja cudzoziemców w dostępie do usług mieszkaniowych w Polsce. Między teorią a praktyką*, [w:] W. Klaus (red.), *Różni, ale równi. Prawo a równe traktowanie cudzoziemców w Polsce*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2013, <http://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/rozni-ale-rowni.pdf>

¹⁴ K. Wysieńska, *Gdzie jest mój dom? Bezdomność i dostęp do mieszkań wśród ubiegających się o status uchodźcy, uchodźców i osób z przyznaną ochroną międzynarodową w Polsce*, Raport sporządzony dla Przedstawicielstwa Regionalnego Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR) na Europę Środkową, Warszawa 2013, s. 11-12, <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/pdf/co-robimy/promowanie-integracji/bezdomnosc-uchodzcow-w-polsce-2012.html>.

w monitoringu warunków mieszkaniowych uchodźców, którego wyniki zostały opublikowane przez Stowarzyszenie w 2015 r¹⁵.

Zapewnienie stabilnego i odpowiedniego dachu nad głową stanowi konieczny i niezbędny warunek integracji, dlatego też kwestia dostępu cudzoziemców do usług mieszkaniowych powinna stanowić przedmiot zintensyfikowanych działań ze strony władz Polski, a informacja dotycząca tych działań winna zostać poruszona w Sprawozdaniu.

Ad. Zalecenie rozszerzenia dialogu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, co dotyczy w szczególności sposobu organizacji prowadzących działalność na rzecz ochrony praw człowieka, w szczególności organizacji prowadzących działalność w zakresie zwalczania dyskryminacji na tle rasowym.

Niezależnie od informacji przekazanych przez władze polskie, w ocenie Stowarzyszenia warto w tym miejscu naświetlić Komitetowi problemy, z którymi borykają się aktualnie organizacje społeczne działające m.in. na rzecz przestrzegania praw cudzoziemców, przeciwdziałania dyskryminacji i przestępstwom z nienawiści na tle rasowym.

Chodzi nam w szczególności o wstrzymanie przez władze polskie konkursów w ramach przyznanych naszemu krajowi na ten cel środków UE (Funduszu Azylu, Migracji i Integracji), a w konsekwencji braku finansowania działalności organizacji społecznych pracujących na rzecz integracji migrantów i wiążące się z tym problemy dotyczące ograniczenia lub wstrzymania realizacji działań na rzecz cudzoziemców. Skutki wstrzymania przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji współfinansowania ze środków europejskich działalności organizacji pozarządowych przedstawione zostały w publikacji „Fundusze europejskie i ich rola we wspieraniu integracji cudzoziemców w Polsce”¹⁶. Wśród najważniejszych z nich autorzy wymienili: ograniczenie wsparcia prawnego i integracyjnego dla cudzoziemców, ograniczenie możliwości prowadzenia monitoringów przestrzegania praw cudzoziemców i litygacji strategicznej w sprawach o kluczowym znaczeniu dla ochrony ich praw, brak ciągłości i stabilności działań integracyjnych prowadzonych przez organizacje społeczne oraz samorządy, rozpad wykwalifikowanych zespołów składających się m. in. z prawników, adwokatów, psychologów, doradców integracyjnych, tłumaczy itd.

¹⁵ A. Chrzanowska, I. Czerniejewska, *Mieszkamy tutaj, bo nie mamy innego wyjścia... Raport z monitoringu warunków mieszkaniowych uchodźców w Polsce*. Analizy, raporty, ekspertyzy Nr 2/2015, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2015, <https://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-215-monitoring-warunkow-mieszaniowych-uchodzcow.pdf>

¹⁶ W. Klaus, E. Ostaszewska-Żuk, M. Szczepaniak, *Fundusze europejskie i ich rola we wspieraniu integracji cudzoziemców w Polsce*, https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2017/09/raport_po-FAMI_net.pdf

Uważamy, że w trosce o to, by przekazywana Komitetowi informacja była kompletna, a przez to pozwoliła na stworzenie pełnego obrazu sytuacji w Polsce w dziedzinie znajdującej się na płaszczyźnie zainteresowania Komitetu, władze polskie powinny uzupełnić Sprawozdanie we wskazanym zakresie.

Ad. Art. 2 w zakresie informacji dotyczących zakazu dyskryminacji rasowej w prawie polskim, w tym w Konstytucji RP, Kodeksie karnym, Kodeksie pracy, ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawie o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania i ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (pkt 115)

Stowarzyszenie stoi na stanowisku, że Komitet powinien zostać poinformowany o znikomej liczbie spraw opartych o przepisy ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, które zawisły przed polskimi sądami w okresie objętym Sprawozdaniem, gdyż świadczy to o nieskuteczności tego aktu prawnego i stanowi sygnał, że w Polsce w dalszym ciągu brak jest kompleksowych regulacji pozwalających na przeciwdziałanie dyskryminacji i efektywne dochodzenie roszczeń.

Dodatkowo zauważyć należy, że ustawa stanowi absolutne minimum tego, czego wymagają od Polski dyrektywy Unii Europejskiej. Mimo wielu postulatów organizacji pozarządowych, władze polski nie zdecydowały się na przyjęcie dalej idących rozwiązań, pozwalających na kompleksowe uregulowanie kwestii związanych z przeciwdziałaniem dyskryminacji. Po pierwsze, ustawa nie zawiera definicji jednej z form dyskryminacji – dyskryminacji krzyżowej (wielokrotnej), która dotyka m.in. kobiety-migrantki. Brak jest również definicji dyskryminacji przez asocjację, mogącej stanowić problem dla osób o innym pochodzeniu etnicznym czy narodowości. Ponadto ustawa nie przewiduje możliwości wsparcia ofiar w dochodzeniu roszczeń z powodu dyskryminacji w sferze prywatnej, tj. w relacjach horyzontalnych obywatel – obywatel. Rzecznik Praw Obywatelskich, wykonujący funkcje organu ds. równości, nie ma ustawowych kompetencji do działania w tej sferze, uprawniony jest wyłącznie do wskazania wnioskodawcy przysługujących mu środków działania. Ma to o tyle istotne znaczenie, że często właśnie na płaszczyźnie prywatnej dochodzi do nierównego traktowania. Wreszcie, ustawa nie jest znana szerzej poza wąskim środowiskiem prawniczym, co oznacza, że ofiary dyskryminacji mogą być nieświadome możliwości dochodzenia swoich praw z tytułu naruszenia zasady równego traktowania.

Ad. Prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne.

W ocenie Stowarzyszenia, warto wprowadzić do Sprawozdania informację na temat Indywidualnego Programu Integracji (IPI) dla cudzoziemców, których Polska objęła jedną z form ochrony międzynarodowej, gdyż skuteczna integracja jest warunkiem wstępnym do efektywnego korzystania przez obywateli innych państw z praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych.

Pragniemy w tym zakresie podnieść, że programy, o których mowa, nie są niestety dostosowane do indywidualnych potrzeb cudzoziemców, bardzo często ograniczają się do wypłaty świadczeń pieniężnych i nie obejmują pracy socjalnej z beneficjentami pomocy. Wielu cudzoziemców objętych IPI boryka się z problemem znalezienia pracy i mieszkania. Niewielu z nich może liczyć na przyznanie mieszkania socjalnego czy komunalnego, a świadczenia finansowe otrzymywane w ramach IPI nie są wystarczające do zabezpieczenia podstawowych potrzeb cudzoziemców, w tym przede wszystkim do wynajęcia mieszkania na wolnym rynku.

Odrębną kwestią jest zbyt krótki czas trwania pomocy integracyjnej. Okres 12 miesięcy nie jest wystarczający na odnalezienie się w nowej rzeczywistości i zorganizowanie sobie życia w społeczeństwie, które w dalszym ciągu postrzega cudzoziemców jako intruzów. Należy również wskazać na brak ustawowych regulacji w zakresie działań dotyczących preintegracji cudzoziemców, co oznacza *de facto* brak obowiązku prowadzenia takich programów przez organy państwowe.

Warto również odnotować, że w Polsce nie istnieje żaden program państwowy skierowany do innych niż migranci przymusowi cudzoziemców przebywających w Polsce, którego celem byłoby wsparcie w procesie integracji ze społeczeństwem polskim. Brak jakiegokolwiek wsparcia integracyjnego ze strony władz polskich może stanowić przeszkodę w korzystaniu przez obywateli innych państw z praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych.

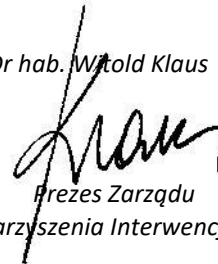
Dodatkowo, warto zasygnalizować, że ustawa o cudzoziemcach, która weszła w życie 1 maja 2014 r., wprowadziła do polskiego porządku prawnego nową formę pobytu – zgodę na pobyt ze względów humanitarnych. Osoby, którym Polska udzieliła tej formy ochrony, nie zostały objęte IPI, jakkolwiek – podobnie jak cudzoziemcy ze statusem uchodźcy oraz ochroną uzupełniającą – stanowią grupę migrantów przymusowych. Ich prawo do pomocy społecznej zostało ograniczone wyłącznie do pomocy w postaci schronienia, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego. Uważamy, że różnicowanie uprawnień cudzoziemców legitymujących się zgodą na pobyt ze względów humanitarnych jest nieuzasadnione. W ocenie Stowarzyszenia, osoby, którym przyznano zgodę na pobyt ze względów humanitarnych, powinny mieć pełny dostęp do korzystania ze świadczeń z pomocy społecznej, w tym prawo do udziału w IPI, gdyż integracja osób, których nie można

zobowiązać do powrotu wydaje się niezwykle ważna ze względów zarówno społecznych, jak i ekonomicznych.

Mając nadzieję, że przedstawione przez nas uwagi okażą się pomocne w przygotowaniu ostatecznej wersji sprawozdania,

łączę wyrazy szacunku

Dr hab. Witold Klaus



Prezes Zarządu
Stowarzyszenia Interwencji Prawnej