



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 5 października 2015 r.

Adam Bodnar

V.543.9.2015.MS

**Pani
Ewa KOPACZ**

Prezes Rady Ministrów

Szanowna Pani Premier,

W pierwszej połowie roku na terytorium Unii Europejskiej przybyło prawie 350 tysięcy migrantów. Wśród nich są zarówno osoby poszukujące ochrony przed wojną czy prześladowaniami, jak też migranci ekonomiczni, którzy opuścili swój kraj szukając lepszych warunków do życia i pracy. Stawia to całą Europę przed wyzwaniem, jakim niewątpliwie jest przyjęcie napływających migrantów i zażegnanie groźby kryzysu humanitarnego, do którego doprowadzić może pozostawienie tysięcy migrujących bez pomocy. Oczywiście samo przyjęcie migrantów, czy nawet sprawne rozpatrzenie składanych przez nich wniosków o nadanie statusu uchodźcy czy wniosków pobytowych, nie jest jedynym wyzwaniem. Władze publiczne powinny dołożyć wszelkich starań, aby osoby te zachęcić do pozostania w naszym kraju, stworzyć im warunki do integracji z polskim społeczeństwem, zapewnić możliwość nauki języka polskiego, otworzyć ścieżki edukacji i kariery zawodowej. Państwo polskie musi zatem wypracować takie podejście do zjawiska migracji, które powszechnie już określa się jako Kulturę Przyjęcia. To zaś nie będzie możliwe bez współpracy organów władzy publicznej, samorządu terytorialnego, społeczeństwa obywatelskiego i, co oczywiste, samych migrantów.

Poniżej pozwolę sobie przedstawić Pani Premier najważniejsze, moim zdaniem, wyzwania, którym państwo polskie musi sprostać chcąc godnie przyjąć migrantów. Wyzwania te, wraz z rekomendacjami i sugerowanymi przeze mnie kierunkami działań, potraktować można jako przyczynek do opracowania swoistej „mapy drogowej” dla władz publicznych odpowiedzialnych za przygotowanie i wdrożenie polityki migracyjnej państwa. Niektóre z rekomendacji są efektem

spotkania konsultacyjnego przeprowadzonego przeze mnie z członkami Komisji Ekspertów do spraw Migrantów.

Przyjęcie migrantów na terytorium Polski. Obecnie na forum Unii Europejskiej toczy się dyskusja nad kwestią relokacji części spośród tych cudzoziemców, którzy przybyli już do Europy. Ważnym etapem w tej dyskusji były wrześniowe decyzje Rady Unii Europejskiej dotyczące zobowiązania się państw członkowskich Unii do przyjęcia na swoje terytoria określonych już liczebnie grup. Według szacunków, do Polski w tym trybie przybyć ma łącznie ok. 6 200 osób. Dodatkowo Polska zobowiązała się do przyjęcia, w ramach procedury przesiedleń, 900 osób przebywających obecnie na terytorium Libanu. Relokacja i przesiedlenia, nawet jeśli ostatecznie staną się praktyką wszystkich państw członkowskich, są jednak rozwiązaniami doraźnymi. Masowy napływ migrantów do Europy stał się bowiem faktem. Opracowanie długofalowej strategii sprzyjającej godnemu przyjęciu tych osób, zapewnieniu im niezbędnej pomocy i sprawnemu przeprowadzeniu koniecznych procedur związanych z udzieleniem ochrony międzynarodowej, legalizacją pobytu lub powrotem do kraju pochodzenia leży zatem w interesie wszystkich członków Unii Europejskiej.

Niezależnie od tego, czy i kiedy strategia taka zostanie opracowana, Polska powinna przygotować się do przyjęcia większej liczby migrantów i to nie tylko w ramach koordynowanej przez Unię Europejską relokacji. Już teraz jeden ze szlaków, z których korzystają cudzoziemcy, prowadzi przez Ukrainę do Polski. Jak dotąd korzysta z niego zdecydowanie mniej osób, niż z dróg wiodących przez Grecję i Bałkany czy Włochy. Jednakże w sytuacji, gdy kolejne państwa europejskie zamykają swoje granice, proporcje te mogą się zmienić i możliwy staje się scenariusz, w którym coraz większe grupy migrantów obierać będą tzw. szlak wschodnio - europejski. Należy przy tym pamiętać, że wśród migrantów znajdować się będą nie tylko uchodźcy czy osoby poszukujące ochrony międzynarodowej. W znacznej mierze będą to też migranci ekonomiczni, czyli osoby poszukujące lepszych warunków do życia i pracy. Moim zdaniem Polska nie powinna z założenia wykluczać możliwości przyjęcia także i tych osób na swoje terytorium.

W związku z powyższym apeluję do Pani Premier o zainteresowanie się przygotowaniem Polski do przyjęcia migrantów, zarówno przybywających w ramach relokacji z państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i z innych kierunków, również w sposób nieuregulowany. W mojej ocenie konieczne jest przygotowanie kompleksowego planu działania, adresowanego zarówno do organów administracji centralnej jak i jednostek samorządu terytorialnego, który gwarantowałby sprawne przyjęcie migrantów na terytorium Polski, a także zapewnienie im

godnych warunków do życia, przynajmniej na czas trwania postępowań uchodźczych i przez okres niezbędny do adaptacji i usamodzielnienia się w nowej rzeczywistości. Przygotowania te można oprzeć na opracowanym w ubiegłym roku i pozytywnie ocenionym przez ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich *Planie działania resortu spraw wewnętrznych w zakresie organizacji przyjmowania, transportu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemców / uchodźców z Ukrainy* (dokument ten zatwierdzony został 31 marca 2014 r.). *Plan* ten określał zadania resortu spraw wewnętrznych oraz podległych mu służb w zakresie ochrony granicy, przyjmowania migrantów, ich transportu i kwaterowania w ośrodkach dla cudzoziemców lub, w razie konieczności, w tymczasowych obozowiskach, zapewnienia potrzebującym opieki medycznej oraz ochrony bezpieczeństwa i porządku w miejscach pobytu cudzoziemców. Wszystkie zawarte w dokumencie scenariusze mogą znaleźć zastosowanie w obecnej sytuacji.

Przygotowanie urzędów do przyjęcia i rozpatrzenia większej liczby wniosków.

Obawiam się, że spodziewany wzrost liczby wniosków o nadanie statusu uchodźcy może obniżyć standardy obsługi interesantów w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców i wydłużyć czas oczekiwania na załatwienie sprawy w tym Urzędzie. Ten sam problem, w przypadku zwiększonego napływu migrantów, którzy nie będą zainteresowani uzyskaniem ochrony międzynarodowej, dotyczyć może urzędów wojewódzkich, właściwych do prowadzenia postępowań w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Polski. Już teraz urzędy te powinny zatem przygotować się na zmiany organizacyjne i kadrowe, które w sytuacjach kryzysowych pozwolą uniknąć paraliżu w załatwianiu spraw uchodźczych lub pobytowych.

Pomoc socjalna dla osób ubiegających się o status uchodźcy. Wszyscy cudzoziemcy poszukujący ochrony międzynarodowej, którzy trafią do Polski, zyskają prawo do pomocy socjalnej w wymiarze określonym w przepisach ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2012 r. poz. 680 z późn. zm.). Pomoc ta udzielana będzie w 11 otwartych ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy lub poza tymi ośrodkami, w formie świadczeń pieniężnych. W obu przypadkach mam jednak wątpliwości, czy obecny system pomocy socjalnej zagwarantuje cudzoziemcom realne wsparcie na czas trwania postępowań uchodźczych. Z informacji Urzędu do Spraw Cudzoziemców wynika, że w 11 ośrodkach wolnych jest jedynie 431 miejsc. Urząd może

zwiększyć tę liczbę, otwierając nowe ośrodki i wyznaczając miejsca rezerwowe, łącznie do 2 tysięcy, co może nie zaspokoić rzeczywistych potrzeb.¹ Problemem jest też lokalizacja ośrodków. Większość placówek tego typu znajduje się bowiem w województwach wschodnich, w niewielkich miejscowościach, oddalonych od dużych ośrodków miejskich. W takich warunkach trudno o kompleksową pomoc i pełną integrację. Poważnie ograniczony jest bowiem dostęp do pomocy prawnej czy jakichkolwiek form aktywizacji zawodowej. Trudno również o znalezienie zatrudnienia, do czego cudzoziemcy starający się o status uchodźcy, zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, mają prawo w przypadku, gdy po upływie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy nie zostanie wydana decyzja w pierwszej instancji, a przyczyna niewydania decyzji nie będzie leżeć po stronie cudzoziemca.²

Możliwość skorzystania z pomocy socjalnej w formie świadczeń pieniężnych na pokrycie kosztów zamieszkania poza ośrodkami nie daje cudzoziemcom lepszych perspektyw. Wysokość wypłacanego świadczenia, stosownie do § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (Dz.U. z 2011 r. Nr 261, poz. 1564), wynosi obecnie od 25 zł do 12 zł 50 gr na dzień, w zależności od liczby członków rodziny przebywających w Polsce razem z cudzoziemcem. Kwoty te nie gwarantują cudzoziemcom godnego standardu życia: nie pozwolą bowiem na zaspokojenie wszystkich potrzeb, począwszy od wynajęcia lokalu mieszkalnego, kończąc na kosztach codziennego utrzymania. Warto w tym miejscu przypomnieć, że na temat odpowiedniego standardu przyznawanej cudzoziemcom pomocy wypowiedział się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W wyroku w sprawie C-79/13 (sprawa rodziny Saciri) Trybunał podkreślił, że przyznawana cudzoziemcom pomoc pieniężna musi być wystarczająca do zapewnienia godnego poziomu życia odpowiedniego dla stanu zdrowia osób ubiegających się o ochronę oraz ich utrzymania. W przypadkach, gdy zakwaterowanie nie jest cudzoziemcom dostarczane w naturze, wypłacany zasiłek, zdaniem Trybunału, musi w razie

¹ Takie dane podano w informatorze *Uchodźcy w Polsce. Więcej wiedzy, mniej strachu*, opublikowanym na stronie internetowej Urzędu do Spraw Cudzoziemców (www.udsc.gov.pl).

² Warto przy tym zauważyć, że ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i niektórych innych ustawy, przyjętą przez Parlament i przekazaną Prezydentowi RP do podpisu w dniu 15 września br., regulacja ta została zmieniona tak, że zaświadczenie uprawniające do wykonywania pracy będzie wydawane cudzoziemcowi wówczas, gdy sprawa dotycząca udzielenia ochrony międzynarodowej nie zostanie załatwiona w ustawowym terminie 6 miesięcy, a opóźnienie nie nastąpi z winy wnioskodawcy.

potrzeby być wystarczający do tego, aby umożliwić cudzoziemcowi zapewnienie sobie zakwaterowania na prywatnym rynku. Powołując się na wytyczne Trybunału postuluję zatem, aby wysokość wypłacanych cudzoziemcom świadczeń, po pierwsze, dostosowywać do ich indywidualnych potrzeb, a po drugie podwyższyć do poziomu umożliwiającego cudzoziemcom wynajem i utrzymanie mieszkania.

Przygotowania Polski do przyjęcia migrantów stanowią zatem impuls do przyjrzenia się funkcjonującemu systemowi pomocy socjalnej dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Po pierwsze, rozważyć należy zwiększenie środków budżetowych przeznaczanych na tę pomoc. Konieczne wydaje się też wskazanie nowych lokalizacji wspomnianych wyżej ośrodków. Placówki tego typu powinny z założenia powstawać w dużych miastach, także wojewódzkich, przy zaangażowaniu władz samorządowych, lokalnych organizacji pozarządowych, a także miejscowych przedsiębiorców, którzy mogliby również zaangażować się w aktywizację zawodową migrantów. Polityka osiedlania migrantów powinna być podporządkowana dwóm założeniom: z jednej strony należy dbać o utrzymanie więzi, rodzinnych ale też kulturowych, między migrantami, z drugiej natomiast unikać koncentracji dużych grup cudzoziemców w jednym miejscu (np. w dużych ośrodkach dla cudzoziemców). Zachowanie więzi zapobiegnie izolacji cudzoziemców wewnątrz społeczeństwa przyjmującego, a unikanie koncentracji pozwoli uniknąć nadmiernego obciążania szkół, do których kierowane będą dzieci cudzoziemców, oraz ułatwi integrację z lokalnymi społecznościami.

W mojej ocenie przy okazji rozważyć należy zmianę wspomnianego wyżej art. 36 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, która polegałaby na automatycznym przyznaniu cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy możliwości podjęcia pracy np. po upływie 3 miesięcy od wszczęcia postępowania uchodźczego. Nabycie prawa do podjęcia zatrudnienia byłoby wówczas niezależne od biegu ustawowego, sześciomiesięcznego terminu na wydanie decyzji w sprawie uchodźczej. Zachowanie 3 miesięcznego okresu, jaki musiałby upłynąć od wszczęcia postępowania, dałoby zaś organowi administracji publicznej czas na wydanie decyzji w sprawie oczywiście bezzasadnej, co zapobiegałoby próbom wykorzystywania procedury uchodźczej wyłącznie w celu uzyskania prawa do wykonywania pracy.

Zmiana praktyki dotyczącej umieszczania cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych i wprowadzenie bezwzględnego zakazu stosowania detencji wobec małoletnich i ich opiekunów.

Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1650 z późn. zm.) przewiduje możliwość zatrzymania cudzoziemca, wobec którego może zostać wydana decyzja o zobowiązaniu do powrotu do kraju pochodzenia, w ośrodku strzeżonym. Na podstawie przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w ośrodkach takich mogą też być umieszczani cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy. Obie ustawy przewidują jednocześnie możliwość orzeczenia wobec zatrzymanego cudzoziemca alternatywnych do detencji środków, które zabezpieczać miałyby prowadzone w stosunku do cudzoziemców postępowania administracyjne. Wśród alternatywnych i, co istotne, wolnościowych środków ustawy wymieniają: obowiązek zgłaszania się do wskazanego organu w określonych odstępach czasu, wpłatę zabezpieczenia pieniężnego, czy zobowiązanie do zamieszkania w wyznaczonym miejscu³.

Możliwość orzeczenia takich środków, czy to przez organ Straży Granicznej, czy też przez sąd rozpatrujący wniosek o umieszczenie cudzoziemca w ośrodku strzeżonym, powinna wpłynąć na zmniejszenie liczby cudzoziemców umieszczanych w placówkach detencyjnych. Z danych udostępnionych przez Straż Graniczną wynika, że wprowadzenie środków alternatywnych do detencji po 1 maja 2014 r. wpłynęło na zmniejszenie liczby małoletnich umieszczanych w ośrodkach o ponad 40 %.⁴ Nadal jednak środki alternatywne do detencji orzekane są na zasadzie wyjątku od reguły, którą pozostaje kierowanie zatrzymanych cudzoziemców do placówek detencyjnych. Ta praktyka Straży Granicznej i sądów powinna ulec zmianie, co jest możliwe nawet w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.

Konieczne jest natomiast podjęcie inicjatywy ustawodawczej, zmierzającej do ustanowienia całkowitego zakazu umieszczania w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców osób małoletnich oraz osób sprawujących nad nimi opiekę. Ten postulat zgłaszany był już wielokrotnie Ministrowi Spraw Wewnętrznych, niestety bezskutecznie.⁵ Nie ulega zaś wątpliwości, że warunki istniejące w ośrodkach strzeżonych, a szczególnie panujący tam reżim, który zbliżony jest do więziennego, nie są odpowiednie dla dzieci. Pobyt w takich placówkach może być dla nich przeżyciem traumatycznym i wpływać negatywnie na ich rozwój psychofizyczny. Dlatego też i w tym zakresie proszę Panią Premier o osobiste zaangażowanie się w postulowaną przeze mnie zmianę obowiązujących przepisów prawa.

³ Odpowiednio: art. 398 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach i art. 88a ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴ Sprawa nr V.542.32.2014.MS. Odpowiedź Komendanta Głównego Straży Granicznej nr KG CU 1405/IV/MK/15.

⁵ Sprawa nr V.542.32.2014.MS.

Dostęp dzieci cudzoziemców starających się od status uchodźcy do edukacji w Polsce.

Trudności, jakie towarzyszą kształceniu i integracji uczniów cudzoziemskich w polskich szkołach zostały zdiagnozowane w raporcie pt. *Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji*, wydanym przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w 2013 r.⁶ Wśród sugerowanych w raporcie rozwiązań, które przyczynić miały się do zwiększenia efektywności nauczania i zapewnienia cudzoziemcom skutecznej realizacji prawa do nauki zagwarantowanego w art. 70 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, znalazło się ujednoczenie podstawy programowej realizowanej w stosunku do cudzoziemców, ustalenie minimalnych wymagań, jakim ta grupa uczniów powinna podlegać, stworzenie jednakowych standardów oceniania i promowania uczniów do kolejnych klas, a także zmiana zasad dopuszczania cudzoziemców do egzaminów zewnętrznych, czyli sprawdzianu szóstoklasisty i egzaminu gimnazjalnego. W tym ostatnim aspekcie w raporcie zasugerowano trzy rozwiązania, a mianowicie: dopuszczenie możliwości zwalniania cudzoziemców z takich egzaminów z powodu niewystarczającej znajomości języka polskiego, dostosowanie wymogów stawianych na tych egzaminach i, co istotne, także arkuszy egzaminacyjnych do możliwości ucznia – cudzoziemca, oraz dopuszczanie do egzaminów wyłącznie tych uczniów, którzy wcześniej, przez określony czas pobierali naukę w polskiej szkole. Skuteczna realizacja zadań ciążących na szkołach wymaga też od nauczycieli i pedagogów szczególnej wiedzy i kompetencji międzykulturowych. Te osiągalne mogą być dzięki szkoleniom, warsztatom czy treningom, adresowanym do osób pracujących z dziećmi cudzoziemskimi oraz wyposażeniu szkół w odpowiednie materiały edukacyjne. Konieczne jest również zaangażowanie polskich uczniów we wszelkie działania służące adaptacji uczniów cudzoziemskich w nowych warunkach. Obowiązkiem nauczycieli już teraz powinno być szerzenie wśród polskich uczniów rzetelnej wiedzy na temat zjawiska migracji i uchodźstwa, krajów i kultur, z których migranci się wywodzą, a także uwrażliwianie młodego pokolenia na kwestię różnic kulturowych, poszanowania dla tych różnic i dialogu międzykulturowego. Władze szkół powinny też przekonać rodziców uczniów polskich do tego, że szkoła wielokulturowa, ucząca szacunku i tolerancji, jest nieocenioną wartością we współczesnym, multikulturowym świecie.

Raport wraz z wystąpieniem Rzecznika Praw Obywatelskich przekazany został Ministrowi Edukacji Narodowej w czerwcu 2014 r. W kolejnym wystąpieniu, datowanym na 9 lutego 2015 r.,

⁶ Raport RPO pt. *Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji*, Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, nr 12, wyd. Biuro RPO, Warszawa 2013.

Rzecznik raz jeszcze poprosił Ministra o podjęcie działań, które w sposób realny wpłyną na poprawę stanu realizacji prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji w Polsce⁷. Wszystkie zawarte w raporcie postulaty w dalszym ciągu pozostają aktualne. W obecnej sytuacji, kiedy istnieje realna perspektywa, że w polskich szkołach pojawi się znacznie więcej uczniów cudzoziemskich i to wywodzących się z innych niż dotychczas kręgów kulturowych, przeprowadzenie zmian ułatwiających szkołom realizację ciężących na nich zadań i jednocześnie poprawiających sytuację ucznia – cudzoziemca staje się pilne.

Zapewnienie cudzoziemcom poszukującym w Polsce ochrony międzynarodowej dostępu do opieki medycznej. W lipcu bieżącego roku, po wizytacji pracowników Biura RPO w ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Lininie, podjęta została do zbadania sprawa dotycząca dostępu cudzoziemców starających się o wspomniany status do opieki medycznej na terenie całego kraju. Miało to związek ze zmianą świadczeniodawcy odpowiedzialnego za organizację opieki medycznej w ośrodkach dla cudzoziemców, którym od czerwca jest firma Petra Medica. Do Biura RPO docierały sygnały świadczące o tym, że zmiana ta, przynajmniej w początkowej fazie, spowodowała istotne ograniczenia w dostępie do świadczeń medycznych. O wyjaśnienie sprawy zwrócono się do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. W odpowiedzi Rzecznik uzyskał zapewnienie, że pomimo początkowych trudności, związanych z koniecznością zapewnienia ciągłości świadczeń, obecnie nie ma ryzyka pogorszenia się dostępu cudzoziemców do opieki medycznej. Rzecznik został także poinformowany o istotnych zmianach, które sprzyjać miały zwiększeniu dostępności usług medycznych. Wśród tych zmian wymieniono m.in. otwarcie nowych placówek podwykonawczych na terenie całego kraju, zwiększenie liczby godzin pracy personelu medycznego w ośrodkach dla cudzoziemców, powołanie koordynatora rejestracji pacjentów, odpowiedzialnego za organizację kolejek do lekarzy specjalistów, a także zobowiązanie świadczeniodawcy do zapewnienia dostępu do opieki medycznej wszystkim cudzoziemcom ubiegającym się o status uchodźcy, korzystającym z pomocy socjalnej w formie świadczeń pieniężnych⁸.

W nowej sytuacji wszystkie te działania, jakkolwiek pożądane, mogą jednak okazać się niewystarczające. Potencjalnie zwiększy się bowiem liczba cudzoziemców uprawnionych, jako osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy, do korzystania z opieki medycznej. Postawi to przed świadczeniodawcą nowe wyzwania, zwłaszcza, jeśli otwarte zostaną nowe ośrodki dla

⁷ Sprawa nr V.540.11.2014.MS.

⁸ Sprawa nr V.543.5.2015.MS. Odpowiedź Urzędu ds. Cudzoziemców, datowana na 28 sierpnia 2015 r., nosi nr DPS-WUŚ-510-10421/2015/MK.

cudzoziemców. W tej sytuacji z pewnością konieczne będzie pilne zawarcie umów z kolejnymi podwykonawcami, którzy gotowi będą do świadczenia usług medycznych cudzoziemcom. Warto przy tym zauważyć, że wraz z przejściem przez Polskę odpowiedzialności za migrantów przybywających do Europy z Bliskiego Wschodu czy Afryki wśród korzystających z opieki medycznej pojawią się osoby pochodzące z innych kręgów kulturowych niż te, które dominowały dotychczas. To z kolei wymagać będzie od personelu medycznego szczególnej wrażliwości, nowego podejścia, a także, co oczywiste, nowych kompetencji językowych. Konieczne jest przy tym zwrócenie szczególnej uwagi na zapewnienie cudzoziemcom dostępu do pomocy psychologicznej i psychiatrycznej. Zwłaszcza w tych dziedzinach świadczeniodawca powinien zadbać o to, aby potrzebujący mogli uzyskać pomoc w języku dla nich zrozumiałym.

Pomoc ofiarom wojen, tortur i innych form niehumanitarnego traktowania. Wśród cudzoziemców znajdować się mogą osoby, które czy to w kraju pochodzenia, czy już w trakcie podróży doświadczyły przemocy, tortur lub innego niehumanitarnego traktowania. Osoby te nie zawsze są skłonne o tym mówić. Dlatego też personel medyczny, nie tylko w ośrodkach dla cudzoziemców, ale w każdej placówce medycznej wyznaczonej do świadczenia usług migrantom, powinien być szczególnie wyczulony na wszelkie sygnały mogące świadczyć o tym, że cudzoziemiec korzystający z tych usług jest ofiarą przemocy. Pożądane jest przy tym stworzenie jednolitej praktyki, która wskazywałaby, jak prowadzić wywiad medyczny i badania, także psychologiczne, aby możliwie najszybciej zidentyfikować osoby potrzebujące pomocy. W tym kontekście warto zasygnalizować, że rekomendacje dotyczące funkcjonowania takiego mechanizmu (tzw. medical screening), któremu podlegać powinni cudzoziemcy zatrzymywani lub przebywający w detencji, w szerokim tego słowa znaczeniu, zawarte zostały w 23 Raporcie Generalnym Komitetu ds. Zapobiegania Torturom i Nieludzkiemu oraz Poniżającemu Traktowaniu lub Karaniu (CPT) z 2013 r. Podobne rekomendacje, w odniesieniu do jednego z duńskich centrów dla osób poszukujących azylu, Komitet przedstawił też w Raporcie z wizytacji przeprowadzonych w tym kraju w lutym 2014 r. (CPT/Int. (2014) 25).

Obowiązkiem państwa polskiego jest stworzenie kompleksowego programu służącego wspieraniu i rehabilitacji osób, które były ofiarami tortur lub innego niehumanitarnego traktowania. Obowiązek ten wynika z art. 14 Konwencji ONZ z 10 grudnia 1984 r. w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (Dz.U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378). Wytyczne co do takiego programu zawierają Zasady Ogólne nr 3 do ww. przepisu. Zgodnie z tym dokumentem, program powinien zmierzać do pełnej rehabilitacji osoby,

rozumianej jako przywrócenie jej integralności fizycznej i psychicznej, a także jako zapewnienie miejsca w życiu społecznym. Wszelkie działania adresowane do takich osób powinny przy tym uwzględniać jej cechy osobiste, pochodzenie i kulturę oraz indywidualną historię.

Kultura Przyjęcia. Rozwijając ten wątek warto odnieść się do wyników Migrant Integration Policy Index 2015 (<http://www.mipex.eu>). Według ostatniej, czwartej już edycji tego kompleksowego badania, Polska wypada niekorzystnie. Na 38 państw zajmujemy 32 miejsce, przy czym spośród państw członkowskich UE niższy wskaźnik uzyskało tylko 5 innych państw (Malta, Słowacja, Litwa, Cypr i Łotwa). Wypada także zwrócić uwagę, że w ocenie badaczy restryktywne polityki wobec migrantów sprzyjają umacnianiu się nieprzychylnych wobec nich postaw reprezentowanych przez członków społeczeństwa państwa przyjmującego. Konstatacja ta – wobec przebiegu aktualnej debaty publicznej i coraz częstszych wystąpień negujących zasadność otwarcia się na migrantów, a nawet dostrzegania wyłącznie zagrożeń związanych z ich przybyciem – jest jak najbardziej trafna.

W toku ustalania ogólnego wskaźnika dotyczącego prowadzonych przez państwa polityk na rzecz integracji migrantów uwzględniono warunki w ramach ośmiu obszarów, tj. rynku pracy, łączenia rodzin, edukacji, zdrowia, politycznej partycypacji, prawa do stałego pobytu, prawa do uzyskania obywatelstwa oraz ochrony przed dyskryminacją. Polska uzyskała wynik na poziomie 41 punktów, przy czym najwyżej ocenione państwa europejskie – Szwecja, Portugalia i Finlandia – uzyskały wyniki na poziomie odpowiednio 78, 75 i 69 punktów. Najniższy wskaźnik uzyskaliśmy w obszarach: polityczna partycypacja (37 miejsce), zdrowie (34 miejsce), rynek pracy (33 miejsce) i edukacja (30 miejsce). Podsumowując, realizowane obecnie polityki stwarzają więcej przeszkód niż możliwości dla pełnego udziału migrantów w życiu społecznym.

Dane te obrazują przed jakim wyzwaniem stajemy, w szczególności wobec spodziewanego wzrostu napływu do Polski cudzoziemców nie będących obywatelami UE. Obecny kształt polityki migracyjnej państwa – zarówno pod względem praktycznym, jak i prawnym – wymaga wielu zmian. Do podjęcia działań w tym kierunku obliguje nas także zobowiązanie do poszanowania międzynarodowych standardów demokratycznego państwa prawa, w którym określa się wolę i rzeczywiste działania państwa w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji, rasizmowi oraz innym postawom ksenofobicznym. Liczne zaniechania we wdrażaniu rozwiązań sprzyjających budowaniu państwa otwartego rzutują negatywnie na społeczny wymiar procesu dostosowania do przyjęcia migrantów, wymaganego obecnie również przez okoliczności zewnętrzne, tj. malejący poziom otwartości społeczeństwa, jego tolerancyjność i postawy względem cudzoziemców.

Przeciwdziałanie mowie i przestępstwom z nienawiści. Uważam, że niezbędne jest podjęcie szerokiej akcji informacyjnej na temat uchodźców i ich sytuacji oraz tego, na co będą mogli liczyć po przybyciu do Polski. Rzetelne działania w tym zakresie powinny obejmować całe spektrum zagadnień, tj. prezentować zarówno pozytywne, jak i ewentualne negatywne aspekty procesu. Właściwe przeprowadzenie tych działań wymaga mobilizacji i zaangażowania wielu służb publicznych. Atmosfera toczącej się debaty oraz obserwowany niepokój społeczny wskazuje na konieczność podejmowania natychmiastowej reakcji na nawoływanie do nienawiści wobec ludzi, którzy w niedługim czasie przyjadą do naszego kraju.

Jak w swoim orzecznictwie podkreśla Europejski Trybunał Praw Człowieka, przemoc motywowana uprzedzeniami zasługuje na szczególną uwagę państw ze względu na konieczność wzmacniania w społeczeństwie potępienia nienawiści i wzmacniania w osobach będących członkami mniejszości zaufania, że są chronione przed zagrożeniem przemocą (wyrok z dnia 31 maja 2007, Šečić przeciwko Chorwacji, skarga nr 40116/02). Jeżeli atak jest motywowany rasizmem jest szczególnie istotne, żeby śledztwo prowadzone było energicznie i bezstronnie. Zaniedbanie takich działań i traktowanie przemocy i brutalności z pobudek rasowych tak jak innych spraw, oznacza zamykanie oczu na specyficzną naturę takich szczególnie destrukcyjnych aktów, ma wyjątkowo szkodliwy wpływ na prawa podstawowe i prowadzi do dyskryminacji (wyrok z dnia 31 lipca 2012 r., M. i inni przeciwko Włochom i Bułgarii, skarga nr 40020/03). Z tych też względów zwróciłem się do Prokuratora Generalnego z prośbą o odpowiednie reagowanie przez organy ścigania na przestępstwa z nienawiści⁹.

Instrumenty prawa karnego powinny być używane ostatecznie, jako służące eliminowaniu społecznie szkodliwych postaw i zjawisk. To edukacja jest bowiem podstawą przeciwdziałania nietolerancji, nie tylko wśród objętych nią dzieci i młodzieży, ale także ich rodzin, a przez to szerszych zbiorowości. Jak dowodzą realizowane badania (zob. *Dyskryminacja w szkole – obecność nieusprawiedliwiona*, Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej, 2015), polska szkoła nie zapewnia odpowiedniej wiedzy na temat równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji, a tym samym przygotowania do funkcjonowania w społeczeństwie wielokulturowym. Jednak w przypadku, gdy określone zachowania wyczerpują znamiona przestępstwa, konieczna jest natychmiastowa i podejmowana bezwarunkowo reakcja organów ścigania. Brak bowiem szybkiej i zdecydowanej reakcji ze strony organów ścigania na czyny motywowane nienawiścią może wywoływać poczucie bezkarności u ich sprawców oraz powodować narastanie wrogich nastrojów.

⁹ Wystąpienie z dnia 25 września 2015 r. nr VIII.518.34.2015.

Integracja cudzoziemców, którzy uzyskali już status uchodźcy. Pomoc dla cudzoziemców znajduje podstawę w rozdz. 5 ustawy z dnia 12 czerwca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163). Pomoc ta jest uruchamiana na wniosek w terminie 60 dni od dnia uzyskania przez cudzoziemca statusu uchodźcy. Warte rozważenia jest uelastycznienie tych rozwiązań, pozwalające na szerszy dostęp do tej pomocy uchodźcom w uzasadnionych sytuacjach. Za celowe uważam również rozważenie uproszczenia procedury wnioskowej.

Kluczową kwestią jest jednak zapewnienie odpowiednich środków finansowych, pozwalających samorządom na realizację wypłat świadczeń pieniężnych, o których mowa w art. 92, w tym w szczególności na realizację kosztów nauki języka polskiego, a także - co najistotniejsze - na realizację indywidualnych programów integracji. Skuteczna realizacja pomocy realizowanej w ramach programów integracji wymaga utworzenia programów asysty. Obecne służby pomocy społecznej nie są w stanie skutecznie realizować w takiej skali działań integracyjnych. Rysuje się potrzeba pełnej współpracy w tym zakresie służb zatrudnienia i pomocy społecznej wraz z odpowiednią ich rozbudową kadrową. Trzeba rozważyć możliwość wydzielenia w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej jednostki zajmującej się problematyką integracji cudzoziemców. Odpowiedni nacisk należy też położyć na kampanię informującą samych cudzoziemców, a także potencjalnych pracodawców, o przysługującym uznanym uchodźcom prawie do podejmowania zatrudnienia bez konieczności uzyskania dodatkowego zezwolenia.

Na koniec warto rekomendacji jest powierzenie jednemu organowi rządowemu zadań związanych z koordynacją działań różnych resortów i agend rządowych oraz samorządów związanych z realizacją procesu przyjmowania uchodźców.

Szkoły wyższe w procesie integracji. Dużą rolę w integracji uchodźców mogą odegrać uczelnie. Z uznaniem przyjmuję deklaracje wielu rektorów szkół wyższych otwierających swoje uczelnie przed uchodźcami. W ślad za Akademią Górniczo – Hutniczą w Krakowie, Uniwersytetem Jagiellońskim i Uniwersytetem Warszawskim, które pierwsze zaoferowały wsparcie dla uchodźców, idzie wiele kolejnych szkół wyższych z całej Polski. Zapowiadana przez Panią Minister Lenę Kolarską-Bobińską koordynacja tych inicjatyw przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego we współpracy z MSW i Urzędem ds. Cudzoziemców pozwala mieć nadzieję, że oferta uczelni będzie uwzględniona w programie relokacji i przesiedleń. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie nostryfikacji dyplomów ukończenia studiów wyższych uzyskanych za granicą oraz w sprawie

potwierdzenia ukończenia studiów wyższych na określonym poziomie kształcenia (Dz. U. z 2015 r. poz. 1467), które wejdzie w życie 8 października może sprzyjać procesowi integracji.

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r. poz. 1648, z późn. zm.) pragnę przedstawić Pani Premier powyższe uwagi z nadzieją, że zostaną one wykorzystane przy opracowywaniu takiej polityki państwa polskiego, która zapewni migrantom godne przyjęcie w naszym kraju, zagwarantuje poszanowanie ich praw i wolności, a także stworzy tym osobom realne szanse na rozpoczęcie w Polsce nowego życia.

Z poważaniem,

Podpis na oryginale