



RÓWNE TRAKTOWANIE I PRZECIWDZIAŁANIE DYSKRYMINACJI CUDZOZIEMEK I CUDZOZIEMCÓW W DOSTĘPIE DO LOKALNYCH USŁUG PUBLICZNYCH

Informacje i dobre praktyki

*PROJEKT
RÓWNY DOSTĘP CUDZOZIEMCÓW
DO USŁUG PUBLICZNYCH:
WARSZAWA*



Projekt realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG

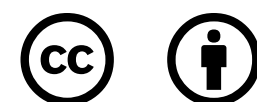
O B M F
OŚRODEK BADAŃ NAD MIGRACJAMI
FUNDACJA

WARSZAWA 2023

Autorstwo poszczególnych fragmentów opracowania:
Katarzyna Słubik, Ivanna Kyliushyk, Aleksandra Winiarska

Wkład merytoryczny: Ton Van Ahn, Elmi Abdi

Współpraca merytoryczna: Marta Pachocka, Dominik Wach, Kseniya Homel oraz zespół OBMF



SPIS TREŚCI

Wprowadzenie | 2

Czym jest usługa publiczna? | 3

Na czym polega dyskryminacja? | 3

Z czego wynikają obowiązki samorządu w zakresie równego traktowania? | 5

Kiedy dozwolone jest nierówne traktowanie cudzoziemek i cudzoziemców? | 7

Jak samorząd może promować równość i niwelować nierówności? | 8

Jak wdrażać równy dostęp cudzoziemek i cudzoziemców do usług publicznych w praktyce działań urzędu miasta? | 9

Specyficzne bariery dla cudzoziemek i cudzoziemców w korzystaniu z usług publicznych | 11

- Bariera językowa | 11
- Bariera braku wiedzy o usługach | 13
- Bariery wynikające z niejasności formalnoprawnych | 13
- Bariery kulturowe | 15
- Bariery wynikające z postaw | 16

Wskazówki i rekomendacje | 19

WPROWADZENIE

Osoby mieszkające w Warszawie są coraz bardziej różnorodne. Wśród wymiarów różnorodności społecznej można wymienić m.in. język, narodowość, pochodzenie etniczne czy religię. Stolica od wielu lat jest domem (stałym lub czasowym) nie tylko dla Polek i Polaków, ale także osób innych narodowości niż polska oraz obywateli i obywaterek innych krajów, w tym głównie pochodzących z Ukrainy, Białorusi, Federacji Rosyjskiej (w tym Czeczenii), Wietnamu oraz ponad stu kilkudziesięciu innych państw. Dodatkowo, w ostatnim roku, po eskalacji wojny w Ukrainie, w Warszawie zamieszkało na dłużej ok. 100 tys. osób z doświadczeniem uchodźczym, w tym prawie 40 tys. dzieci^[1].

Niniejszy materiał został przygotowany z myślą o upowszechnianiu wiedzy, a także pokazywaniu inspiracji w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji cudzoziemców i cudzoziemek w korzystaniu z lokalnych usług publicznych miasta. Skierowany jest w szczególności do osób pracujących w urzędach i innych jednostkach samorządowych, miejskich placówkach edukacyjnych, ochrony zdrowia, kulturalnych czy sportowych. Zawiera wskazówki na co zwrócić uwagę, aby zapewnić wszystkim osobom równy dostęp do świadczonych usług.

Zaczynamy w nim od zdefiniowania najważniejszych pojęć i pokazania podstaw prawnych równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji, następnie koncentrujemy się na perspektywie samych cudzoziemców i cudzoziemek korzystających z usług publicznych w Warszawie, a kończymy zebraniem rekomendacji, dobrych praktyk i możliwych kierunków działania. W tekście wymiennie stosujemy terminy cudzoziemki / cudzoziemcy oraz migrantki / migranci, a tam gdzie to zasadne również termin osoby uchodźcze, mając jednocześnie świadomość istotnych różnic między tymi pojęciami.

Informacje zawarte w tym materiale są zbieżne w wielu aspektach z ideami i standardami:

- Polityki różnorodności społecznej m.st. Warszawy
- Karty Miast Integrujących – *Eurocities Integrating Cities Charter*
- Programu *Intercultural Cities*
- Miast Praw Człowieka

W materiale kierujemy się definicją włączenia zawartą w Polityce różnorodności społecznej m.st. Warszawy:

Włączenie to podejmowanie działań, dzięki którym każda osoba może poczuć się pełnoprawnym mieszkańcem lub mieszkanką miasta. Jest to znacznie więcej niż niewykluczenie. To dbanie o równe szanse w dostępie do miejskich zasobów i usług. Z jednej strony ograniczamy i usuwamy bariery na tym polu, z drugiej – aktywnie wychodzimy naprzeciw potrzebom ludzi, którzy dotychczas nie czuli się zaproszeni, by z tych zasobów i usług korzystać.

Polityka różnorodności społecznej m. st. Warszawy stanowiąca załącznik do uchwały nr LXIII/2071/2022 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 7 kwietnia 2022 r.

^[1] Dane „Warszawa w kryzysie uchodźczym”, zbierane, opracowywane i aktualizowane przez Biuro Strategii i Analiz Urzędu m.st. Warszawy. Stan na koniec 2022. <https://um.warszawa.pl/waw/warszawa-w-liczbach/-/dane-na-temat-kryzysu-uchodzczego>

CZYM JEST USŁUGA PUBLICZNA?

Mimo iż terminem „usługa publiczna” posługujemy się często w dyskursie publicznym, w polskim prawie brak jest jasnej definicji tego pojęcia. Polska ustawa o samorządzie gminnym posługuje się pojęciem „zadań użyteczności publicznej”, definiując je jako zadania własne gminy, których celem jest „bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”^[2]. Ustawa wymienia katalog zadań, które kwalifikują się do tej grupy, a są to gospodarka nieruchomościami, lokalny transport zbiorowy, gminne budownictwo mieszkaniowe, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, edukacja publiczna, kultura czy kultura fizyczna. Ustawa zastrzega jednak, że katalog ten nie jest wyczerpujący, bowiem podstawowym zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, która jest „żywym organizmem” z własną dynamiką, zatem ustalenie z góry sztywnego katalogu tych potrzeb byłoby niemożliwe. Warto też dodać, że Unia Europejska (UE) posługuje się pokrewnym terminem „usługi świadczone w interesie ogólnym”.

W tym materiale terminu „usługi publiczne” będziemy używać wymiennie z terminem „zadania użyteczności publicznej”. Będziemy również koncentrować się na wybranych obszarach, a konkretnie: usługach administracyjnych, ochronie zdrowia, pomocy społecznej, edukacji, kulturze i sporcie – tych, które należą do zadań miasta.

NA CZYM POLEGA DYSKRYMINACJA?

Na gruncie prawa UE wypracowano definicje różnych form dyskryminacji, które obowiązują obecnie również w polskim prawie^[3].

Dyskryminacja bezpośrednia polega na nierównym traktowaniu osób znajdujących się w porównywalnej sytuacji, m.in. ze względu na płeć, rasę (kolor skóry), pochodzenie etniczne, narodowość czy religię.

Hipotetycznym przykładem takiej dyskryminacji może być np. odmowa przyznania mieszkania komunalnego rodzinie czeczeńskiej, pomimo spełniania warunków określonych w uchwale Rady Miasta.

Trudniejsza do rozpoznania jest **dyskryminacja pośrednia**, która polega na tym, że pewnego rodzaju kryterium, działanie czy postanowienie, jest pozornie neutralne i dotyczy wszystkich osób jednakowo, ale w rzeczywistości jego zastosowanie powoduje lub mogłoby powodować, że grupa osób, którą możemy wyróżnić ze względu na jakąś cechę – np. kolor skóry, narodowość, pochodzenie etniczne, religię czy wyznanie – znajduje się w gorszej sytuacji.

^[2] Art. 9 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2022.559 tj. z dnia 2022.03.09).

^[3] Zob. Art. 3 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (ustawa równościowa). Pojęcia „rasa” używamy tu ze względu na to, że występuje ono zarówno w prawie europejskim, jak i polskim, jako cecha prawnie chroniona.

Przykładem dyskryminacji pośredniej, jeśli nawiążemy do przykładu przedstawionego wyżej, byłoby np. przyjęcie w uchwale Rady Miasta warunku, który nie pozwala na przyznanie mieszkania komunalnego rodzinom składającym się z więcej niż 6 osób. Zasada taka miałaby zastosowanie do wszystkich wnioskujących o mieszkanie komunalne, jednak, jeśli okazałoby się, że na skutek jej zastosowania, grupą pominiętą w znaczącym stopniu będą czeczeńskie rodziny (które często są wieloosobowe), moglibyśmy mieć do czynienia z dyskryminacją pośrednią.

Różne traktowanie jest w pewnych sytuacjach dozwolone, tj. jeśli praktyka wprowadzająca nierówność jest obiektywnie uzasadniona „ze względu na zgodny z prawem cel, który ma być osiągnięty, a środki służące osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne” (zob. art. 3 ustawy równościowej).

W omawianym przykładzie, jeśli za przyjmowaniem mniejszych rodzin przemawiałyby np. względy związane z małym metrażem mieszkań, a dodatkowo rodziny wieloosobowe miałyby zapewnione inne formy pomocy mieszkaniowej, to prawdopodobnie można by uznać, że choć doszło do nierównego traktowania, to nie było ono zakazane.

Prawo wprowadza również pojęcie **molestowania**, które jest formą dyskryminacji oraz zachowaniem uderzającym w godność osoby i jest powiązane z cechą chronioną. W przypadku cudzoziemek i cudzoziemców te cechy to najczęściej rasa (kolor skóry), pochodzenie etniczne, narodowość lub wyznanie. Molestowanie definiujemy jako „każde niepożądane zachowanie, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby i stworzenie wobec niej zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery”^[4]. Molestowaniem może być szerokie spektrum zachowań: od słów i gestów po rozpowszechnianie złośliwych tekstów, zdjęć lub innych materiałów. Choć może się wydawać, że określenie „stworzenie atmosfery” sugeruje długotrwałą relację (np. w miejscu pracy czy zamieszkania), to orzecznictwo europejskich sądów krajowych wskazuje, że nawet jednorazowe zachowanie, które drastycznie godzi w godność jednostki, może być zakwalifikowane jako molestowanie^[5].

Nawiązując do przedstawionego wcześniej przykładu, jeśli przedstawiciele tej czeczeńskiej rodziny spotkaliby się w urzędzie z wypowiedaniem negatywnych opinii osób tam pracujących na temat rodzin cudzoziemskich lub wypowiedaniem nieprzychylnych, stereotypowych stwierdzeń odnośnie kultury czeczeńskiej – to moglibyśmy mieć do czynienia z molestowaniem.

Nie można zapominać o tym, że cudzoziemki i cudzoziemcy często doświadczają również tzw. **dyskryminacji krzyżowej**, tj. nierównego traktowania ze względu na dwie lub więcej cech jednocześnie (np. Czeczen – osoba homoseksualna, kobieta – muzułmanka).

^[4] Zob. Art. 3 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

^[5] Zob. np. decyzja węgierskiego Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) nr 654/2009 z 20 grudnia 2009 r.

Z CZEGO WYNIKAJĄ OBOWIĄZKI SAMORZĄDU W ZAKRESIE RÓWNEGO TRAKTOWANIA?

Obowiązki samorządu w zakresie równego traktowania osób o obywatelstwie innym niż polskie w dostępie do usług publicznych wynikają z przyjętej w polskim prawie koncepcji równości, jak i obowiązków nałożonych na Polskę przez prawo międzynarodowe.

● Konstytucja RP

Równość jest uznawana za fundamentalną zasadę we współczesnych systemach demokratycznych. W polskim prawie zasada równości wyrażona jest w art. 32 Konstytucji RP^[6]. Stanowi on:

1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.
2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Powyższy przepis nakłada na władze publiczne (a więc również władze samorządowe), **obowiązek równego traktowania nie tylko polskich obywateli i obywateli, ale każdej osoby znajdującej się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej**^[7]. Norma ta jest adresowana do wszelkich organów władzy publicznej – zarówno do organów stanowiących prawo, jak i do organów stosujących prawo.

Równość wobec prawa wprowadzona Konstytucją posiada dwa wymiary: **równość w prawie**, która odnosi się do procesu stanowienia treści prawa oraz **równość wobec prawa** (równość traktowania), która odnosi się do sfery stosowania regulacji prawnych.

● Prawo Unii Europejskiej

Koncepcje równości w prawie UE przejawiają się w europejskim prawie antydyskryminacyjnym, a obszar regulacji jest wskazany w poszczególnych dyrektywach. Na gruncie polskim przepisy dwóch dyrektyw implementuje ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (ustawa równościowa)^[8].

● Prawo Rady Europy

Polska jako państwo członkowskie Rady Europy jest sygnatariuszem również Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: EKPC)^[9].

^[6] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483).

^[7] Zgodnie z art. 37 ust. 1 Konstytucji: Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji.

^[8] Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U.2020.2156 tj. z dnia 2020.12.03).

^[9] Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) jest podstawą systemu ochrony praw człowieka Rady Europy. Polska ratyfikowała dokument w 1993 r.

Konwencja w swoim art. 14 zakazuje dyskryminacji w korzystaniu „z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji”. Zakaz dyskryminacji obejmuje m.in. takie cechy chronione jak rasa, kolor skóry, język, religia, pochodzenie narodowe i przynależność do mniejszości narodowej. Prawa, których dotyczy zakaz dyskryminacji, obejmują np. prawo do wolności od niehumanitarnego lub poniżającego traktowania (art. 3), prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8), wolność zgromadzania się (art.11), wolność myśli i sumienia (art.9) czy prawo do edukacji (art. 2 Protokołu nr 1). Konwencja zakazuje ograniczania dostępu do praw w niej przewidzianych w sposób dyskryminujący. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł już w odniesieniu do Polski w sprawach zarówno z obszaru kompetencji administracji centralnej, jak i samorządowej^[10].

Na zadania samorządu lokalnego w zakresie wdrażania praw człowieka zwraca też uwagę Związek Miast Polskich, którego Zarząd w 2020 roku powołał Komisję Praw Człowieka i Równego Traktowania^[11].

O obowiązkach administracji publicznej w zakresie równego traktowania decyduje mozaika przepisów o różnym charakterze, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych. Głównym drogowskazem są przepisy Konstytucji RP, a władze publiczne – w tym organy samorządu terytorialnego – zobowiązane są do przestrzegania zasady równego traktowania we wszystkich działaniach: zarówno w zakresie uchwalania prawa miejscowego, jak i stosowania prawa. Antydyskryminacyjne prawo UE ma zastosowanie do spektrum zdarzeń w konkretnych obszarach, a Europejska Konwencja Praw Człowieka zakazuje dyskryminacji w ramach dostępu do praw w niej sprecyzowanych.



^[10] Zob. np. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dn. 15 czerwca 2010 r. w związku ze skargą nr 7710/02. Skarga dotyczyła braku oceny z religii / etyki na świadectwie szkolnym, a szerzej dyskryminacji ze względu na niewyznananie religii katolickiej i nieuczęszczanie na lekcje religii w szkole (w tym m.in. brak dostępu do lekcji etyki). Zob. też wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dn. 27 listopada 2007 r. w związku ze skargą nr 77782/01. Skarga dotyczyła odmowy dostępu do systemu ubezpieczenia społecznego rolników ze względu na brak obywatelstwa polskiego (pomimo spełnienia wszystkich innych warunków).

^[11] <https://www.miaasta.pl/aktualnosci/nowa-komisja-zmp-ds-rownosci-zapraszamy-do-wspolpracy>

KIEDY DOZWOLONE JEST NIERÓWNE TRAKTOWANIE CUDZOZIEMEK I CUDZOZIEMCÓW?

Choć omawiane wyżej przepisy wprost wymieniają narodowość jako cechę chronioną, prawo polskie zawiera wiele przepisów, które ograniczają dostęp do praw i usług publicznych dla obywateli tzw. państw trzecich^[12], ze względu na ich obywatelstwo lub status migracyjny. Ograniczenia obejmują np. prawo do kupowania nieruchomości, dostępu do pomocy społecznej czy możliwości korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Obywateli państw trzecich ograniczają również przepisy dotyczące prawa wjazdu i pobytu na terytorium Polski oraz dostępu do rynku pracy.

Wprowadzanie tego rodzaju przepisów dozwolone jest na mocy Konstytucji RP, która w art. 37 ust. 2 zastrzega, że ustawa może określać **w jakich przypadkach cudzoziemki i cudzoziemcy nie korzystają z wolności i praw konstytucyjnych (a więc również z prawa do równego traktowania przez władze publiczne)**. Jednocześnie zastrzega się, że odstępstwa od zasady równości niekorzystne dla cudzoziemców może wprowadzać wyłącznie ustawa, a nie akt niższego rzędu.

Warto też pamiętać, że przepisy dopuszczające odmienne uregulowanie sytuacji cudzoziemców należy traktować jako wyjątek, a nie regułę. Polskie sądy, stosując przepisy różnicujące sytuację cudzoziemki lub cudzoziemca, zwracają uwagę na to, czy różnica w traktowaniu nie narusza istoty konstytucyjnej zasady równości wyrażonej w art. 32, czy ograniczenie jest proporcjonalne (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz czy nie godzi w godność człowieka (art. 30 Konstytucji). Również Europejski Trybunał Praw Człowieka oceniając nierówne traktowanie w zakresie dostępu do praw gwarantowanych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zastrzega, że różnicowanie osób w oparciu o przesłankę obywatelstwa musi być uzasadnione naprawdę ważnymi powodami.

Pomimo obowiązku równego traktowania wyrażonego w dwóch aktach prawnych: Konstytucji RP i ustawie równościowej, cudzoziemki i cudzoziemcy będący obywatelami tzw. państw trzecich mogą być niekiedy odmiennie traktowani przez prawo niż obywatele UE np. w zakresie dostępu do usług publicznych. Ograniczenie może być wprowadzone tylko ustawą, musi być proporcjonalne, uzasadnione naprawdę ważnymi powodami oraz nie może naruszać konstytucyjnego prawa do godności. Różnicowanie nie jest dopuszczalne na etapie stosowania prawa.

JAK SAMORZĄD MOŻE PROMOWAĆ RÓWNOŚĆ I NIWELOWAĆ NIERÓWNOŚCI?

Oczywistym jest, że przyczyny nierówności i dyskryminacji wykraczają dalece poza działania poszczególnych osób wymierzone w inne osoby. Nierówności zakotwiczone są w strukturach i instytucjach całego społeczeństwa oraz mogą być nieintencjonalnym skutkiem działania systemu^[13]. Jednym z instrumentów wyrównywania istniejących nierówności są **działania afirmatywne**. Jako instytucja europejskiego prawa antydyskryminacyjnego zostały one również przetransponowane do polskiego porządku prawnego.

Art. 11 ustawy równościowej stanowi, iż nie jest naruszeniem zasady równego traktowania podejmowanie działań służących zapobieganiu nierównemu traktowaniu lub wyrównywaniu niedogodności związanych z nierównym traktowaniem, u podstaw których leży m.in. rasa (kolor skóry), pochodzenie etniczne czy narodowość. Europejski Trybunał Praw Człowieka w swym orzecznictwie nie uznaje działań afirmatywnych za sprzecznych z nakazem równego traktowania. Idzie nawet dalej, żądając niekiedy od władz publicznych podjęcia aktywnych działań na rzecz wyrównania nierówności.

Obowiązek władzy publicznej w zakresie promowania równości oraz zapewnienia efektywnego, równego dostępu do praw, dóbr i usług pojawił się już w 2007 roku w programach strategicznych UE^[14] i od tego czasu definiuje podejście do koncepcji równości jako swego rodzaju odpowiedzialności władzy publicznej. Pozytywny obowiązek oznacza, że **administracja, zarówno na centralnym, jak i lokalnym szczeblu, powinna podejmować aktywne działania nakierowane na niwelowanie nierówności** i jest to obecnie standard dobrego rządzenia. Początkowo obowiązek promowania równości stosowano tylko do równości kobiet i mężczyzn, obecnie jednak uniwersalnie przyjmuje się, że obowiązek dotyczy aktywnego przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wszystkie cechy chronione, w tym kolor skóry, narodowość czy pochodzenie etniczne. **Pozytywne obowiązki władzy publicznej są jednym z kluczowych elementów tzw. *mainstreamingu*^[15] równości**. Polega to na włączeniu zasady równości w główny nurt polityki, tj. uwzględnianiu jej na każdym etapie planowania, budżetowania, implementowania i ewaluacji działań władz publicznych^[16]. Przejawem opisanego podejścia do równości są na polskim gruncie m.in. miejskie polityki i strategie równości. Np. Polityka różnorodności społecznej m.st. Warszawy kładzie duży nacisk na proaktywne podejście do zapewniania równego dostępu do usług miejskich w różnych obszarach^[17].

Współczesne podejście do równości w państwach i miastach europejskich oznacza, że władza publiczna jest aktywnym aktorem, który promuje równość i działa na rzecz niwelowania nierówności w zakresie dostępu do praw, dóbr i usług. Standardem dobrego rządzenia jest wypełnianie przez władze publiczne pozytywnych obowiązków w zakresie promowania równości.

^[12] Obywatel państwa trzeciego w europejskiej terminologii to osoba, która nie jest obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej.

^[13] S. Fredman, Changing the Norm: Positive Duties in Equal Treatment Legislation, Maastricht Journal of European and Comparative Law, 12(4), ss.369-397.

^[14] Np. unijny program Progress w zakresie zatrudnienia i solidarności społecznej (2007-2013).

^[15] Z ang. mainstreaming oznacza włączanie grup ze szczególnymi potrzebami czy trudnościami do „głównego nurtu” (mainstream).

^[16] Zob. np. Equinet, Recommendation for a fair and equal Europe: Rebuilding our Societies after Covid-19, 2020.

^[17] Zob. Polityka różnorodności społecznej m.st. Warszawy.

JAK WDRAŻAĆ RÓWNY DOSTĘP CUDZOZIEMEK I CUDZOZIEMCÓW DO USŁUG PUBLICZNYCH W PRAKTYCE DZIAŁAŃ URZĘDU MIASTA?

Nie wszystkie nierówności da się wyeliminować na szczeblu lokalnym. Samorząd terytorialny posiada jednak wiele instrumentów, które może wykorzystać, aby stopniowo wzmacniać równe traktowanie cudzoziemek i cudzoziemców. **Istotne jest wyrobienie perspektywy równościowej:** analizowanie każdego aktu prawa miejscowego, każdej polityki, ale też nowego działania i usługi pod kątem tego, jak oddziałują one na sytuację m.in. cudzoziemek i cudzoziemców. Przydatne w takiej analizie może być zadanie sobie następujących pytań:

- *Czy gdybym nie rozumiał / nie rozumiała języka polskiego – czy dałbym / dałabym radę skorzystać z tej usługi lub tego działania?*
- *Czy miałbym / miałabym szansę się o niej dowiedzieć? Czy miałbym / miałabym szansę zrozumieć jak to działa?*
- *Czy sposób planowania danej usługi czy działania był partycypacyjny – tzn. czy uwzględnił potrzeby i opinie różnorodnych osób, w tym różnych grup cudzoziemek i cudzoziemców?*
- *Czy sposób świadczenia danej usługi czy działania nie generuje barier dla osób, które nie mają polskiego obywatelstwa?*
- *Czy byłbym / byłabym w stanie spełnić warunki lub kryteria dostępu do tej usługi lub tego działania, gdybym był cudzoziemcem lub gdybym była cudzoziemką?*

Szukając odpowiedzi na powyższe pytania warto się regularnie szkolić i uwrażliwiać, ale przede wszystkim pytać o zdanie cudzoziemek i cudzoziemców, poznawać ich perspektywę, a także angażować ich do współpracy z urzędem¹⁸⁾, w szczególności do projektowania usług publicznych.

W tym projekcie staraliśmy się tę szczególną perspektywę – cudzoziemek i cudzoziemców w Polsce – poznać oraz dać przestrzeń, żeby wybrzmiała, co przedstawiamy w kolejnych fragmentach tego opracowania.

¹⁸⁾ Z uwzględnieniem m.in. przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych oraz ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (w zakresie kwalifikacji pracownika socjalnego - art. 116).



fot. Bianca Fazacas / UNSPLASH

SPECYFICZNE BARIERY DLA CUDZOZIEMEK I CUDZOZIEMCÓW W KORZYSTANIU Z USŁUG PUBLICZNYCH

Poniżej przedstawiamy przegląd najważniejszych zdiagnozowanych przez nas w ramach projektu barier dostępu cudzoziemek i cudzoziemców do miejskich usług publicznych w obszarze administracji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji, kultury i sportu. Część trudności, na które wskazywali nam rozmówcy i rozmówczynie, to bariery systemowe, które w podobnym stopniu dotyczą również Polek i Polaków – np. kwestia ograniczonej liczby miejsc w placówkach opiekuńczych i edukacyjnych dla dzieci czy długiego czasu oczekiwania na wizytę w placówkach ochrony zdrowia. Część jednak to trudności doświadczane specyficznie przez migrantów i migrantki i na tych skupimy tu uwagę. Trzeba też podkreślić, że nie dotyczy to wyłącznie Warszawy, gdyż podobne wnioski płyną na przykład z badań prowadzonych w Krakowie^[19]. Jednocześnie pokażemy przykłady istniejących już w Warszawie praktyk, z których większość została wypracowana w ramach działań projektowych lub w odpowiedzi na kryzys humanitarny w 2022 roku i migracje uchodźcze. Warto te rozwiązania rozwijać, wprowadzać do głównego nurtu działań i obejmować nimi kolejne grupy cudzoziemek i cudzoziemców mieszkających w Warszawie – co prawda mniej licznych niż osoby pochodzące z Ukrainy, choć równie ważnych jako adresaci i adresatki miejskich usług publicznych.

BARIERA JĘZYKOWA

Najważniejszą barierą, która wybrzmiała w naszej diagnozie – i jest zarazem wskazywana w bardzo wielu innych opracowaniach – jest **bariera językowa**. Brak dostępu do informacji w zrozumiałym dla cudzoziemki czy cudzoziemca języku stanowi poważną trudność w korzystaniu z usług publicznych. Dotyczy to zarówno informacji w Internecie na temat organizacji i dostępności poszczególnych usług, jak i informacji w miejscu korzystania z tej usługi, a także jej realizacji. Brakuje zarówno materiałów informacyjnych, jak i osób w urzędach czy instytucjach, które mogłyby porozumiewać się w językach innych niż polski.

Gdy komunikacja na temat oferty kierowanej do mieszkańców i mieszkanki miasta jest prowadzona wyłącznie po polsku, to osoby nie znające tego języka (lub znające go słabo) nie czują się jej adresatami i nie rozumieją, że również mają prawo do korzystania z niej. Dla przykładu, z badania na temat sytuacji Ukrainek w Warszawie, prowadzonego w 2020 roku na zlecenie Urzędu m.st. Warszawy wynikało, że urząd ten „jest kojarzony z działaniami adresowanymi tylko do Polek i Polaków”^[20].

Warto jednak wskazać na istniejące już w Warszawie działania w zakresie dostępności językowej. W szczególności można tu wymienić **Pakiet powitalny dla uczniów i rodziców** przygotowany w 2012 r. w 5 wersjach językowych przez Biuro Edukacji m.st. Warszawy w ramach międzynarodowego projektu. W 2019 roku opracowano II wydanie pakietu, jako publikacja online w 8 wersjach językowych: po polsku, angielsku, rosyjsku, ukraińsku, białorusku, czeczeńsku, wietnamsku i arabsku. W 2021 roku przygotowano dodatkowo wersję pakietu w języku dari, z uwagi na przyjazd osób uchodźczych z Afganistanu. Natomiast w związku z sytuacją wywołaną eskalacją wojny w Ukrainie w 2022 r., w tym przyjazdem do Polski i Warszawy dużej liczby dzieci, szczególnie szeroko rozpowszechniana była ukraińska wersja pakietu. Jednocześnie trzeba zauważyć, że choć było to działanie projektowe, to produkt ten stał się stałym narzędziem komunikacji miasta. Warto wprowadzać tego typu rozwiązania do głównego nurtu działań urzędu, uaktualniając na bieżąco wersje w nawiązaniu m.in. do potrzeb językowych nowych grup migrantek i migrantów, którzy dołączają do populacji mieszkańców i mieszkanki miasta.

Choć rynek pracy i działalność gospodarcza nie są bezpośrednio tematem tego materiału, to w kontekście zapewnienia dostępności językowej warto wspomnieć o działaniach **Urzędu Pracy m.st. Warszawy**, w którym spotkania z ekspertami i ekspertkami oraz doradcami zawodowymi odbywają się niekiedy również w języku ukraińskim, zaś w warszawskim Punkcie Obsługi Obywateli Ukrainy osoby objęte ochroną czasową mogą się zarejestrować oraz szukać ofert pracy z pomocą tłumacza w języku ukraińskim. Ponadto, w ramach środków z Funduszu Pracy, a także działań projektowych, organizowane są kursy języka polskiego dla cudzoziemców i cudzoziemek.

Trzeba też docenić działania **Urzędu m.st. Warszawy** w zakresie zwiększenia dostępności językowej informacji miejskich dla osób z Ukrainy, które zamieszkały w ostatnim roku w Warszawie. W 2022 r. uruchomiono dodatkową, ukraińską wersję językową strony internetowej Urzędu Miasta, przy czym dotychczas dostępna była (w ograniczonym zakresie) wersja rosyjska i angielska. Uruchomiono również ukraińską wersję platformy Miejskiego Centrum Kontaktów 19115. Jest to działanie w odpowiedzi na sytuację kryzysową, warto jednak je wzmacniać i rozwijać jako planowe działanie strategiczne.

Jednocześnie, wiele informacji kierowanych do cudzoziemek i cudzoziemców nie jest na bieżąco aktualizowanych. Brak informacji w języku ukraińskim (oraz innych językach obcych) jest zauważalny szczególnie w **urzędach dzielnic** – czyli na poziomie lokalnym, gdzie najczęściej mieszkanki i mieszkańcy po raz pierwszy kontaktują się z urzędem. Ponadto, większość urzędników nie ma kwalifikacji językowych do świadczenia usług w innym języku niż polski, co niewątpliwie utrudnia komunikację i załatwienie wielu spraw. Dobrą praktyką wartą rozwijania – przy jednoczesnej świadomości uwarunkowań prawnych dotyczących zarówno zatrudnienia, jak i zlecenia zadań NGO – jest w tym przypadku angażowanie asystentów językowych i kulturowych, a także osób z określonymi kompetencjami językowymi (optymalnie pochodzących ze społeczności migranckich).

Bardzo ważnym działaniem jest też uruchomienie **bezpłatnej pomocy psychologicznej** dla dzieci i rodziców cudzoziemskich w ramach miejskich poradni psychologiczno-pedagogicznych w języku ukraińskim. Działanie to jest warte szerszego rozwijania, również w odniesieniu do innych grup cudzoziemek i cudzoziemców niż tylko osoby z Ukrainy.

[19] Kubicki P., Czerska-Shaw K., Stosunek migrantów do usług publicznych oraz tworzenie więzi sąsiedzkich w mieście „globalizującym się”. Studium przypadku miasta Krakowa. Raport Obserwatorium Wielokulturowości i Migracji, grudzień 2020.

[20] Ukrainki w Warszawie, raport z badania jakościowego, Research eye, Warszawa marzec 2020, str. 9.

BARIERA BRAKU WIEDZY O USŁUGACH

Z barierą językową jest ściśle powiązana **bariera braku wiedzy o usługach publicznych**. Cudzoziemki i cudzoziemcy w wielu przypadkach nie mają wiedzy na temat swoich praw w zakresie możliwości korzystania z poszczególnych usług, zasad działania systemów usług publicznych oraz dostępu do nich. Dla przykładu, wiele osób nie wie jak działa w Polsce system ochrony zdrowia oraz do jakich placówek należy się zwracać z różnymi kwestiami zdrowotnymi, gdzie uzyskać bezpłatną pomoc psychologiczną, jak dokładnie działa system edukacji, czy gdzie załatwić poszczególne sprawy urzędowe. Przykładem dobrych praktyk – podejmowanych w kontekście kryzysu humanitarnego – były mapy przygotowane przez Biuro Geodezji i Katastru m. st. Warszawy, gdzie zaznaczono punkty pomocowe dla obywateli Ukrainy, a także ukraińska wersja portalu Warszawa19115 gdzie zebrano m.in. najważniejsze informacje na temat załatwiania spraw urzędowych, pomocy medycznej, dostępu do edukacji i usług opiekuńczych, a także oferty kulturalnej i sportowej. Oba działania miejskie, tzn. **mapy usług publicznych i pomocowych dla cudzożemek i cudzoziemców**, a także aktualizowane **informatory na temat różnych typów wsparcia i usług** są zdecydowanie warte rozwijania w sposób systemowy.

Jako przykład dobrej praktyki z ostatnich miesięcy można też wskazać **Informator dla osób z Ukrainy** na stronie internetowej Urzędu m.st. Warszawy obejmujący podstawowe informacje na temat załatwiania spraw urzędowych, poszukiwania pracy, potwierdzania wykształcenia, pomocy medycznej, edukacji dzieci, świadczeń pomocowych, bezpieczeństwa, czy możliwości włączania się w życie miasta, a także **Przewodnik dla migrantek** przygotowany na zlecenie Urzędu m.st. Warszawy w ramach projektu finansowanego ze środków unijnych, dostępny w 4 wersjach językowych. Podobne przewodniki (nie tylko dla kobiet z Ukrainy) są opracowywane również w innych polskich miastach, a także w ramach działań organizacji pozarządowych.

Materiałom merytorycznym musi jednak towarzyszyć **szerokie informowanie**, gdyż barierą w tym wypadku okazuje się brak wiedzy migrantów i migrantek o istnieniu tych zasobów. Wśród sprawdzonych sposobów przekazywania informacji można wymienić na przykład bezpośredni kontakt z organizacjami społecznymi, czy przedstawicielami środowisk migranckich, rozpowszechnianie dostępu do materiałów w formie QR kodów w miejscach odwiedzanych przez migrantki i migrantów czy linków na stronach internetowych oraz w mediach społecznościowych.

BARIERY WYNIKAJĄCE Z NIEJASNOŚCI FORMALNOPRAWNYCH

Ten typ trudności dotyczy obecnie w szczególności osób z Ukrainy dlatego zaczniemy od krótkiego zarysu kontekstu, choć nie należy zapominać, że osoby nie posiadające obywatelstwa ukraińskiego również doświadczają barier tego typu. Obywatelki i obywatele Ukrainy już od wielu lat są największą grupą cudzoziemców w Polsce i w Warszawie, przy czym ich migracja nasiliła się istotnie po wydarzeniach politycznych i rozpoczęciu wojny w 2014 roku. Wojna w Ukrainie trwa już faktycznie osiem lat, ale dopiero po jej eskalacji, która zaczęła się 24 lutego 2022 roku, Ukraińcy – a w szczególności Ukrainki – musieli uciekać ze swoich domów na tak masową skalę.

Osoby z Ukrainy przyjeżdżają najczęściej do Polski ze względu na bliskość terytorialną, a także ze względu na istniejące rozbudowane sieci migracyjne oraz zadomowioną już w Polsce społeczność migrantek i migrantów, która okazuje się istotnym wsparciem: przyjaciele, znajomi, rodzina. Wśród innych powodów migracji do Polski są kulturowe i językowe podobieństwo, a co najważniejsze otwarcie przez Polskę granic dla osób uchodźczych z Ukrainy^[21] oraz przyjęcie specjalnych regulacji prawnych, w szczególności ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym^[22]. Ustawa reguluje szereg kluczowych kwestii związanych z pobytem Ukrainek i Ukraińców, uciekających przed wojną (tych, którzy wjechali do Polski po 24 lutego 2022 r.), oraz przewiduje ułatwienia w podejmowaniu pracy i legalizacji pobytu. Według ustawy pobyt obywateli Ukrainy uważa się za legalny przez 18 miesięcy licząc od 24 lutego 2022 r., czyli do 24 sierpnia 2023 r., są oni traktowani jako osoby korzystające z ochrony czasowej w rozumieniu ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i mogą korzystać ze związanych z tym uprawnień, ale konieczne jest do tego złożenie wniosku o nadanie numeru PESEL. Na mocy tej ustawy osobom uchodźczym z Ukrainy nadano również m.in. prawo do wykonywania pracy w Polsce na określonych zasadach, prawo do rejestrowania się w powiatowych urzędach pracy i uznania za osobę bezrobotną albo poszukującą pracy, prawo do podjęcia działalności gospodarczej na terytorium Polski na określonych zasadach, prawo do świadczeń socjalnych wypłacanych w Polsce, jednorazowe świadczenie pieniężne w wysokości 300 zł na osobę, świadczenia pieniężne i niepieniężne z systemu pomocy społecznej (na zasadach i w trybie ustawy o pomocy społecznej), czyli m.in. zasiłki, posiłki, niezbędne ubranie, pomoc rzeczowa, prawo do świadczeń opieki zdrowotnej.

Obywatele i obywatelki Ukrainy mieszkający w Warszawie korzystają z rozmaitych miejskich usług publicznych: załatwiania spraw urzędowych, systemu ochrony zdrowia, edukacji, pomocy społecznej, kultury czy sportu. Istotną barierą w obszarach usług publicznych miasta okazuje się jednak **brak wiedzy części pracowników urzędu na temat różnych możliwych podstaw prawnych pobytu** Ukrainek i Ukraińców – a także innych cudzoziemców – w Polsce, a co za tym idzie przysługujących im praw. Są np. takie osoby, które przebywały w Polsce przed 24.02.2022 r., a status których pod koniec 2022 roku nadal był regulowany tzw. ustawą covidową^[23]. Niektórzy Ukraińcy w takiej sytuacji spotykali się z odmową meldunku czy rejestracji ślubu itp. ze względu na **błędną interpretację** przez urzędnika terminu ważności okazanej podstawy pobytu, który był automatycznie przedłużony na mocy ustawy covidowej do końca stanu pandemii w Polsce^[24]. Inni mieli trudności z uzyskaniem meldunku ze względu na to, że mieszkają w hotelu lub akademiku. Może to powodować dalsze komplikacje, związane z uzyskaniem potrzebnych dokumentów. Przykładowo:

Pani Oksana przychodzi do urzędu w celu rejestracji meldunku, który jest potrzebny do uzyskania prawa jazdy. Okazuje urzędnikowi dokument z wizą krajową z terminem ważności, który upłynął 30 grudnia 2021 r. Urzędnik powołując się na ten termin, odmawia usługi, chociaż Pani Oksana ma do niej prawo na podstawie ustawy covidowej, zgodnie z którą jej pobyt na podstawie wizej jest ważny do końca stanu zagrożenia epidemicznego, który nadal obowiązuje. Zatem Pani Oksana ma ważny status pobytowy uprawniający do korzystania z usług publicznych, lecz ze względu na brak wystarczających informacji związanych z aktualnymi regulacjami prawnymi po stronie urzędnika, nie uzyska prawa jazdy.

^[21] Raport specjalny „Uchodźcy z Ukrainy w Polsce”, <https://ewl.com.pl/raport-specjalny-uchodzcy-z-ukrainy-w-polsce/>, oraz raport Unii Metropolii Polskich „Nowy dom czy chwilowy azyl? Sytuacja uchodźców z Ukrainy wnioskujących o numer PESEL w największych polskich miastach pod koniec kwietnia 2022 r.” <https://metropolie.pl/artikuly/nowy-dom-czy-chwilowy-azyl-raport-ump-1>

^[22] Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz.U. 2022 poz. 583.

^[23] Ustawa z dn. 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

^[24] W momencie opracowania tych materiałów (koniec 2022) stan zagrożenia epidemicznego według tej ustawy nadal obowiązywał.

Trudności dotyczą też niekiedy sfery ochrony zdrowia. Część lekarzy i pracowników placówek medycznych **nie ma wiedzy na temat dostępu Ukrainek i Ukraińców do systemu ochrony zdrowia**, co skutkuje odmową świadczenia usług. W innych przypadkach osoby uchodźcze z Ukrainy posiadają dokumentację odnośnie przebiegu choroby i leczenia w języku ukraińskim, bądź nie mają w ogóle takiej dokumentacji, co utrudnia kontynuowanie leczenia chorób przewlekłych.

Z jeszcze innymi trudnościami spotykają się np. obywatelki i obywatele Wietnamu, u których w oryginalnej pisowni imienia i nazwiska występują znaki nie istniejące w języku polskim, ponadto inny jest zapis kolejności członów nazwiska niż po polsku. W niektórych systemach urzędowych (nie tylko na szczeblu samorządu), dane są wprowadzane w oryginalnej pisowni, w innych spolszczone (czyli zapisane z użyciem polskich znaków). To powoduje, że niekiedy nie wiadomo do kogo dokładnie przypisane są dane, co powoduje **utrudnienia w dostępie do usług publicznych** (np. ochrony zdrowia czy załatwienia spraw administracyjnych). Z doświadczeń migrantek i migrantów wynika, że ciężar wyjaśniania nieporozumień i nieścisłości spada na cudzoziemca i wymaga zatrudnienia tłumacza do kontaktu z urzędem (lub urzędami), a niekiedy również uzyskania pomocy prawnej. Zdarza się też np. że dzieci wietnamskie nie mogą realizować obowiązku szkolnego ze względu na **wymogi związane z uzupełnianiem dokumentów**, których w Polsce nie posiadają. W innych przypadkach z kolei, obywatele państw trzecich (np. Somalijczycy czy Etiopczycy, ale również Białorusini) nie mogą załatwić sprawy urzędowej (np. w Urzędzie Stanu Cywilnego), bo wymagane jest poświadczenie dokumentu wydane przez ambasadę kraju obywatelstwa, która nie ma siedziby w Polsce (przy czym bywa, że zasada ta jest stosowana w sposób z perspektywy cudzoziemców niekonsekwentny – co może dawać poczucie, że wymogi są uznaniowe). Trzeba tu dodać, że wiele trudności wynika z działań nie tylko na szczeblu administracji samorządowej, ale również na innych szczeblach administracji publicznej, a także z **braku wiedzy cudzoziemców o kompetencjach poszczególnych urzędników**. Poczucie wielości interpretacji przepisów może wynikać również z tego, że sprawy rozpatrywane są indywidualnie, w kontekście uwarunkowań konkretnej sytuacji.

Przydatnym działaniem w odpowiedzi na te trudności może być m.in. **stworzenie aktualizowanego kompendium wiedzy** na temat różnych podstaw pobytu cudzożemek i cudzoziemców w Polsce oraz przysługujących im w związku z tym praw, a także przeanalizowanie najbardziej problematycznych dla różnych grup osób sytuacji związanych z załatwianiem spraw administracyjnych i wypracowanie jednolitych (a zarazem możliwie odbiurokratyzowanych) sposobów działania.

BARIERY KULTUROWE

Migracje międzynarodowe, niezależnie od motywów podjęcia mobilności i odległości geograficznej, wiążą się z kontaktem międzykulturowym pomiędzy migrantkami i migrantami a przedstawicielami społeczeństwa przyjmującego. Wzajemna integracja wymaga otwartości i zrozumienia wartości, tradycji, wzorów działania, historii i uwarunkowań społeczno-politycznych obu stron.

Jedną z trudności jest to, że cudzożemki i cudzożemcy często nie mają pełnej wiedzy na temat funkcjonowania różnych systemów usług publicznych w Polsce oraz różnic w tym zakresie względem ich kraju pochodzenia. Ważnym przykładem jest **system edukacji**.

Jako dobrą praktykę wartą rozwijania można tu wskazać zatrudnienie konsultanta ds. edukacji uczniów z doświadczeniem migracji w ramach **Warszawskiego Centrum Innowacji Edukacyjno-Społecznych i Szkoleń (WCIES)**, który m.in. udziela konsultacji dla nauczycieli oraz rodziców uczniów z Ukrainy. Bardzo ważnym działaniem jest również zatrudnianie asystentek i asystentów międzykulturowych do wsparcia dzieci cudzoziemskich (a w zasadzie całych rodzin) w nauce i integracji w środowisku szkolnym. Jest to kolejne działanie projektowe, które zdecydowanie warto wdrażać do głównego nurtu. Istotne jest też rozwijanie dotychczasowych działań tak, aby objąć wsparciem również inne grupy uczniów i uczennic oraz ich rodzin – w tym m.in. osób pochodzących z krajów azjatyckich. Osoba asystenta czy asystentki jest ważnym pośrednikiem w kontaktach, może służyć jako tłumacz oraz przekazywać pogłębioną wiedzę na temat kultury, pomagać nawiązywać relacje oraz adekwatnie diagnozować potrzeby cudzoziemców – zarówno dzieci jak i dorosłych.

Trudnością jest często bowiem **brak wiedzy na temat kultury, tradycji czy historii polskiej wśród cudzoziemców i odwrotnie – brak wiedzy wśród Polaków na temat kultury, tradycji czy historii migrantów**. Niewystarczająca wrażliwość może prowadzić do napięć lub nieprzyjemności – jak w przypadku gestów współpracy przedstawicieli polskich władz lokalnych z władzami państw niedemokratycznych, co może prowadzić do negatywnego postrzegania niezależności instytucji miejskich przez migrantów politycznych czy uchodźców. Podobnie odwołania do historii czy kultury innych krajów przekazywane w szkole wymagają wrażliwości na niuanse polityczne i odczucia dzieci migranckich czy uchodźczych. Dobrą praktyką są w tym przypadku **lekcje wielokulturowe oraz treningi wrażliwości kulturowej** prowadzone przez ekspertów i ekspertki w tym zakresie, np. w ramach Centrum Wielokulturowego w Warszawie, a także projekty takie jak Szkoła Przyjazna Prawom Człowieka (realizowany przez WCIES). Wsparcia można szukać też w zasobach edukacyjnych oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi specjalizującymi się w tym temacie.

BARIERY WYNIKAJĄCE Z POSTAW

Ważnym typem barier oraz źródłem potencjalnej dyskryminacji są **postawy i przekonania** – zarówno te uświadomione, jak i przede wszystkim nieświadome – tzw. **nieświadomione mechanizmy wykluczenia (ang. unconscious / implicit bias)**. Jest to nastawienie będące podstawą stronniczego traktowania osoby ze względu na jakąś jej cechę – taką jak pochodzenie, narodowość, etniczność, religię czy język – które wzmacnia poczucie nieprzyjaznej atmosfery. Stereotypowe przekonania mogą prowadzić do uprzedzeń i nierównego traktowania.

Nieprzychylnie traktowanie może przyjmować formę tzw. **mikroprzekazów**. Są to pozornie nieistotne, często niewerbalne komunikaty, które niosą określony (zazwyczaj negatywny) przekaz dla odbiorcy. Przedstawiciele grup defaworyzowanych dotyczą często tzw. **mikroagresje**, czyli zazwyczaj drobne, ale jednak dotkliwe gesty czy zachowania, które mogą mieć formę mikrozniewagi, mikroataku czy mikrounieważnienia^[25]. Mogą one przyjmować postać negatywnych czy prześmiewczych komentarzy, nieadekwatnych pytań osobistych, niemiłego czy poirytowanego wyrazu twarzy lub lekceważącej postawy ciała. Do mikroagresji kierowanych do cudzożemek i cudzożemców można zaliczyć również np. ignorowanie, pomijanie, krytykowanie czy deprecjonowanie wartości kulturowych.

^[25] Sue D.W., Capodilupo C.M., Torino G.C., Bucceri J.M., Holder A.M.B., Nadal K.L., Esquilin M. (2007). Racial Microaggressions in Everyday Life: Implications for clinical practice., *American Psychologist*, 62(4), 271–286.

Badania wskazują na przykład, że bardzo wiele osób pochodzenia afrykańskiego (również dzieci w szkole) doświadcza w Polsce agresji słownej i psychicznej ze względu na kolor skóry, w tym komentarzy, żartów, wyzwisk, wyśmiewania, lekceważenia, zaczepiania, natarczywych spojrzeń czy wytykania palcami^[26]. Wśród naszych rozmówców z kolei, osoba pochodząca z Azji Środkowej wspominała o nieuzasadnionych komentarzach na temat liczby dzieci w rodzinach muzułmańskich. Komentarze te były wypowiedziane przez urzędniczkę przy okazji załatwiania sprawy administracyjnej.

W kontekście dostępu do usług publicznych cudzoziemki i cudzoziemcy mogą zetknąć się z mikroagresjami już na wejściu do instytucji. Gdy próbują uzyskać informacje w recepcji lub portierni (czy w rozmowie telefonicznej) gdzie należy skierować się w konkretnej sprawie, spotykają się niekiedy z irytacją, podejrzliwością lub zniecierpliwieniem, w szczególności gdy nie posługują się dobrze językiem polskim. Zdarza się również oczekiwanie, że osoby słabo mówiące po polsku przyjdą w towarzystwie tłumacza i odmawia im wsparcia gdy nie potrafią się porozumieć. Z perspektywy migrantek i migrantów nieprzychylny i negatywny podejście przejawia się również w braku empatii i gotowości wysłuchania do końca oraz próby zrozumienia na czym polega problem, z którym dana osoba przychodzi.

Kolor skóry może też niekiedy być dla urzędnika bodźcem do niekomfortowej dla interesanta reakcji – jak wynika z doświadczeń uchodźcy z kraju afrykańskiego, obecnie obywatela Polski:

Czasami widać wyrazy twarzy urzędnika albo jak wchodzisz do biura to słysząc „O nie...”, albo nawet nie pytają, czy mówisz po polsku tylko szukają osoby w biurze, która mówi np. po angielsku, nie pytając czy mówisz po polsku.

Często wystarczy aby pozytywne zachowania również miały postać mikro: **mikrowzmocnień czy mikrouważności**. Zachowaniem odbieranym jako życzliwe, pomocne czy przyjazne może być na przykład wysłuchanie osoby, nawet jeśli nie jesteśmy w stanie bezpośrednio pomóc, jednak pokazanie dobrych chęci i spokojne wytłumaczenie oraz pokierowanie może dać tej osobie poczucie, że jest potraktowana poważnie i mile widziana w danej instytucji.

Pomocne w budowaniu pozytywnych postaw i zachowań są **treningi wrażliwości kulturowej oraz treningi antydyskryminacyjne**, w których powinny móc wziąć udział wszystkie osoby pracujące – poczynając od osób pierwszego kontaktu w danym miejscu (często jest to osoba na portierni lub ochronie), po urzędników i urzędniczek czy inne osoby pracujące na różnych szczeblach instytucjonalnej hierarchii. Ważnym krokiem na poziomie strukturalnym jest również **powołanie w Warszawie Pełnomocnika ds. Równego Traktowania oraz funkcjonowanie Wydziału Równego Traktowania** w ramach jednego z biur urzędu miasta.

^[26] Raport „Afryka po polsku” Fundacji „Afryka Inaczej” <https://afryka.org/jak-wyglada-afryka-po-polsku/>



fot. Kristine Tanne / UNSPLASH

WSKAZÓWKI I REKOMENDACJE

W tym miejscu spróbujemy podsumować istniejące praktyki oraz zebrać konkretne wskazówki i rekomendacje do działania, aby zapewnić równy dostęp cudzoziemek i cudzoziemców do usług publicznych miasta, wspierać inkluzywność oraz dać migrantkom i migrantom poczucie, że są pełnoprawnymi – i mile widzianymi – mieszkańcami, niezależnie od statusu prawnego, obywatelstwa czy historii migracyjnej. Ważnym wskazaniem jest myślenie w kategoriach perspektywy równościowej oraz rozwiązań systemowych, ponieważ wiele ważnych działań ma często charakter projektowy lub odpowiada na sytuację kryzysową, a warto je rozwijać bardziej kompleksowo, biorąc pod uwagę potrzeby różnych grup cudzoziemców, którzy mieszkają w mieście (nie tylko tych najbardziej licznych), aby uniknąć tworzenia dodatkowych nierówności czy podziałów.

REKOMENDACJE DZIAŁAŃ W ODPOWIEDZI NA BARIERĘ JĘZYKOWĄ I BRAK WIEDZY NA TEMAT FUNKCJONOWANIA LOKALNYCH USŁUG PUBLICZNYCH:

- Przeprowadzanie kampanii informacyjnych w najczęściej używanych językach w różnych obszarach działania miasta na temat funkcjonowania i sposobu korzystania z usług.
- Stworzenie wersji językowych materiałów informacyjnych (zarówno w wersji online jak i w wersji do druku), skierowanych do różnych grup cudzoziemek i cudzoziemców, na temat funkcjonowania miasta oraz systemów usług publicznych i tego jak można z nich korzystać, w tym również instrukcje w najczęściej używanych językach do wypełniania formularzy urzędowych. Szeroka promocja tych materiałów w środowiskach migranckich i za pośrednictwem organizacji oraz w miejscach, gdzie migrantki i migranci realizują codzienne potrzeby życiowe.
- Przygotowanie najważniejszych informacji w najczęściej używanych językach przy wejściu do poszczególnych instytucji, w tym również oznaczenia czy wskazówki dojścia do miejsca, gdzie można załatwić określoną sprawę.
- Zatrudnianie osób posiadających kompetencje językowe do komunikacji z różnymi grupami cudzoziemek i cudzoziemców.
- Zapewnienie szerokich możliwości nauki języka polskiego na podstawowym poziomie niezbędnym do korzystania z usług publicznych.
- Edukacja obywatelska i prawna, kierowana również do środowisk migranckich.
- Monitorowanie na bieżąco trudności cudzoziemek i cudzoziemców w korzystaniu z usług publicznych miasta – np. poprzez ankiety ewaluacyjne (w różnych wersjach językowych) w miejscu korzystania z tych usług.

REKOMENDACJE DZIAŁAŃ W ZAKRESIE ADEKWATNEGO ODPOWIADANIA NA POTRZEBY CUDZOZIEMEK I CUDZOZIEMCÓW – MIESZKANEK I MIESZKAŃCÓW MIASTA:

- Szersze włączanie perspektywy migrantek i migrantów do planowania działań strategicznych i operacyjnych – systemowe kierowanie zaproszeń do środowisk migranckich do udziału w konsultacjach społecznych i innych procesach partycypacyjnych, kierowanie komunikatów w sposób aktywny bezpośrednio do cudzoziemek i cudzoziemców, w szczególności poprzez media społecznościowe oraz grupy wirtualne, zapraszanie do udziału w działaniach i rozmowach. Tłumaczenie na najczęściej używane języki informacji na temat możliwych form zaangażowania i wyrażania opinii. Chodzi przy tym o aktywne wyjście bezpośrednio do środowisk migranckich, nie tylko za pośrednictwem organizacji skupionych w ciałach doradczych takich jak Branżowe Komisje Dialogu Społecznego przy urzędzie.

- Tworzenie polityki wparcia nowych mieszkanek i mieszkańców oraz włączania ich w różne obszary życia miasta, a także przygotowanie tzw. pakietu powitalnego zawierającego najważniejsze informacje dotyczące funkcjonowania w mieście – na wzór informatora dla osób z Ukrainy^[27], dla różnych grup migrantek i migrantów zamieszkujących w Warszawie.
- Współpraca międzysektorowa w zakresie ułatwienia dostępności do usług publicznych dla wszystkich mieszkańców i mieszkanek miasta oraz tworzenie przyjaznych procedur obsługi cudzoziemek i cudzoziemców.
- Systemowe zatrudnianie doradczyń i doradców oraz asystentek i asystentów językowych oraz międzykulturowych. Dążenie do odzwierciedlenia struktury populacji miasta w strukturze pracowników urzędu i instytucji miejskich – przy uwzględnieniu ograniczeń prawnych wskazanych wcześniej.
- Budowanie bazy wiedzy dla osób pracujących w urzędach i instytucjach miejskich – rodzaj aktualizowanego przewodnika w zakresie lokalnych usług publicznych dla cudzoziemców, w tym aktualne zmiany przepisów prawnych i kwestie formalne, gdzie i do kogo skierować daną sprawę lub gdzie szukać wsparcia.

REKOMENDACJE DZIAŁAŃ W ZAKRESIE BUDOWANIA POZYTYWNYCH POSTAW:

- Przeprowadzanie regularnej edukacji antydyskryminacyjnej dla osób pracujących w urzędach i instytucjach miejskich.
- Przeprowadzanie treningów wrażliwości kulturowej.
- Opracowywanie i wdrażanie strategii przeciwdziałania dyskryminacji i zapobiegania zachowaniom negatywnym w instytucjach miejskich, w szczególności w zakresie pierwszego kontaktu z klientem – cudzoziemcem lub cudzoziemką.
- Szersze wprowadzanie klauzul antydyskryminacyjnych do umów zawieranych przez miasto z podmiotami zewnętrznymi, w tym kontraktorami (nie tylko w ramach umów najmu).
- Stworzenie szerszych możliwości zgłaszania nierównego traktowania i aktywnego wsparcia dla osób doświadczających trudności w miejscu korzystania z poszczególnych usług publicznych oraz rozpowszechnianie informacji na ten temat.

Zamieszczone tu rekomendacje i dobre praktyki mają charakter ogólnych wskazań zarówno na poziomie rozwiązań systemowych, jak i codziennych praktyk poszczególnych instytucji. Pokazują kierunki myślenia i działania, które warto wziąć pod uwagę, gdy dbamy o realizowanie zasad równego dostępu cudzoziemek i cudzoziemców do lokalnych usług publicznych. Są też zbieżne z rekomendacjami z innych projektów^[28] oraz założeniami Karty Miast Integrujących (*Integrating Cities Charter*), którą Warszawa podpisała w 2022 roku.



^[27] Informator Urzędu m.st. Warszawy dla osób z Ukrainy <https://europa-swiat.um.warszawa.pl/-/informator-dla-osob-z-ukrainy>

^[28] Zobacz: Przewodnik tworzenia polityk włączających osoby z doświadczeniem migracji w życie miast, CMR Spotlight, No. 12 (46), 2022 oraz Dudkiewicz, M., Majewski, P., *Cudzoziemcy w Warszawie. Nieunikniona obecność*, 2016.