



XI.071.15.2021.AS

Pan
Bartosz Grodecki
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Spraw
Wewnętrznych i Administracji

ePUAP
dep.prawny@mswia.gov.pl

Szanowny Panie Ministrze,

Uprzejmie dziękuję za przesłanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich do konsultacji dokumentu pn. „*Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022*” (dalej również: dokument albo polityka migracyjna). W odpowiedzi chciałbym podkreślić, że konstytucyjnym obowiązkiem Rzecznika jest stałe monitorowanie stanu przestrzegania i skutecznej realizacji praw i wolności przysługujących również cudzoziemcom, mających swe źródło w aktach prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego, w tym także w Konstytucji RP. Stąd też kwestia polityki migracyjnej zawsze budziła szczególne zainteresowanie Rzecznika, a problem braku kompleksowej strategii państwa polskiego w zakresie migracji był wielokrotnie sygnalizowany w wystąpieniach kierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dlatego pozytywnie należy ocenić, że powstał dokument, w którym podjęto próbę stworzenia takiej właśnie strategii. **Oczywiste zastrzeżenia budzi jednak ujęcie tak istotnego tematu w zaledwie dwuletniej perspektywie. Nie sposób też nie zauważyć półrocznego opóźnienia w pracach nad dokumentem, który z założenia przecież obejmować ma także rok 2021.**

Rzecznik zdaje sobie sprawę z tego, że omawiany dokument ma charakter ramowy, a przedstawione w nim kierunki działania mają charakter ogólny. Niemniej już na tym etapie niektóre punkty zawarte w dokumencie budzą zaniepokojenie Rzecznika Praw Obywatelskich i jako takie wymagają przedłożenia uwag jak niżej.

I. Przewlekłość postępowań legalizacyjnych

Polityka migracyjna, w przedstawionej do konsultacji wersji, w zasadzie pomija temat przewlekłości postępowań legalizacyjnych cudzoziemców tak przed wojewodami, jak i Urzędem ds. Cudzoziemców. Wspomina jedynie o *poprawie efektywności systemu legalizacji*, co przy aktualnej, rzeczywistej skali problemu przewlekłości i faktycznej niewydolności niektórych jednostek organizacyjnych w urzędach wojewódzkich odpowiedzialnych za rozpatrywanie wniosków o legalizację pobytu, zdaje się być określeniem dość eufemistycznym. **Trudno natomiast przyjąć, aby jakakolwiek polityka migracyjna w obszarze legalizacji pobytu i zatrudnienia okazała się skuteczna bez wcześniejszego rozwiązania problemu niewydolności systemu wydawania zezwoleń pobytowych i przewlekłości postępowań.**

Problem przewlekłego prowadzenia postępowań legalizacyjnych cudzoziemców prowadzonych przez wojewodów był wielokrotnie podnoszony przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik występował w tej sprawie zarówno do poszczególnych wojewodów, jak i do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prezesa Rady Ministrów¹. Pomimo licznych interwencji i wdrażania przez wojewodów nowych rozwiązań sytuacja nie uległa poprawie. Dla przykładu, z informacji, które Rzecznik otrzymał z Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego wynika, że średni czas trwania postępowania w przedmiocie udzielenia przez Wojewodę Dolnośląskiego zezwolenia pobytowego **wynosi około 397 dni**. Problem ten znajduje również odzwierciedlenie **w kwotach zasądzonych w latach 2018 – 2020** przez wojewódzkie sądy administracyjne tytułem przyznania skarżącemu określonej sumy pieniężnej, grzywny nałożonej na organ, a także zwrotu kosztów postępowania od organów administracji. **Przewlekłość postępowań Wojewody Dolnośląskiego w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP kosztowała budżet państwa około 2 miliony 369 tysięcy złotych²**. Przyczyn przewlekłości postępowań legalizacyjnych cudzoziemców i braku realizacji podstawowych gwarancji procesowych należy dopatrywać się w wieloletnim niedofinansowaniu. Z informacji uzyskanych przez Rzecznika od dyrektorów wydziałów spraw obywatelskich i cudzoziemców urzędów wojewódzkich wynika, że problem nie tkwi w braku znalezienia chętnych do pracy, ale w braku wolnych etatów do obsadzenia oraz dużej fluktuacji kadr z uwagi na niskie wynagrodzenia urzędników. **Warto zatem, aby kwestie wzmocnienia kadrowego i finansowego podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań legalizacyjnych stały się elementem polityki migracyjnej.** W celu zminimalizowania

¹ Wystąpienie do Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 stycznia 2020 r., wystąpienie do Wojewody Mazowieckiego z dnia 26 marca 2020 r., wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 sierpnia 2018 r., wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2020 r.

² Dane sumaryczne na podstawie informacji przekazanej przez Dolnośląski Urząd Wojewódzki z dnia 7 stycznia 2021 r.

negatywnych skutków niewydolności urzędów należy też rozważyć **wprowadzenie pewnych udogodnień dla stron postępowań** poprzez np. przyznanie wszystkim cudzoziemcom prawa do pracy od momentu złożenia wniosku, nie tylko w przypadkach wskazanych w art. 88g ust. 1a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2021 r. poz. 1100), czy udzielania zezwoleń na pobyt i pracę w ramach określonej branży, a nie jak obecnie na pracę u konkretnego pracodawcy na konkretnym stanowisku. W przypadkach przedłużania ważności udzielonych już wcześniej zezwoleń na pobyt w Polsce dużym ułatwieniem byłoby też zmniejszenie liczby dokumentów wymaganych od cudzoziemców w kolejnych postępowaniach.

II. Polityka powrotowa

Twórcy polityki migracyjnej proponują powierzenie Komendantowi Głównemu Straży Granicznej zadań związanych z rozpatrywaniem odwołań od decyzji organu I instancji w sprawach zobowiązania cudzoziemca do powrotu, które dotychczas spoczywały na Szefie Urzędu do Spraw Cudzoziemców. W ocenie Rzecznika propozycja ta budzi wątpliwości. Cel istnienia Straży Granicznej został określony w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 305, z późn. zm.) w sposób dość jednoznaczny. Do zadań tej formacji należy przede wszystkim ochrona granicy państwowej, kontrola ruchu granicznego oraz zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji. Z powierzeniem organowi o tak określonych kompetencjach zadania orzekania o prawach i wolnościach człowieka, a do tego sprowadza się np. badanie w postępowaniu o zobowiązanie do powrotu przesłanek udzielenia zgody na pobyt humanitarny, rodzi pewne **ryzyko związane z właściwym wyważeniem interesu publicznego, jakim jest ochrona granic i przeciwdziałanie nieuregulowanym migracjom, z interesem strony, a przede wszystkim poszanowaniem jej praw i wolności**. Rzecznik Praw Obywatelskich w żaden sposób nie kwestionuje przy tym profesjonalizmu organów Straży Granicznej tym bardziej, że zgodnie z obowiązującym stanem prawnym już teraz organy SG rozstrzygają w sprawach o zobowiązanie do powrotu w pierwszej instancji. Rzecznik stoi jednak na stanowisku, że środek odwoławczy od takich decyzji będzie skuteczniejszy wówczas, gdy właściwym do jego rozpoznania będzie organ zewnętrzny w stosunku do Straży Granicznej.

Inną, niepokojącą propozycją w tym obszarze jest skrócenie czasu rozpatrywania spraw, w których rozstrzygnięcia – ze względu na charakter pobytu cudzoziemców – powinny zapadać niezwłocznie. Mimo, że dokument nie przedstawia szczegółów co do tego, w jaki sposób i o ile miałby zostać skrócony czas rozpatrywania spraw to wydaje się, że **skrócenie terminu dobrowolnego powrotu cudzoziemca czy terminu na wniesienie odwołania z obecnie obowiązujących 14 dni nie przyspieszy w znaczący sposób prowadzonego postępowania, a jedynie ograniczy stronie możliwość zapoznania się z**

treścią decyzji, skorzystania z ewentualnej pomocy prawnej i wniesienia skutecznego odwołania. Mając na uwadze fakt, że decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu rodzi wobec niego często nieodwracalne skutki o charakterze jednoznacznie represyjnym, tym bardziej zasadne wydaje się zachowanie obecnego, czternastodniowego terminu na wniesienie odwołania.

III. Ochrona międzynarodowa

W projekcie polityki migracyjnej zawarto propozycję wprowadzenia tzw. trybu granicznego, który miałby skutkować przyspieszeniem rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, składanych przez cudzoziemców na granicy RP. Jakkolwiek analizowany dokument nie ujawnia w tym zakresie żadnych szczegółów, Rzecznik dostrzega pewne ryzyko związane ze stosowaniem trybu granicznego i potencjalnym naruszaniem praw i wolności cudzoziemców. Pozwolę sobie przypomnieć, że prawo do ubiegania się w Polsce o status uchodźcy, zgodnie z postanowieniami Konwencji dotyczącej statusu uchodźców podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 z późn. zm.), jest prawem konstytucyjnym, gwarantowanym w art. 56 ust. 2 Konstytucji RP. Prawo to mieści się w konstytucyjnym katalogu praw i wolności człowieka i – jako takie – nie może być w swej istocie ograniczane, ani przepisami ustaw, ani tym bardziej działaniem lub zaniechaniem ze strony organów państwa. Podobną gwarancję prawa do azylu zawiera też art. 18 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.U.E.C.2007.303.1 z późn. zm.), który choć posługuje się pojęciem azylu, to w swej treści odwołuje się wprost do przywołanej wyżej Konwencji genewskiej o statusie uchodźców. Prawo dostępu do procedury pozwalającej na uzyskanie statusu uchodźcy, lub ochrony uzupełniającej jako innej formy ochrony międzynarodowej, wynika też z przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona, Dz.U.U.E.L.2013.180.60), zwanej dalej dyrektywą 2013/32/UE. Motyw 25 preambuły tej dyrektywy stanowi, że każdy wnioskodawca powinien mieć skuteczny dostęp do procedur rozpatrywania wniosku o ochronę międzynarodową. Tymczasem w analizowanej polityce migracyjnej **brakuje podkreślenia gwarancji dostępu do procedury rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej dla osób, które deklarują zamiar złożenia takiego wniosku podczas odprawy na przejściu granicznym**, co było przedmiotem licznych interwencji i wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich m.in. w kontekście wizytacji pracowników Biura RPO na przejściach granicznych w Terespolu i Medyce. Gwarancje te, nawet na tak ogólnym poziomie jakim jest analizowana polityka migracyjna, powinny bezpośrednio odnosić się do postępowania Straży Granicznej, sposobu dokumentowania tzw. rozpytań prowadzonych podczas odpraw

granicznych i obowiązku odnotowywania przez funkcjonariuszy SG każdej deklaracji cudzoziemca świadczącej o zamiarze poszukiwania w Polsce ochrony międzynarodowej.

Swoje uwagi co do tzw. trybu granicznego Rzecznik przedstawił już w wystąpieniu skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 30 marca 2019 r. (ozn. XI.543.3.2019). Uwagi te dotyczyły projektowanej wówczas ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (UC91), która taki tryb przewidywała. Ponieważ analizowany obecnie dokument nie zawiera szczegółów trybu granicznego, nie sposób ocenić, na ile ówczesne uwagi Rzecznika pozostają aktualne. Odnosząc się jednak już do samego zamiaru wprowadzenia trybu granicznego warto w tym miejscu przypomnieć zastrzeżenia Rzecznika, iż ustanowienie takiego trybu nie może skutkować ograniczeniem postępowania o przyznanie cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej do jednej instancji, a także nie może prowadzić do automatyzmu w stosowaniu detencji. Warto przypomnieć, że w świetle przepisów dyrektywy 2013/32 wszelki automatyzm w stosowaniu detencji wobec cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową jest niedopuszczalny. Jedną z podstawowych zasad określonych w Rozdziale II dyrektywy 2013/32, znajdujących zastosowanie również w postępowaniach prowadzonych w trybie granicznym, jest zasada, zgodnie z którą państwa członkowskie nie mogą zatrzymać żadnej osoby wyłącznie na podstawie faktu, że złożyła ona wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej (art. 26 dyrektywy). Co istotne, również art. 43 dyrektywy 2013/32/UE, ustanawiający procedury graniczne, w żaden sposób nie wiąże stosowania takich procedur z zatrzymywaniem, pozbawianiem czy nawet ograniczaniem wolności cudzoziemców, których wnioski o udzielenie ochrony są rozpatrywane w takich procedurach.

IV. Integracja cudzoziemców

Kwestia integracji cudzoziemców jest szczególnie ważnym aspektem polityki migracyjnej. W opinii Rzecznika powinna się ona opierać na platformie współpracy pomiędzy migrantami a państwem przyjmującym. Pożądana wydaje się przy tym sugerowana w analizowanym dokumencie decentralizacja zadań związanych z realizacją procesu integracji, a przede wszystkim zaangażowanie w ten proces jednostek samorządu terytorialnego. W tym kontekście zdziwienie może budzić pomysł, aby sprawozdania z realizacji indywidualnych programów integracji przekazywane były – docelowo – ministrowi właściwemu ds. zabezpieczenia społecznego. Trudno stwierdzić, z jakich powodów wspomnianej decentralizacji zadań towarzyszyć ma tak zcentralizowana forma nadzoru.

Rzecznik docenia natomiast propozycję opracowania i wdrożenia programów integracyjnych dla cudzoziemców, którzy nie są beneficjentami ochrony międzynarodowej,

obejmujących naukę języka polskiego i szeroko rozumianą wiedzę o Polsce. Według twórców dokumentu, programy takie będą realizowane na zasadach dobrowolności i zaangażowania, także finansowego, cudzoziemca. W tym kontekście pewne wątpliwości wywołuje jednak założenie, że „wiedza i umiejętności oferowane w ramach ww. programów docelowo znajdą odzwierciedlenie w wymaganiach stawianych cudzoziemcom ubiegającym się o długoterminowe zezwolenia pobytowe i o obywatelstwo polskie”. Jeżeli uzyskanie długoterminowego zezwolenia pobytowego lub nabycie polskiego obywatelstwa będzie uzależnione od posiadania certyfikatu ukończenia wspomnianego programu bądź zostanie obwarowane zaliczeniem testu wiedzy opartego na takim programie to jego faktyczna dobrowolność będzie iluzoryczna. Dodatkowo, obciążenie cudzoziemca kosztami udziału w programie integracyjnym wprowadzi swoisty cenzus majątkowy w dostępie do określonego typu zezwoleń na pobyt czy dostępie do obywatelstwa.

W dokumencie zawarty został postulat, aby w przepisach migracyjnych i programach integracyjnych uwzględnione zostały zagadnienia związane z koniecznością respektowania porządku publicznego i społecznego. Programy i kursy adaptacyjne mają zostać uzupełnione o wiedzę z zakresu obowiązującego prawa, zasad i reguł społecznych oraz polskich obyczajów. Warto zatem przypomnieć, że kwestia respektowania porządku prawnego jest już ujęta w przepisach migracyjnych, w każdym przypadku, w którym zagrożenie stwarzane przez cudzoziemca dla bezpieczeństwa i porządku publicznego wiąże się z konsekwencjami dotyczącymi jego dalszego pobytu na terytorium Polski. Ze względu na dość ogólny charakter omawianego postulatu nie sposób stwierdzić, jakie zmiany w tym zakresie proponują twórcy polityki migracyjnej. Pewne ryzyko wiąże się natomiast z użytymi w tym fragmencie dokumentu, nieostrymi pojęciami „porządku społecznego” czy „obowiązujących zasad i reguł społecznych”. Jakkolwiek bowiem przepisy prawa migracyjnego mogą, czy wręcz powinny zakładać konieczność respektowania przez cudzoziemca polskiego porządku prawnego, to wprowadzanie jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie porządku społecznego czy reguł społecznych jest już wątpliwe, zwłaszcza wobec niejasności tych pojęć.

Analizowany dokument, z niezrozumiałych dla Rzecznika powodów, nie wspomina o konieczności wprowadzenia do programu nauczania w szkołach edukacji antydyskryminacyjnej. Tymczasem, w niedawnym wystąpieniu do Ministra Edukacji i Nauki³ Rzecznik podkreślał, że najskuteczniejszym narzędziem budowania nowoczesnego społeczeństwa o parametrach wymaganych konstytucyjnym standardem demokratycznego państwa prawa, opartego na niedyskryminacji i równości, tolerancji, sprawiedliwości oraz solidarności jest edukacja antydyskryminacyjna, a charakter wartości nadrzędnej ma przekazywanie młodym ludziom wiedzy o prawach człowieka i równym traktowaniu.

³ Wystąpienie z dnia 1 marca 2021 r. do Ministra Edukacji i Nauki.

Trzeba pamiętać, że to edukacja jest podstawą przeciwdziałania nietolerancji, nie tylko wśród objętych nią dzieci i młodzieży, ale także ich rodzin, a przez to szerszych zbiorowości. Polska szkoła nie zapewnia obecnie odpowiedniej wiedzy na temat równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji, a tym samym przygotowania do funkcjonowania w społeczeństwie wielokulturowym. Do podjęcia działań w tym kierunku obliguje 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. Prace nad dokumentem „Polityka migracyjna Polski” stwarzają szansę, aby to zmienić.

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627), wyrażam nadzieję, iż Pan Minister zechce zapoznać się ze sformułowanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich wnioskami oraz przedstawić stanowisko w odniesieniu do poszczególnych zagadnień. Liczę, że niniejsze wystąpienie stanowić też będzie przesłankę do szerszej dyskusji mającej na celu rozwiązanie wskazanych problemów w przyszłej polityce migracyjnej Polski.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/