

Warszawa, 20 lipca 2021 r.

**Anna Chmielewska**  
Członkini Zarządu  
Koordynatorka Centrum Pomocy Cudzoziemcom

**Pan**  
**Bartosz Grodecki**  
Podsekretarz Stanu  
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych  
i Administracji

Szanowny Panie Ministrze,

W imieniu Fundacji Ocalenie, przekazuję poniżej komentarz do uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022”.

Na wstępie przedstawię dwie uwagi o charakterze ogólnym, dotyczące charakteru dokumentu oraz odnotowanych braków metodologicznych i treściowych.

### **1. Niejasny charakter dokumentu**

Zgodnie z uzasadnieniem przedstawionym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, „Polityka migracyjna Polski - kierunki działań 2021-2022” ma pełnić funkcję dokumentu strategicznego. Z założenia dokumenty strategiczne powinny służyć podejmowaniu i realizowaniu działań w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej w ramach prowadzonej polityki rozwoju oraz powinny zawierać podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wybranym obszarze (zgodnie ze znowelizowaną Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Jednocześnie

Fundacja Ocalenie

ul. Krucza 6/14a, 00-537 Warszawa, tel.: (+48) 22 828 04 50

[www.ocalenie.org.pl](http://www.ocalenie.org.pl), e-mail: [biuro@ocalenie.org.pl](mailto:biuro@ocalenie.org.pl)

BNP Paribas Bank Polska S.A. 53 1750 0009 0000 0000 2156 5539

strategia powinna zawierać: wnioski z diagnozy, zidentyfikowane potencjały i problemy rozwoju, wyzwania oraz cele strategiczne, oczekiwane rezultaty wraz ze wskaźnikami ich osiągnięcia, system realizacji strategii, określenie ram finansowych oraz potencjalnych źródeł finansowania. Przedstawiony dokument, nie spełnia założeń dokumentu strategicznego w wielu z wyżej wymienionych punktów, co zostanie wykazane w dalszej części pisma. Wątpliwości co do usytuowania w porządku prawnym „Polityki migracyjnej Polski”, potęguje także nazwanie owego dokumentem wykonawczym. Nie jest przy tym wskazane, wobec którego z aktów nadrzędnych miałby on mieć charakter wykonawczy, a sama treść dokumentu to przede wszystkim postulaty, propozycje oraz wskazywanie możliwości podejmowania działań, często bez dookreślenia podmiotu odpowiadającego za ich wykonanie.

## **2. Istotne braki metodologiczne i treściowe dokumentu**

Za najistotniejsze braki metodologiczne i treściowe omawianego dokumentu uznać należy: brak określenia ram finansowych proponowanych rozwiązań; brak określenia zasad monitorowania i ewaluacji proponowanych rozwiązań; pominięcie kwestii osób bezpieczeństwa.

W procesie tworzenia dokumentu o charakterze strategicznym szczególnie istotnym etapem prac jest diagnoza potrzeb i analiza zastanej sytuacji prawnej i społecznej. Przedstawiony w grudniu 2020 r. dokument „Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego”, który wraz z dokumentem „Polityka migracyjną Polski – kierunki działań 2021-2022” ma stanowić spójny system polityki migracyjnej kraju, ma wiele braków. W odniesieniu do tego tematu, diagnoza potrzeb powinna obejmować potrzeby państwa polskiego oraz potrzeby osób migrujących - zgodnie z założeniem tworzenia polityk, którym jest dbałość o mieszkańca/nkę społeczności lokalnej, regionu, kraju, który/a osiedli się w Polsce, a z czasem otrzyma również obywatelstwo. Zaproponowana przez międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji diagnoza ma wiele luk, a proces konsultacji społecznych, przeprowadzonych w odniesieniu do niej, budzi wątpliwości co do zasadności nazywania go procesem konsultacyjnym. Proces konsultacji społecznych powinien mieć charakter otwarty - tak aby

Fundacja Ocalenie

ul. Krucza 6/14a, 00-537 Warszawa, tel.: (+48) 22 828 04 50

[www.ocalenie.org.pl](http://www.ocalenie.org.pl), e-mail: [biuro@ocalenie.org.pl](mailto:biuro@ocalenie.org.pl)

BNP Paribas Bank Polska S.A. 53 1750 0009 0000 0000 2156 5539

zainteresowane strony miały możliwość wypowiedzieć się w przedmiotowej sprawie. Konsultowanie omawianego dokumentu nie odbywało się w taki sposób. Dodatkowo, część postulatów organizacji, które zostały poproszone o opinię, nie została uwzględniona. Diagnoza, która ma być podstawą tworzenia polityki migracyjnej, powinna obejmować badanie potrzeb przeprowadzone na szeroką skalę, z wykorzystaniem danych zastanych oraz zebranych specjalnie na potrzeby diagnozy. Należy również pochylić się nad aktami prawnymi regulującymi funkcjonowanie cudzoziemców/ek w Polsce, sprawdzić ich zasadność i poziom wewnętrznej spójności oraz uwzględnić wnioski z praktyki i doświadczenia cudzoziemców oraz instytucji publicznych i pozarządowych w badanych kwestiach.

Polityka migracyjna Polski w wymiarze strategicznym powinna tworzyć ramy innych polityk publicznych w zakresie funkcjonowania osób migrujących. Niemożliwe jest stworzenie tego dokumentu bez ram finansowych oraz odniesienia do możliwych źródeł finansowania proponowanych działań. Podobnie zasady prowadzenia regularnego monitoringu i ewaluacji powinny być jasno i konkretnie określone, co umożliwiłoby dalsze ulepszanie polityki migracyjnej na podstawie wniosków z działań już prowadzonych.

W zaproponowanym dokumencie brakuje również obszaru dot. bezpieczeństwa. Zdaję sobie sprawę, że Polska do tej pory nie ratyfikowała umów międzynarodowych dot. osób bezpieczeństwa - nie powinno to jednak stanowić przeszkody do zajmowania się tym tematem, szczególnie w kontekście wzrostu migracji w naszym kraju, której konsekwencją jest również wzrost liczby osób bezpieczeństwa, wśród których są także dzieci.

W dalszej części odniosę się kolejno do poszczególnych tematów, poruszonych w omawianym dokumencie.

## **1. Legalna migracja**

Fundacja Ocalenie

ul. Krucza 6/14a, 00-537 Warszawa, tel.: (+48) 22 828 04 50

[www.ocalenie.org.pl](http://www.ocalenie.org.pl), e-mail: [biuro@ocalenie.org.pl](mailto:biuro@ocalenie.org.pl)

BNP Paribas Bank Polska S.A. 53 1750 0009 0000 0000 2156 5539

Prawo do zmiany miejsca zamieszkania jest prawem człowieka. Państwa mają obowiązek, wynikający także z umów międzynarodowych, tworzenia warunków do godnego życia osobom migrującym. Dążenie do zapobiegania nadużyciom i negatywnym konsekwencjom legalnej migracji, które zgodnie z treścią dokumentu ma być jednym z jego celów, powinno zakładać uproszczenie procedur legalizacyjnych, tak aby w sposób jasny i przejrzysty regulowały zasady otrzymywania przez osoby migrujące dokumentów pobytowych. Tymczasem omawiany dokument skupia się na dookreśleniu obszarów geograficznych, z których migracja do Polski jest pożądana. Takie podejście nosi znamiona dyskryminacji ze względu na pochodzenie, stoi w sprzeczności z zasadą wolności przemieszczania się, a w przypadku osób uciekających przed prześladowaniem, także z prawem do ubiegania się o ochronę międzynarodową. Nie jest zrozumiałe również tworzenie preferencji geograficznych dla krajów partnerstwa wschodniego - szczególnie że, zgodnie ze statystykami Urzędu do Spraw Cudzoziemców, piątą i szóstą najliczniejszą grupą cudzoziemców w Polsce są obywatele kolejno Wietnamu i Indii, krajów, które do partnerstwa nie należą.

Zapewnienie wśród osób migrujących do Polski udziału profesjonalistów o wysokich kwalifikacjach oraz robotników wykwalifikowanych, postulowane w omawianym dokumencie jako pożądane zjawisko, wydaje się nie brać pod uwagę rzeczywistego charakteru migracji do Polski, w szczególności tej z krajów partnerstwa wschodniego. Profesjonaliści o wysokich kwalifikacjach stanowią niewielki procent migrujących do Polski, podobnie jest z wykwalifikowanymi robotnikami. Potencjalnym rozwiązaniem tego problemu jest tworzenie osobom migrującym już w Polsce warunków do podnoszenia kompetencji zawodowych, a także zapewnienie dostępu do wsparcia socjalnego, zwiększającego poczucie bezpieczeństwa osób migrujących. Pomysły dotyczące ułatwienia podnoszenia kwalifikacji oraz dostępu do świadczeń socjalnych pojawiają się wprawdzie w dokumencie, ale niestety bez wskazania, w jaki sposób miałyby to nastąpić. Wdrożenie takich zmian dotyczy dwóch dużych obszarów funkcjonowania państwa: pomocy społecznej oraz zatrudnienia i wiąże się z

Fundacja Ocalenie

ul. Krucza 6/14a, 00-537 Warszawa, tel.: (+48) 22 828 04 50

[www.ocalenie.org.pl](http://www.ocalenie.org.pl), e-mail: [biuro@ocalenie.org.pl](mailto:biuro@ocalenie.org.pl)

BNP Paribas Bank Polska S.A. 53 1750 0009 0000 0000 2156 5539

koniecznością nowelizacji szeregu aktów prawnych. Nie jest możliwe dokonanie takiej zmiany bez szczegółowych planów, w tym legislacyjnych i finansowych.

Szczególnie istotne w zapewnieniu legalności i bezpieczeństwa migracji jest dbanie o legalne zatrudnienie osób migrujących. Dokument odnosi się do nadużyć wobec cudzoziemców zatrudnionych przez agencje zatrudnienia i nieformalnych pełnomocników. Źródłem problemu nie są jednak agencje zatrudnienia lub nieformalni pełnomocnicy, a system prawny, który jest niedostosowany do potrzeb osób migrujących, sami pracodawcy, którzy zatrudniają nielegalnie osoby migrujące, wykorzystując ich nieznajomość prawa lub języka oraz niewydolność państwowych instytucji kontroli nad rynkiem pracy.

## 2. “Nielegalna” migracja (nieregularna migracja)

Odnosząc się do tego obszaru, chcę zwrócić uwagę na język dokumentu: migracja nie jest nielegalna, prawo do przemieszczania się jest prawem człowieka. Może natomiast odbywać się w sposób nieuregulowany prawnie - na określenie migracji tego rodzaju można używać terminu “nieregularna migracja”. Wskazuje on na wynikające z tego rodzaju migracji wyzwania, nie sugerując jednocześnie przestępczego charakteru zjawiska i nie stygmatyzując osób, które w taki sposób migrują.

Zawarta w dokumencie propozycja przeniesienia w całości procedury powrotowej do Straży Granicznej, w tym przeniesienie instancji odwoławczej z Urzędu do Spraw Cudzoziemców do Straży Granicznej, która to wydaje decyzję w I instancji, przeczy zasadzie instancyjności, usuwa z postępowania element niezależnej weryfikacji wydawanych decyzji oraz może stanowić zagrożenie dla bezstronności postępowania administracyjnego.

Zawarte w dokumencie propozycje dopuszczają orzekanie o nakazie opuszczenia terytorium RP w decyzji administracyjnej odmawiającej udzielenia ochrony

Fundacja Ocalenie

ul. Krucza 6/14a, 00-537 Warszawa, tel.: (+48) 22 828 04 50

[www.ocalenie.org.pl](http://www.ocalenie.org.pl), e-mail: [biuro@ocalenie.org.pl](mailto:biuro@ocalenie.org.pl)

BNP Paribas Bank Polska S.A. 53 1750 0009 0000 0000 2156 5539

międzynarodowej, co jest pogwałceniem prawa do sądu osób, które otrzymują negatywną decyzję dot. ochrony międzynarodowej.

### **3. Ochrona cudzoziemców**

W całym punkcie dot. ochrony cudzoziemców wymiennie stosowane są terminy azyl i ochrona międzynarodowa, podczas gdy te dwa określenia w polskim systemie prawnym dotyczą dwóch różnych procedur oraz dwóch różnych statusów pobytowych. Stosowana obecnie w Polsce terminologia może być myląca, bo różni się od terminologii angielskiej, powszechnie używanej przez osoby chcące złożyć wnioski o ochronę międzynarodową. Ta rozbieżność bywa przyczyną pomyłek także oficerów/ek Straży Granicznej w sytuacji, gdy osoba starająca się o ochronę międzynarodową używa angielskiego terminu "asylum". W takich sytuacjach zdarza się, że oficerowie SG odbierają od osoby wnioski o azyl polityczny, mimo że intencją osoby było staranie się o ochronę międzynarodową. Aby unikać takich pomyłek, warto ujednoczyć terminologię oraz stosować ją konsekwentnie.

Dokument wskazuje także na potrzebę przeanalizowania możliwości prawnych oraz zaprojektowania rozwiązań, które ograniczyłyby lub wyeliminowały możliwość składania przez osobę, która otrzymała negatywną decyzję w postępowaniu o udzielenie ochrony międzynarodowej, kolejnych wniosków o ochronę, o ile nie wnoszą one nowych, istotnych informacji, które mogłyby stać się podstawą do weryfikacji wcześniej wydanych decyzji. Tymczasem przyczyna tego typu działania osób poszukujących ochrony wynika przede wszystkim z tego, że na etapie postępowania sądowego (odwoławczego) osobom starającym się o ochronę nie przysługuje pomoc socjalna. Rozpoczynają więc one kolejną procedurę uchodźczą, aby mieć środki na utrzymanie siebie i rodziny. Rozwiązaniem tego problemu byłoby więc przedłużenie okresu wypłacania świadczenia socjalnego oraz prawa do opieki zdrowotnej również na czas trwania postępowania sądowego.

Fundacja Ocalenie

ul. Krucza 6/14a, 00-537 Warszawa, tel.: (+48) 22 828 04 50

[www.ocalenie.org.pl](http://www.ocalenie.org.pl), e-mail: [biuro@ocalenie.org.pl](mailto:biuro@ocalenie.org.pl)

BNP Paribas Bank Polska S.A. 53 1750 0009 0000 0000 2156 5539

Przy okazji omawiania tego zagadnienia warto wskazać, że wysokość świadczeń pieniężnych wypłacanych w trakcie procedury uchodźczej, tak dla osób pozostających w ośrodkach dla cudzoziemców jak i poza nimi, pozostaje niezmienna od kilku lat. Świadczenia nie są waloryzowane nawet o wskaźnik inflacji. Tymczasem osoby w procedurze uchodźczej, pracujące często w gastronomii czy usługach, szczególnie mocno odczuły skutki pandemii COVID-19 oraz lockdownów. W połączeniu ze wzrostem cen powoduje to, że utrzymanie rodziny za środki pieniężne wypłacane przez UdSC, staje się niemożliwe.

#### **4. Integracja cudzoziemców**

Pozytywnie oceniam ujęcie w dokumencie potrzeby tworzenia systemu wsparcia integracyjnego dla cudzoziemców/ek niebędących beneficjentami ochrony międzynarodowej w Polsce. Warto zwrócić jednak uwagę, że system ów powinien być określony ramami ogólnokrajowymi oraz powinien znajdować odzwierciedlenie w budżetach jednostek administracji publicznej.

Skuteczność prointegracyjnych rozwiązań systemowych w obszarze edukacji w mniejszym stopniu zależy od kompetencji kadry (choć oczywiście także jest to istotny element), w większym natomiast od możliwości finansowych gmin, które są odpowiedzialne za działania integracyjne w szkołach. Obecny system, choć nieidealny, mógłby się sprawdzać, gdyby gminy miały środki na działania w nim zaprojektowane. Niestety, w związku z brakiem środków, działania te, szczególnie poza największymi ośrodkami miejskimi, często w ogóle nie są prowadzone.

#### **5. Migracje Polaków**

Życzyłabym sobie, aby postulowana w dokumencie potrzeba zapewnienia polskim obywatelom żyjącym poza krajem maksymalnej opieki i ochrony, przeciwdziałanie ich dyskryminacji i naruszeniom należnych im praw oraz zapobieganie nadużyciom ze strony pracodawców i pośredników, w tym zjawisku handlu ludźmi, była równie

Fundacja Ocalenie

ul. Krucza 6/14a, 00-537 Warszawa, tel.: (+48) 22 828 04 50

[www.ocalenie.org.pl](http://www.ocalenie.org.pl), e-mail: [biuro@ocalenie.org.pl](mailto:biuro@ocalenie.org.pl)

BNP Paribas Bank Polska S.A. 53 1750 0009 0000 0000 2156 5539

istotna dla polskich władz w odniesieniu do osób migrujących do Polski, a podstawą dla polityki migracyjnej był szacunek do drugiego człowieka.

## 6. Europejski wymiar polityki migracyjnej

Zwracam uwagę, że solidarność europejska w obszarze migracji ma wiele wymiarów, a zawężanie jej do delegowania pracowników/czek Straży Granicznej do krajów, które przyjmują największą liczbę osób poszukujących schronienia w Europie, jest ograniczające. Istnieją również inne obszary w ramach działań solidarnościowych, na które zabrakło przestrzeni w komentowanym dokumencie, w tym w szczególności odniesienia do procesu relokacji.

We wstępie do “Polityki migracyjnej Polski” napisano : “(...) polityka migracyjna musi być polityką publiczną, akceptowaną i realizowaną nie tylko przez podmioty rządowe, ale i samorządowe oraz społeczne”. Chętnie podpisałabym się pod tym postulatem, bo uważam że stworzenie takiej polityki jest możliwe i pożądane. Jednak przedstawiany projekt ma zbyt wiele istotnych braków, aby mógł być za taki uważany.

Z poważaniem,

Fundacja Ocalenie

ul. Krucza 6/14a, 00-537 Warszawa, tel.: (+48) 22 828 04 50

[www.ocalenie.org.pl](http://www.ocalenie.org.pl), e-mail: [biuro@ocalenie.org.pl](mailto:biuro@ocalenie.org.pl)

BNP Paribas Bank Polska S.A. 53 1750 0009 0000 0000 2156 5539