



Lublin, 20 lipca 2021 r.

Sygn. IPP-TS-8/7/2021

Szanowny Pan
Bartosz Brodecki
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i
Administracji
e-mail: dep.prawny@mswia.gov.pl

Szanowny Panie Ministrze,

Uprzejmie dziękujemy za przesłanie do konsultacji projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022” (DP-WLM-0231-84/2021/MM). W przyszłości chętnie włączymy się w opracowywanie koncepcji tego typu dokumentów programowych nawet na wcześniejszym etapie ich opracowywania. Po zapoznaniu się z projektem chcielibyśmy przedstawić do niego kilka uwag, wnosząc o rozważenie ich uwzględnienia.

1. „Skuteczne zarządzanie z poziomu centralnego procesem legalizacji pobytu (postępowania administracyjne, polityka informacyjna, obsługa klienta) oraz ujednolicenie interpretacji prawa”

W naszej opinii, wynikającej z wieloletniej praktyki pomocy prawnej cudzoziemcom w zakresie postępowań legalizacyjnych, zarządzanie z poziomu centralnego może nie być w pełni skuteczne. Niejednokrotnie spotkaliśmy się z problemem w kontakcie z organem z tzw. poziomu lokalnego – np. infolinia, która nie odpowiada; brak możliwości kontaktu na poszczególne numery telefonów pracowników urzędów wojewódzkich. W konsekwencji, uważamy, że centralizacja obsługi klienta może jedynie pogorszyć obecną sytuację. Zarządzanie lokalne daje znacznie więcej możliwości kontaktu pomiędzy organem, a cudzoziemcem, choć w obecnej sytuacji nawet ono nie jest bez wad.

2. „Zapobieganie segmentacji rynku pracy oraz nadmiernej koncentracji cudzoziemców w zawodach i branżach niewymagających wysokich kwalifikacji”

Powyższe może prowadzić do nadużyć ze strony tzw. agencji rekruterskich. W obecnym stanie prawnym istnieje możliwość wstrzymania wydawania zezwoleń dla konkretnych



zawodów w przypadku stwierdzenia przez właściwego wojewodę, że w danym zawodzie jest już „wystarczająca” liczba cudzoziemców. Działalność „pseudo-rekruterów” może skutkować wstrzymaniem wydawania przez właściwego wojewodę zezwoleń, co skutecznie uniemożliwi rzeczywiste podjęcie zatrudnienia.

3. „Zapobieganie zagrożeniom związanym z dostępem cudzoziemskich pracowników i studentów do ekskluzywnej wiedzy, technologii, obiektów istotnych z punktu widzenia państwa”

Powyższe założenie budzi nasz niepokój, gdyż może prowadzić do faktycznej dyskryminacji z uwagi na obywatelstwo, podczas gdy w dziedzinie nauki nie powinno mieć znaczenia pochodzenie, narodowość czy węzeł prawny między państwem a obywatelem, tzw. obywatelstwo. Wręcz przeciwnie, w pierwszej kolejności należy mieć na uwadze wiedzę, doświadczenie i umiejętności cudzoziemca. Nasze wątpliwości budzi także ewentualny sposób, w jaki ustawodawca planuje zapobiegać zagrożeniom związanym z dostępem cudzoziemców do wiedzy, technologii, obiektów istotnych z punktu widzenia państwa.

4. „Lepszemu monitorowaniu efektów prowadzonych działań posłuży wprowadzenie wymogu sporządzania przez realizatorów programów sprawozdań z postępów cudzoziemców i przekazywania ich wojewodzie a następnie do ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego”

Sporządzanie dodatkowych sprawozdań przez realizatorów programów integracyjnych z tzw. postępów cudzoziemców w zakresie programów, z których korzystają może spowodować efekt odmienny od tego, który zakłada ustawodawca. Praktyka ta przysporzy jedynie zbędną pracę realizatorom programów integracyjnych, którzy zamiast skoncentrowania się na pracy z cudzoziemcami będą zmuszeni poświęcić dodatkowy czas na czynności sprawozdawcze. Powyższe zwiększy jedynie poziom biurokracji w zakresie pomocy integracyjnej cudzoziemcom.

5. „Bardzo ważne jest wypracowywanie rozwiązań dotyczących integracji w toku szerokich konsultacji, uwzględniających rolę nie tylko administracji rządowej, lecz również samorządu terytorialnego i społeczeństwa obywatelskiego”

Niezrozumiałym jest powyższe założenie, gdyż w obecnym stanie faktycznym to właśnie społeczeństwo obywatelskie (głównie organizacje pozarządowe) są tym podmiotami, które realizują większość programów integracyjnych dla cudzoziemców, bardzo często we współpracy z samorządem terytorialnym. Na pewno należałoby rozważyć zdecydowanie większe zaangażowanie administracji rządowej w programy integracyjne dla cudzoziemców, w szczególności zaangażowanie finansowe. Priorytetowo należałoby rozważyć zwiększenie oferty bezpłatnych kursów języka polskiego finansowanych ze środków rządowych.



6. „Należy wypracować procedury szybkiej wymiany informacji o osobach, które nadużyły Karty Polaka, np. niezwłocznego powiadamiania właściwych organów administracyjnych o wydaniu decyzji zobowiązującej cudzoziemca do powrotu, w celu wszczęcia odpowiednich postępowań administracyjnych.”

W naszej opinii, jeżeli przez „wszczęcie odpowiednich postępowań administracyjnych” ustawodawca rozumie postępowanie w zakresie cofnięcia zgody na wydanie Karty Polaka, to powyższe zmiany mogą naruszać *ratio legis* przepisów dotyczących Karty Polaka. Po pierwsze, Karta Polaka jest wydawana osobom mającym potwierdzone korzenie polskie. A zatem co do zasady, pozbawienie cudzoziemca Karty Polaka może nastąpić jedynie z uwagi na tzw. bezpieczeństwo lub obronność państwa bądź w przypadku, gdy okaże się, że w trakcie ubiegania się o jej wydanie podał nieprawdziwe dane lub fakty albo posłużył się sfałszowanym dokumentem. Ustawodawca nie powinien pozbawiać cudzoziemca Karty Polaka ze względu na wydanie decyzji o zobowiązaniu do powrotu, gdyż będzie to prowadzić do szerokich nadużyć w tym zakresie. Przykładowo, to może oznaczać, że jeżeli student, który w Polsce podjął studia na podstawie wizy wydanej w związku z posiadaniem Karty Polaka, przekroczy okres pobytu o 1 lub 2 dni ważności wizy, to doręczona zostanie mu decyzja o zobowiązaniu do powrotu, która spowoduje wszczęcie postępowania w zakresie cofnięcia Karty Polaka. Powyższa sytuacja nie ma żadnego związku z *ratio legis* przepisów dotyczących wydawania Karty Polaka. W konsekwencji będzie prowadzić do wielu nadużyć w tym zakresie.

7. „Poprawa efektywności systemu powrotowego w odniesieniu do osób, którym odmówiono w Polsce ochrony międzynarodowej”

Z naszego doświadczenia w reprezentowaniu cudzoziemców w postępowaniach powrotowych i w postępowaniach w przedmiocie udzielenia ochrony międzynarodowej wynika, że wykonywanie ostatecznych w trybie administracyjnym decyzji powrotowych niejednokrotnie odbywa się mimo wciąż trwającego postępowania ze skargi na te decyzje przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym lub Naczelny Sąd Administracyjny. Wykonanie decyzji o zobowiązaniu do powrotu, co do której nie wypowiedział się jeszcze WSA lub NSA, wiąże się z naruszeniem praw strony do skutecznego środka prawnego. W przypadku uchylecia decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców lub Komendanta Palcówki lub Oddziału Straży Granicznej przez WSA bądź podjęcie analogicznego rozstrzygnięcia przez NSA wobec decyzji o zobowiązaniu do powrotu, która została wykonana uniemożliwi skorzystanie przez cudzoziemca z jego praw jako strony postępowania, gdyż będzie już przebywać poza terytorium RP.

Warto również w tym miejscu podkreślić obowiązek przestrzegania przez Organy Straży Granicznej na odcinku granicy polsko-białoruskiej ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nawet wobec cudzoziemcom przekraczającym granicę wbrew przepisom prawa.



Praktyka obecna skoncentrowana jest na jak najszybszym wydaleniu cudzoziemców. Pierwszym obowiązkiem SG jest przyjęcie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej a nie - jak dzieje się obecnie – wszczęcie postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu.

8. „Usprawnieniu postępowań posłuży przekazanie Komendantowi Głównemu Straży Granicznej – organowi odpowiedzialnemu za realizację powrotów cudzoziemców – dotychczasowych uprawnień Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców w zakresie rozpatrywania odwołań cudzoziemców od decyzji organu I instancji w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu oraz w sprawach pokrewnych, np. udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych”

Wątpliwości budzi sformułowanie „usprawnienie postępowań”. Nie do końca zrozumiałym wydaje się być cel przyświecający zaplanowanym zmianom – czy chodzi jedynie o skrócenie okresu rozpatrywania odwołania od decyzji w przedmiocie zobowiązania do powrotu wydanej przez Komendanta Placówki lub Oddziału Straży Granicznej.

Przekazanie dotychczasowych uprawnień Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców w zakresie rozpatrywania odwołań cudzoziemców od decyzji organu I instancji w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu Komendzie Głównej SG może prowadzić do naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Uwagi w tej sprawie zostały przekazane Panu Ministrowi przy okazji opiniowania nowelizacji przepisów ustawy o cudzoziemcach (sygn. DP-WLM-0231-58/2021/MM z dnia 24.06.2021 r.). W pełni te uwagi podtrzymujemy.

9. „W celu zwiększenia efektywności systemu powrotów konieczne jest ściślejsze powiązanie działań w obszarze ochrony międzynarodowej i powrotów poprzez zintensyfikowanie współpracy pomiędzy właściwymi organami. Wskazane jest też wprowadzenie ułatwień proceduralnych polegających na orzekaniu o nakazie opuszczenia terytorium RP w decyzji administracyjnej odmawiającej udzielenia ochrony międzynarodowej”

Wskazana w tym punkcie zmiana miałaby fundamentalny charakter. Nie jesteśmy pewni czy będzie ona zgodna z prawem europejskim. Wydaje się, że jej wdrożenie musiałoby prowadzić do przeniesienia na organ wydający decyzje w sprawie zobowiązania do powrotu obowiązku zbadania przesłanek do wydania zezwolenia na pobyt ze względów humanitarnych. Ponadto w/w zmiana może prowadzić do rzeczywistego uniemożliwienia złożenia przez cudzoziemca kolejnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej z uwagi na zaistnienie nowych okoliczności w sprawie. Niejednokrotnie reprezentowaliśmy cudzoziemców składających kolejne wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, które następnie były uznawane przez Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców za dopuszczalne z uwagi na zaistnienie nowych okoliczności w sprawie. Gdyby w decyzji administracyjnej w przedmiocie odmowy udzielenia ochrony międzynarodowej orzekano o nakazie opuszczenia terytorium RP cudzoziemcy prawdopodobnie straciliby prawo do złożenia kolejnego wniosku.

10. „Zapobieganie opóźnieniu wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu poprzez wielokrotne składanie kolejnych wniosków o objęcie ochroną.”

Powyższe stwierdzenie wydaje się być co najmniej oparte na błędnych założeniach, gdyż składanie kolejnych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej nie prowadzi do opóźnienia wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu. Zjawisko konieczności składania kolejnych wniosków wiąże się raczej z niewydolnością Departamentu Legalizacji Pobytu UDSC i pozbawienia cudzoziemców w okresie oczekiwania na wydanie ostatecznej i prawomocnej decyzji powrotowej jakichkolwiek świadczeń. Jesteśmy przekonani, że cudzoziemcy nie uciekaliby się do składania trzeciego czy czwartego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce, gdyby w okresie oczekiwania na wydanie decyzji w II Instancji postępowania powrotowego bądź postępowania przed sądami administracyjnymi przysługiwałyby im jakiegokolwiek świadczenia socjalne lub mieliby prawo do podjęcia zatrudnienia.

Obecny system (samo postępowanie powrotowe od momentu jego wszczęcia przez Organ SG do momentu zakończenia kontroli sądu administracyjnego dość często trwa 3-5 lat) sam zmusza cudzoziemców do korzystania z pomocy socjalnej (DPS UDSC) przeznaczonej dla inne kategorii osób i uniemożliwia przez bardzo długi czas podejmowanie przez cudzoziemców legalnej pracy zarobkowej. Wydaje się, że właśnie to byłoby bardzo potrzebnym *novum*, gdyby z powodów humanitarnych zezwolić cudzoziemcom po złożeniu odwołania od decyzji o zobowiązaniu do powrotu na podejmowanie legalnego zatrudnienia. Patologiczne natomiast wydaje się niezauważanie przez decydentów obowiązywania niehumanitarnych obecnych rozwiązań, a nie nadużywanie pomocy socjalnej przez osoby korzystające ze swoich konstytucyjnych praw do postępowania dwuinstancyjnego i kontroli sądowej decyzji administracyjnych w procedurach powrotowych.

11. Kilka uwag końcowych

W pełni podtrzymujemy wszystkie wnioski *de lege ferenda* złożone przy okazji opiniowania projektu nowelizacji ustawy o cudzoziemcach (pismo DP-WLM-0231-58/2021/MM z dnia 24.06.2021 r.). Nowelizowane przepisy w wielu miejscach znacząco pogarszają sytuację prawną migrantów, co budzi nasz poważny niepokój.

Chcielibyśmy również zwrócić uwagę na długotrwałe postępowania w przedmiocie udzielenia przez wojewodę zezwolenia na pobyt. Kwestia niejednokrotnie była przedmiotem postępowań przed sądami administracyjnymi, które uznały, że organ naruszył obowiązujące przepisy poprzez zbyt długi okres rozpatrywania wniosków. W naszej opinii należy również podjąć kroki, by rozwiązać problem dostępu do rynku pracy przez cudzoziemców będących stroną postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę.



Końcowo, chcielibyśmy zauważyć, że przyjmowanie krótkoterminowej (dwuletniej) polityki migracyjnej bez długotrwałej strategii migracyjnej (zwłaszcza w połowie okresu, którego ta polityka dotyczy) nie jest najbardziej efektywnym sposobem wydawania pieniędzy podatników. W przyszłości jesteśmy gotowi włączyć się w prace nad opracowywaniem założeń strategii/polityki migracyjnej, a nie tylko ich opiniowaniem po ich przygotowaniu.

Instytut na rzecz Państwa Prawa realizuje obecnie dwa projekty („Migrants have right to have rights” oraz „Państwo – NGOsy – Cudzoziemcy: Monitoring wdrażania ustawowej pomocy prawnej”) finansowane z Programu Krajowego EOG „Aktywni Obywatele”. Ich celem jest działanie na rzecz kształtowania w Polsce polityki w obszarze azylu i imigracji zgodnej z art. 67 TFUE, uwzględniającej ochronę praw podstawowych i sprawiedliwej wobec obywateli państw trzecich. Ufamy, że przygotowanie opinii w sprawie przedkładanego do konsultacji projektu uchwały Rady Ministrów, choć trochę się do osiągnięcia tego celu przyczyni.

Z poważaniem,

Dr Tomasz Sieniow, Prezes Zarządu Fundacji