

BEZPIECZNA MIGRACJA = BEZPIECZNE PAŃSTWO

Komentarz ekspertów
do planowania strategii migracyjnej

Premier Donald Tusk zapowiedział ogłoszenie wieloletniej strategii migracyjnej w sobotę, 12 października br. Podczas konferencji prasowej przedstawił ją jako „narzędzie do walki z nielegalną migracją” i stwierdził, że będzie z niej wynikała „potrzeba zmian paradygmatu [migracyjnej] polityki europejskiej”. Spodziewamy się także, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji upubliczni wyniki badania ankietowego, które miały stanowić podstawę dla prac nad tym dokumentem. Z zapowiedzi Premiera oraz dotychczasowych wypowiedzi medialnych Macieja Duszczyka, Podsekretarza Stanu w MSWiA, wynika, że podstawową wartością, która legnie u podstaw polityki migracyjnej państwa, będzie bezpieczeństwo.

Trudno tej wartości nie podzielać. Chcemy, aby Polska była bezpiecznym, demokratycznym państwem prawa, w którym szanowane są wynikające z międzynarodowych zobowiązań prawa człowieka.

Obserwując trwający od kilku lat kryzys humanitarny na granicy polsko-białoruskiej, a zwłaszcza toczącą się wokół niego debatę publiczną, zdominowaną przez narrację poprzedniego i obecnego rządu, obawiamy się, że „bezpieczeństwo” będzie jednak przez władze instrumentalizowane i zostanie wykorzystane do uzasadniania strategii, a potem prawa, które będą radykalne w podejściu do migracji lub wprost antymigranckie. Być może stanie się tak przy poparciu większości społeczeństwa, którego nastroje i poglądy, niechętnie migracji, podsycane są tą samą, nieodpowiedzialną narracją rządu i jego poszczególnych ministrów.

Chcemy zwrócić uwagę, że strategia migracyjna musi odważnie podejść do wyzwań związanych z polityką integracyjną, ze szczególnym uwzględnieniem roli lokalnych wspólnot przyjmujących obcokrajowców. Standardem, który powinien określać tę politykę, musi być wizja społeczeństwa demokratycznego, w którym wszyscy mieszkańcy, bez względu na pochodzenie, będą korzystać z prawa do kształtowania zasad, na jakich społeczeństwo to funkcjonuje. Domagamy się w tym zakresie ścisłej współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, które zbudowały swoje doświadczenie realizując w praktyce działania integracyjne dla cudzoziemek i cudzoziemców w Polsce. Trzeba zdać sobie sprawę z wyzwań i skali zagrożeń, jakie niosą ze sobą wszelkie zaniedbania w realizacji takiej wizji (choćby w dostępie do edukacji czy naruszeniach praw pracowniczych migrantek i ich dostępu do rynku pracy). Wykluczenie osiedlających się w Polsce migrantów z procesu kształtowania społeczności, w której żyją (czy to na poziomach lokalnych, czy centralnym) może generować podziały społeczne, a te, w dłuższej perspektywie, mogą prowadzić do fiaska polityk migracyjnych i konfliktów.

Jesteśmy zaskoczeni nagłą zapowiedzią Premiera. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się w Polsce zagadnieniami migracyjnymi (m.in. organizacje pomagające na pierwszej linii osobom przymusowo przesiedlonym z wojennych terenów Ukrainy oraz organizacje wyręczające państwo w udzielaniu pomocy humanitarnej na granicy polsko-białoruskiej) nie zostały włączone w prace nad przygotowaniem strategii, a nasz głos nie został nawet wysłuchany. Apelujemy, by wiedza i doświadczenia zebrane podczas lat naszej pracy były realnie wzięte pod uwagę i wykorzystane przez polskie państwo. Helsińska Fundacja Praw Człowieka chce także bardzo wyraźnie przypomnieć, że polityka migracyjna powinna opierać się na prawach człowieka i regulować migracje w sposób bezpieczny tak dla społeczeństwa przyjmującego, jak dla migrantów, w zgodzie z przepisami prawa i wartościami demokratycznymi.

1. PRIORYTET: NAPRAWIĆ PRAWO

Strategia migracyjna państwa, które jest świadome nieuchronności migracji, jej znaczenia, wyzwań i korzyści z niej płynących, musi opierać się na stabilnym filarze prawa. To prawo jest podstawowym instrumentem regulowania migracji. Prawo to, jeśli ma być skuteczne, musi być niepodważalne pod względem zgodności z Konstytucją RP oraz aktami wiążącego Polskę prawa międzynarodowego.

Reakcja państwa na kryzys humanitarny, która narusza podstawowe standardy, godzi przede wszystkim w samych migrantów, ich prawa i wolności, ale także destabilizuje i utrudnia pracę służb i organów państwa. Państwo, które łamie swoje prawa, jest państwem słabym i nieskutecznym, a działania jego przedstawicieli są kwestionowane przez sądy krajowe i międzynarodowe Trybunały (Europejski Trybunał Praw Człowieka czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej), co w efekcie może się także wiązać z odpowiedzialnością karną funkcjonariuszy publicznych czy to z tytułu przekroczenia uprawnień czy niedopełnienia obowiązków.

Z tego powodu państwo nie powinno budować skutecznej strategii migracyjnej na bazie wadliwych przepisów prawa. Tymczasem takie właśnie przepisy obowiązują w Polsce od sierpnia 2021 r. Na tych przepisach, czyli § 3 ust. 2b tzw. Rozporządzenia Granicznego i art. 303b ustawy o cudzoziemcach, opiera się reakcja państwa polskiego na kryzys migracyjny i humanitarny na granicy. Wadliwość tych przepisów została wielokrotnie potwierdzona w prawomocnych orzeczeniach sądów administracyjnych, a mimo to nie zostały one uchylone ani zmienione. Rząd przyzwala na to, aby nadal były stosowane, bez względu na konsekwencje, jakie niesie to dla samych migrantów oraz dla funkcjonariuszy państwa, którzy przepisy te nadal traktują jako podstawę swoich działań.

Trudno zatem rozpocząć debatę na temat tworzenia strategii migracyjnej państwa bez uczynienia pierwszego, fundamentalnego kroku: uchYLENIA wadliwych przepisów prawa. O tym, jak to zrobić, Fundacja pisała już w obszernym wystąpieniu skierowanym do Podsekretarza Stanu w MSWiA ([Siedem kroków do przywrócenia praworządności na granicy](#)).

W kontekście kryzysu humanitarnego na granicy i na fali antymigranckiej retoryki poprzedniego rządu dokonano także innych zmian w szeroko rozumianym prawie migracyjnym. Taką zmianą było przeniesienie kompetencji organu odwoławczego w sprawach zobowiązania cudzoziemców do powrotu do kraju pochodzenia z Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców na Komendanta Głównego Straży Granicznej. Zmiana ta spowodowała, że całe postępowanie powrotowe powierzone zostało organom należącym do jednej formacji, do tego pozostającym ze sobą w hierarchicznej zależności służbowej typowej dla służb mundurowych (w pierwszej instancji decyzje wydawane są przez komendantów placówek Straży Granicznej). Co więcej, organy Straży Granicznej odpowiedzialne są również za wykonanie wydanej w takim postępowaniu decyzji. Dwuinstancyjność takiego postępowania jest raczej pozorna. Dlatego też jednym z działań naprawczych winno być poddanie decyzji powrotowych rzeczywistej kontroli instancyjnej ze strony organu administracyjnego, który jest organem zewnętrznym w stosunku do Straży Granicznej.

W 2023 r. ówczesny ustawodawca zdecydował się również na skrócenie terminu na wniesienie odwołania od decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu z 14 do 7 dni. Skrócenie tego terminu o połowę zdecydowanie pogorszyło sytuację prawną osób, które decyzje takie otrzymują, zwłaszcza jeśli nie posługują się one językiem polskim i nie mają łatwego dostępu do pomocy prawnej. W ocenie Fundacji, bezzwłocznie należy zatem powrócić do stanu prawnego sprzed ww. zmiany i przywrócić czternastodniowy termin na złożenie odwołania od wspomnianych decyzji. Termin 14-dniowy jest standardem w postępowaniu administracyjnym i nie ma powodu, aby standard ten nie obowiązywał również w sprawach dotyczących cudzoziemców.

2. POSZANOWANIE STANDARDÓW PRAWA UE I PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Strategia migracyjna i realizujące tę strategię prawo migracyjne powinny respektować standardy wiążącego Polskę prawa unijnego i prawa międzynarodowego. W tym zakresie, dużych zmian można oczywiście spodziewać się w prawie unijnym, w związku z wejściem w życie tzw. Paktu Migracyjnego. Debacie nad strategią migracyjną towarzyszyć z pewnością będzie dyskusja dotycząca wdrożenia Paktu.

Są jednak standardy, które zmianom nie ulegną, a które wyznaczają prawno-człowieczy wymiar prawa migracyjnego. Do tych standardów należy bezsprzecznie zasada *non-refoulement*.

Zgodnie z zasadą *non-refoulement*, której pierwotnym źródłem jest art. 33 ust. 1 Konwencji ONZ dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r., żadne państwo nie wydało ani nie zawróci w żaden sposób uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej czy przekonania polityczne. Zasadę tę wyraża również art. 3 Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1984 r. Przepis ten stanowi, że żadne państwo – strona Konwencji nie może wydalić, zawrócić lub wydać do innego państwa osoby, jeżeli istnieją poważne podstawy by sądzić, że mogą jej tam grozić tortury. Konsekwentnie, do tej zasady, jako istotnego standardu prawa międzynarodowego, odwołuje się Protokół Sтамбулски, czyli Podręcznik skutecznego badania i dokumentowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, opracowany w 2004 r. przez Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka. W tym samym duchu, do zasady *non-refoulement* nawiązuje też Europejski Trybunał Praw Człowieka w swojej interpretacji art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, zakazującego tortur i innych form niehumanitarnego lub poniżającego traktowania.

Trzeba pamiętać, że zasada *non-refoulement* wiąże także państwo w przypadku zwracania cudzoziemca do kraju, który następnie arbitralnie może go odesłać do innego państwa, np. kraju pochodzenia, w którym jego podstawowe prawa mogą zostać naruszone (tak zwane wydalenie „pośrednie” lub „łańcuchowe”).

Stosowanie zasady non-refoulement nie podlega wyjątkom. Strategia migracyjna państwa musi tę zasadę respektować zarówno w kontekście dostępu cudzoziemców - osób poszukujących ochrony - do terytorium Polski, ewentualnych zmian w zakresie prawa dotyczącego deportacji czy też wszelkich koncepcji związanych z eksterioryzacją procedur uchodźczych (czyli relokacją cudzoziemców oczekujących na rozpatrzenie wniosku uchodźczego na terytoria państw trzecich).

Innym standardem, który winien zostać uwzględniony w strategii migracyjnej, jest zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców, wynikający z art. 4 Protokołu nr 4 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Tym standardem twórcy strategii migracyjnej winni się kierować, rozważając wprowadzenie do prawa polskiego jakichkolwiek uproszczonych procedur wydalania lub zawracania cudzoziemców z terytorium Polski. Zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców obliguje państwa podlegające temu zakazowi do tego, aby w każdej procedurze, która kończy się przymusowym opuszczeniem terytorium państwa przez cudzoziemca, zapewnić temu cudzoziemcowi możliwość oficjalnego wypowiedzenia się co do okoliczności swojej sprawy, w tym przedstawienia wszelkich obaw związanych z ewentualnym powrotem do kraju pochodzenia czy innego kraju.

Kolejnym ważnym i nieprzestrzegany w Polsce standardem, który powinien jak najszybciej zostać uwzględniony w strategii i w prawie migracyjnym, jest poszanowanie prawa do skutecznego środka odwoławczego w sprawach, w których istnieje ryzyko wydalania / zawrócenia cudzoziemca do kraju, w którym zagrożone byłyby jego prawa podstawowe. Skutecznym środkiem odwoławczym jest taki środek, którego wniesienie powoduje zawieszenie zaskarżonej nim decyzji (lub postanowienia). Prawa do skutecznego środka odwoławczego, którego gwarantem jest Europejska Konwencja Praw Człowieka, twórcy strategii migracyjnej nie mogą poświęcić w imię ustanowienia przyspieszonych procedur zawracania czy deportowania cudzoziemców z terytorium Polski. Możliwość skutecznego dochodzenia swoich praw wynika z istoty demokratycznego państwa prawa.

W tym kontekście warto przypomnieć, że w 2023 r. pozbawiono cudzoziemców prawa do skutecznego środka zaskarżenia w sprawach dotyczących zobowiązania do powrotu do kraju pochodzenia (czyli deportacji). Uchylony wówczas został art. 331 ustawy o cudzoziemcach, na podstawie którego złożenie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wraz z wnioskiem o wstrzymanie jej wykonania miało skutek zawieszający. Dzięki temu prawo do zaskarżenia decyzji powrotowej posiadało walor skuteczności – osoba skarżąca mogła oczekiwać na rozstrzygnięcie swojej sprawy w Polsce i dzięki temu skutecznie dochodzić swoich praw przed sądem. W tym przypadku wypełnianie standardów prawa międzynarodowego powinno zacząć się od przywrócenia ww. regulacji.

3. BEZPIECZNE MIGRACJE – BEZPIECZNE PAŃSTWO

Dominująca narracja polityczna niejednokrotnie przeciwstawia migracje bezpieczeństwu państwa. Politycy, wśród nich potencjalni twórcy strategii migracyjnej i prawa migracyjnego, zdają się czasem twierdzić, że gwarancją bezpieczeństwa państwa jest powstrzymanie lub co najmniej zminimalizowanie migracji. Tymczasem zależność między migracjami a bezpieczeństwem państwa jest inna.

Bezpieczne państwo to bezpieczne migracje. Bezpieczne migracje natomiast to takie, które, po pierwsze, nie generują zagrożenia dla życia, zdrowia i podstawowych praw osób migrujących (przynajmniej nie potęgują dodatkowo zagrożenia, które wynika z samego faktu opuszczenia kraju pochodzenia czy podróży przez kraje, które nie są dla migrantów krajami bezpiecznymi), a po drugie, są objęte kontrolą przez służby i organy państwa przyjmującego. Taka kontrola, będąca również gwarancją bezpieczeństwa państwa, możliwa jest tylko wówczas, gdy istnieją i są stosowane odpowiednie procedury, które jako minimum zakładają sprawdzenie i – w miarę możliwości – potwierdzenie tożsamości osoby migrującej oraz pozwalają na zebranie odpowiedniego materiału dowodowego w sprawie wjazdu czy dalszego pobytu tej osoby w danym państwie.

Istnienie takich procedur, wbrew pozorom, nie jest oczywistością. Reakcja państwa polskiego na kryzys na granicy polsko-białoruskiej sprowadza się bowiem do wprowadzenia przepisów, które zdjęty z organów SG obowiązek ustalania tożsamości osób przekraczających granicę w miejscach do tego nieprzeznaczonych. W rezultacie polskie służby w większości przypadków nie wykazują zainteresowania tym, kto pojawia się na polskiej granicy. Takiej praktyki nie można uznać za bezpieczną. Ani dla państwa, ani dla cudzoziemców.

Dodatkowym aspektem związanym z bezpieczeństwem osób migrujących jest konieczność zapewnienia realnego dostępu do systemu porad prawnych oraz zbudowania efektywnego mechanizmu prewencji handlu ludźmi. W obu tych obszarach polskie prawo nie odpowiada na istniejące i częściowo tylko zidentyfikowane ryzyka. Wskazujemy także na konieczność podjęcia realnej współpracy z eksperckimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, których doświadczenia z obu kryzysów humanitarnych (na granicy polsko-białoruskiej oraz wynikającego z wybuchu pełnoskalowej wojny w Ukrainie) mogą okazać się kluczowe dla zapisów nowej strategii państwa.

4. LEGALNE ŚCIEŻKI WJAZDU

Kluczową kwestią dla uczynienia migracji bezpiecznymi jest stworzenie legalnych możliwości wjazdu do Polski osób, które chcą ubiegać się o ochronę międzynarodową. Co istotne, na potrzebę stworzenia takich ścieżek wskazuje też Europejski Trybunał Praw Człowieka, przypominając, że na państwach tworzących zewnętrzne granice strefy Schengen ciąży szczególny obowiązek polegający na zapewnieniu skuteczności Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a cel ten może być osiągnięty jedynie poprzez zapewnienie dróg legalnego wjazdu dla wszystkich cudzoziemców, którzy stawiają się na granicy w obawie o swoje życie lub bezpieczeństwo (N.D. i N.T. p. Hiszpanii, § 209; Shahzad p. Węgrom, § 62; A.A. i inni p. Północnej Macedonii, § 112).

Stworzenie legalnych ścieżek wjazdu powinno, jako minimum, oznaczać ułatwienia w dostępie do wiz humanitarnych oraz zmiany w procedurze odpraw granicznych, które ułatwią egzekwowanie prawa do wnioskowania o udzielenie w Polsce ochrony międzynarodowej już na etapie kontroli granicznej. Na to, że prawa te nie są obecnie realizowane w sposób wystarczający, wskazywał ETPC w wyrokach M.K. i inni przeciwko Polsce, D.A. i inni przeciwko Polsce czy Sherov i inni przeciwko Polsce.

Inną przyczyną ograniczonego dostępu osób poszukujących ochrony międzynarodowej do terytorium Polski, jest brak wystarczającej liczby punktów przyjmowania wniosków uchodźczych na granicy. Na skutek pandemii COVID-19, kryzysu politycznego w relacjach z Białorusią oraz wojny w Ukrainie kolejne przejścia graniczne na wschodniej granicy RP zostały zamknięte, pozostawiając osobom poszukującym ochrony międzynarodowej jedno możliwe miejsce do złożenia wniosku: przejście graniczne Brześć-Terespol. Zgodnie ze standardami wyznaczonymi przez ETPC nie sposób zaś uznać, żeby funkcjonowanie jednego punktu przyjmowania wniosków na 418-kilometrowej granicy z Białorusią było wystarczające. Strategia migracyjna powinna przewidzieć rozwiązanie, jakim jest otwarcie przy linii granicy dodatkowych punktów przyjmowania wniosków uchodźczych i tymczasowej recepcji osób chcących takie wnioski złożyć.

5. UCHODźCY Z UKRAINY – PROSTE PROCEDURY, DŁUGOTERMINOWE PERSPEKTYWY

Odpowiedzialna oraz kompleksowa strategia migracyjna powinna również adresować długoterminowe uregulowanie sytuacji prawnej uchodźców wojennych z Ukrainy w Polsce. Mechanizm ochrony czasowej uruchomiony na szczeblu Unii Europejskiej, stanowiący podstawę dla rozwiązań zawartych w prawie polskim, przewiduje maksymalny trzyletni okres obowiązywania, który upłynie w przyszłym roku. Jego przedłużenie będzie wymagało zmian legislacyjnych na poziomie unijnym, w związku z czym Polska z wyprzedzeniem powinna stworzyć długoterminowe ścieżki regulacji pobytu dla uchodźców z Ukrainy. Kwestia ta została ujęta w niedawnej nowelizacji ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, jednakże stworzony w ten sposób system powinien być przejrzysty w nawigacji oraz wsparty szeroko zakrojonymi działaniami informacyjnymi na temat uprawnień i korzyści związanych z uzyskaniem konkretnego statusu. Rozwiązania prawne obejmujące proces legalizacji pobytu, w tym obowiązek posiadania ważnego dokumentu tożsamości, powinny również w większej mierze uwzględniać potrzeby grup szczególnie wrażliwych, tj. osób bezpaństwowych lub zagrożonych bezpaństwowością, osób przybyłych z terenów okupowanych, a także mężczyzn w wieku poborowym, dla których posługiwanie się takim dokumentem może być znacznie utrudnione lub wręcz niemożliwe. Tworzona strategia powinna w związku z tym uwzględniać konieczność przedstawienia długoterminowych rozwiązań, komunikowanych z dostateczną klarownością i obejmujących możliwie szeroki zakres podmiotowy, aby uniknąć wykluczenia niektórych kręgów osób z oferowanego w ustawie systemu pomocowego.

6. JĘZYK DEBATY – MYŚLENIE STRATEGICZNE

Można się spodziewać, że sama strategia migracyjna nie będzie nawiązywać do jakości debaty publicznej, jaka toczy się obecnie wokół migracji. Niemniej, na ten wątek warto również zwrócić uwagę, gdyż to, w jaki sposób przedstawiciele władz, twórcy strategii migracyjnej, politycy, publicyści i inne osoby kształtujące opinię publiczną, mówią o migracjach i migrantach ma wpływ na nastroje społeczne. Niechęć i obawy, sztucznie podsycane nieodpowiedzialnymi wypowiedziami, nie sprzyjają inkluzywności społeczeństwa, tworzą niepotrzebne bariery, nie służą integracji, a w konsekwencji zagrażają bezpieczeństwu publicznemu.

Wzywamy autorów i autorki strategii do uwzględnienia w niej potrzeby monitorowania mowy nienawiści i opracowania skutecznych mechanizmów przeciwdziałania dezinformacji. Oczekujemy nie tylko, by wszyscy przedstawiciele organów państwa zaprzestali dehumanizowania osób migrujących, ale także, by określili w strategii założenia systemowego przeciwdziałania kampaniom nienawiści poprzez przygotowanie skutecznych programów edukacji i szkolenia w publicznych instytucjach oraz opracowania minimalnych standardów procedur, które w tym zakresie powinny zostać wprowadzone do wszystkich publicznych instytucji.

Dobrze zaplanowana i przemyślana strategia migracyjna będzie miała kluczowe znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa oraz stabilności rozwoju społecznego Polski w kolejnych latach. Nasi eksperci z chęcią wesprą Państwa swoją wiedzą i długoletnim doświadczeniem w zakresie migracji. Zachęcamy do kontaktu!