

Stanowisko Komitetu Badań nad Migracjami PAN
w sprawie dokumentu „Polityka migracyjna Polski” (10 czerwca 2019 r., 70 stron)¹

Polska polityka migracyjna, pomimo wielu prób podejmowanych w przeszłości, nie została do tej pory w pełni ukształtowana. Składa się z kilku aktów prawnych, które są ze sobą w niewielkim stopniu powiązane, a także często sprzeczne ze sobą. Obecny Rząd RP podjął próbę ponownego sformułowania zasad polityki migracyjnej. Niestety procesowi temu towarzyszył olbrzymi chaos. Do opinii publicznej docierały bardzo różne sygnały, w tym dotyczące instytucji, która miałaby być odpowiedzialna za stworzenie projektu dokumentu. Jednocześnie próby upublicznienia głównych założeń polityki migracyjnej kończyły się wstrzymaniem dalszych prac, a nawet dymisją jednego z odpowiedzialnych za przygotowanie dokumentu wiceministrów. W pracach nie uczestniczyli uznani międzynarodowo polscy naukowcy i eksperci reprezentujący m.in. organizacje pozarządowe czy samorządy mające największe w Polsce doświadczenie w praktycznej pracy z imigrantami. Okoliczności te musiały zatem wpłynąć na jakość dokumentu, który ostatecznie ujrzał światło dzienne. Należy jednak podkreślić, że nie został on oficjalnie opublikowany, a jedynie stał się tematem konferencji w Sejmie RP oraz kilku artykułów prasowych.

Komitet Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk wyraża swój stanowczy sprzeciw wobec formy prac nad dokumentem, który ma regulować niezmiernie istotny obszar funkcjonowania Państwa, jakim jest polityka migracyjna. Niezaproszenie do konsultacji na etapie jego tworzenia środowiska naukowego oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych i samorządów lokalnych spowodowało liczne błędy w zaprezentowanym dokumencie oraz powielanie wielu stereotypów i uprzedzeń, które nigdy nie powinny się znaleźć w opracowaniu sygnowanym przez Rząd RP. Projekt polskiej polityki migracyjnej w żaden sposób nie odnosi się do najnowszego dorobku naukowego w zakresie migracji, a podejście w nim zaproponowane powiela błędy, popełniane wiele państw, które wcześniej niż Polska przyjmowały imigrantów. Dokument ten w bardzo ograniczonym stopniu pokazuje korzyści, jakie może odnosić państwo z migracji, wybijając wyłącznie wątki, które mają kojarzyć migracje i migrantów raczej z zagrożeniami niż szansami. Takie podejście ignoruje realnie dokonane i perspektywiczne wyludnienie i starzenie się populacji Polski, związane z tym obciążenia demograficzno- fiskalne, i już widoczne i narastające, niedobory na rynku pracy. Musi też budzić zdziwienie szczególnie w państwie, które w swojej historii notowało i nadal notuje znaczącą emigrację i słusznie upomina się o prawa obywateli polskich przebywających za granicą. Za największe niedostatki tego dokumentu należy uznać przyjęcie w nim jako głównej perspektywy zagrożenia dla bezpieczeństwa Państwa i polskiej kultury, prowadzące do chęci narzucenia imigrantom polskich zwyczajów i religii (ich asymilacji) oraz nadmiernego zwiększenia działań kontrolnych nad procesami migracyjnymi, marginalne potraktowanie wsparcia dla polskiej diaspory za granicą, antymuzułmańskie nastawienie dokumentu i generalny brak spójności między planowanymi działaniami a polskimi realiami migracyjnymi.

W opinii Komitetu Badań nad Migracjami PAN dokument w postaci, w jakiej został zaprezentowany, nie może zostać poprawiony. Dlatego też wzywamy Rząd RP do rozpoczęcia prac nad polską polityką migracyjną od nowa. Musi ona uwzględniać obecny status naszego kraju czyli przechodzącego transformację z typowego państwa emigracyjnego w emigracyjno-imigracyjny, do którego będzie przyjeżdżać coraz więcej cudzoziemców, ale jednocześnie notujący znaczący odpływ swoich obywateli za granicę. Jako naukowcy i eksperci posiadający odpowiednią wiedzę na temat procesów migracyjnych oraz potrafiący wskazywać szanse i wyzwania z nią związane jesteśmy gotowi wesprzeć administrację rządową w przygotowaniu założeń dla polskiej polityki migracyjnej.

02.07.2019

¹ Niniejsze stanowisko bazuje na treści dokumentu udostępnionego przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej: <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-ostateczna.pdf>

Uzasadnienie stanowiska KBnM PAN

Projekt dokumentu zatytułowanego „Polityka migracyjna Polski” (70 stron), przygotowany przez anonimowy/nieokreślony Zespół ds. Migracji (datowany na 10.06.2019 roku) został udostępniony opinii publicznej pod koniec czerwca br. Niestety, nie został on opublikowany oficjalnie na stronach rządowych, a trafił do sfery publicznej nieoficjalnie. Taka droga postępowania z tak ważnym dokumentem strategicznym jest w ocenie Komitetu Badań nad Migracjami PAN niewłaściwa. Programy strategiczne państwa, a takim niewątpliwie jest polityka migracyjna, powinny powstawać jawnie, przy wsparciu ekspertów i ekspertek z różnych środowisk, w szerokiej debacie publicznej. Powinny być konsultowane i dyskutowane od faz ich wczesnych i wstępnych założeń. Pomogłoby to niewątpliwie uniknąć uproszczeń i błędów, które zawiera przygotowany dokument.

Twórcy „Polityki migracyjnej Polski” zakładają, że celem tejże polityki jest stworzenie opartego na wiedzy systemu zarządzania migracjami (s. 10). Tymczasem w samej treści dokumentu trudno doszukać się rzetelnych opracowań i wyników badań naukowych, na których polityka ta została oparta. Przywoływane w przypisach opracowania są wrywkowe, przedstawiają subiektywnie wybrane wyniki badań, fragmentarycznie uzasadniają jedynie niewielką część stawianych przez autorów dokumentu, bardzo odważnych i daleko idących tez, nie uwzględniając w żadnym stopniu pokąźnego dorobku wiodących polskich i międzynarodowych badaczy i badaczek migracji. Przykładowo można podać, że Autorzy bez żadnego odwołania i uzasadnienia stawiają np. tezę o „sytuacji zwiększonego napływu imigrantów zarobkowych i coraz powszechniejszego ryzyka ich radykalizacji pod względem religijnym i światopoglądowym” (s. 2). Co więcej, proponowane w dokumencie rozwiązania, przede wszystkim dotyczące polityki asymilacyjnej, są sprzeczne z wnioskami toczonej od dekad debaty naukowej, a w praktyce mogą być szkodliwe dla rozwoju polskiego społeczeństwa.

Cały dokument oparty jest na założeniu zagrożenia, jakie dla Polski i polskiego społeczeństwa wiąże się z przyjęciem i osiedleniem się migrantów – zagrożenia w dużej mierze raczej wyobrazonego niż rzeczywistego. Co więcej, zagrożenie to autorzy dokumentu wiążą z islamem i muzułmanami, których zdają się utożsamiać z zagrożeniem terrorystycznym („Muzułmanie częstokroć nie są zdolni do integracji, podkreślają bowiem własną odrębność i wyższość nad miejscową społecznością” [s. 48] czy „największym wyzwaniem w najbliższych latach w Polsce będzie przeciwdziałanie zjawiskom radykalizacji niektórych wyznawców islamu” [s. 52]). Trudno bezwarunkowo zgodzić się z takimi założeniami, które w żadnym razie nie znajdują odzwierciedlenia w trendach migracyjnych do Polski i w niewielkim stopniu potwierdzają je wyniki międzynarodowych badań.

Pojęcie „bezpieczeństwo” jest odmieniane w treści dokumentu przez wszystkie przypadki i używane niezwykle często (ponad 100 razy na 70 stronach). Jego zapewnienie ma stanowić podstawowy cel polskiej polityki migracyjnej. Bezpieczeństwo to jest rozumiane nie tylko jako przeciwdziałanie zagrożeniom fizycznym, ale w dużym stopniu także zagrożeniom kulturowym i religijnym dla polskiego społeczeństwa. Autorzy dokumentu błędnie zakładają przy tym istnienie jedności narodowo-religijno-kulturowej osób zamieszkujących Polskę. To znaczne uproszczenie, niezauważające różnic światopoglądowych, religijnych, etnicznych czy narodowościowych w ramach współczesnego polskiego społeczeństwa, prowadzić może do nadużyć, a na pewno prowadzi do błędnych wniosków. Ma ono jednakże na celu stworzenie wyidealizowanego i wyobrazonego modelu, wzorca, do którego będą musieli zasymilować się migranci. Ma ich doprowadzić do stanu, gdy, jak ujmują to Autorzy dokumentu, każdy z imigrantów „rozumie i uznaje wartości obowiązujące w Polsce, w tym światopoglądowe i religijne, akceptuje je i przyjmuje jako swoje własne oraz odrzuca wartości, które stanowiłyby zagrożenie dla spójności społecznej i powszechnego bezpieczeństwa w Polsce” (s. 38). Proces ten prowadzić ma w zasadzie do odejścia od wyznawanej przez imigrantów religii, gdyż „wyznawane wartości religijne cudzoziemców nie mogą kolidować (...) z przekonaniem wynikającym z zasad religii wyznawanej przez ogół społeczeństwa polskiego, w tym zwłaszcza nie mogą opierać się na założeniach prowadzących do konfliktu z wartościami przyjętymi przez społeczeństwo polskie” (s. 42). Tak sformułowane założenia są nie tylko błędne, niezgodne z wynikami badań naukowych, ale są sprzeczne przede wszystkim z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, gwarantującą każdemu (nie tylko

obywatelom) wolność sumienia i wyznania (art. 53), oraz z wieloma umowami międzynarodowymi dotyczącymi ochrony praw człowieka, których Polska jest stroną i których zobowiązana jest ~~ich~~ przestrzegać².

Przyjęta perspektywa zagrożenia prowadzi też do tego, że polityka migracyjna ma być według autorów oparta na zwiększeniu kontroli nad cudzoziemcami, procesami legalizacji ich pracy i pobytu, integracji oraz naturalizacji, natężeniu kontroli podczas przekraczania granic, rozrostowi systemu karania cudzoziemców oraz zatrudniających ich pracodawców, zwiększaniu kompetencji organów kontrolnych, w tym Straży Granicznej (wraz ze wzrostem stosowania pozbawiania cudzoziemców wolności w ośrodkach strzeżonych), kontroli nad miejscami „kultu muzułmańskiego”. Tymczasem brakuje uzasadnienia dla konieczności wprowadzenia tych dodatkowych środków ochronnych i wykazania, że obecne nie działają lub działają błędnie prowadząc do powstawania zagrożeń.

W dokumencie tym migranci traktowani są jako „cudzoziemska siła robocza”, której pobyt powinien być krótkotrwały (prymat winny mieć migracje cyrkulacyjne i krótkoterminowe). Takie podejście, bliskie wielu państwom Zachodniej Europy w latach 60. i 70. XX wieku, w praktyce nie sprawdziło się i w dłuższej perspektywie doprowadziło do wielu negatywnych rezultatów oraz napięć społecznych, którym Autorzy „Polskiej polityki migracyjnej” chcą przeciwdziałać. W żadnym miejscu twórcy dokumentu nie odnoszą się natomiast do zagadnienia ochrony pracowników z zagranicy przed wykorzystaniem i w niewielkim stopniu podnoszą kwestię roli pośredników na polskim rynku pracy (i możliwości kontroli ich wpływu na procesy migracyjne). Także podnoszone wielokrotnie przez organizacje pracodawców i organizacje społeczne zagadnienia niewydolności obecnych procedur legalizacji pracy i pobytu pozostawione są bez komentarza i próby zmian. Procedury te już obecnie niezwykle długie, przy wdrożeniu kolejnych instytucji kontrolnych ulegną zapewne kolejnemu wydłużeniu, pogłębiając istniejące patologie całego systemu legalizacji pobytu. Dokument nie zawiera także wizji wielopoziomowego „zarządzania” migracjami, które uwzględniałoby zaangażowanie różnych szczebli administracji publicznej i organizacji społecznych.

W kwestii ochrony międzynarodowej dokument postrzega osoby uciekające przed prześladowaniami lub wojną jako potencjalnie nadużywające przepisy migracyjne, chce ograniczyć ich przyjmowanie i dotyczyć ma to także osób, „które były zaangażowane w działalność opozycyjną w swoich krajach pochodzenia lub stałego pobytu, uczestniczyły w konfliktach zbrojnych, należały do różnych organizacji krajowych lub międzynarodowych, których celem było wprowadzanie zmian politycznych lub społecznych w określonych krajach” (s. 54). Prowadzić to może do dalszego naruszania przez Polskę swoich zobowiązań międzynarodowych dotyczących obowiązku zapewnienia ochrony uchodźcom.

„Polska polityka migracyjna” w niewielkim zakresie (zaledwie na niecałych dwóch stronach) odnosi się także do wsparcia i współpracy z przedstawicielami polskiej diaspory, którzy mieszkają za granicami. W tym kontekście nie podejmuje kwestii zmian zachowań i strategii migracyjnych współczesnych polskich migrantów i nie zawiera odpowiedzi na pytanie, jaka powinna być w tym zakresie reakcja polskich polityk publicznych.

Podsumowując należy stwierdzić, że założenia, które legły u podstaw dokumentu „Polityka migracyjna Polski”, nie są oparte na rzetelnych danych ani na wynikach badań naukowych i są w dużej mierze błędne. Co więcej, zakładają niedopuszczalną w państwie prawa ingerencję w życie prywatne i światopogląd migrantów zmuszając ich do asymilacji. Opierają się również na dehumanizujących twierdzeniach o „sile roboczej”, którą mieliby stanowić cudzoziemcy. Jako takie są zatem niedopuszczalne i niewłaściwe. W związku z powyższym zdaniem Komitetu Badań nad Migracjami PAN dokument ten powinien zostać odrzucony i winna być rozpoczęta prawdziwa oraz oparta na rzetelnej wiedzy debata dotycząca roli i miejsca migrantów w polskim społeczeństwie, która mogłaby stanowić podwaliny pod założenia nowej polityki migracyjnej naszego kraju.

² Postawa ta jest także jawnie sprzeczna z wyrażanymi wielokrotnie przez polskie władze poglądami na temat funkcjonowania polskich emigrantów w społeczeństwach przyjmujących.