



Lublin, dnia 21.12.2020 r.

Sygn. IPP-TS-4/12/2020

gen. dyw. SG Tomasz Praga
Komendant Główny Straży Granicznej

Szanowny Panie Generale,

W imieniu Instytutu na rzecz Państwa Prawa przesyłam wniosek o sprawdzenie, czy działania organów Straży Granicznej prowadzone wobec cudzoziemców przekraczających wbrew przepisom granicę Polski z Białorusią (zewnętrzną granicę UE) nie naruszają prawa? Przygotowanie tego wniosku związane jest z rozpoczęciem przez Instytut na rzecz Państwa Prawa realizację projektu „Migrants have right to have rights”, finansowanego ze środków Funduszu EOG – Program Aktywni Obywatele. Projekt jest skierowany do cudzoziemców, składających w Polsce wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, zostali umieszczeni w detencji lub wszczęto wobec nich postępowanie w przedmiocie zobowiązania do powrotu.

Jak wiadomo od połowy marca 2020 roku zawieszono zostało połączenie kolejowe między Brześciem a Terespołem, z którego korzystała znakomita większość cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce. Niestety w okresie pandemii nie uległy „zawieszeniu” prześladowania, którym w krajach pochodzenia poddawanych jest wiele osób z obszaru byłego ZSRR. Ograniczenia wprowadzane przez zwalczające pandemię rządy znacząco utrudniły tym osobom dostęp do procedur azylowych.

Instytut na rzecz Państwa Prawa zaobserwował w ostatnich miesiącach zupełnie nowe zjawisko: rozszczelnienie ochrony granicy białorusko-polskiej w wyniku wzmożonej działalności grup przemycających ludzi, a może również cichego przyzwolenia służb granicznych Białorusi. W ten sposób przez dobrze dotychczas strzeżoną granicę dostało się do Polski wiele osób (Instytut na rzecz Państwa Prawa wie o dziesiątkach uchodźców). Można mówić chyba o pojawieniu się nowego szlaku migracyjnego do Polski/UE.

W naszej ocenie polskie służby graniczne wydają się nieprzygotowane na to zjawisko.



Znanych jest nam wiele przypadków nieprzyjmowania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej przez Komendantów PSG działających w strukturach Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej. **Z dostępnych różnych źródeł wiemy, iż cudzoziemcy jawnie deklarujący zamiar złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej byli informowani przez funkcjonariuszy SG, iż taka możliwość powstanie po umieszczeniu ich w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców.** Podejrzewamy, że Placówki SG albo nie mają wystarczającego przeszkolenia w zakresie przyjmowania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, albo brak w nich dostępu do infrastruktury niezbędnej do zarejestrowania takiego wniosku (skanerów podłączonych do bazy EURODAC). Bez względu na to, jakie są jej przyczyny, praktyka ta jest bardzo brzemienna w skutkach.

Po pierwsze, stanowi ona naruszenia art. 28. ust. 5 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, który nakłada na Organ SG obowiązek przyjęcia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i jego rejestrację niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 3 dni roboczych od dnia przyjęcia deklaracji zamiaru złożenia takiego wniosku.

Po drugie, deklarowanie poszukiwania ochrony (w powszechnym użyciu określanej mianem „azylu”) zgodnie z art. 303 ust. 4 ustawy o cudzoziemcach wyklucza możliwość wszczynania postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu, gdyż zgodnie z art. 28 ust. 6 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP deklaracja złożenia wniosku powinna zostać niezwłocznie odnotowana w rejestrze spraw o udzielenie lub pozbawienie ochrony międzynarodowej oraz o udzielenie pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o udzielenie ochrony międzynarodowej. W związku z tym, w takich okolicznościach (trwająca procedura uchodźcza) wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu stanowi naruszenie prawa.

Po trzecie, odmawiający rejestrowania i przyjmowania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej funkcjonariusze SG powinni być świadomi, iż ich zaniechanie i poinformowanie, iż wniosek zostanie przyjęty w ośrodku strzeżonym znaczaco pogarsza sytuację prawną cudzoziemców prowadząc równocześnie do nieodwracalnych skutków.

a) Chodzi o dyspozycję art. 42 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, zgodnie z którą w przypadku, gdy wnioskodawca „przedstawił wiarygodne i spójne informacje niezbędne do ustalenia stanu faktycznego sprawy”, zgodne z opracowaniami o kraju pochodzenia, ale nie posiada ze sobą dowodów potwierdzających okoliczności wskazanej w uzasadnieniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, to okoliczności tej nie można uznać za udowodnioną, jeśli wnioskodawca nie wystąpił z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej w najwcześniejszym możliwym terminie. Praktyka Urzędu do Spraw Cudzoziemców jest niestety taka, iż złożenie deklaracji



o zamiarze ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej natychmiast po umieszczeniu w SOdC (3 dni od wjazdu do Polski/zatrzymania) traktowane jest jako niewystąpienie z wnioskiem w najwcześniejszym możliwym terminie (taka interpretacja tego przepisu ustawy pojawiła się m.in. uzasadnieniu decyzji wydanej w sprawie DPU.420.1554.2018) i interpretowane przez UdSC na niekorzyść wnioskodawcy.

- b) Ponadto prawdopodobnie we wszystkich znanych nam postanowieniach sądów wydawanych na wniosek organu SG, po złożeniu przez cudzoziemców wniosków w strzeżonych ośrodkach na cudzoziemców znajduje się odwołanie do art. 87 ust. 3 ustawy o ochronie, gdzie sąd uzasadniając przedłużenie detencji wskazuje, iż wnioskodawcy „**mieli uprzednio możliwość złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i istnieje uzasadnione przypuszczenie, że wniosek ten został złożony jedynie w celu opóźnienia wydania albo opóźnienia lub uniemożliwienia wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.** Odmowa odebrania wniosku w pierwszej placówce dokonującej zatrzymania przedłuża okres pozbawienia wolności cudzoziemców”. W świetle naszych ustaleń z ostatnich miesięcy, sądy opierają swoje konkluzje na fałszywych przesłankach przedstawianych przez organy odpowiadające za składanie wniosków o przedłużenie detencji w SOdC.

Po czwarte, okres pierwszych dni, a czasem tygodni (np. ze względu na nakładaną czasami obowiązkową kwarantannę w detencji) od zatrzymania w Polsce nie wlicza się do 6-miesięcznego okresu maksymalnego zatrzymania na podstawie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to również, iż pierwsze postanowienie sądu rejonowego wobec osoby faktycznie zamierzającej ubiegać się o udzielenie ochrony międzynarodowej wydawane jest na podstawie ustawy o cudzoziemcach, przewidującej okres 90-dniowej, a nie 60-dniowej detencji. Tymczasem zgodnie z prawem unijnym dotyczącym uchodźców, ich detencja dopuszczalna jest w ostateczności (*measure of last resort*), na jak najkrótszy czas.

Po piąte, niezarejestrowanie bez zwłoki wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej prowadzi prawdopodobnie do naruszenia jeszcze jednej gwarancji przysługującej uchodźcom na mocy prawa i zwyczaju międzynarodowego. Zgodnie ze standardami międzynarodowego prawa uchodźczego **państwo przyjmujące wniosek o udzielenie ochrony nie ma prawa do momentu zakończenia procedury uchodźczej kontaktować się z organami państwa pochodzenia cudzoziemca m.in. w celu jego identyfikacji** (*„It would be against the spirit of the 1951 Convention to share personal data or any other information relating to asylumseekers with the authorities of the country of origin until a final rejection of the asylum claim”*, za UNHCR Advisory opinion on the rules of confidentiality regarding asylum information, 2005, dokument ze strony <https://www.refworld.org/pdfid/42b9190e4.pdf>). Zgodnie z danymi przedkładanymi przez Polskę na potrzeby badań Europejskiej Sieci Migracyjnej (por. *Establishing Foreigners` Identity for International Protection. Challenges and*



Practices National contribution from Poland. European Migration Network 2012) polskie władze w trakcie procedury o udzielenie ochrony międzynarodowej **dokonyują identyfikacji cudzoziemca bez kontaktowania się z władzami państwa pochodzenia.**

Tymczasem wobec przesunięcia momentu złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej organ SG dokonujący zatrzymania cudzoziemca musi wszcząć procedurę w sprawie zobowiązania do powrotu, co – wobec braku oryginałów dokumentów podróży u obawiających się zawrócenia cudzoziemców - pociąga za sobą konieczność rozpoczęcia czynności identyfikacyjnych prowadzonych przez Zarząd do Spraw Cudzoziemców. Czynności te zainicjowane w okresie pierwszych dni od zatrzymania cudzoziemca niedysponującego dokumentami tożsamości, jeśli podjęte na podstawie ustawy o cudzoziemcach obejmują również możliwość wystąpienia do przedstawicielstwa kraju pochodzenia cudzoziemca z wnioskiem o identyfikację danej osoby.

Nie wiemy, czy czynności identyfikacyjne z udziałem organów kraju pochodzenia są wstrzymywane po wszczęciu procedury uchodźczej. Jednak niepokoi nas niezmiernie znany nam przypadek cudzoziemca (który złożył wniosek uchodźczy natychmiast po przekazaniu do ośrodka strzeżonego i odbyciu kwarantanny), do którego domu rodzinnego na terytorium Federacji Rosyjskiej przyszedł urzędnik (prawdopodobnie z biura paszportowego) **wypytać o powody, dla których inne państwo dokonuje jego identyfikacji.**

Tego typu sytuacje, których doświadcza strauumatyzowany cudzoziemiec uciekający przed służbami swego państwa pochodzenia, nie podnoszą jego zaufania do polskich organów, które przy składaniu wniosku i przeprowadzaniu przesłuchania statusowego deklarują, że informacje o ubieganiu się o udzielenie ochrony międzynarodowej są poufne i nie zostaną przekazane do kraju pochodzenia. Chciałbym z całą mocą podkreślić, że do tego typu niepożądanych sytuacji nie doszłoby, gdyby funkcjonariusze na odcinkach zielonej granicy polsko-białoruskiej prawidłowo stosowali przepisy ustaw cudzoziemskich.

Jako kurator małoletnich cudzoziemców dwukrotnie uczestniczyłem w składaniu wniosków w małych Placówkach SG funkcjonujących w strukturach NOSG, które czyniły to prawdopodobnie po raz pierwszy. W oby przypadkach odebranie wniosku wiązało się z odwiezieniem cudzoziemców w trakcie składania wniosku do innej placówki/na przejście graniczne, które dysponowały niezbędną infrastrukturą do przyjęcia wniosków (chodziło o pobranie danych daktyloskopijnych i wydrukowanie zdjęć do TZTC). W obu przypadkach moment złożenia wniosku poprzedzał kilkudniowy okres przygotowań i umawiania tłumacza. Wydaje się, że w obecnych realiach mniejsze Placówki SG nie są dobrze przygotowane do wykonania wszystkich niezbędnych czynności w okresie 48 godz. od zatrzymania cudzoziemca. Zwłaszcza wtedy, gdy wiąże się to z koniecznością zapewnienia w tym czasie



udziału tłumaczenia rzadko spotykanego języka lub przyjęcia takich wniosków od więcej niż jednego cudzoziemca. Z naszych obserwacji praktyki ostatnich miesięcy wynika, że Organy SG stoją przed wyborem:

- Przyjąć deklarację dotyczącą zamiaru ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej i nie zdążyć z przyjęciem wniosku od aplikanta w ciągu 48 godzin przed przekazaniem go do dyspozycji sądu, co sprawia że z punktu widzenia organu SG zachodzi ryzyko zwolnienia cudzoziemca, którego tożsamość nie została ustalona.
- Wszczęć (prawdopodobnie szybsze z formalnego punktu widzenia) postępowanie w sprawie zobowiązania do powrotu, wystąpić do sądu o umieszczenie w detencji na podstawie ustawy o cudzoziemcach i „pouczyć” cudzoziemca o możliwości złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w SOdC.

Obecnie organy SG zdają się preferować to drugie rozwiązanie. Prawdopodobnie jest ono pewniejsze (może łatwiejsze od strony technicznej) z ich punktu widzenia. Problem polega na tym, że rozwiązanie to wiąże się z wielokrotnym naruszeniem przepisów i działaniem na szkodę cudzoziemców poszukujących ochrony, czego prawdopodobnie nie są świadomi dokonujący tych czynności funkcjonariusze Straży Granicznej.

Aby ustalić, jakie są przyczyny tych nieprawidłowości, w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej zwracam się do Pana o udzielenie w imieniu polskiej Straży Granicznej odpowiedzi na zawarte w załączonym wniosku pytania. Za ustaleniem okoliczności nieprzyjmowania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej przemawia zarówno interes publiczny, jak i dobro osób uciekających przed prześladowaniami do naszego kraju.

Instytut na rzecz Państwa Prawa od wielu lat prowadzi badania dotyczące stosowania w Polsce detencji i środków alternatywnych (T. Sieniow, *Stosowanie alternatyw do detencji cudzoziemców w Polsce w latach 2014-2015 Raport z monitoringu*, Lublin 2016 oraz T. Sieniow, *Stosowanie detencji wobec cudzoziemców. Raport z monitoringu i rekomendacje*, Lublin 2013, dostępne w wersji elektronicznej na stronie www.panstwoprawa.org/publikacje). Współpraca z funkcjonariuszami pionu cudzoziemskiego SG, pomogła nam lepiej zrozumieć funkcjonowanie systemu detencji cudzoziemców Polsce.

Dzięki ustaleniom dokonany na podstawie odpowiedzi na załączony do pisma wniosek będziemy mogli przygotować cenne rekomendacje, mające znaczenie zarówno dla organów administracji publicznej, jak i sądów. Z kolei dzięki udoskonaleniu systemu recepcji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, detencja - zgodnie z założeniami Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego - przestanie być zwyczajnym, stosowanym wobec nich środkiem zabezpieczającym przebieg postępowania uchodźczego.



Chciałbym przy okazji prosić Pana Generała, aby poinstruować funkcjonariuszy, iż domaganie się „azyłu” przez docierających na terytorium Polski cudzoziemców powinno być rozumiane zgodnie z terminologią stosowaną w Unii Europejskiej, która tworzy kolejny już etap Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego, rozumianego w Polsce jako udzielanie statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej.

Ze względu na fakt, że bardzo nam zależy na dotarciu do jak najszerszego grona funkcjonariuszy SG z grup ds. cudzoziemców oraz sędziów, po Świątach, kopię tego pisma skierujemy do wiadomości Organów SG i sądów rozpatrujących kierowane przez nich wnioski o zastosowanie detencji. Podnoszenie kompetencje podmiotów, dla których kierowanie cudzoziemców do ośrodków strzeżonych jawi się jako *terra incognita*, powinno stać się obecnie priorytetem. Przykładowo pozwoli to na uniknięcie sytuacji, w której podmioty decydujące o detencji uznają, że „młodego i zdrowego mężczyznę należy umieścić w Areszcie dla cudzoziemców, gdyż ze Strzeżonego Ośrodka mógłby zbyt łatwo uciec ze względu na doświadczenie nabyte w kraju pochodzenia”... (por. postanowienie Sądu Rejonowego w Bielsku Podlaskim, VII Zamiejscowy Wydział Karny w Hajnówce z dnia 09.10.2020 r., sygn. akt VII Ko 727/20 wydane na wniosek Komendanta PSG w Narewce). Jest to tylko jeden z zauważonych przez Instytut na rzecz Państwa Prawa przykładów całkowitego niezrozumienia systemu detencji w Polsce.

Kończąc, chciałbym złożyć Panu Generałowi najlepsze życzenia Radosnych Świąt Bożego Narodzenia. Ze względu na czas świąteczny proszę udostępnienie informacji publicznych zawartych w załączonym do pisma wniosku do dnia 15 stycznia 2021 roku.

Z wyrazami szacunku,

Dr Tomasz Sieniow
Prezes Zarządu Fundacji

Załącznik:

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

Do wiadomości:

1. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców
2. Rzecznik Praw Obywatelskich
3. Przedstawiciel UNHCR w Polsce