



Lublin, dn. 10.12.2024 r.

Międzynarodowy Dzień Praw Człowieka

Sygn. IPP-TS- 6/12/2024

Płk SG Paweł Hołoweńko
Zarząd do Spraw Cudzoziemców
Komenda Główna Straży Granicznej

Szanowny Panie Dyrektorze,

Uprzejmie dziękuję za pismo o sygnaturze KG-CU-WIV.072.75.2024W, w którym zawarta jest próba wyjaśnienia przyczyn niepowiadomienia wskazanych w prawie polskim podmiotów o wykonaniu w dniu 2 grudnia 2024 r. decyzji o zobowiązaniu do powrotu ob. Ukrainy, Pana S.B.. Pismo było odpowiedzią na wysłane do właściwych organów zawiadomienie z dnia 2 grudnia 2024 r., w którym Instytut na rzecz Państwa Prawa zawarł żądanie postępowania zgodnego z Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2014 r. w sprawie obecności przedstawicieli organizacji pozarządowych w toku działań związanych z doprowadzeniem cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony.

W swojej odpowiedzi Zarząd do Spraw Cudzoziemców zapewnił o działaniu organów SG „w sposób zgodny z prawem i na podstawie obowiązujących przepisów prawa”. Równocześnie ZDSC poinformował o tym, że „przepisy cyt. rozporządzenia nie odnoszą się do przypadku doprowadzenia cudzoziemca realizowanego bezpośrednio po zatrzymaniu osoby”. Końcowo w piśmie wskazuje się, że z taką właśnie sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku powrotu przymusowego w/w ob. Ukrainy.

Wyjaśnienia te nie mogą być zaakceptowane bez ustalenia ważnych okoliczności. W związku z tym:

1. Proszę o podanie przepisu leżącego u podstaw formułowania przekonania Zarządu do Spraw Cudzoziemców o wyłączeniu z zakresu stosowania przepisów Rozporządzenia sytuacji doprowadzenia cudzoziemca „realizowanego bezpośrednio po zatrzymaniu osoby”. Zwłaszcza zatrzymania cudzoziemca przebywającego na terytorium Polski od blisko 20 lat.
2. Wskazania, jakie przepisy mają zastosowanie do monitoringu takich doprowadzeń.



3. Informuję, że w/w cudzoziemiec został zatrzymany w dniu 9 maja 2024 roku (czyli blisko 7 miesięcy przed realizacją doprowadzenia, o ile do niego doszło) i od tego momentu, aż do chwili wykonania doprowadzenia, nie odzyskał wolności.

Proszę zauważyć, że wobec cudzoziemca na początku zastosowano detencję administracyjną w celu wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu (wydanej przed wybuchem wojny na Ukrainie) na podstawie postanowienia SR dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi z dnia 11 maja 2024 r. (sygn. akt IV Ko Cu 13/24), następnie postanowień SR w Białej Podlaskiej z dnia 4 czerwca 2024 r. (sygn. akt II Ko 389/24) oraz 28 sierpnia 2024 r. (sygn. akt II Ko 389/24). W związku z upływem terminu detencji administracyjnej i nierozpoznanem wniesionego przez niego odwołania od decyzji o odmowie udzielenia ochrony międzynarodowej przez Radę do Spraw Uchodźców, zakładamy (telefonicznie przekazał nam to cudzoziemiec), że cudzoziemiec został BEZPOŚREDNIO ze Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców w Białej Podlaskiej przeniesiony do Zakładu Karnego celem odbycia kary zastępczej z tytułu niezapłaconej grzywny. Po uiszczeniu grzywny - znowu BEZPOŚREDNIO z Zakładu Karnego - cudzoziemiec został w dniu 2 grudnia 2024 r. przejęty przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, którzy podjęli czynności zmierzające do wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu.

Z rozmowy odbytej z cudzoziemcem w dniu 2 grudnia 2024 r. wynika, że cudzoziemiec z powodów wskazanych w zawiadomieniu nie chciał, aby wykonano wobec niego decyzję powrotową. Na pewno nie odzyskał wolności przy przejęciu go w dniu 2 grudnia 2024 r. z Zakładu Karnego przez funkcjonariuszy SG. Znając tryb postępowania w takich przypadkach mamy przekonanie, że administracja Zakładu Karnego poinformowała Placówkę SG w Białej Podlaskiej o konieczności przejęcia cudzoziemca zwalnianego z ZK i nie miało ono charakteru przypadkowej kontroli legalności pobytu na terytorium Polski. Tym bardziej nie chodziło o readmisję uproszczoną realizowaną przy próbie przekroczenia granicy.

Z powyższych względów trudno zgodzić się z argumentacją, że przepisów Rozporządzenia nakładającego na organy SG obowiązek poinformowania organizacji pozarządowych o każdym doprowadzeniu **na min. 24 godziny przed jego wykonaniem** nie zastosowano ze względu na „doprowadzenie cudzoziemca realizowane bezpośrednio po zatrzymaniu osoby”.

Aby zobrazować notoryczne łamanie przez organy Straży Granicznej przepisów Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2014 r. w sprawie obecności przedstawicieli organizacji pozarządowych w toku działań związanych z doprowadzeniem cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony, przesyłam w załączeniu dokonany audyt 100 zawiadomień otrzymanych w okresie VII-IX 2024 r. od organów Straży Granicznej informujących Instytut na rzecz Państwa Prawa o możliwości zgłoszenia się do udziału w monitoringu operacji powrotowych.



Proszę zauważyć, że spośród przeanalizowanych 100 zawiadomień w aż w 22 przypadkach (zaznaczonych w tabeli na żółto lub czerwono) nie zachowano nawet min. 24 godzinnego terminu powiadomienia wyjątkowo dopuszczalnego na mocy § 2. 1 Rozporządzenia. Trzy zawiadomienia (kolor czerwony) post factum informowały organizację odpowiedzialną za monitoring o prawie uczestniczenia w doprowadzeniu, które już się zakończyło (sic!). W świetle uzyskanych z Zarządu do Spraw Cudzoziemców odpowiedzi możemy tylko spekulować, w ilu przypadkach o doprowadzeniu w ogóle nie poinformowano organizacji monitorujących powroty. Nie znajdujemy dla tej praktyki żadnego usprawiedliwienia. Co ważne uchwalone przepisy Paktu o Migracji i Azylu podnoszą rangę monitoringu i na pewno nie zezwalają na utrzymywanie jego fasady, z jaką - jak się wydaje - mamy od dawna do czynienia w Polsce. Fasadą bowiem jest stworzenie systemu monitoringu dokonywanego przez organizacje społeczne bez zapewnienia finansowania tej działalności i odmawianie prawa monitoringu Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Z informacji przekazywanych przez Straż Graniczną wynika, że w ostatnim czasie ponad 90% operacji powrotowych przeprowadzanych jest przy wsparciu środków Unii Europejskiej (Agencji Frontex). Jako podmiot będący uczestnikiem Forum Konsultacyjnego ds. Praw Podstawowych Agencji FRONTEX, uważamy, że wiedzę o specyfice wykonywania decyzji powrotowych w Polsce powinien posiadać Fundamental Rights Officer przy Agencji Frontex, jak i Dyrektor Wykonawczy Agencji.

Wydaje się, że brak efektywnego monitoringu jest kolejnym argumentem dla wstrzymania przez Agencję FRONTEX współpracy z polską Strażą Graniczną w zakresie finansowania powrotów (por. art. 46 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej). Pozostałe powody to:

1. Niedokonanie implementacji art. 13 ust. 4 dyrektywy powrotowej 2008/115 (niewprowadzenie przez Polskę prawa do nieodpłatnej pomocy/reprezentacji prawnej w postępowaniach powrotowych, mimo próby podjętej w projekcie ustawy o cudzoziemcach z 2017 roku);
2. Przekazanie w 2023 roku kompetencji do rozpoznawania odwołań od decyzji powrotowych Komendantowi Głównemu Straży Granicznej (niespełniającemu wymogów z art. 13 ust. 1 dyrektywy powrotowej 2008/115, jako że podmiot odwoławczy powinien być „złożony z osób bezstronnych i posiadających gwarancje niezależności”), zwłaszcza przy braku gwarantowanego prawa do sądu, chronionego zawieszeniem wykonania decyzji powrotowych wydanych przez organ niespełniający wymogu bezstronności i niezależności;



3. Uchylenie w 2023 roku art. 331 ustawy o cudzoziemcach (a w praktyce niestosowanie od dawna) gwarancji proceduralnych w postaci wstrzymywania wykonania decyzji powrotowych zaskarżanych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przed (a czasem nawet po) złożeniu skargi do sądu z wnioskiem o wstrzymanie wykonania powrotu;

4. Zastanawiająco częste przypadki przyjmowania oświadczeń o rzeczeniu się prawa do złożenia odwołania od decyzji o zobowiązaniu do powrotu (np. zgodnie z informacją publiczną udzieloną przez Komendanta POSG o numerze PD-OI-V.0180.26.2023 w I poł. 2023 roku organy SG w strukturach Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej wydały 592 decyzje o zobowiązaniu do powrotu, a w przypadku 272 z nich cudzoziemcy podpisali oświadczenia o rzeczeniu się prawa do wniesienia od nich odwołań). Jest to niewytłumaczalne wobec częstych późniejszych prób podważania tych decyzji przez cudzoziemców;

5. Naruszenie zaleceń Komisji Europejskiej po misji ewaluacyjnej dorobku Schengen w zakresie powrotów i utrzymanie w użytkowaniu Aresztu dla Cudzoziemców w Przemyślu, który miał zostać zamknięty (nieuchwalenie projektowanej zmiany w ustawie o cudzoziemcach). Co ważne w Areszcie tym (o reżimie czasem cięższym niż zwykle areszty karne – m.in. brak toalety w celach) przebywają cudzoziemcy oczekujący na wykonanie decyzji o zobowiązaniu do powrotu.

6. Naruszanie (na pewno na przejściu granicznym w Terespolu) przepisów bezpośrednio obowiązującego Rozporządzenia ustanawiającego Kodeks Granicznego Schengen w zakresie obowiązku wydawania decyzji o odmowie wjazdu na formularzu z pouczeniem o dostępnych środkach zaskarżania. Co ważne, jak wynika z kilkuletniej praktyki Instytutu na rzecz Państwa Prawa i znajomości kilkuset spraw uchodźców odsyłanych z Terespolu do Brześcia, faktyczne odmowy wjazdu (bez stemplowania paszportów i pouczenia o dostępnych środkach zaskarżania) dotyczą osób deklarujących wystąpienie z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce

Obchodzony w dniu dzisiejszym Międzynarodowy Dzień Praw Człowieka stał się dla nas okazją do przekazania Zarządowi do Spraw Cudzoziemców naszych zastrzeżeń dotyczących zapewnienia cudzoziemcom „prawa do posiadania praw” [por. Hannah Arendt (1951), *The Origins of Totalitarianism*]. Jesteśmy przekonani, że ograniczanie gwarancji proceduralnych w polskiej polityce powrotowej zasługuje na refleksję wszystkich podmiotów mających na nią wpływ. Nie znajdujemy argumentów, aby zaakceptować zapewnienia, że „funkcjonariusze Straży Granicznej działają w sposób zgodny z prawem i na podstawie obowiązujących przepisów prawa”. Przedstawione w załączonym pliku statystyki temu stwierdzeniu przeczą. Natomiast przytaczane przepisy dyrektywy powrotowej i kodeksu granicznego Schengen obrazują również problem naruszania przez Polskę prawa europejskiego.



Zapewnienie pełnej skuteczności prawa europejskiemu jest obowiązkiem każdego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Poszanowanie praworządności, której przejawem jest m.in. prawidłowa implementacja prawa europejskiego (w tym dyrektywy powrotowej 2008/115) i honorowanie zasady pierwszeństwa stosowania prawa UE (m.in. Rozporządzenia KGS mającego pierwszeństwo przed rozporządzeniem „granicznym” MSW) może stać się warunkiem przekazywania Polsce środków unijnych. Powinno to również zostać zbadane pod kątem ponoszenia przez Agencję FRONTEX odpowiedzialności za finansowanie polskich operacji powrotowych.

W najbliższym półroczu Polska obejmie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Jest to idealny moment, aby pokazać swoje nieudawane przywiązanie do zapewnienia poszanowania prawa Unii Europejskiej, z czym miewaliśmy w ostatnich latach znaczne problemy.

Podsumowując, prosimy Zarząd do Spraw Cudzoziemców o wskazanie podstawy prawnej niezawiadomiania organizacji uprawnionych na podstawie przepisów ustawy o cudzoziemcach do przeprowadzania monitoringu [wszystkich] operacji powrotowych o wybranych doprowadzeniach (takich jak m.in. przypadek w/w cudzoziemca pozostającego w dyspozycji organów państwa polskiego nieprzerwanie od 9 maja 2024 roku).

Korzystając z okazji, przekazuję najlepsze życzenia z okazji Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka, ufając, że Straż Graniczna nie będzie ustawać w zapewnianiu coraz wyższego poziomu ochrony praw podstawowych cudzoziemców w Polsce.

Z wyrazami szacunku,

*Dr Tomasz Sieniow
Prezes Zarządu Fundacji IPP*

Do wiadomości:

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
Rzecznik Praw Obywatelskich
FRONTEX Fundamental Rights Officer
Dyrektor Wykonawczy Agencji FRONTEX
Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce
Przedstawicielstwo UNHCR w Polsce