



Raport z monitoringu powrotów przymusowych obywateli państw trzecich do krajów pochodzenia

lipiec 2019 – grudzień 2020

Lublin, grudzień 2020 r.

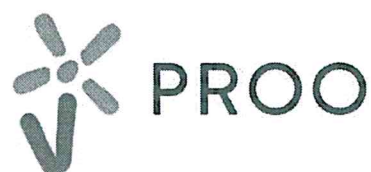
Streszczenie

Raport z monitoringów powrotów przymusowych obywateli państw trzecich do krajów pochodzenia został opracowany w celu podsumowania naszych dotychczasowych doświadczeń z obserwacji operacji powrotowych cudzoziemców. W okresie od lipca 2019 r. do grudnia 2020 r. (w czasie przypadającym na wybuch pandemii COVID-19) przeszkoleni obserwatorzy Instytutu na rzecz Państwa Prawa (IPP) wzięli udział w kilkunastu monitoringach powrotów przymusowych oraz spotkaniach z cudzoziemcami w tzw. fazie przed-powrotowej. Wszystkie działania obserwatorów oraz sprawozdania z misji powrotowych zostały opisane w niniejszym raporcie. Udział we wspomnianych monitoringach oraz analiza przepisów prawa, jak również wymiana korespondencji ze Strażą Graniczną przyczyniły się do powstania raportu uwzględniającego dobre praktyki oraz rekomendacje dla Straży Granicznej.

Monitoringi doprowadzeń cudzoziemców oraz Raport powstał w ramach projektu „Wzmocnienie potencjału strażniczego Instytutu na rzecz Państwa Prawa”.

Działanie sfinansowane przez Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego ze środków Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018 – 2030

Raport został opracowany przez pracownika Instytutu na rzecz Państwa Prawa, obserwatora (monitora) powrotów przymusowych obywateli państw trzecich do krajów pochodzenia – Konstancję Szkudlarek.



Spis treści

Decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.....	4
Regulacje dotyczące obserwacji powrotów przymusowych cudzoziemców.....	5
Monitoring powrotów przymusowych cudzoziemców wykonany przez obserwatorów Fundacji w raportowanym okresie.....	9
Dane statystyczne.....	15
Podsumowanie.....	19

Decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu

Z powrotami przymusowymi cudzoziemców mamy do czynienia w sytuacji, kiedy względem cudzoziemca została wydana decyzja o zobowiązaniu do powrotu. Przesłanki wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu zostały wymienione w art. 302 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (dalej: ustawa o cudzoziemcach). Kompetentnym i odpowiedzialnym organem w sprawie orzekania o zobowiązaniu do powrotu cudzoziemca jest komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej. W decyzji o zobowiązaniu do powrotu określa się termin dobrowolnego powrotu oraz zakaz ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen oraz określa się okres tego zakazu. W przypadku gdy cudzoziemiec nie opuścił dobrowolnie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie określonym w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, decyzja ta podlega przymusowemu wykonaniu. Przymusowe wykonanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu następuje również, gdy:

- 1) w decyzji o zobowiązaniu do powrotu nie został określony termin dobrowolnego powrotu (na podstawie przesłanek z art. 315 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach) lub
- 2) po wydaniu tej decyzji:
 - a) zaistniało prawdopodobieństwo ucieczki cudzoziemca, lub
 - b) dalszy pobyt cudzoziemca może stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Przymusowe wykonanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu polega na doprowadzeniu cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony.

Regulacje dotyczące obserwacji powrotów przymusowych cudzoziemców

Obowiązek zapewnienia skutecznego systemu monitorowania powrotów przymusowych został wprowadzony na mocy art. 8 ust. 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 roku w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (tzw. Dyrektywa Powrotowa): „*Państwa członkowskie zapewniają skuteczny system monitorowania powrotów przymusowych.*” Dyrektywa pozostawia swobodę państwom członkowskim UE, nie przewidując konkretnego sposobu organizacji monitoringu powrotów przymusowych.

Przepisy te zostały transponowane do polskiego ustawodawstwa 1 maja 2014 r. na mocy nowelizacji ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. Zgodnie z art. 333 ustawy o cudzoziemcach przedstawiciele organizacji pozarządowych lub międzynarodowych zajmujących się udzielaniem pomocy cudzoziemcom mogą być obecni jako obserwatorzy w toku działań związanych z doprowadzeniem cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony, podejmowanych w związku z przymusowym wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. W odpowiedzi na wniosek Fundacji z dnia 1 kwietnia 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej (sygn. KG-OI-VIII.0180.12.2020.BZ) Biuro Ochrony Informacji Komendy Głównej Straży Granicznej udzieliło informacji dotyczącej współpracy w zakresie monitorowania doprowadzeń cudzoziemców. Straż Graniczna współpracuje z następującymi organizacjami: Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, Fundacja MultiOcalenie, Helsińska Fundacja Praw Człowieka oraz Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa. Na pytanie o aktualną liczbę osób z organizacji pozarządowych, którzy zostali przeszkoleni przez Straż Graniczną w zakresie uczestnictwa w monitoringu operacji powrotowych, otrzymano odpowiedź, że gotowość udziału w charakterze obserwatora deklaruje 12 osób.

Koszty przejazdu nie więcej niż dwóch przedstawicieli organizacji pozarządowych od granicy do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego cudzoziemiec zostaje doprowadzony, są pokrywane z budżetu państwa, którymi dysponuje Komendant Główny Straży Granicznej. Natomiast finansowanie jest jedynie możliwe gdy doprowadzanych jest co najmniej 5 cudzoziemców oraz gdy doprowadzenie odbywa się statkiem morskim lub wycarterowanym statkiem powietrznym.

Monitoring powrotów przymusowych może obejmować 4 fazy:

1. Faza przed-powrotowa – od momentu wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu,

2. Faza przed opuszczeniem kraju – przygotowanie powrotu,
3. Operacja powrotowa – doprowadzenie do granicy,
4. Przybycie do kraju pochodzenia – przyjęcie w kraju pochodzenia.

Na każdym etapie może być obecny monitor/obserwator powrotów przymusowych, choć może też obserwować jedynie poszczególne fazy. W naszej ocenie, najtrudniejszym momentem jest faza przed opuszczeniem kraju tzw. faza lotniskowa. Ten etap najbardziej wymaga obserwacji, gdyż cudzoziemcowi towarzyszą wtedy różne emocje. Na tym etapie może dojść do nieporozumień między cudzoziemcami a funkcjonariuszami SG.

Ustawa o cudzoziemcach przewiduje następujące prawa przedstawicieli organizacji pozarządowych lub międzynarodowych w trakcie działań związanych z doprowadzeniem cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony:

- 1) obserwowania przebiegu wszystkich czynności podejmowanych wobec cudzoziemca od rozpoczęcia do zakończenia doprowadzenia w celu potwierdzenia poszanowania godności i praw cudzoziemca w toku tych czynności;
- 2) porozumiewania się z doprowadzanym cudzoziemcem, o ile nie zakłóca to czynności związanych z doprowadzeniem.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że obserwatorzy nie mają prawa dostępu do dokumentacji cudzoziemca stanowiącej o podstawie prawnej powrotu przymusowego oraz innych dokumentów związanych z realizacją doprowadzenia (np. dokumentacja medyczna, kwestionariusz analizy ryzyka powrotu/przekazania cudzoziemca).

Przed rozpoczęciem doprowadzenia funkcjonariusz Straży Granicznej informuje uczestniczących w doprowadzeniu obserwatorów o zasadach obowiązujących podczas doprowadzenia, w szczególności dotyczących przebiegu doprowadzenia oraz warunków bezpieczeństwa.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych lub międzynarodowych w trakcie doprowadzenia są obowiązani:

- 1) przestrzegać zasad obowiązujących podczas doprowadzenia cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony;
- 2) wykonywać polecenia funkcjonariuszy Straży Granicznej w przypadku wystąpienia zagrożenia, w szczególności zamachu na doprowadzających funkcjonariuszy, lub w razie podjęcia przez cudzoziemca próby ucieczki.

Udział obserwatorów w doprowadzeniach cudzoziemców został, zgodnie z odesłaniem ustawy o cudzoziemcach, doprecyzowany w Rozporządzeniu 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 (dalej: Rozporządzenie). W rozporządzeniu określono:

- 1) sposób i termin informowania przedstawicieli organizacji pozarządowych o przygotowywanym doprowadzeniu cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony, oraz sposób i termin potwierdzania udziału tych przedstawicieli w doprowadzeniu,
- 2) sposób dokumentowania przez przedstawicieli organizacji pozarządowych przebiegu doprowadzenia cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony, oraz termin przekazywania tej dokumentacji Komendantowi Głównemu Straży Granicznej – uwzględniając konieczność zapewnienia sprawnej organizacji doprowadzenia oraz wymiany informacji w tym zakresie.

Straż Graniczna oraz organizacje pozarządowe zajmujące się monitoringiem powrotów przymusowych wypracowały sposób informowania o planowanych doprowadzeniach. Najszybszą i najskuteczniejszą metodą jest informowanie poprzez wiadomość e-mail. Straż Graniczna informuje o dacie, godzinie i miejscu rozpoczęcia doprowadzenia, kraju pochodzenia cudzoziemca/ów, liczbie doprowadzanych cudzoziemców oraz czy doprowadzenie jest realizowane przy udziale eskorty lub bez udziału eskorty.

Zgodnie z § 2 Rozporządzenia organ Straży Granicznej właściwy w sprawie przymusowego wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu informuje przedstawicieli organizacji pozarządowych o planowanym doprowadzeniu cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony, nie później niż w terminie:

- 1) 7 dni kalendarzowych przed planowanym doprowadzeniem cudzoziemca;
- 2) 24 godziny przed planowanym doprowadzeniem cudzoziemca – w przypadku gdy pozostało do niego mniej niż 48 godzin.

Obserwatorem misji zostaje przeszkolony przedstawiciel organizacji pozarządowej, która pierwsza zgłosi chęć udziału w monitoringu doprowadzenia cudzoziemca. Przyjęcie zgłoszenia zostaje potwierdzone e-mailem zwrotnym ze Straży Granicznej, z prośbą o przesłanie informacji o danych osobowych obserwatora (imię, nazwisko, data, urodzenia, PESEL, nr dowodu osobistego), które są niezbędne do wydania przepustki umożliwiającej wejście do pomieszczeń służbowych kompleksu dla cudzoziemców w PSG, gdzie realizowane jest doprowadzenie. W wiadomości e-mail przekazywany jest kontakt do Dyżurnego

Operacyjnego PSG, z którym należy kontaktować się w dniu doprowadzenia celem wydania jednorazowej przepustki. Dyżurny Operacyjny umożliwia wejście do strefy zastrzeżonej lotniska oraz omawia warunki bezpieczeństwa i szczegóły dotyczące doprowadzenia osoby.

Zgodnie z § 5 Rozporządzenia przedstawiciele organizacji pozarządowych po zakończeniu doprowadzenia cudzoziemca sporządzają pisemne sprawozdanie z jego przebiegu na specjalnym formularzu i przekazują Komendantowi Głównemu Straży Granicznej w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia zakończenia doprowadzenia cudzoziemca. Przyjęta została praktyka przesyłania ww. sprawozdania na adres mailowy Komendanta Głównego SG.

Monitoring powrotów przymusowych cudzoziemców wykonany przez obserwatorów Fundacji w raportowanym okresie

W grudniu 2018 r. pięcioro pracowników Fundacji zostało przeszkolonych przez Komendę Główną Straży Granicznej w Warszawie w zakresie „Udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych w monitoringu powrotów przymusowych cudzoziemców organizowanych drogą lotniczą oraz lądową”. Pod koniec 2018 r. pracownicy Fundacji wzięli udział w dwóch monitoringach powrotów przymusowych. Następnie, w marcu 2019 r. w Oslo odbyło się szkolenie organizowane przez FRONTEX, International Center for Migration Policy Development (ICMPD) oraz Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), w którym wzięło udział dwoje obserwatorów z Fundacji. Zostali oni przeszkoleni na monitorów operacji powrotowych organizowanych przez agencję unijną FRONTEX. Dzięki temu, pracownik Fundacji w dniach 22-23 lipca 2019 r. wziął udział we Wspólnej Misji Powrotowej organizowanej przez Niemcy do Pakistanu. Była to misja monitorowania pilotażowego, co oznacza, że głównym monitorem była osoba powołana z puli monitorów FRONTEX’u, a pracownik Fundacji był monitorem stażystą.

W listopadzie 2019 r. w Rzymie odbyło się kolejne szkolenie dla monitorów operacji powrotowych organizowanych przez FRONTEX, ICMPD i FRA, w którym uczestniczyło dwóch pracowników Fundacji. Obecnie czworo pracowników Fundacji zostało przeszkolonych w tym zakresie, dzięki czemu mogą się starać o dołączenie do puli monitorów operacji powrotowych organizowanych przez FRONTEX. Warto w tym miejscu nadmienić, że do dnia opublikowania niniejszego raportu Polska nie ma jeszcze reprezentantów w puli monitorów FRONTEX’u (Instytut na rzecz Państwa Prawa zgłosił w grudniu 2020 r. jednego przedstawiciela do tej puli).

W okresie od lipca 2019 r. do końca grudnia 2020 r. obserwatorzy z Instytutu na rzecz Państwa Prawa przeprowadzili monitoring 9 powrotów przymusowych cudzoziemców: w fazie na lotnisku (7 obserwacji) lub w trakcie lotu oraz przekazania do kraju pochodzenia (2 obserwacje).

Dodatkowo, w ramach działań strażniczych obserwowaliśmy czynności Straży Granicznej w fazie tzw. przed-powrotowej, których rezultatem miało być wykonanie decyzji o zobowiązaniu do powrotu. Dotyczyło to głównie cudzoziemców oczekujących na wykonanie decyzji o zobowiązaniu do powrotu w czasie pobytu w Strzeżonych Ośrodkach dla Cudzoziemców.

Monitoringiem zostały objęte poniżej opisane doprowadzenia:

1. 22-23.07.19 r. - PSG Warszawa-Okęcie; obserwacja czynności wykonywanych przez funkcjonariuszy SG podczas przygotowania cudzoziemców do lotu w porcie lotniczym, w trakcie lotu oraz przy przekazaniu cudzoziemców. Było to bardzo ciekawe doświadczenie, gdyż była to Wspólna Misja Powrotowa, a powracanych było 27 cudzoziemców ze 126 oczekiwanych. Misja rozpoczęła się odprawą w Komisariacie Policji Portu Lotniczego we Frankfurcie. Wśród deportowanych była tylko jedna młoda kobieta. W operacji nie uczestniczyły dzieci i młodzież poniżej 18 r.ż. oraz osoby wymagające szczególnego traktowania. W fazie przed wylotem oraz w trakcie lotu cudzoziemcom zostały podane posiłki (przed wylotem przekąski: kanapki, owoce, a w trakcie lotu 2 posiłki: ciepłe kanapki, owoce, słodczyce, soki i woda). Cudzoziemcy mieli możliwość skorzystania z telefonów udostępnionych przez eskortę. Wszystkie rzeczy osobiste osób doprowadzanych były umieszczone w walizkach i odprawione. Natomiast, wszystkie wartościowe przedmioty cudzoziemców były umieszczone w torebkach plastikowych i schowane do depozytu na czas lotu.

UWAGA: W fazie przed wylotem policjanci zastosowali względem cudzoziemców kajdanki na ręce i kostki. Było to jednak nieporozumienie i zostały po krótkim czasie zdjęte.

Trasa lotu wyglądała następująco: Frankfurt – Islamabad – Tbilisi - Frankfurt

2. 18.09.2019 r. – PSG Warszawa-Okęcie; obserwacja czynności wykonywanych przez funkcjonariuszy SG podczas przygotowania cudzoziemca do lotu w porcie lotniczym. Cudzoziemiec posiadał obywatelstwo Mołdawii oraz krajem doprowadzenia była Mołdawia. W doprowadzeniu cudzoziemca brały udział dwie ekipy eskortowe – jedna ekipa realizowała doprowadzenie z ośrodka strzeżonego do lotniska, natomiast druga (trzech funkcjonariuszy SG) realizowała doprowadzenie cudzoziemca do kraju pochodzenia. Doprowadzenie w fazie lotniskowej przebiegło pomyślnie. Funkcjonariuszami SG pozwolili cudzoziemcowi przed wylotem pożegnać się z żoną w porcie lotniczym, co budzi jednak naszą wątpliwość czy sama decyzja (której nie znamy) nie naruszała prawa do życia rodzinnego cudzoziemca.
3. 23.09.2019 r. – PSG Warszawa-Okęcie; obserwacja czynności wykonywanych przez funkcjonariuszy SG podczas przygotowania cudzoziemca do lotu w porcie lotniczym. Cudzoziemiec posiadał obywatelstwo Pakistanu oraz krajem doprowadzenia był Pakistan. W doprowadzeniu cudzoziemca brało udział czterech funkcjonariuszy SG.

Doprowadzenie w fazie lotniskowej przebiegło pomyślnie. Obserwator miał możliwość przeprowadzenia rozmowy z cudzoziemcem, z której wynikało, że cudzoziemiec rozumiał decyzję zobowiązującą do powrotu. Cudzoziemiec miał dostęp do wody oraz miał możliwość skorzystania z toalety oraz palarni.

4. 13.12.2019 r. – PSG Warszawa-Okęcie; obserwacja czynności wykonywanych przez funkcjonariuszy SG podczas przygotowania cudzoziemca do lotu w porcie lotniczym. Cudzoziemiec posiadał obywatelstwo Federacji Rosyjskiej oraz krajem doprowadzenia była Rosja. W doprowadzeniu cudzoziemca brały udział dwie ekipy eskortowe – jedna ekipa realizowała doprowadzenie z ośrodka strzeżonego w Białymstoku do lotniska, natomiast druga (dwóch funkcjonariuszy SG) realizowała doprowadzenie cudzoziemca do kraju pochodzenia. Doprowadzenie w fazie lotniskowej przebiegło pomyślnie.
5. 08.10.2020 r. – PSG Warszawa-Okęcie; obserwacja czynności wykonywanych przez funkcjonariuszy SG podczas przygotowania cudzoziemca do lotu w porcie lotniczym. Cudzoziemiec posiadał obywatelstwo Serbii oraz krajem doprowadzenia była Serbia. Około godziny 11:30 cudzoziemiec został doprowadzony do PSG Warszawa-Okęcie z ośrodka strzeżonego w Krośnie Odrzańskim. Lot zaplanowany był dopiero o godzinie 15:20. Cudzoziemiec został poinformowany przez funkcjonariuszy SG co może zabrać ze sobą na pokład samolotu w bagażu podręcznym. Cudzoziemiec miał możliwość skorzystania ze swojego telefonu komórkowego oraz naładowania go przed wylotem. Na prośbę cudzoziemca funkcjonariusze SG przygotowali dla niego kawę. Należy zaznaczyć, że monitoring odbywał się w czasie pandemii COVID-19, natomiast cudzoziemiec podczas całego pobytu na lotnisku nie zasłaniał ust i nosa. Doprowadzenie odbyło się bez udziału eskorty.
6. 03.11.2020 r. – PSG Warszawa-Okęcie; obserwacja czynności wykonywanych przez funkcjonariuszy SG podczas przygotowania cudzoziemca do lotu w porcie lotniczym. Cudzoziemiec posiadał obywatelstwo Uzbekistanu oraz krajem doprowadzenia był Uzbekistan. W doprowadzeniu cudzoziemca brały udział dwie ekipy eskortowe – jedna ekipa realizowała doprowadzenie z ośrodka strzeżonego w Podkowie Leśnej - Dębaku do lotniska, natomiast druga (trzech funkcjonariuszy SG) realizowała doprowadzenie cudzoziemca do kraju pochodzenia. Obserwator miał możliwość przeprowadzenia rozmowy z cudzoziemcem, z której wynikało, że cudzoziemiec rozumiał decyzję zobowiązującą do powrotu. Cudzoziemiec miał dostęp do wody oraz miał możliwość skorzystania z toalety oraz palarni.

7. 16.12.2020 r. – PSG Warszawa-Okęcie; obserwacja czynności wykonywanych przez funkcjonariuszy SG podczas przygotowania cudzoziemca do lotu w porcie lotniczym. Cudzoziemiec posiadał obywatelstwo Iranu oraz krajem doprowadzenia był Iran. Na prośbę cudzoziemca strażnicy udostępnili mu jego telefon celem skontaktowania się z rodziną. Cudzoziemiec miał przygotowany posiłek i wodę na czas podróży. W fazie przygotowania do lotu funkcjonariusze SG nosili maseczki, natomiast cudzoziemiec, który przebywał w osobnym pomieszczeniu nie zasłaniał ust i nosa. Doprowadzenie miało odbyć się przy udziale eskorty (dwóch funkcjonariuszy SG).
8. 17-18.12.2020 r. – PSG Warszawa-Okęcie; obserwacja czynności wykonywanych przez funkcjonariuszy SG podczas przygotowania cudzoziemców do lotu w porcie lotniczym, w trakcie lotu oraz przy przekazaniu cudzoziemców. Było to zorganizowane przez Polskę, wspólne (z Czechami i Holandią) doprowadzenie cudzoziemców do kraju pochodzenia. Cudzoziemcy posiadali obywatelstwo Wietnamu oraz krajem doprowadzenia był Wietnam. Z Polski doprowadzanych było czternastu cudzoziemców, z Czech - ośmiu cudzoziemców oraz z Holandii – dwóch cudzoziemców. W doprowadzeniu cudzoziemców brały udział trzy ekipy eskortowe – trzydzieści jeden osób z Polski, dwadzieścia pięć osób z Czech, sześć osób z Holandii, a także dziesięciu funkcjonariuszy SG jako *backup team*. W organizowanym przez Polskę wspólnym doprowadzeniu cudzoziemców do Wietnamu brali udział także: przedstawiciele FRONTEX – dwie osoby, oficjalny przedstawiciel Holandii – jedna osoba, lider operacji powrotowej – jedna osoba, lider eskorty – jedna osoba, personel medyczny – trzy osoby, tłumacz – jedna osoba, monitor – jedna osoba. Cudzoziemcy mieli dostęp do wody, przekąsek oraz mieli możliwość skorzystania z toalety w porcie lotniczym oraz w trakcie lotu. Podczas lotu cudzoziemcy otrzymali również ciepłe dania. Podczas lotu trzech cudzoziemców potrzebowało pomocy medycznej, która została im udzielona. Nie były to poważne przypadki. Dodatkowo, zasadą bezpieczeństwa epidemiologicznego w trakcie lotu była zmiana maseczki co 6 godzin. Co istotne, obserwator miał okazję wziąć udział w *briefingu* (przed) i *debriefingu* (po) zakończeniu operacji powrotowej.

W swoim sprawozdaniu monitor zwrócił uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, do głównego miejsca spotkania na lotnisku przed wylotem cudzoziemcy byli przeprowadzani przez ogólnodostępną strefę, gdzie widziała ich duża ilość innych pasażerów. Dodatkowo, grupa cudzoziemców z Czech nie miała pozostawionych przekąsek na lotnisku, ponieważ przybyli na lotnisko w Warszawie godzinę później.

9. 28.12.2020 r. – PSG Warszawa-Okęcie; obserwacja czynności wykonywanych przez funkcjonariuszy SG podczas przygotowania cudzoziemca do lotu w porcie lotniczym. Cudzoziemiec posiadał obywatelstwo Iranu oraz krajem doprowadzenia był Iran. Cudzoziemiec mógł korzystać z własnego telefonu komórkowego. W fazie przygotowania do lotu funkcjonariusze SG nosili maseczki, natomiast cudzoziemiec, który przebywał w osobnym pomieszczeniu nie zasłaniał ust i nosa. Obserwator miał możliwość przeprowadzenia rozmowy z cudzoziemcem przy obecności funkcjonariuszy Straży Granicznej. Doprowadzenie odbyło się przy udziale eskorty (trzech funkcjonariuszy SG).

Monitoring fazy na lotnisku zajmował od 2 do 4 godzin obserwacji, a w przypadku operacji monitorowanych na całej trasie również czas lotu do kraju pochodzenia i przekazania. Obserwatorzy w trakcie monitoringu zwracali szczególną uwagę na ogólny stopień przestrzegania praw człowieka, właściwe traktowanie cudzoziemców z poszanowaniem prawa krajowego, unijnego oraz międzynarodowego, odnoszenie się do cudzoziemców z szacunkiem i poszanowaniem godności osobistej, przestrzeganie zasad względem cudzoziemców wymagających szczególnego traktowania, warunki w miejscu oczekiwania na lotnisku i w czasie lotu, fazę przekazania cudzoziemca, komunikację i przejrzystość stosowanych procedur oraz stosowania środków przymusu bezpośredniego.

Z prowadzonych przez Instytut na rzecz Państwa Prawa od dłuższego czasu obserwacji postępowań o zobowiązanie do powrotu i wykonywania decyzji ostatecznych wynika, że okres oczekiwania na wykonanie decyzji powrotowych osób umieszczonych w SOdC jest zbyt długi. W przypadku nadania rygoru natychmiastowej wykonalności wobec cudzoziemców pochodzących z państw z którymi Polska nie graniczy czas przygotowania powrotu trwał niejednokrotnie wiele miesięcy. Budzi to poważne wątpliwości co do zasadności zatrzymania w przypadku nieprzygotowanej operacji powrotowej.

Instytut na rzecz Państwa Prawa zaobserwował również tendencję to wszczynania postępowań w przedmiocie zobowiązania do powrotu bez uwzględnienia wyrażanej deklaracji o zamiarze złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Problem ten jest przedmiotem odrębnych ustaleń dokonywanych we współpracy z Komendą Główną SG.

Wydaje się również, choć nie wynika to z misji monitoringowych wykonywanych przez obserwatorów, że treść decyzji powrotowych wydawanych cudzoziemcom winna być w swojej

zasadniczej części tłumaczona pisemnie, tak aby cudzoziemiec niewładający językiem polskim orientował się w sprawach dostępnych środków ochrony prawnej.

Podobnie, na marginesie przygotowywanego raportu trzeba zauważyć, że postępowania odwoławcze w sprawach o zobowiązanie do powrotu prowadzone przez Departament Legalizacji Pobytu UDSC trwają o wiele za długo (średnio ponad dwa lata). Oznacza to, że czas pobytu cudzoziemca w zawieszeniu na terytorium Polski jest na tyle długi, że pod koniec postępowań odwoławczych całe postępowanie dowodowe dotyczące sytuacji cudzoziemca należałoby przeprowadzić od nowa. Dodatkowo warto mocno podkreślić, że cudzoziemcom nie przysługuje w tym czasie prawo do podejmowania legalnej pracy, co sprawia, że są oni wepchnięci w szarą strefę i mogą paść ofiarą grup przestępczych.

Dane statystyczne

Warto dodać, że w raportowanym okresie oprócz przeprowadzanych monitoringów obserwatorzy wielokrotnie zwracali się Komendy Głównej Straży Granicznej z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej. Uzyskanie informacji publicznej umożliwiło obserwatorom spojrzeć szeroko na charakterystykę i organizację powrotów przymusowych cudzoziemców. Wyczerpujące informacje przekazane przez Komendę Główną SG z pewnością rozwiały pewne wątpliwości oraz uzupełniły wiedzę monitorów w tematyce powrotów przymusowych. Poniżej kilka punktów wartych odnotowania.

Dnia 16 marca 2020 r. Instytut na rzecz Państwa Prawa wystąpił do Straży Granicznej z prośbą o udzielenie informacji na temat liczby wszystkich doprowadzeń cudzoziemców organizowanych przez polską Straż Graniczną w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 29 lutego 2020 r. oraz liczby wszystkich doprowadzeń cudzoziemców, o których były poinformowane organizacje pozarządowe w ww. okresie zgodnie z § 2 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. W odpowiedzi na wniosek z dnia 1 kwietnia 2020 r. (sygn. KG-OI-VIII.0180.12.2020.BZ) otrzymano następujące dane:

- „W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 29 lutego 2020 r. Straż Graniczna zrealizowała doprowadzenia 1315 cudzoziemców w tym:
 - 817 cudzoziemców do granicy państwa (w tym: 735 cudzoziemców w 2019 r. i 82 cudzoziemców w okresie od 1 stycznia do 29 lutego 2020 r.),
 - 498 cudzoziemców do portu lotniczego państwa, do którego następowało doprowadzenie (w tym: 436 cudzoziemców w 2019 r. i 62 cudzoziemców w okresie od 1 stycznia do 29 lutego 2020 r.),
 - brak doprowadzeń cudzoziemców do portu morskiego państwa.
- W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 29 lutego 2020 r. na podstawie Rozporządzenia, organizacje pozarządowe zostały poinformowane o doprowadzeniach dotyczących 1249 cudzoziemców (w tym: 1111 cudzoziemców w 2019 r. i 138 w okresie od 1 stycznia do 29 lutego 2020 r.),
- Straż Graniczna, co do zasady informuje organizacje pozarządowe o planowanych powrotach przymusowych cudzoziemców na zasadach i w trybie wskazanym w art. 333 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach oraz na podstawie Rozporządzenia. Jednakże w

przypadku spraw, w których poinformowanie organizacji spowodowałoby bezpodstawną lub nieuzasadnioną zwłokę w realizacji doprowadzenia cudzoziemca, a także w odniesieniu do powrotów obciążonych ryzykiem niepowodzenia, tj. doprowadzeń cudzoziemców, wobec których zastosowano środki alternatywne do detencji oraz w przypadku ponownego organizowania doprowadzenia po uprzednio nieudanej próbie przekazania, Straż Graniczna odstępuje od informowania organizacji pozarządowych o wykonywaniu tej czynności.”

W nawiązaniu do powyższego, dnia 7 maja 2020 r. Fundacja zwróciła się do Straży Granicznej o wyjaśnienie rozbieżności między liczbą doprowadzeń, o których zostały poinformowane organizacje pozarządowe w okresie od 1 stycznia 2020 r. a 29 lutego 2020 r., a liczbą przypadków informowania Fundacji, gdyż we wskazanym okresie otrzymaliśmy zaledwie 8 wiadomości e-mailowych w tej sprawie wobec 138 deklarowanych powiadomień organizacji. Fundacja poprosiła zatem o przedstawienie danych, które organizacje zostały poinformowane o doprowadzeniach i ile razy. Dodatkowo, zwróciliśmy się o podanie przyczyny nieinformowania Fundacji o doprowadzeniach cudzoziemców drogą lądową. W odpowiedzi na wniosek z dnia 15 maja 2020 r. (sygn. KG-OI-VIII.0180.28.2020.BK) Straż Graniczna wskazała co następuje:

- “Rozbieżności między liczbą doprowadzeń, o których zostały poinformowane organizacje pozarządowe w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 29 lutego 2020 r., a liczbą przypadków nieinformowania Fundacji o w/w doprowadzeniach, są efektem uzgodnień zawartych pomiędzy organizacjami pozarządowymi a przedstawicielami SG. Zgodnie z ustaleniami, w przypadku organizacji powrotów przymusowych drogą lotniczą, za które odpowiada Zarząd do Spraw Cudzoziemców KGSG, został przyjęty nw. tryb informowania:
 - w przypadku DEPA (powrót cudzoziemca pod eskortą) – za pośrednictwem poczty internetowej informowane są 4 organizacje: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, Fundacja MultiOcalenie oraz Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa,
 - w przypadku DEPU (powrót drogą lotniczą bez eskorty) – informowane są 2 spośród ww. organizacji tj. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć).”
- Wskazano, że Straż Graniczna nie gromadzi danych statystycznych dotyczących terminu informowania organizacji pozarządowych o planowanych doprowadzeniach w związku z brakiem odpowiedniego narzędzia teleinformatycznego do gromadzenia

informacji w tym zakresie. Jednak w 2020 r. rozpoczęto prace analityczne nad stworzeniem odpowiedniego systemu, który ma na celu rejestrację wszystkich czynności związanych z doprowadzeniem cudzoziemca. Prace nad wdrożeniem nowego systemu mają trwać do końca 2021 r.

- „O doprowadzeniach realizowanych drogą lądową zobowiązany jest poinformować właściwy miejscowo koordynator do spraw doprowadzeń wyznaczony w terenowych jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej. Na liście organizacji pozarządowych, które informowane są o doprowadzeniach drogą lądową są Helsińska Fundacja Praw Człowieka oraz Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć.”

W związku z powyższym dnia 10 lipca 2020 r. Fundacja zwróciła się z wnioskiem o dopisanie do listy organizacji, których przedstawiciele mogą być obecni jako obserwatorzy przy realizacji przez Straż Graniczną doprowadzeń cudzoziemców do granicy. Zostaliśmy poinformowani pismem z dnia 22 lipca 2020 r. (sygn. KG-CU-III-I.072.2.2020), że od 27 lipca 2020 r. w przypadku planowanych doprowadzeń drogą lądową, właściwy miejscowo koordynator będzie przysyłał drogą mailową informację dotyczącą takiego działania w terminach określonych w Rozporządzeniu.

Celem porównania liczby doprowadzeń cudzoziemców, dnia 17 lipca 2020 r. Fundacja poprosiła Straż Graniczną o podanie danych statystycznych zrealizowanych doprowadzeń w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. i w odpowiedzi na wniosek dnia 30 lipca 2020 r. (sygn. KG-OI-0180.63.2020.PS) przekazano następujące dane:

- doprowadzenia drogą lądową - 4590 cudzoziemców,
- doprowadzenia drogą lotniczą - 424 cudzoziemców
- RAZEM - 5014 cudzoziemców

Najwięcej osób przekazanych drogą lądową posiadało obywatelstwo Ukrainy (3861 osób), Białorusi (274 osoby) i Rosji (235 osób). Natomiast przekazanie cudzoziemców drogą lotniczą głównie dotyczyło obywateli Gruzji (155 osób), Ukrainy (86 osób) i Rosji (37 osób).

Ponadto, Fundacja dnia 9 grudnia 2020 r. zwróciła się w wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej do Komendy Głównej Straży Granicznej z pytaniami dotyczącymi m.in.:

- liczby wszystkich doprowadzeń cudzoziemców do granicy albo do portu lotniczego albo morskiego państwa, organizowanych przez polską Straż Graniczną w okresie od 1 lipca 2020 r. do 30 listopada 2020 r.,
- zaleceń/rekomendacji/wytucznych co do realizowania doprowadzeń cudzoziemców do kraju pochodzenia w sposób bezpieczny i z zachowaniem zasady reżimu sanitarnego w czasie pandemii COVID-19,

- zaleceń dotyczących obecności przedstawicieli organizacji pozarządowych w toku działań związanych z doprowadzeniem cudzoziemców drogą lotniczą,
- sposobu przekazania cudzoziemcowi jego majątku osobistego oraz informacji dot. rzeczy/przedmiotów, jakie mogą zostać zatrzymane przez Straż Graniczną i w jakim celu,
- informacji nt. możliwości i sposobu dokonywania przekazania cudzoziemców realizowanych drogą lądową do krajów niesąsiadujących z Polską. W odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 30 lipca 2020 r. wskazano, że drogą lądową zostało przekazanych np. 3 obywateli Armenii, 18 obywateli Gruzji, 3 obywateli Tadżykistanu czy 2 obywateli Wietnamu.

Do dnia sporządzenia niniejszego raportu nie otrzymaliśmy odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej w w/w zakresie.

Podsumowanie

W toku przeprowadzonych monitoringów operacji powrotowych cudzoziemców obserwatorzy nie odnotowali poważnych naruszeń praw cudzoziemców. Podsumowując powyższe sprawozdania z przeprowadzonych monitoringów pragniemy jednak podkreślić dobre praktyki oraz obszary wymagające ulepszenia i wzmocnienia.

Zaczynając od pozytywnych aspektów należy wyróżnić dobrą komunikację i otwartość funkcjonariuszy Straży Granicznej względem przedstawicieli Fundacji. Monitorzy nie mieli problemów ze sprawnym ustaleniem kwestii organizacji doprowadzeń cudzoziemców i określenia zakresu monitoringu, otrzymaniem przepustek oraz przeprowadzeniem do pomieszczeń służbowych Straży Granicznej. W ocenie Instytutu warto w wiadomości e-mail informującym o planowanym doprowadzeniu dodać informację o godzinie planowanego odlotu cudzoziemca do kraju pochodzenia. Umożliwiłoby to obserwatorowi dokładne ustalenie planu misji, uwzględniając czas dojazdu i powrotu do miejsca zamieszkania, co ma istotne znaczenie dla obserwatorów spoza Warszawy (lub innego miejsca doprowadzenia).

Ważnym do odnotowania punktem jest czas informowania o doprowadzeniach cudzoziemców, w szczególności tych organizowanych drogą lądową. Odkąd Fundacja jest na liście organizacji informowanych o doprowadzeniach realizowanych drogą lądową (tj. od 27 lipca 2020 r.), została poinformowana o 55 doprowadzeniach. Niestety większość z nich odbywała się w ciągu kilkunastu/kilkudziesięciu minut od momentu otrzymania wiadomości e-mail informującej o organizowanym doprowadzeniu. Zatem, przedstawiciele Fundacji byli wykluczeni z możliwości udziału w obserwacji doprowadzenia cudzoziemców drogą lądową.

Należy zaznaczyć, że podczas wszystkich doprowadzeń, w których wzięli udział obserwatorzy z Fundacji, respektowane były prawa cudzoziemców a funkcjonariusze Straży Granicznej odnosili się do cudzoziemców z szacunkiem i życzliwością. W razie potrzeby służyli pomocą i odpowiadali na pytania cudzoziemców. Bardzo często cudzoziemcy w rozmowach z obserwatorami zgłaszali swoje potrzeby, a obserwatorzy przekazywali je funkcjonariuszom. Często cudzoziemcy nie posługiwali się językiem polskim, więc obecność obserwatora, który posługiwał się znanym cudzoziemcowi językiem (obserwatorzy z Fundacji posługują się językiem angielskim, ukraińskim, rosyjskim, gruzińskim), ułatwiała komunikację ze Strażą Graniczną. Warto zauważyć, że w każdym przypadku obserwatorowi została zagwarantowana możliwość rozmowy z cudzoziemcem (w przypadku operacji podwyższonego ryzyka – w obecności funkcjonariuszy Straży Granicznej). Zatem w przypadku nieobecności obserwatora, celem zapewnienia pełnej ochrony praw cudzoziemców konieczne byłoby

wprowadzenie pewnych zmian w kwestii języka komunikacji z cudzoziemcem (zapewnienie tłumacza lub odpowiedni dobór członków eskorty znających dany język). Z naszych obserwacji wynika, że w sytuacji, gdy cudzoziemiec nie posługuje się językiem polskim, funkcjonariusze informują o przeprowadzanych czynnościach posługując się językiem polskim, angielskim lub rosyjskim, używając internacjonalizmów. Jednak nie zawsze jest to zrozumiałe dla cudzoziemca i w konsekwencji może prowadzić do nieporozumień. Funkcjonariusze wykonujący czynności związane z organizacją powrotów cudzoziemców do krajów pochodzenia są zobowiązani do znajomości odpowiednio języka angielskiego i rosyjskiego w stopniu komunikatywnym. Natomiast, w sytuacji, gdy cudzoziemiec nie posługuje się tymi językami warto zadbać o obecność tłumacza podczas doprowadzenia.

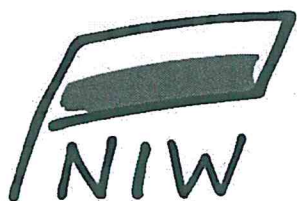
W toku przeprowadzonych obserwacji, cudzoziemcy rozumieli konieczność zobowiązania do powrotu i godzili się z tym. Funkcjonariusze z poszanowaniem prawa i godności osobistej dokonywali kontroli osobistej cudzoziemców pod kątem posiadania niebezpiecznych przedmiotów lub substancji. Wszystkie czynności były dokonywane przy użyciu rękawiczek jednorazowych. Należy podkreślić, że monitoringi odbywały się w czasie pandemii COVID-19 i w trakcie dokonywania czynności funkcjonariusze nosili maseczki zasłaniając nos i usta. Natomiast cudzoziemcy w większości przypadków nie nosili maseczek. Straż Graniczna nie zastosowała w żadnym z opisywanych przypadków środków przymusu bezpośredniego. Warunki w pomieszczeniach oczekiwania cudzoziemców na lotnisku jak i podczas samych lotów nie wzbudziły zastrzeżeń.

Wartym zastanowienia są uprawnienia i obowiązki obserwatorów misji powrotowych. W świetle obowiązujących przepisów obserwatorzy nie mają prawa do zapoznania się nawet z podstawowymi informacjami o sytuacji prawnej czy zdrowotnej cudzoziemców. W konsekwencji uniemożliwia to skonfrontowanie informacji przekazywanej obserwatorowi przez cudzoziemca np. odnośnie posiadanych rzeczy w depozycie czy złego samopoczucia ze względu na chorobę. Dodatkowo, obserwator nie ma wiedzy na temat podstawy prawnej wydania decyzji zobowiązującej do powrotu. Chociażby podstawowe informacje ułatwiłyby monitorowi wykonanie obserwacji z uwzględnieniem ważnych okoliczności. Od wielu lat organizacje pozarządowe podnoszą tą kwestię w swoich raportach uznając za konieczne rozszerzenie kompetencji obserwatorów.

Niezbędna wydaje się potrzeba organizacji systematycznych szkoleń dla obserwatorów misji powrotowych. Ostatnie szkolenie organizowane przez Komendę Główną Straży Granicznej odbyło się w grudniu 2018 r. Koniecznym jest stałe uzupełnianie wiedzy i podnoszenie kompetencji obserwatorów, a z drugiej strony możliwość zgłaszania uwag,

zastrzeżeń i pytań bezpośrednio do funkcjonariuszy Straży Granicznej zajmującymi się przeprowadzaniem doprowadzeń cudzoziemców. Z pewnością stała współpraca doprowadziłaby do rozwiązania wspomnianych problemów i przyniosłaby długofalowe efekty.

Końcowo trzeba z całą mocą podkreślić, iż obecny system monitoringu operacji powrotowych w Polsce ma charakter fasadowy. Działania organizacji pozarządowych podejmowane są *ad hoc* i bez systemowego wsparcia budżetowego. Oznacza to, że obserwatorzy angażowani są przez cztery organizacje pozarządowej jako wolontariusze do wykonywania czynności, które w pozostałych państwach europejskich prowadzone są w sposób stały i zorganizowany przez podmioty finansowane bezpośrednio z budżetu państwa. Wydaje się, że obecny system nie może zostać uznany za zapewniający pełną skuteczność prawu europejskiemu, które wymaga prowadzenia niezależnego monitoringu wykonywanych przez państwa członkowskie operacji powrotowych.



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego



Program Rozwoju
Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018–2030

PROO

