



Warszawa, 16-02-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

KMP.572.1.2023.MŻ

Pan Mariusz Kamiński

**Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

ePuap

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z wykonywaniem przez Rzecznika Praw Obywatelskich funkcji krajowego mechanizmu prewencji¹ w rozumieniu Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT)², w moim zainteresowaniu pozostają m.in. kwestie dotyczące warunków detencji oraz realizacji podstawowych praw osób umieszczonych w strzeżonych ośrodkach i aresztach dla cudzoziemców.

¹ Zgodnie z art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich; Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.

² Zob. art. 17 Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r.; Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192.

Przedstawiciele działającego w Biurze RPO Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (dalej: KMPT) prowadzą niezapowiedziane wizytacje w miejscach detencji, także detencji administracyjnej cudzoziemców. Celem podejmowanych przez nich czynności jest przede wszystkim ocena sytuacji obcokrajowców pozbawionych wolności, dokonywana w oparciu o krajowe i międzynarodowe standardy ochrony osób pozbawionych wolności, identyfikacja obszarów ryzyka i przedstawianie rekomendacji właściwym władzom³.

W ostatnich latach KMPT zintensyfikował swoje działania w tym obszarze z uwagi na dynamiczny wzrost liczby cudzoziemców umieszczanych w detencji administracyjnej po nielegalnym przekroczeniu granicy pomiędzy Polską i Białorusią⁴. W związku z ustaleniami przedstawicieli KMPT wizytujących w 2022 r. jedyny funkcjonujący na terytorium kraju areszt dla cudzoziemców⁵, pragnę podzielić się z Panem Ministrem uwagami dotyczącymi zidentyfikowanych tam problemów o charakterze systemowym.

W pierwszej kolejności przedstawiciele KMPT zwrócili uwagę, że warunki bytowe w areszcie dla cudzoziemców, mimo iż zgodne z przepisami prawa krajowego obowiązującymi w tym zakresie⁶, nie spełniają międzynarodowych standardów ochrony praw osób w detencji administracyjnej. Jednym z dostrzeżonych problemów był brak kąpoków sanitarnych w celach mieszkalnych. W związku z tym osoby przebywające w areszcie zmuszone są wzywać funkcjonariusza dyżurnego za każdym razem, gdy potrzebują skorzystać z toalety. W przypadku dużego obłożenia placówki może to wiązać się w praktyce z wydłużonym czasem oczekiwania na umożliwienie

³ Zob. Raport KMPT, Obcokrajowcy w detencji administracyjnej. Wyniki monitoringu Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, Nieludzkiego, Poniżającego Traktowania lub Karania BRPO w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców w Polsce, 2021.

⁴ Zob. Raport KMPT, Sytuacja cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych w dobie kryzysu na granicy Polski i Białorusi. Raport z wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, 2022.

⁵ Wizytacje KMPT w Strzeżonym Ośrodku i Areszcie dla Cudzoziemców w Przemyślu odbyły się w dniach 31 stycznia – 3 lutego 2022 r. oraz 1–2 grudnia 2022 r.

⁶ Zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców; Dz.U. z 2018 r. poz. 1576 ze zm.

załatwienia potrzeb fizjologicznych. Uwagę wizytujących zwrócił również fakt, że pomieszczenia mieszkalne są stale monitorowane, a elementy umeblowania – przytwierdzone do podłogi⁷.

W tym kontekście podkreślenia wymaga, że warunki – określone na gruncie § 17 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców – którym odpowiadać powinny cele mieszkalne w areszcie, są analogiczne do rozwiązań przewidzianych w przypadku pokoi, w których umieszczane są osoby przyjęte do pomieszczeń dla osób zatrzymanych w jednostkach Straży Granicznej⁸. Jediną różnicę stanowi możliwość wyposażenia cel mieszkalnych w areszcie dla cudzoziemców w ustęp przenośny lub stały (z której to możliwości, notabene, w wizytowanej placówce nie skorzystano).

Jednakże pobyt w pomieszczeniu dla osób zatrzymanych Straży Granicznej może trwać maksymalnie 72 godziny, w przeciwieństwie do pobytu w areszcie, który nierzadko trwa nawet kilka miesięcy. Dlatego też panujące w areszcie dla cudzoziemców warunki – zwłaszcza brak możliwości swobodnego załatwienia potrzeb fizjologicznych w każdym czasie – stanowią w mojej ocenie nieuzasadnioną dolegliwość, wykraczającą poza zwykły poziom dolegliwości związany z zastosowaniem pozbawienia wolności. Jako takie mogą zostać uznane za poniżające traktowanie.

Warunki bytowe w wizytowanym areszcie dla cudzoziemców wykazują wiele analogii do warunków zakładów karnych typu zamkniętego, a nawet oddziałów dla więźniów uznanych za niebezpiecznych. Jest to pozbawione uzasadnienia, skoro środek w postaci umieszczenia w areszcie dla cudzoziemców orzeka się w stosunku do osób, wobec których prowadzone jest postępowanie administracyjne. Nie są to zatem

⁷ Zob. notatka służbowa z wizytacji KMPT w Strzeżonym Ośrodku i Areszcie dla Cudzoziemców w Przemyślu, KMP.572.2.2022.MŻ.

⁸ Zob. § 9 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej przeznaczone dla osób zatrzymanych, oraz regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach; Dz.U. z 2022 r. poz. 1266.

osoby skazane za przestępstwo, a zastosowana wobec nich izolacja nie następuje jako odpłata za czyn karalny, którego się dopuścili lub o którego popełnienie są podejrzewani. Trzeba dodać, że także panujący w areszcie reżim jest znacznie surowszy niż reżim strzeżonego ośrodka. Dotyczy to zwłaszcza konieczności przebywania przez cudzoziemców w celi mieszkalnej przez większą część dnia, ograniczonej możliwości spędzania czasu na świeżym powietrzu⁹ czy dostępu do dodatkowych aktywności.

Moje stanowisko w tym zakresie zbieżne jest z międzynarodowymi standardami, zgodnie z którymi warunki detencji cudzoziemców o nieuregulowanym statusie powinny odzwierciedlać charakter ich pozbawienia wolności, zwłaszcza w zakresie nakładanych na nich ograniczeń oraz dostępu do różnych form aktywności¹⁰. Zważywszy zaś na fakt, że umieszczeni w detencji administracyjnej cudzoziemcy nie są więźniami, wszelkie elementy zwiększające podobieństwo tych miejsc do jednostek penitencjarnych powinny zostać wyeliminowane¹¹.

Mając na uwadze powyższe, zwracam się do Pana Ministra z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych na rzecz poprawy warunków bytowych i złagodzenia reżimu w aresztach dla cudzoziemców, tak aby odzwierciedlały one administracyjny charakter detencji osób w nich umieszczonych.

Moje zastrzeżenia budzi także sam tryb kierowania cudzoziemców do aresztu, zwłaszcza gdy środek ten orzekany jest tuż po zatrzymaniu, z pominięciem zastosowania środka mniej dolegliwego, jaki stanowi umieszczenie w strzeżonym ośrodku. Na gruncie obowiązujących przepisów wystarczającą przesłanką do

⁹ Z porządku dziennego obowiązującego w Strzeżonym Ośrodku i Areszcie dla Cudzoziemców w Przemyślu wynika, że osoba umieszczona w areszcie dla cudzoziemców ma możliwość odbywania co najmniej dwugodzinnego spaceru w godz. 9:30–12:15 i 14:00–17:15, chyba że co innego wynika z zaleceń lekarza. Osoby umieszczone w strzeżonym ośrodku mogą zaś przebywać na zewnątrz przez cały dzień.

¹⁰ Zob. Dziewiętnaste Sprawozdanie Ogólne CPT, CPT/Inf (2009) 27, par. 79.

¹¹ Zob. raport CPT z wizyty na Malcie w 2008 r., CPT/Inf (2011) 5, par. 51.

umieszczenia w areszcie dla cudzoziemców jest ryzyko, że osoba, wobec której zasadne jest umieszczenie w strzeżonym ośrodku, nie podporządkuje się zasadom pobytu tam obowiązującym¹². Pojęcie „ryzyko” ma charakter nieostry. Brak konieczności przeprowadzenia jego oceny w oparciu o ustalenia dotyczące stanu faktycznego w konkretnej sprawie może prowadzić do nadużywania środka detencji w postaci aresztu.

W tym kontekście przywołania wymagają zwłaszcza wyniki analizy wybranych postanowień sądów w przedmiocie umieszczenia cudzoziemców w areszcie, dokonanej przez przedstawicieli KMPT w czasie wizytacji w Strzeżonym Ośrodku i Areszcie dla Cudzoziemców w Przemyślu¹³. Ustalono bowiem, że w niektórych sytuacjach wystarczającymi argumentami przemawiającymi za umieszczeniem w areszcie, z pominięciem strzeżonego ośrodka, były m.in. przekroczenie granicy wbrew przepisom prawa, brak dokumentów czy przypuszczenie, że Polska miała być dla cudzoziemca wyłącznie krajem tranzytowym. Jednocześnie ze zgromadzonej dokumentacji nie wynikało, by osoby te stawiały czynny opór w czasie zatrzymania lub też w jakikolwiek sposób demonstrowały swoim zachowaniem, że nie podporządkują się regulaminowi pobytu w strzeżonym ośrodku¹⁴.

Warto zauważyć, że wskazane okoliczności faktyczne nie różniły się zasadniczo od sytuacji obserwowanych od początku kryzysu na granicy Polski i Białorusi. Zdecydowana większość cudzoziemców przekroczyła bowiem granicę państwową wbrew obowiązującym przepisom, nie posiadając przy tym tytułu pobytowego na terytorium RP. Znaczna liczba zatrzymanych nie posiadała dokumentów tożsamości,

¹² Zob. art. 399 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach; Dz.U. z 2021 r. poz. 2354 ze zm.; art. 88a ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; Dz.U. z 2022 r. poz. 1264 ze zm.

¹³ Wizytacja przeprowadzona została w dniach 31 stycznia – 3 lutego 2022 r.

¹⁴ Zob. Raport KMPT, Sytuacja cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych w dobie kryzysu na granicy Polski i Białorusi. Raport z wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, 2022, s. 14–16.

a z ustaleń wynikało, że Polska miała być dla nich wyłącznie krajem tranzytu. Osoby te były jednak kierowane do strzeżonych ośrodków, a nie do aresztu dla cudzoziemców.

W mojej ocenie ryzyko niepodporządkowania się zasadom pobytu obowiązującym w strzeżonym ośrodku powinno być rzeczywiste i badane każdorazowo w oparciu o konkretną postawę osoby, której wniosek dotyczy. Wydaje się, że dla dokonania takiej oceny istotne powinno być zwłaszcza ustalenie, w jaki sposób cudzoziemiec zachowywał się w trakcie zatrzymania i tuż po nim.

Stąd też za konieczne uważam doprecyzowanie przesłanki określonej w art. 399 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, stanowiącej o możliwości zastosowania aresztu. Co więcej, w przypadku rozpatrywania wniosku o zastosowanie wobec zatrzymanego cudzoziemca takiego środka, z pominięciem umieszczenia w strzeżonym ośrodku, sąd powinien obligatoryjnie zbadać, czy dla osiągnięcia celów izolacji cudzoziemca nie będzie wystarczające jego umieszczenie w strzeżonym ośrodku. Postulat ten jest analogiczny do obowiązku sądu wynikającego z art. 398a pkt 4 lit. a ustawy o cudzoziemcach, aby w pierwszej kolejności rozważyć możliwość orzeczenia środków o charakterze wolnościowym.

Mając powyższe na uwadze, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o odniesienie się do przedstawionych przeze mnie uwag.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/