



Warszawa, 18-12-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.543.249.2021.MŻ

Pan

Marcin Kierwiński

Minister Spraw Wewnętrznych

i Administracji

ePUAP

Wielce Szanowny Panie Ministrze!

W dniu 18 grudnia przypada Międzynarodowy Dzień Migrantów, ustanowiony w 2000 r. przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych, w celu zapewnienia przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności wszystkich osób migrujących.

Ostatnie lata przyniosły znaczny wzrost liczby obcokrajowców przybywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Już w pierwszych tygodniach po objęciu przeze mnie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich zjawisko dynamicznego wzrostu liczby cudzoziemców migrujących do Polski, w tym w sposób nieuregulowany, zajęło istotne miejsce w debacie publicznej. Wywołany przez reżim białoruski kryzys uchodźczy na naszej wschodniej granicy, a następnie wybuch wojny w Ukrainie wymusiły podjęcie przez polskie władze pilnych działań ukierunkowanych z jednej strony na ochronę granicy państwowej i zachowanie kontroli nad polityką wjazdową i pobytową na terytorium Polski, z drugiej zaś na zabezpieczenie podstawowych praw i wolności osób przybywających do naszego kraju.

Druga z przywołanych przeze mnie kwestii stała się w ostatnich latach jednym z wiodących kierunków działalności Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Jako konstytucyjny organ stojący na straży wolności i praw człowieka i obywatela, Rzecznik Praw Obywatelskich ma bowiem obowiązek dążyć do zapewnienia, że organy władzy publicznej tworząc i egzekwując przepisy prawa, działają w zgodzie z zasadami wyrażonymi w Konstytucji RP i przy poszanowaniu wiążących Polskę umów międzynarodowych. Podstawowym punktem odniesienia w tym zakresie jest wyrażona w art. 30 Konstytucji RP zasada poszanowania przyrodzonej i niezbywalnej godności ludzkiej.

O ile w przypadku uchodźców wojennych z Ukrainy zarówno polskie społeczeństwo, jak i władze publiczne dołożyły starań, aby osoby poszukujące ochrony na terytorium Polski znalazły ją, to w przypadku cudzoziemców przekraczających granicę między Polską i Białorusią – w zdecydowanej większości w sposób nieuregulowany – przyjęte instrumenty prawne znacznie utrudniły lub uniemożliwiły im realizację swoich podstawowych praw.

Mając na uwadze powyższe, pozwalam sobie przekazać Panu Ministrowi uwagi w przedmiotowej kwestii, licząc na niezwłoczne podjęcie odpowiednich działań.

W mojej ocenie najważniejszym problemem wymagającym rozwiązania pozostaje **stosowanie przez Straż Graniczną tzw. pushbacków**, czyli zawracanie cudzoziemców do linii granicy państwowej tuż po zatrzymaniu, bez uprzedniego dokonania zindywidualizowanej oceny ich sytuacji faktycznej i prawnej. Wskazane narzędzie wprowadzone zostało w drodze nowelizacji rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1403; dalej: „rozporządzenie”)¹. Dodane do § 3 wskazanego aktu ust. 2a i 2b uniemożliwiają w praktyce cudzoziemcom poszukującym ochrony międzynarodowej przekroczenie granicy RP, a osobom, które dokonały już tego wbrew przepisom prawa, odbiera szansę na skuteczne złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, mimo że mają do tego prawo na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na

¹ Zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 sierpnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1536).

terytorium RP (Dz.U. z 2023 r. poz. 1504), a gwarancje skorzystania z tego prawa wynikają z art. 56 ust. 2 Konstytucji RP.

Na powyższe wskazywałem Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji tuż po wydaniu ww. przepisów, podnosząc przy tym, że wprowadzona zmiana stoi w sprzeczności nie tylko z Konwencją dotyczącą statusu uchodźców, podpisaną w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119 poz. 515, ze zm.), ale także z prawem krajowym, w tym z Konstytucją RP². Równocześnie zwróciłem uwagę na fakt, iż przepis § 3 ust. 2b rozporządzenia wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 295).

W późniejszym czasie ponawiałem postulat uchylenia przepisów rozporządzenia umożliwiających zawrócenie cudzoziemców do linii granicy niezwłocznie po ich ujęciu³, przywołując przy tym m.in. stanowisko Komisarz Praw Człowieka Rady Europy⁴, Specjalnego Sprawozdawcy ONZ do spraw praw człowieka migrantów⁵, Specjalnej Sprawozdawczynie ONZ ds. przemocy wobec kobiet i dziewcząt⁶, czy Europejskiej Rady ds. Uchodźców i Wygnańców (ECRE)⁷. Nawiązałem także do wyroku Wojewódzkiego

² Zob. wystąpienie z dnia 25 sierpnia 2021 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, XI.540.9.2020.AS, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20RPO%20do%20MSWiA%2025.08.2021.pdf> [dostęp: 14 grudnia 2023 r.].

³ Zob. opinia do Senatu z dnia 3 października 2021 r., XI.543.13.2018, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-10/Opinia_RPO_cudzoziemcy_3.10.2021.pdf [dostęp: 14 grudnia 2023 r.]; objęte klauzulą „zastrzeżone” wystąpienie z dnia 15 grudnia 2021 r. do Prezesa Rady Ministrów oraz załączony do tego wystąpienia raport, BRPO-Z-18/2021 i BRPO-Z-9/2021; wystąpienie z dnia 4 marca 2022 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, XI.543.84.2022.MS, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-03/RPO%20do%20MSWiA%2004.03.2022.pdf> [dostęp: 14 grudnia 2023 r.]; wystąpienie z dnia 20 czerwca 2022 r. do Prezesa Rady Ministrów, XI.543.238.2022.AS.; wystąpienie z dnia 17 lipca 2023 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, XI.543.10.2022.KM, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-pushbacki-prawo-usuniecie-mswia-odpowiedz> [dostęp: 14 grudnia 2023 r.].

⁴ Zob. <https://rm.coe.int/pushed-beyond-the-limits-urgent-action-needed-to-end-human-rights-viol/1680a5a14d> [dostęp: 14 grudnia 2023 r.].

⁵ Zob. <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc5326add1-visit-poland-report-special-rapporteur-human-rights-migrants> [dostęp: 14 grudnia 2023 r.].

⁶ Zob. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/03/poland-upholding-full-spectrum-rights-key-ending-violence-against-women-and> [dostęp: 14 grudnia 2023 r.].

⁷ Zob. <https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/04/Seeking-refuge-in-Poland.pdf> [dostęp: 14 grudnia 2023 r.].

Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 15 września 2022 r.⁸, w którym uwzględniono skargi na czynność Komendanta Placówki Straży Granicznej w Michałowie polegającą na zawróceniu cudzoziemców do linii granicy państwowej na podstawie przepisów ww. rozporządzenia. Sąd wskazał m.in., że zaskarżona czynność została dokonana z naruszeniem norm prawnych hierarchicznie wyższych, tj. ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP i ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2023 r. poz. 519; dalej: „ustawa o cudzoziemcach”).

Opisana powyżej procedura jest w takim kształcie niezgodna z aktami wyższego rzędu. W toku prowadzonych czynności Straż Graniczna nie utrwała bowiem jakichkolwiek danych osobowych cudzoziemców, nie odnotowuje informacji na temat ich wieku, stanu zdrowia czy niepełnosprawności. Brak jest również możliwości weryfikacji, czy osoby zawracane do granicy na mocy przepisów rozporządzenia faktycznie nie deklarowały woli ubiegania się o ochronę międzynarodową na terytorium RP.

W tym kontekście podkreślenia wymaga, że ze skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich, jak również z informacji przekazanych przedstawicielom Biura RPO w czasie interwencji prowadzonych na terenach przygranicznych oraz wizytacji prowadzonych w placówkach Straży Granicznej i strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców wynika, iż wielu cudzoziemców zawracano do linii granicy wiele razy zanim zostali formalnie zatrzymani i umożliwiono im złożenie wniosku o ochronę międzynarodową. Moi przedstawiciele informowani byli także przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, że przeszkodę w odebraniu oświadczenia o woli ubiegania się o ochronę może stanowić bariera językowa, choć w krajowym porządku prawnym nie istnieje przepis określający katalog języków, w których tego typu deklaracja może zostać złożona.

W ciągu ostatnich dwóch lat docierały do mnie także informacje o stosowaniu pushbacków m.in. wobec osób, które były uprzednio hospitalizowane na terytorium RP oraz ujętych w odległości kilkudziesięciu kilometrów od granicy państwowej.

Pozwolę sobie także nadmienić, iż niezależnie od terminologii zastosowanej w rozporządzeniu, „ujęcie” polegające na czasowym, faktycznym pozostawianiu w jurysdykcji Straży Granicznej spełnia określoną w art. 4 ust. 2 Protokołu

⁸ Sygn. akt II SA/Bk 492/22.

Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192) definicję pozbawienia wolności, oznaczającego jakąkolwiek formę zatrzymania lub uwięzienia bądź umieszczenia osoby w publicznym lub prywatnym miejscu odosobnienia, którego osobie tej nie wolno z własnej woli opuszczać, na mocy polecenia jakiejkolwiek władzy sądowej, administracyjnej lub innej. Fakt ten rodzi po stronie Straży Granicznej obowiązek zapewnienia osobom ujętym możliwości realizacji tzw. minimalnych gwarancji antytorturowych, czyli m.in. dostępu do informacji o ich sytuacji faktycznej i prawnej udzielonej w języku dla nich zrozumiałym, opieki medycznej, pomocy prawnej czy możliwości złożenia skargi na prowadzone wobec nich czynności.

Jednocześnie zwracam uwagę Pana Ministra na drugi tryb umożliwiający dokonanie zawróceń cudzoziemców na białoruską stronę granicy, określony w art. 303b ustawy o cudzoziemcach. W oparciu o wskazany przepis komendant placówki Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce przekroczenia granicy sporządza protokół przekroczenia granicy oraz wydaje postanowienie o opuszczeniu terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Co prawda na ww. postanowienie przysługuje zażalenie do Komendanta Głównego Straży Granicznej, nie wstrzymuje ono jednak wykonania postanowienia. W praktyce zatem jedyną różnicą między możliwymi sposobami dokonania zawrócenia do linii granicy jest fakt, że w przypadku zastosowania trybu określonego w ustawie o cudzoziemcach informacja o ujętych migrantach figuruje w dokumentacji prowadzonej przez Straż Graniczną.

Jak uprzednio wskazywałem⁹ i ponownie podkreślam, **żadna z wymienionych procedur nie gwarantuje, że prawo każdego cudzoziemca do złożenia wniosku o ochronę międzynarodową w Polsce będzie należycie respektowane**. Nie stwarza także możliwości dokonania indywidualnej oceny sytuacji faktycznej cudzoziemca, w tym np. analizy ryzyka naruszenia jego prawa do życia czy wolności, także wolności od tortur i niehumanitarnego traktowania, w przypadku zawrócenia do linii granicy czy realizacji obowiązku opuszczenia Polski.

Pragnę podkreślić, że czynność polegająca na zawróceniu do granicy cudzoziemca, który nielegalnie przekroczył granicę, może być uznana za dopuszczalną

⁹ Zob. wystąpienie z dnia 4 marca 2022 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, XI.543.84.2022.MS, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-03/RPO%20do%20MSWiA%2004.03.2022.pdf> [dostęp: 14 grudnia 2023 r.].

wyłącznie w drodze wyjątku, w ramach wyznaczonych przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. wyrok ETPC z dnia 13 lutego 2020 r. w sprawie N.D. i N.T. przeciwko Hiszpanii, skargi nr 8675/15 and 8697/15). Podstawowym wymogiem jest potrzeba zapewnienia cudzoziemcowi gwarancji ochrony przed nieludzkim traktowaniem. Obecnie obowiązujące w Polsce przepisy nie odpowiadają temu standardowi.

W świetle przytoczonych powyżej informacji, działając na podstawie art. 16 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058, t.j.; dalej jako: „ustawa o RPO”), **zwracam się do Pana Ministra o uchylenie przepisów § 3 ust. 2a i 2b rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych, jak również o podjęcie działań ukierunkowanych na uchylenie lub nowelizację przepisu art. 303b ustawy o cudzoziemcach.**

Ponadto chciałbym wskazać na problem dotyczący zmniejszenia minimalnej powierzchni przypadającej na osobę umieszczoną w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców do 2 m² z dotychczas obowiązującej normy 3 m² w przypadku mężczyzn i 4 m² w odniesieniu do kobiet i małoletnich. Do tej zmiany doszło na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 sierpnia 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców (Dz.U. z 2021 r. poz. 1482). Przyjęte w nowelizacji rozporządzenia minimum jest zatem niższe od tego przyjętego w zakładach karnych, gdzie powierzchnia mieszkalna przewidziana dla osoby osadzonej wynosi co najmniej 3 m².

W tym kontekście podkreślenia wymaga, iż zgodnie z międzynarodowymi standardami pozbawienia wolności nawet w jednostkach penitencjarnych minimalna powierzchnia w celi mieszkalnej przypadająca na jedną osobę nie może być niższa niż 6 m² w przypadku celi jednoosobowej i 4 m² w pomieszczeniach wieloosobowych¹⁰.

Mając na uwadze, że aktualnie obowiązująca norma prawna narusza prawo do poszanowania godności osób umieszczonych w strzeżonych ośrodkach, a kwaterowanie cudzoziemców w oparciu o znowelizowany przepis uznane zostać

¹⁰ Zob. European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards, CPT/Inf (2015) 44, <https://rm.coe.int/16806cc449> [dostęp: 14 grudnia 2023 r.].

może za przejaw niehumanitarnego lub okrutnego traktowania¹¹, w oparciu o art. 16 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o RPO, **zwracam się do Pana Ministra z prośbą o uchylenie § 11 ust. 1a regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie dla cudzoziemców**, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców (Dz.U. z 2023 r. poz. 719).

Wyrażam nadzieję, że przychyli się Pan Minister do zaprezentowanych przeze mnie postulatów i doprowadzi do zmian legislacyjnych umożliwiających migrantom realizację ich podstawowych praw. Będę wdzięczny za odniesienie się do treści niniejszego pisma i poinformowanie mnie o podjętych przez Pana Ministra decyzjach.

Łączę wyrazy szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- Przewodniczący Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP;
- Przewodniczący Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP;
- Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności Senatu RP.

¹¹ Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 13 lipca 2019 r. w sprawie Sh.D. i inni przeciwko Grecji, Austrii, Chorwacji, Węgrom, Północnej Macedonii, Serbii i Słowenii, skarga nr 14165/1613.