



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 7 kwietnia 2017 r.

**Adam Bodnar**

**XI.543.19.2016.MS**

**Pan**  
**płk SG Marek Łapiński**  
**Komendant Główny Straży Granicznej**  
al. Niepodległości 100  
02 – 514 WARSZAWA

Od kilkunastu miesięcy monitoruję sytuację panującą na przejściach granicznych w Terespolu i Medyce. Przez te przejścia do Polski bezskutecznie próbuje dostać się grupa kilkuset cudzoziemców pochodzących głównie z Czeczenii, Tadżykistanu i Armenii. Docierające do mojego Biura informacje, w tym także liczne skargi składane przez samych cudzoziemców wskazują, że część spośród tych osób chce przyjechać do Polski, jako pierwszego na ich drodze bezpiecznego kraju, aby ubiegać się tutaj o ochronę międzynarodową. Opisywane w kierowanych do mnie skargach sytuacje oraz stawiane przez skarżących zarzuty są podobne. Skarżący wskazują, że wielokrotnie bezskutecznie próbowali wjechać na terytorium Polski, mimo że każdorazowo podczas odprawy granicznej zgłaszali funkcjonariuszom Straży Granicznej zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. Według relacji skarżących funkcjonariusze Straży Granicznej deklaracji takich nie przyjmują do wiadomości i nie dopuszczają do złożenia wniosku o wspomnianą ochronę. W konsekwencji, ponieważ skarżący nie dysponują żadnym dokumentem uprawniającym ich do przekroczenia granicy, odmawia się im prawa wjazdu na terytorium Polski i zwraca na terytorium Białorusi lub Ukrainy. Pomimo odmowy większość cudzoziemców ponawia próby przekroczenia granicy, zwykle z takim samym skutkiem.

W dniach 11 sierpnia oraz 6 i 7 października 2016 r. pracownicy mojego Biura przeprowadzili niezapowiedziane wizytacje obu wyżej wymienionych przejść granicznych. Wizytacje te, także dzięki zaangażowaniu i pomocy komendantów i funkcjonariuszy

pełniących służbę w tych placówkach, za co chciałbym Panu Komendantowi podziękować, miały charakter kompleksowy i obejmowały również udział wizytujących, jako obserwatorów, we wszystkich etapach odpraw granicznych, także w rozmowach funkcjonariuszy z cudzoziemcami. Poczynione wówczas obserwacje potwierdziły jednak, że **istnieje znacząca luka prawna** dotycząca praw cudzoziemców przystępujących do odprawy granicznej, zwracających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, oraz obowiązków funkcjonariuszy Straży Granicznej w zakresie, po pierwsze, przyjęcia od cudzoziemca deklaracji o zamiarze wystąpienia z wnioskiem o taką ochronę, a po drugie, umożliwienia cudzoziemcowi złożenia samego wniosku. **Żaden z obowiązujących przepisów prawa nie reguluje bowiem formy, w jakiej funkcjonariusz Straży Granicznej, prowadzący odprawę na przejściu granicznym, powinien odnotować fakt zgłoszenia przez cudzoziemca zamiaru ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową.** W konsekwencji w praktyce występują różnice w postępowaniu funkcjonariuszy Straży Granicznej.

Na obu wizytowanych przejściach granicznych z cudzoziemcami przystępującymi do odprawy, którzy nie spełniali warunków do wjazdu i pobytu na terytorium Polski, prowadzone były rozmowy zmierzające do ustalenia okoliczności i celu ich przyjazdu do Polski. Przebieg tych rozmów był kluczowy dla prawidłowej identyfikacji osób, które poszukują ochrony międzynarodowej. To w trakcie takich rozmów, i w zasadzie tylko wtedy, cudzoziemcy mogli deklarować zamiar ubiegania się w Polsce o wspomnianą ochronę lub złożyć wyjaśnienia, które pośrednio wskazywałyby na taki cel przyjazdu do Polski.

Jednakże na przejściu granicznym w Terespolu nie wszystkie informacje podawane przez cudzoziemców w trakcie prowadzonego rozpytania były odnotowywane przez funkcjonariuszy w notatkach służbowych, które na tym przejściu stanowiły jedyną formę dokumentowania przebiegu rozmowy. Wizytujący, uczestniczący w rozpytaniach w charakterze obserwatorów, byli świadkami sytuacji, w których istotne wypowiedzi cudzoziemców świadczące, w sposób wyraźny lub dorozumiany, o zamiarze ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową były przez funkcjonariuszy pomijane. Brak jakiegokolwiek potwierdzenia, że w trakcie odprawy granicznej taka wypowiedź ze strony cudzoziemca padła, nie tylko skutkowało wydaniem przez komendanta Placówki Straży Granicznej decyzji o odmowie prawa wjazdu, ale też pozbawiał cudzoziemca szans na skuteczne odwołanie się od takiej decyzji. Sytuację cudzoziemców pogarszał fakt, że na etapie rozmowy nie mieli oni wglądu w treść notatki sporządzanej przez funkcjonariuszy, nie mogli się do niej odnieść, ani tym bardziej jej sprostować.

Odmianą praktykę przyjęto w Placówce Straży Granicznej w Medyce. Na tamtejszym przejściu granicznym rozmowy z cudzoziemcami przystępującymi do odprawy granicznej bez dokumentów uprawniających do wjazdu i pobytu w Polsce były protokołowane. W tych przypadkach, w których wszczynane były postępowania w sprawie odmowy prawa wjazdu na terytorium Polski, protokoły traktowane były jako dowód z przesłuchania strony w postępowaniu administracyjnym. Zastosowanie znajdowały tym samym przepisy art. 68 i 69 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.), także w zakresie obowiązku odczytywania i przedkładania tego dokumentu stronom do podpisu. Praktyka protokołowania rozmów minimalizowała zatem prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji, w której składana przez cudzoziemca deklaracja o zamiarze ubiegania się o ochronę międzynarodową nie zostałaby odnotowana w dokumentacji prowadzonej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej.

Podsumowaniem wizytacji było seminarium „Uchodźcy na granicy”, które odbyło się w moim Biurze w dniu 9 listopada ub. r. W seminarium udział wzięli przedstawiciele Komendy Głównej Straży Granicznej i Oddziałów obejmujących swą właściwością przejścia w Terespolu i Medyce, eksperci z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także przedstawiciel Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców. Spotkanie w całości poświęcone było warunkom i procedurom przyjmowania od cudzoziemców przekraczających granicę państwa wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Szczegółowo omówione zostały wyniki przeprowadzonych wizytacji. Dużo uwagi poświęcono przy tym rozpytaniom, a zwłaszcza metodom ich dokumentowania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej. Do wniosków i ustaleń z wizytacji odniósł się też przedstawiciel Komendy Głównej Straży Granicznej. Zaprezentowane wówczas stanowisko dawało, moim zdaniem, nadzieję nie tylko na dalszą współpracę instytucji Rzecznika ze Strażą Graniczną, ale też na pozytywne, z punktu widzenia cudzoziemców, zmiany w praktyce dotyczącej prowadzonych przez funkcjonariuszy odpraw i rozpytań.

Przeprowadzone wizytacje wskazały na **konieczność ujednolicenia sposobu postępowania funkcjonariuszy Straży Granicznej w zakresie dokumentowania tzw. rozpytania w toku odprawy granicznej**. Wykonywanie obowiązków związanych z prowadzoną odprawą graniczną w tak różny sposób wobec osób znajdujących się w porównywalnej sytuacji faktycznej pozostaje bowiem w sprzeczności z zasadą równego traktowania przez władze publiczne, wyrażoną w art. 32 ust. 1 zd. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Za zasadne należy uznać ustanowienie zasady protokołowania rozpytań, wprowadzenie jednolitych formularzy protokołów, a także uwzględnienie w tych

formularzach obligatoryjnego pytania o zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. Tylko taka forma dokumentowania czynności rozpytania, z jednoczesnym obowiązkiem odczytania protokołu i przedłożenia go cudzoziemcowi do podpisu, stanowić będzie rzeczywistą gwarancję, że każda wypowiedź cudzoziemca świadcząca – w sposób wyraźny lub dorozumiany – o zamiarze wystąpienia z wnioskiem o ochronę międzynarodową zostanie utrwalona w dokumentacji służbowej i wywoła skutek w postaci przyjęcia od cudzoziemca formalnego wniosku o udzielenie takiej ochrony.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich uważam, że dopiero ustanowienie wskazanych wyżej gwarancji stanowić będzie realizację obowiązku zapewnienia cudzoziemcom skutecznego dostępu do procedur rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, wynikającego z motywu 25 preambuły do dyrektywy 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona, Dz.U.UE.L.2013.180.60) oraz art. 6 ust. 2 tego aktu. Wtedy też efektywnie realizowane będzie prawo cudzoziemców do ubiegania się w Polsce o status uchodźcy, zgodnie z art. 56 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i postanowieniami Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r., Nr 119, poz. 515 z późn. zm.).

W mojej ocenie **wskazane jest wprowadzenie odpowiednich regulacji ustawowych**. Z wnioskiem o podjęcie stosownych prac legislacyjnych w tym zakresie zwróciłem się już do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w wystąpieniu z dnia 13 lutego 2017 r. (kopia pisma w załączeniu), w którym odniosłem się również do ogłoszonego 30 stycznia br. projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw. Mam nadzieję, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zgodzi się z moim postulatem konieczności wprowadzenia oczekiwanych regulacji prawnych, które zapewnią skuteczną realizację prawa cudzoziemców do ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową.

Zanim jednak Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zajmie w niniejszej sprawie stanowisko i, na co liczę, zainicjuje pożądane zmiany legislacyjne, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r., poz. 1648 z późn. zm.), zwracam się do Pana Komendanta z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości podjęcia działań zmierzających do ujednoczenia praktyki podległych Panu Komendantowi jednostek Straży Granicznej na poziomie organizacyjnym tej formacji, np. poprzez wydanie odpowiednich wytycznych.

Jednocześnie pozwolę sobie przypomnieć, że w styczniu 2016 r., w związku z sytuacją w Terespolu, wydany został dokument pn. „Umożliwienie cudzoziemcowi

wjazdu na terytorium RP w celu poszukiwania ochrony międzynarodowej”. Dotyczył on jednak wyłącznie sposobu, w jaki funkcjonariusze Straży Granicznej traktować powinni wypowiedzi cudzoziemców świadczące o zamiarze ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową, a nie odnosił się do formy dokumentowania rozmów. W tym kontekście chciałbym poprosić Pana Komendanta o przedstawienie oceny wpływu ustanowionych wytycznych na sytuację na przejściach granicznych, w tym czy ich stosowanie przyczyniło się do poprawy stanu przestrzegania praw cudzoziemców zamierzających wjechać na terytorium Polski w celu ubiegania się o ochronę międzynarodową.

Będę również zobowiązany za poinformowanie mnie o wszelkich ewentualnych zmianach w sposobie dokumentowania prowadzonych przez funkcjonariuszy rozpytań, jakie nastąpiły po wizytacjach przeprowadzonych przez moich współpracowników w sierpniu i październiku 2016 r. Proszę przy tym o potwierdzenie, czy na przejściu granicznym w Medyce utrzymano pozytywnie ocenianą przeze mnie praktykę protokołowania przeprowadzanych z cudzoziemcami rozmów oraz, czy analizowana była możliwość wprowadzenia takiej praktyki także na innych przejściach granicznych.

(-)[*Adam Bodnar*]

**Załącznik:**

- wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 lutego 2017 r.  
(ozn.: XI.543.10.2017)

**Do wiadomości:**

- Pan Mariusz Błaszczak, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji