

Ref: TG EUR 36/2017.001

Mariusz Błaszczak
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa
Polska

29 kwietnia 2017 r.

Szanowny Panie Ministrze,

OBAWY ZWIĄZANE Z NOWELIZACJĄ PRAWA DOTYCZĄCEGO UDZIELANIA OCHRONY MIĘDZYNARODOWEJ NA TERYTORIUM RP

W niniejszym liście chciałbym zwrócić Pana uwagę na obawy Amnesty International związane z obecną sytuacją na przejściu granicznym Terespol-Brześć oraz przedstawić uwagi co do proponowanych zmian legislacyjnych, które mogą negatywnie wpłynąć na dostęp do ochrony międzynarodowej w Polsce. Nasze uwagi koncentrują się na następujących postanowieniach zawartych w projekcie zmiany prawa dotyczącego udzielania ochrony międzynarodowej, przekazanego do konsultacji społecznych w styczniu 2017 r., które dotyczą głównie:

- listy bezpiecznych krajów oraz procedury granicznej (art. 38 i 39),
- automatycznej detencji (art. 87 wraz z art. 88 i 89c),
- prawa do odwołania od decyzji (art. 39).

13 kwietnia 2017 r. w programie wyemitowanym przez stację TVP Info oświadczył Pan, że Polska musi być gotowa, aby poradzić sobie z sytuacją podobną do tej, która w 2015 r. miała miejsce na Węgrzech. Doszło wówczas do starć między uchodźcami a węgierską policją.¹ Powiedział Pan, że Ministerstwo pracuje obecnie nad przepisami regulującymi kwestię ośrodków strzeżonych dla cudzoziemców i osób poszukujących ochrony. Oświadczenie to miało miejsce dwa tygodnie po tym, jak Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji opublikowało projekt zmiany przepisów regulujących kwestię ośrodków strzeżonych i aresztów dla cudzoziemców, który zakłada możliwość wykorzystywania kontenerów w celu zakwaterowania cudzoziemców. Wcześniej, w styczniu 2017 r. Ministerstwo przedstawiło projekt zmian prawa dotyczącego udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej. Przewiduje on stworzenie listy bezpiecznych krajów oraz automatyczną detencję osób poszukujących ochrony międzynarodowej, które swój wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożyły na przejściu granicznym.

SYTUACJA NA PRZEJŚCIU GRANICZNYM TERESPOL-BRZEŚĆ

Od 2016 r. Amnesty International otrzymuje doniesienia, jak również sama udokumentowała, faktyczne nieprawidłowości w procedurach granicznych oraz zbiorowe wydalenia na przejściu granicznym Terespol-

¹ Więcej: <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/15996,Szef-MSWIA-o-kryzysie-migracyjnym-ustawie-antyterrorystycznej-i-bezpieczenstwie-.html> i: <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,21649734,blaszczak-powtarza-ze-chce-zamknac-uchodzcow-w-obozach-otoczonych.html#MTstream>

Brześć. Wydalenia te stanowią źródło poważnych obaw, gdyż zawracanie ludzi na granicy bez zachowania stosownych procedur oraz rozważenia indywidualnej sytuacji w jakiej się znajdują jest zabronione na podstawie prawa unijnego i międzynarodowego.

Przypadki te wiązały się z odsyłaniem uchodźców na Białoruś, co sprawiało, że nie mogli ubiegać się o ochronę międzynarodową w Polsce. Narażono ich ponadto na wyjątkowo nieodpowiednie warunki na Białorusi, a w niektórych przypadkach nawet na ryzyko zawrócenia do kraju, w którym groziłoby im niebezpieczeństwo. Takie odsyłania migrantów z granicy, którą przekroczyli są równoznaczne ze zbiorowymi wydaleniami do miejsca, z którego przybyli. Oznaczają niezgodną z prawem deportację grupy osób bez rozpatrzenia ich indywidualnej sytuacji i odmowę im możliwości wnioskowania o ochronę międzynarodową.

Krajowe i międzynarodowe organizacje pozarządowe, a także Rzecznik Praw Obywatelskich opublikowali raporty dokumentujące, że polska Straż Graniczna arbitralnie odmawia cudzoziemcom, głównie z Czeczenii, Ukrainy i Tadżykistanu, przekroczenia granicy na przejściu granicznym Terespol-Brześć. Zgodnie z wieloma doniesieniami, znaczna większość cudzoziemców, którzy próbowali przekroczyć polską granicę na oficjalnych przejściach granicznych, była odsyłana w trybie natychmiastowym.² Polska Straż Graniczna na podstawie krótkiej rozmowy przeprowadzanej w warunkach nie gwarantujących prywatności, podejmowała rutynowe decyzje o zawróceniu na Białoruś migrantów i osób poszukujących ochrony. Zgodnie z tymi doniesieniami, rodziny są rozpytywane razem, a dystans między miejscami, gdzie odbywają się rozmowy jest tak niewielki, że przekazywane informacje mogą być łatwo słyszalne. Funkcjonariusze Straży Granicznej odmawiali możliwości złożenia wniosku o ochronę międzynarodową nawet w sytuacjach, kiedy cudzoziemcy jasno o nią prosili.³

Głównymi powodami tych odmownych „decyzji” były brak ważnych dokumentów podróży oraz twierdzenie, że cudzoziemcy próbujący wjechać na terytorium Polski to „migranci ekonomiczni”. W toku kontroli przeprowadzonej 11 sierpnia 2016r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdzono, że Straż Graniczna *de facto* dokonywała oceny, czy dana osoba może ubiegać się o ochronę międzynarodową. Tymczasem Straż Graniczna jest zobowiązana umożliwić złożenie wniosku i zezwolić na wjazd na terytorium Polski danej osobie, jeśli jasne jest, że zamierza ona ubiegać się o ochronę międzynarodową. W dniu, w którym prowadzono kontrolę, wjazdu na terytorium kraju odmówiono 406 cudzoziemcom spośród 436 migrantów, którzy próbowali przekroczyć polską granicę. 223 z nich to dzieci.⁴ Obawy dotyczące adekwatności oceny dokonywanej przez Straż Graniczną wyraziło również Stowarzyszenie Interwencji Prawnej (SIP). Ta organizacja pozarządowa, monitorująca 2 i 3 marca 2016 r. sytuację na przejściu granicznym, podała, że funkcjonariusze Straży Granicznej „nie chcieli usłyszeć” ludzi, którzy próbowali przekroczyć polską granicę. Według SIP „niejednokrotnie na podstawie krótkiej rozmowy w warunkach niespełniających żadnych norm intymności funkcjonariusze arbitralnie uznają przyczyny, które podają osoby mówiące o potrzebie ochrony międzynarodowej, za nieprawdziwe...”.

1 kwietnia br. w Warszawie Amnesty International przeprowadziła rozmowy z pięcioma osobami pochodzącymi z Czeczenii poszukującymi ochrony międzynarodowej, które ostatecznie przekroczyły granicę Polski na przejściu granicznym w Terespolu. Wszyscy rozmówcy potwierdzili wielokrotne zawracanie ich przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, pomimo deklarowania chęci ubiegania się o ochronę międzynarodową. Cztery z nich wskazywały na tortury i groźby dalszego stosowania przemocy przez siły bezpieczeństwa, jedna zgłaszała fizyczne zagrożenie ze strony członka rodziny.

Na skutek odsyłania uchodźców i migrantów z Terespolu na Białoruś setki cudzoziemców⁵ koczują w

² Human Rights Watch. Polska: Osoby Poszukujące Azylu Zablokowane Na Granicy (Asylum Seekers Blocked At Border). 1 Marca 2017

Dostępne: <https://www.hrw.org/news/2017/03/01/poland-asylum-seekers-blocked-border>; Górczyńska, M. & Szczepanik, M (Helsińska Fundacja Praw Człowieka). Droga donikąd. Październik 2016

³ Office of the Commissioner for Human Rights (Ombudsman). *Inspection of the railway border crossing in Terespol*. 21 September 2016. Interview with the Head of the Rights of Migrants and Minorities Unit of the Ombudsman, 24 March 2017.

⁴ *Inspection*. s. 1

⁵ W październiku 2016 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka podała, że w Brześciu przebywa 1,500-2,000 cudzoziemców. See: Górczyńska, M. & Szczepanik, M. *Droga donikąd*. October 2016

nieodpowiednich warunkach w Brześciu.⁶ Kobieta z Czeczenii, która spędziła trzy i pół miesiąca w Brześciu, mieszkając na dworcu kolejowym razem z czwórką dzieci powiedziała Amnesty: „Piliśmy tylko wodę. Oni [służby kolejowe] nie pozwalały nam spać...Toalety były płatne.. to było naprawdę straszne, ciężko to wspominać. Rano próbowaliśmy przekroczyć granicę, a potem zawiedzeni - wracaliśmy”.

Od 2016r. polskie organizacje pozarządowe wielokrotnie informowały o tej sytuacji, choć od połowy 2015 r. liczba odsyłanych cudzoziemców jest mniejsza.⁷ Uchodźcom i migrantom z Azji Środkowej odesłanym na Białoruś grozi przymusowa deportacja do kraju ich pochodzenia, mimo że byłoby tam narażeni na rzeczywiste ryzyko tortur lub innego niehumanitarnego traktowania.⁸

Doniesienia o odsyłaniu cudzoziemców na Białoruś nie ustają również w 2017r. 17 marca 2017r. grupa 14 prawników, którym towarzyszyli pracownicy polskich organizacji pozarządowych i dziennikarze, próbowali na przejściu granicznym w Terespolu pomóc 40 Czeczenom ubiegającym się o ochronę międzynarodową. Straż Graniczna odmówiła prawnikom wstępu na teren, na którym funkcjonariusze dokonywali „oceny”. – „To było absolutnie skandaliczne... Powiedzieli nam, że nie mogą nas wpuścić, gdyż była to procedura graniczna, a nie administracyjna” – powiedział Amnesty International jeden z prawników.⁹ Choć ich klienci posiadali pisemne oświadczenia, że zamierzają ubiegać się o ochronę międzynarodową, Straż Graniczna podobno zignorowała ten fakt. Według aktywistów pracujących z osobami odesłanymi z Terespolu do Brześcia żadnej z tych 40 osób, pomimo podjęcia licznych prób, dotychczas nie zezwolono na przekroczenie polskiej granicy.

Opisane wyżej traktowanie uchodźców i migrantów przez polską Straż Graniczną w Terespolu uniemożliwia osobom poszukującym ochrony wstęp na terytorium Polski i ubieganie się o status uchodźcy.

BEZPIECZNE KRAJE POCHODZENIA I BEZPIECZNE KRAJE TRZECIE (TRANZYT)

Art. 39 projektu zmian prawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP wprowadza przyspieszoną „procedurę graniczną” stosowaną zarówno względem osób, które „przybywają z bezpiecznego kraju pochodzenia”, jak i tych, które podróżowały przez tzw. „bezpieczny kraj trzeci” zanim dotarły do Polski.

Amnesty International jest zdania, że łączenie koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego” z przyspieszonymi procedurami granicznymi jest sprzeczne z dyrektywą UE 2013/32/UE. Proponowana „procedura graniczna” ogranicza dostęp do zwykłej procedury osobom poszukującym ochrony międzynarodowej, które pochodzą z krajów znajdujących się na liście (a także osobom podlegających tej procedurze z innych względów) na podstawie domniemania „bezpieczeństwa” kraju ich pochodzenia. W konsekwencji, osoby potrzebujące ochrony międzynarodowej narażone są na odesłanie skutkujące naruszeniem zasady *non-refoulement*.

Amnesty International obawia się, że Białoruś, w świetle *Partnerstwa na rzecz mobilności* między Unią Europejską a Republiką Białorusi, które „ma zapewniać lepsze zarządzanie przepływami migracyjnymi”, może znaleźć się na liście „bezpiecznych krajów trzecich”. To sprawiłoby, że większość osób występujących o ochronę międzynarodową, które do Polski wjechałyby przez Białoruś, nie byłoby uprawnionych do jej otrzymania. Jeśli Białoruś znajdzie się na liście bezpiecznych krajów trzecich, osoby poszukujące ochrony międzynarodowej, które tą drogą dotrą do Polski, mogą spotkać się z niemalże automatycznym odrzuceniem ich wniosku.¹⁰

Co więcej, stosowanie procedury przyspieszonej wobec osób poszukujących ochrony międzynarodowej, które pochodzą z krajów uznawanych za „bezpieczne”, przy jednoczesnym jej nie stosowaniu wobec osób

⁶ Human Rights Watch. Poland: Asylum Seekers Blocked at Border.

⁷ Email communication with Board Members of the Polish Association for Legal Intervention. 19 April 2017

⁸ Amnesty International. Eurasia: Return to Torture: Extradition, Forcible Returns and Removals to Central Asia. July 2013. s. 9

⁹ Wywiad w Warszawie 11 kwietnia 2017

¹⁰ See: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/2016/10/20161013_2_en

pochodzących z innych krajów, stanowi dyskryminację ze względu na kraj pochodzenia. Konieczność udzielania ochrony międzynarodowej musi wynikać z indywidualnej sytuacji, w jakiej cudzoziemiec się znajduje. Choć osoba poszukująca ochrony międzynarodowej może obalić domniemanie bezpieczeństwa kraju, z którego pochodzi, to na niej, zgodnie z polskim prawem, spoczywa ciężar dowodu. W konsekwencji, osoby poszukujące ochrony międzynarodowej narażone są na odesłanie do „bezpiecznego kraju pochodzenia” skutkujące naruszeniem zasady *non-refoulement*.

W innych państwach tworzenie takich list zaskarżono przed sądem. Dla przykładu - 23 lipca 2015r. Sąd Federalny w Kanadzie uznał listę bezpiecznych krajów za dyskryminacyjną. Sąd Federalny odrzucił argument kanadyjskiego Ministra ds. imigracji, jakoby głównym powodem wprowadzenia systemu opartego na „określonych krajach pochodzenia” miało być „zapobieganie nadużywaniu naszego systemu imigracyjnego przez cudzoziemców, którzy przybywają z krajów powszechnie uznawanych za bezpieczne i w których problem uchodźców nie występuje”. Stwierdził, że stosowanie rozróżnienia między osobami pochodzącymi z krajów znajdujących się na liście a tymi, którzy przybywali z krajów spoza niej, już „na pierwszy rzut oka” było dyskryminujące.

Zgodnie z projektem zmian, procedura graniczna na podstawie art. 39 ma mieć zastosowanie również do tych osób poszukujących ochrony międzynarodowej, które wystąpiły o nią na przejściu granicznym i które stanowią „zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego” (art. 39b, 1.6). Amnesty International obawia się, że stosowanie tego przepisu może mieć poważne konsekwencje dla takich osób, gdyż podlegałyby one procedurze przyspieszonej, w toku której ich wnioski nie byłby należycie rozpatrzone.¹¹ W kwestiach dotyczących bezpieczeństwa państwowego dowody przeciwko danej osobie zbierane są zazwyczaj przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Nie nadzoruje jej żadna niezależna instytucja, która weryfikowałaby jej działalność.¹² Osoby poszukujące ochrony międzynarodowej, które uznają się za stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, narażone są w takim wypadku na arbitralność postępowań, w toku których mogą nie uzyskać dostępu do zebranych przeciwko nim dowodów ani ich obalić. Niedawny przypadek deportowania do Iraku Ameera Alkhawlanyego wkrótce po tym, jak odrzucono jego wniosek o udzielenie mu ochrony międzynarodowej z powodu „zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego”, jakie miał stanowić, ilustruje te obawy. Głównym powodem negatywnej decyzji były dowody zebrane przeciwko niemu przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Dowodów tych nie udostępniono reprezentującemu go prawnikowi. Po ostatecznym odrzuceniu wniosku o ochronę, władze natychmiast dokonały deportacji Alkhawlanyego. W opinii prawnej dotyczącej tej sprawy Helsińska Fundacja Praw Człowieka stwierdziła, że odmowa dostępu do akt sprawy zgromadzonych przez ABW przeciwko Ameerowi Alkhawlanyemu skutecznie uniemożliwiła mu zapoznanie się ze szczegółami decyzji odmawiającej mu udzielenia ochrony międzynarodowej.¹³ Taka sytuacja doprowadziła do naruszenia jego prawa do skorzystania z procedury zagwarantowanej ustawą.

AUTOMATYCZNA DETENCJA OSÓB POSZUKUJĄCYCH OCHRONY MIĘDZYNARODOWEJ PRZEWIDZIANA W PROCEDURZE GRANICZNEJ

Nowelizacja prawa dotyczącego udzielania ochrony międzynarodowej na terytorium RP przewiduje automatyczną detencję osób, które złożyły wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w ramach procedury granicznej (Rozdział 6, art. 87, ust. 1 w związku z art. 88 i 89c). Zgodnie z tymi postanowieniami, cudzoziemiec występujący o ochronę międzynarodową zostanie zatrzymany, jeśli nie spełnia wymogów niezbędnych do uzyskania zezwolenia na wjazd na terytorium Polski i pobyt na jej terytorium.

Amnesty International uważa, że przepis ten może skutkować automatycznym, a zatem arbitralnym zatrzymaniem, które jest niezgodne z prawem międzynarodowym. Każde zatrzymanie związane z kontrolą imigracyjną jest dozwolone jedynie w ściśle określonych przypadkach, jak na przykład celem zapobieżenia nieuprawnionemu wjazdowi cudzoziemca do kraju bądź wydalenia go z niego. Jednak nawet jeśli detencja spełnia te wymagania, standardy międzynarodowe ograniczają jej stosowanie w celach kontroli

¹¹ UNHCR. *UNHCR's Position on Manifestly Unfounded Applications for Asylum*. 14 December 1992. P. 397.

¹² Amnesty International. *Poland: Submission to the United Nations Human Rights Committee 118th Session*, 17 October – 4 November 2014, p. 11

¹³ Helsinki Foundation for Human Rights. *HFHR statement on Ameer Alkhawlany's obligation to return*. 18 April 2017. Available: <http://www.hfhr.pl/en/hfhr-statement-on-ameer-alkhawlany-s-obligation-to-return/>

imigracyjnej poprzez stawianie wymogu zgodności tego środka z zasadami konieczności i proporcjonalności. Oznacza to na przykład, że w każdym indywidualnym przypadku zatrzymanie będzie zasadne, wyłącznie jeśli rozważono zastosowanie mniej restrykcyjnych środków, które okazały się niewystarczające w związku z uzasadnionymi celami, jakie państwo chce osiągnąć. Osoby poszukujące ochrony międzynarodowej uznaje się za uprawnione do jej otrzymania, chyba że, i do czasu gdy, w toku pełnej, sprawiedliwej i skutecznej procedury ustalania prawa do ochrony międzynarodowej nie zostanie stwierdzone inaczej. Osoby te, ze względu na ich szczególną wrażliwość, nie powinny być zatrzymywane w trybie administracyjnym ani na podstawie żadnych innych uprawnień służb imigracyjnych. Nigdy nie wolno zatrzymywać dzieci w celach imigracyjnych. Automatyczna detencja grupy osób jest z definicji arbitralna, a tym samym bezprawna. Zatrzymywanie osób poszukujących ochrony i migrantów z powodu ich nieuregulowanego statusu powinno zawsze stanowić środek ostateczny.

Z uwagi na fakt, że obecnie wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej składają na obszarach przygranicznych głównie obywatele Federacji Rosyjskiej, Tadżykistanu i Ukrainy, którzy do Polski wjeżdżają całymi rodzinami, proponowany przepis prawdopodobnie doprowadzi do zatrzymywania nieletnich. Według Przewodniczącego Rady ds. Uchodźców większość tych, którzy próbowali przekroczyć polską granicę w Terespolu, to dzieci.¹⁴ Nowelizacja skutkować więc będzie zatrzymywaniem w celach imigracyjnych na obszarach przygranicznych setek dzieci, co stanowić będzie jednoznaczne naruszenie prawa międzynarodowego.

ODWOŁANIA NIEMAJĄCE SKUTKU ZAWIESZAJĄCEGO

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 39b ust. 2 pkt 3 oraz ust. 3 odwołanie od negatywnej decyzji w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej nie będzie mieć skutku zawieszającego, chyba że wniesione zostaną: odwołanie od samej decyzji negatywnej oraz wnioski o wstrzymanie wykonania tej decyzji. Tymczasem, aby uniknąć ryzyka *refoulement*, odwołanie od negatywnej decyzji o udzieleniu ochrony powinno skutkować wstrzymaniem procedury deportacji. Dodatkowo, osoba której odmówiono ochrony powinna mieć realny dostęp do jasnych informacji oraz pomocy prawnej w celu złożenia obu wymaganych wniosków.

W świetle powyższych obaw, wzywam Pana do powstrzymania praktyki nielegalnego odsyłania cudzoziemców na przejściu granicznym Terespol-Brześć oraz pozostałych przejściach granicznych w Polsce. Wzywam ponadto do wprowadzenia zasadniczych zmian do projektu nowelizacji prawa dotyczącego udzielania ochrony międzynarodowej celem zmiany tych postanowień, które w obecnym brzmieniu stanowią naruszenie prawa międzynarodowego i unijnego.

Z wyrazami szacunku,

John Dalhuisen
Dyrektor Amnesty Intranational ds. Europy i Azji Centralnej

¹⁴Wywiad z Amnesty International, Warszawa, 11 kwietnia 2017.