



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-714827-V/12/MS

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 7 grudnia 2012 r.

Pan
Jacek CICHOCKI

Minister Spraw Wewnętrznych

Szanowny Panie Ministrze,

Skargi kierowane do mojego Biura przez osoby przebywające w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców, prowadzone w tych placówkach wizytacje, a także postulaty podnoszone przez samych osadzonych podczas przeprowadzonej w październiku br. akcji protestacyjnej świadczą, w mojej ocenie, o konieczności przyjrzenia się przepisom prawa, które dopuszczają stosowanie detencji wobec cudzoziemców. Krytycznej ocenie podlegać także powinny panujące w ośrodkach warunki pobytowe.

Obowiązująca *ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (tekst jedn.: Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.)* w art. 102 ust. 1 przewiduje możliwość umieszczenia cudzoziemca w ośrodku strzeżonym wówczas, gdy toczy się wobec niego postępowanie w sprawie o wydalenie z Polski i istnieje ryzyko jego ucieczki, gdy wobec cudzoziemca wydana została decyzja orzekająca o wydaleniu bez orzeczenia o terminie opuszczenia Polski, gdy cudzoziemiec nie opuścił terytorium RP w terminie określonym w decyzji deportacyjnej lub gdy przekroczył bądź usiłował przekroczyć nielegalnie granicę państwa.

W przypadkach określonych w art. 87 *ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. Nr 680)*, w ośrodku strzeżonym umieszczony może zostać także cudzoziemiec ubiegający się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy. Stać się tak może m.in. wówczas, gdy okaże się to konieczne dla ustalenia tożsamości cudzoziemca lub zapobieżenia nadużyciu przez niego postępowania statusowego, gdy wymagać tego będzie zapobieżenie zagrożeniu dla bezpieczeństwa, zdrowia, życia lub własności innych osób lub konieczne to będzie dla ochrony obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku

publicznego. Powodem umieszczenia cudzoziemca w ośrodku może także być, poza pewnymi wyjątkami, nielegalnie przekroczenie lub usiłowanie przekroczenia granicy państwa.

W postanowieniu o zastosowaniu detencji sąd oznacza okres pobytu cudzoziemca w placówce detencyjnej, nie dłuższy niż 90 dni, a w przypadku cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy nie krótszy niż 30 i nie dłuższy niż 60 dni. Na zasadach określonych w art. 106 ust. 2 *ustawy o cudzoziemcach* i art. 89 ust. 3 *ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, okres stosowania detencji może być przedłużony, z tym, że łączny czas przebywania w placówce detencyjnej w żadnym wypadku nie może przekroczyć roku.

Żadna z wymienionych wyżej ustaw nie przewiduje możliwości zastosowania alternatywnych wobec detencji środków zabezpieczających przebieg postępowania administracyjnego, które umożliwiałyby sprawowanie nad cudzoziemcem nadzoru, ale bez konieczności pozbawiania go wolności. Tymczasem wizytacje prowadzone w ośrodkach strzeżonych, jak również skargi wpływające do mojego Biura potwierdzają że stosowanie detencji wobec cudzoziemców przebywających w Polsce bez wymaganych prawem zezwoleń, którzy podlegać mogą wydaleni, jest regułą, a nie wyjątkiem. Sądy uwzględniają wnioski o zastosowanie detencji, składane przez uprawnione do tego organy, a w postanowieniach określają maksymalny czas pobytu w ośrodkach strzeżonych, umieszczając cudzoziemców w tych placówkach na 60 lub 90 dni. Podobna praktyka istnieje także w zakresie przedłużania okresu detencji.

Praktyka umieszczania cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych, co do zasady, podtrzymana została w projekcie nowej *ustawy o cudzoziemcach*, który przekazany obecnie został do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych. Zgodnie z art. 373 ust. 1 *projektowanej ustawy*, cudzoziemca umieścić można w ośrodku strzeżonym wówczas, gdy jest to niezbędne do sprawnego przeprowadzenia postępowania w sprawie zobowiązania go do powrotu oraz istnieje wysokie prawdopodobieństwo wydania decyzji nakładającej takie zobowiązanie bez określenia terminu powrotu, gdy taką decyzję wydano, gdy nie opuścił Polski w terminie określonym w decyzji o zobowiązaniu do powrotu lub gdy przekroczył bądź usiłował przekroczyć nielegalnie granicę państwa. Istotną zmianą jest wprowadzenie w ust. 2 omawianego przepisu alternatywnych do detencji środków zabezpieczających

postępowanie. Możliwość ich zastosowania została jednak ograniczona wyłącznie do sytuacji, w których cudzoziemiec zatrzymany został w związku z przekroczeniem lub usiłowaniem przekroczenia granicy wbrew przepisom prawa. Jedynie w takich przypadkach cudzoziemca można nie umieszczać w strzeżonym ośrodku i zobowiązać go do zgłaszania się w określonych odstępach czasu do wskazanego w stosownym postanowieniu organu, wpłaty zabezpieczenia pieniężnego, zdeponowania dokumentu podróży lub przebywania w wyznaczonym miejscu do czasu wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu.

Zgodnie z art. 378 ust. 1 *projektowanej ustawy*, w postanowieniu o umieszczeniu cudzoziemca w ośrodku strzeżonym sąd wyznacza okres pobytu w placówce, nie dłuższy niż 6 miesięcy. W przypadkach określonych w ust. 2 omawianego przepisu, okres stosowania detencji może zostać przedłużony, z tym, że zgodnie z art. 378 ust. 3 *ustawy*, łącznie nie może on przekroczyć 12 miesięcy, a każde kolejne postanowienie w tej sprawie wydaje się na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. Projekt zastrzega jednocześnie, że do 12 - miesięcznego okresu nie wlicza się okresu pobytu cudzoziemca w placówce detencyjnej w związku ze złożonym przez niego wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy.

Moim zdaniem projektowane przepisy tylko w części, i to w niewielkim stopniu, wpłyną na poprawę sytuacji cudzoziemców, a częściowo tę sytuację pogorszą. Pozytywnie oceniam na przykład wprowadzenie alternatywnych wobec detencji środków zabezpieczających postępowanie. Nie dostrzegam jednak powodów, aby możliwość stosowania tych środków była ograniczona wyłącznie do przypadków, w których przyczyną zatrzymania jest nielegalne przekroczenie lub usiłowanie przekroczenia granicy. W mojej ocenie warto także rozważyć, czy zastosowanie środka alternatywnego, nie związanego z pozbawieniem wolności, nie powinno zostać ujęte w ustawie jako zasada, a umieszczenie w ośrodku strzeżonym jako wyjątek w postępowaniu w stosunku do cudzoziemca spełniającego przesłanki określone w art. 373 ust. 1 *projektowanej ustawy*.

Moje wątpliwości budzą także określone w projekcie zasady przedłużania okresu stosowania detencji, a w szczególności przyjęte w art. 378 ust. 4 *ustawy* zastrzeżenie, że do maksymalnego, dwunastomiesięcznego okresu pobytu w placówce detencyjnej nie wlicza się okresu pobytu, związanego ze złożonym przez cudzoziemca wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy. W tym zakresie istotne wydaje się jednak, że *projekt ustawy o cudzoziemcach* przewiduje uchylenie ust. 3 w art. 89 obowiązującej *ustawy o udzielaniu*

cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który to przepis dopuszcza obecnie możliwość przedłużenia okresu detencji, zastosowanej właśnie w związku ze złożeniem przez cudzoziemca wspomnianego wniosku statusowego. Przyjąć zatem należy, że w nowym stanie prawnym stosowanie detencji na podstawie przepisów *ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* możliwe będzie wyłącznie na okres do 60 dni (z wyjątkiem osób, które złożą wniosek o nadanie statusu uchodźcy już podczas pobytu w placówce detencyjnej i których pobyt zostanie wydłużony o * 90 dni).

W tym kontekście chciałabym zauważyć, że istniejące w Polsce rozwiązania nie odbiegają znacznie od przyjętych w niektórych państwach europejskich, z tą jednak różnicą że w prawodawstwie tych państw funkcjonują alternatywne wobec detencji środki zabezpieczające.

Zgodnie z holenderską *ustawą o cudzoziemcach* z 2000 r., detencja może zostać zastosowana wobec cudzoziemca, któremu zabroniono wjazdu na terytorium Holandii. Detencji podlegać także mogą osoby, którym odmówiono nadania statusu uchodźcy, a których zatrzymanie jest konieczne do zapewnienia wykonania wydalenia. Przepisy ustawy nie określają dopuszczalnego okresu pozbawienia wolności. Dopiero w orzecznictwie doprecyzowano, że detencja nie powinna przekraczać sześciu miesięcy. Holenderski system prawny przewiduje jednak środek alternatywny wobec pozbawienia wolności, a jest nim zobowiązanie cudzoziemca do regularnego zgłaszania się do wskazanego w ustawie organu.

Podobnie w Szwecji *ustawa o cudzoziemcach*, która weszła w życie w 2006 r., przewiduje możliwość umieszczenia cudzoziemca w placówce detencyjnej. Stać się tak może wówczas, gdy jest to konieczne dla ustalenia tożsamości cudzoziemca, gdy jest to niezbędne do ustalenia, czy ma on prawo do pobytu w Szwecji, gdy jest prawdopodobne, że cudzoziemcowi odmówi się prawa wjazdu lub że będzie on wydalony, albo jest to konieczne do wykonania decyzji o zakazie wjazdu lub wydaleniu. W dwóch ostatnich przypadkach zastosowanie detencji jest możliwe wyłącznie wówczas, gdy zaistnieją podstawy, aby przypuszczać, że cudzoziemiec popełni przestępstwo lub będzie się ukrywał. W określonych w ustawie sytuacjach szwedzkie prawo dopuszcza także stosowanie detencji wobec osób ubiegających się o azyl. Okresy pobytu w placówkach detencyjnych zależne są od przyczyn zatrzymania. Detencja stosowana ze względu na konieczność ustalenia prawa

wjazdu lub pobytu w Szwecji jest np. ograniczona do dwóch tygodni, chyba, że szczególne okoliczności przemawiać będą za jej przedłużeniem. Osoby oczekujące na wykonanie decyzji o zakazie wjazdu lub wydaleniu mogą natomiast przebywać w placówce detencyjnej 2 miesiące. Także i w tym przypadku, po zaistnieniu szczególnych okoliczności, możliwe jest jednak przedłużenie okresu pozbawienia wolności. Szwedzka ustawa o cudzoziemcach przewiduje jednocześnie alternatywne wobec detencji środki zabezpieczające. Taką alternatywę stanowią: zobowiązanie cudzoziemca do regularnego zgłaszania się na Policję lub do właściwej w sprawach cudzoziemców Rady ds. Migracji oraz obowiązek zdeponowania dokumentu podróży lub innego dokumentu tożsamości.

Niezależnie od zmian o charakterze systemowym, które odnoszą się do zasad umieszczania cudzoziemców w placówkach detencyjnych, analizie należy poddać także warunki, w jakich detencja ta przebiega. Warunki te określają obecnie przepisy Rozdziału 10 *ustawy o cudzoziemcach*, przepisy *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków, jakim powinny podlegać strzeżone ośrodki i areszty w celu wydalenia oraz regulaminu organizacyjno - porządkowego pobytu w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia (Dz. U. z 2004 r. Nr 190, poz. 1953)*, którego załącznikiem jest wspomniany w tytule regulamin, zwany dalej *regulaminem organizacyjnym*, a także ustanawiane przez kierowników poszczególnych jednostek tzw. *porządki wewnętrzne*.

Zgodnie z art. 117 ust. 3 pkt 2 *ustawy o cudzoziemcach*, osoby przebywające w ośrodkach strzeżonych poruszać mogą się po terenie ośrodka w czasie i miejscu wyznaczonym przez kierownika tej placówki. Paragraf 12 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 *regulaminu organizacyjnego* stanowi przy tym, że godziny i miejsce poruszania się po terenie ośrodka oraz godziny i miejsce odbywania spacerów powinny zostać określone w porządku wewnętrznym ośrodka. W efekcie, jak wykazały wizytacje, cudzoziemcy osadzeni w tego typu placówkach swobodnie przemieszczać się mogą wyłącznie w obrębie oddziałów lub bloków, na których zostali umieszczeni, i są pod stałym nadzorem funkcjonariuszy Straży Granicznej. Mają także ograniczony czas przebywania na wolnym powietrzu: obowiązujące w placówkach porządki wewnętrzne przyznają w tym zakresie cudzoziemcom prawo do godzinnego spaceru dziennie. Oczywiście jest to standard minimalny, a czas trwania spaceru, za zgodą kierownika ośrodka lub innego uprawnionego funkcjonariusza, może

zostać wydłużony (tak stanowią np. § 5 i § 6 załącznika nr 3 do *porządku wewnętrznego*, obowiązującego w ośrodku w Lesznowoli, czy § 7 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 *porządku wewnętrznego*, obowiązującego w ośrodku strzeżonym w Białej Podlaskiej). Jak jednak wskazuje praktyka, standard minimalny może stać się obowiązującym. Co istotne, wszelkie ograniczenia w tym zakresie dotyczyć będą zarówno dorosłych, jak i osadzonych w ośrodkach dzieci.

Wśród licznych obowiązków ciążyących na osobach osadzonych w ośrodkach strzeżonych art. 119 *ustawy* wymienia w pkt 5 obowiązek dbania o czystość pomieszczeń. Jak ustalono, realizacja tego obowiązku sprowadza się do zobligowania cudzoziemców do regularnego sprzątania pokoi mieszkalnych i wszystkich pomieszczeń wspólnego użytku, znajdujących się w części mieszkalnej ośrodka, czyli tak korytarzy, jak i pomieszczeń sanitarnych. Taka regulacja wprowadzona została np. w § 3 załącznika nr 9 do *porządku wewnętrznego* obowiązującego w Lesznowoli czy § 3 *porządku wewnętrznego*, przyjętego w ośrodku białostockim. Moim zdaniem, takie ujęcie stanowi jednak rozszerzającą a tym samym niedopuszczalną interpretację normy art. 119 pkt 5 *ustawy*. Zachodzi wątpliwość, czy nie wykracza także poza upoważnienie dotyczące ustanowienia porządku wewnętrznego w ośrodkach. Zawarte w tym przepisie pojęcie „dbania o czystość pomieszczeń” nie jest bowiem tożsame z nakazem sprzątania i powinno być interpretowane jako obowiązek powstrzymania się od działań prowadzących do zanieczyszczania użytkowanych pomieszczeń. W obecnym ujęciu, obowiązek sprzątania jest zatem równoznaczny z nałożeniem na osadzonych obowiązku świadczenia pracy. Taką opinię pośrednio potwierdza treść § 13 *regulaminu organizacyjnego*, który dopuszcza możliwość kierowania cudzoziemca do nieodpłatnych zajęć porządkowych w ośrodku, ale wyłącznie za jego zgodą. Nie bez znaczenia jest ponadto fakt, że w obecnej formie obowiązek ten odbierany bywa przez osadzonych jako zbyt uciążliwy, a nawet naruszający ich godność (taki odbiór wynikać często może z różnic kulturowych). Może też stanowić źródło sytuacji konfliktowych.

Wątpliwości może także budzić podstawa, na jakiej osadzeni w ośrodkach cudzoziemcy poddawani są kontrolom osobistym. Wystarczy zaznaczyć, że możliwość dokonania kontroli, która sama w sobie stanowi ingerencję w wolność osobistą jednostki, a także sam sposób jej przeprowadzenia, nie zostały określone w ustawie, ale w przepisach

regulaminu organizacyjnego, stanowiącego załącznik do rozporządzenia (dokładnie w § 11 ust. 1 i 2 *regulaminu organizacyjnego*). W mojej ocenie świadczy to o niekonstytucyjności tych przepisów. W tej sytuacji zdecydowałam się wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie ich niezgodności z Ustawą Zasadniczą (wniosek w załączniku).

Powyższe obserwacje dają podstawę do uznania, że warunki w ośrodkach strzeżonych zbliżone są do więziennych, a panujący w tych placówkach rygor jest niewspółmierny do sytuacji, w jakiej umieszczani w nich cudzoziemcy się znajdują. Warto przy tym zauważyć, że przepisy projektowanej ustawy o cudzoziemcach nie wprowadzają w tym zakresie żadnych zmian. Dodatkowo ustanawiają natomiast odpowiedzialność dyscyplinarną osadzonych za naruszenie nakazów lub zakazów określonych w ustawie czy regulaminie pobytu w placówce detencyjnej. Wśród kar dyscyplinarnych, które zgodnie z art. 394 *projektowanej ustawy* wymierzać może komendant oddziału lub placówki Straży Granicznej, znalazło się pozbawienie cudzoziemca na okres do 14 dni prawa do udziału w zajęciach kulturalno - oświatowych lub sportowych, z wyjątkiem korzystania z biblioteki czy prasy, prawa do dokonywania zakupów artykułów żywnościowych i wyrobów tytoniowych oraz innych artykułów dopuszczonych do posiadania w ośrodku lub prawa do widzeń z osobami bliskimi (w ramach kary to ostatnie prawo może być także czasowo ograniczone). W mojej ocenie kary takie, jak np. pozbawienie prawa do zakupów artykułów żywnościowych czy wyrobów tytoniowych lub pozbawienie prawa do wizyt, są zbyt dotkliwe, a ich wprowadzenie nie znajduje żadnego uzasadnienia.

Nie sposób także nie zauważyć, że typowo „więzienna” jest często również sama infrastruktura ośrodków. Dla przykładu, w ośrodku strzeżonym w Lesznowoli część mieszkalna oddzielona jest od reszty obiektu zamykaną kratą a na wyposażenie pokoi składają się charakterystyczne dla placówek detencyjnych metalowe łóżka, stoły i taborety. Zdarza się także, choć nie w każdej placówce, że kratą zabezpiecza się okna w pokojach mieszkalnych, czego z resztą wymaga § 4 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać ośrodki strzeżone i areszty w celu wydalenia (...)*. W niektórych przypadkach istniejące standardy, jak np. przeszklone drzwi do pomieszczeń sanitarnych, choć zgodne z wymogami przywołanego wyżej rozporządzenia, godzić mogą w poczucie intymności osadzonych.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska wobec zgłoszonych wyżej uwag i wątpliwości, a w szczególności o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany i doprecyzowania obowiązujących przepisów prawa we wskazanym w wystąpieniu zakresie.

Łeoz Wyney szowdu

Jeno Jipowiu