



Warszawa, 17-07-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.543.10.2022.KM

Pan

Mariusz Kamiński

Minister Spraw Wewnętrznych

i Administracji

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze!

Chciałbym przekazać uwagi odnośnie do obowiązujących uregulowań prawnych, wobec których podnoszone są zastrzeżenia co do zgodności z międzynarodowym standardem ochrony praw człowieka oraz Konstytucją RP.

W swoim wystąpieniu z dnia 25 sierpnia 2021 r. dotyczącym zmian w rozporządzeniu 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. poz. 435, z późn. zm., dalej: „rozporządzenie”)¹ wyraziłem wątpliwości co do wprowadzenia z dniem 21 sierpnia 2021 r. (Dz.U. poz. 1536) do § 3 tego aktu ust. 2a i 2b, jako podstawy do zawracania do linii granicy państwowej osób, które nie należą do żadnej z kategorii podmiotów uprawnionych na podstawie § 3 ust. 2 rozporządzenia do przekroczenia polskiej granicy, a znalazły się w

¹ Zob.

<https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20RPO%20do%20MSWiA%2025.08.2021.pdf>.

przejściu granicznym, na którym ruch graniczny został zawieszony lub ograniczony, lub poza zasięgiem terytorialnym przejścia granicznego. Zauważyłem wówczas, że taka regulacja w praktyce odbiera możliwość przekroczenia granicy RP osobom, które deklarują zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową, a osobom, które przekroczyły granicę w sposób niezgodny z przepisami prawa uniemożliwia skuteczne złożenie wniosku o udzielenie ochrony, mimo że mają do tego prawo na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (Dz.U z 2022 r. poz. 1264 ze zm.), a gwarancje skorzystania z tego prawa wynikają z art. 56 ust. 2 Konstytucji RP.

Przekazane wówczas uwagi oraz uzasadnienie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich wciąż pozostają aktualne. Do mojego Biura regularnie kierowane są skargi w sprawie osób, które zostały zawrócone do linii granicy państwa mimo grożącego im na Białorusi niebezpieczeństwa i zgłaszania funkcjonariuszom Straży Granicznej chęci ubiegania się o ochronę międzynarodową na terytorium RP. Szczególnie niepokojącą praktyką jest zwracanie osób po ich wcześniejszym pobycie w szpitalu. Przykładowo, do mojego Biura zgłoszony został przypadek zawrócenia mężczyzny, który nie mógł samodzielnie się poruszać, a któremu wcześniej została udzielona pomoc medyczna – cudzoziemcowi założono szynę ze względu na uraz nogi.

W tym kontekście warto odnieść się do raportu Specjalnego Sprawozdawcy ONZ do spraw praw człowieka migrantów² z 21 kwietnia 2023 r., który wezwał Polskę m.in. „do dokonania przeglądu ustawodawstwa i położenia kresu procedurze push-backów” oraz „do pełnego poszanowania zakazu zbiorowego wydalania i do przestrzegania zasady non-refoulement”.

Na sytuację osób przekraczających granicę polsko-białoruską zwróciła również uwagę Specjalna Sprawozdawczyni ONZ ds. przemocy wobec kobiet i dziewcząt³. W swoim oświadczeniu po 10-dniowej wizycie w Polsce w marcu br. podkreśliła, że „odsyłanie uchodźców i innych osób poszukujących bezpieczeństwa i ochrony międzynarodowej w Polsce z powrotem na Białoruś rozpoczęło się w maju 2021 r.,

² Zob. <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc5326add1-visit-poland-report-special-rapporteur-human-rights-migrants>

³ Zob. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/03/poland-upholding-full-spectrum-rights-key-ending-violence-against-women-and>

kiedy rząd Białorusi oświadczył, że otworzy granicę Białorusi dla migrantów poprzez ułatwienia wizowe, i osiągnęło swoje apogeum zimą 2021 r., dotykając wiele najbardziej narażonych kobiet i dziewcząt, w szczególności kobiet w ciąży, starszych kobiet i dziewcząt bez opieki”.

Z kolei w opublikowanych w dniu 7 kwietnia br. raporcie Europejskiej Rady ds. Uchodźców i Wygnańców (ECRE) pt. „Poszukiwanie schronienia w Polsce: Badanie faktów w sprawie dostępu do azylu i warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl”⁴ wskazano, że traktowanie na granicy polsko-białoruskiej osób ubiegających się o ochronę międzynarodową budzi poważne pytania co do skuteczności zabezpieczeń proceduralnych mających chronić takie osoby przed wydaleniem. W raporcie sformułowano rekomendacje, skierowane do polskiego rządu, w zakresie dostępu do terytorium i do procedury udzielenia ochrony międzynarodowej. Autorzy dokumentu zaapelowali m.in. o dogłębne zbadanie wszelkich zarzutów dotyczących stosowania procedury „push-backów” na zewnętrznych granicach Polski, umożliwienia organizacjom międzynarodowym i eksperckim organizacjom praw człowieka prowadzenie systematycznego monitoringu granic, a przede wszystkim o uchylenie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych. W przypadku, gdyby rozporządzenie zostało utrzymane jako część ustawodawstwa krajowego, zdaniem ECRE nie powinno być ono wykorzystywane jako podstawa do wydalenia z terytorium Polski.

Chciałbym ponadto zwrócić uwagę Pana Ministra na wyrok⁵ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 15 września 2022 r. o sygn. II SA/Bk 492/22, 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, że zaskarżona czynność została dokonana z naruszeniem norm prawnych hierarchicznie wyższych, bowiem sposób postępowania Straży Granicznej w

⁴ Zob. <https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/04/Seeking-refuge-in-Poland.pdf>

⁵ Zob. https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-10/uzasadnienie_wsa_bia%C5%82ystok_pushback_15.09.2022.pdf.

stosunku do cudzoziemców przekraczających granicę w sposób niezgodny z prawem i przebywających w Polsce bez tytułu pobytowego jest uregulowany w przepisach o randze ustawy, tj. w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP i w ustawie o cudzoziemcach.

Sąd podkreślił, że w przypadku zgłoszenia przez cudzoziemców zamiaru złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej obowiązkiem funkcjonariuszy Straży Granicznej było uznanie ich za osoby wnioskujące o udzielenie takiej ochrony oraz umożliwienie im złożenia wniosku na właściwym formularzu. Cudzoziemcy w takim przypadku powinni podlegać ochronie przysługującej wnioskodawcy, w tym zakazowi wydalenia, gdyż od momentu wystąpienia z wnioskiem, tj. złożenia deklaracji o zamiarze złożenia wniosku, ma on prawo pozostania na terytorium państwa członkowskiego. Natomiast w przypadku przyjęcia, że cudzoziemcy nie wyrazili zamiaru ubiegania się o ochronę międzynarodową, obowiązkiem funkcjonariuszy Straży Granicznej było przeprowadzenie kontroli legalności ich pobytu i po stwierdzeniu jego niezgodności z przepisami, wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie zobowiązania do powrotu.

Zdaniem Sądu, po ujawnieniu niezgodnego z prawem przekroczenia granicy RP przez skarżących, właściwy organ SG powinien był albo wszcząć postępowanie w sprawie zobowiązania cudzoziemców do powrotu, albo umożliwić im jak najszybsze formalne złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Sąd podkreślił, że niezależnie od tego, które z ww. postępowań zostałyby wszczęte, skarżący uzyskaliby w nim status strony, a tym samym gwarancje procesowe, takie jak prawo do czynnego udziału w postępowaniu i idące za tym prawo do zainicjowania instancyjnej kontroli wydanego aktu. Sąd ponadto zwrócił uwagę, że przed wykonaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu Straż Graniczna zobowiązana byłaby do zbadania z urzędu, czy nie występują w stosunku do cudzoziemców przesłanki uzasadniające udzielenia im zgody na pobyt na terytorium RP ze względów humanitarnych lub na pobyt tolerowany. Obie te instytucje są bezpośrednio powiązane z postępowaniem o zobowiązanie cudzoziemca do powrotu i wraz z instytucją ochrony uzupełniającej, której przesłanki rozpatrywane są z urzędu w przypadku niespełnienia wymogów niezbędnych do nadania statusu uchodźcy, stanowią trzy formy tzw. ochrony subsydiarnej, będącej ochroną dodatkową względem ochrony wynikającej z Konwencji genewskiej.

Powyższe instytucje zapewniają osobie, której w razie odesłania groziłoby niebezpieczeństwo określone w przesłankach przewidzianych w przepisach

ustanawiających zakres ochrony subsydiarnej, że nie zostanie względem niej wykonana decyzja zobowiązująca ją do powrotu, co realizuje wyrażoną w art. 33 ust. 1 Konwencji genewskiej oraz art. 19 ust. 2 Karty Praw Podstawowych UE zasadę non-refoulement. Zgodnie z nią państwo nie może wydręczyć lub zawrócić uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne.

Sąd stwierdził, że skoro zasada non-refoulement oparta jest na przepisach prawa międzynarodowego i unijnego, to ani krajowy przepis prawa, ani okoliczności faktyczne, w tym kryzys migracyjny na granicy zewnętrznej UE, nie mogą wyłączać nakazu jej stosowania, nawet względem cudzoziemców przekraczających granice RP w sposób nieuregulowany. Oznacza to, że § 3 ust. 2b rozporządzenia, na podstawie którego Straż Graniczna podjęła czynności wobec cudzoziemców, nie może być stosowany automatycznie i autonomicznie, z pominięciem przepisów prawa międzynarodowego i unijnego, a także norm prawa krajowego o randze ustawowej. Skoro natomiast dopuszcza on arbitralne i przymusowe zawrócenie cudzoziemca do linii granicy, nie powinien być mieć zastosowania jako sprzeczny z normami ustawowymi, a także z art. 56 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantującym cudzoziemcom korzystanie z prawa azylu na terytorium RP.

Ponadto w ocenie Sądu niezbadanie przez Straż Graniczną indywidualnej sytuacji cudzoziemców naruszyło zakaz zbiorowych wydaleń cudzoziemców zawarty w art. 19 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i art. 4 Protokołu nr 4 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Arbitralne przymuszenie skarżących do opuszczenia terytorium RP bez wysłuchania ich racji, poznania ich sytuacji osobistej i określenia, czy w wyniku wydalenia nie będzie im groziło niebezpieczeństwo, naruszyło wskazany wyżej zakaz. Sąd zgodził się również z twierdzeniem, że § 3 ust. 2b rozporządzenia jest niezgodny z art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, ponieważ został wydany poza granicami upoważnienia ustawowego, które obejmuje wyłącznie kwestie dotyczące zarządzania ruchem na określonych przejściach granicznych. Regulacja ta nie stanowi więc podstawy do wprowadzenia jakiegokolwiek procedury związanej z zawracaniem cudzoziemców do linii granicy państwowej.

W konsekwencji uprawniony jest wniosek, że § 3 ust. 2a i 2b rozporządzenia są przepisami niezgodnymi z aktami hierarchicznie nadrzędnymi – polskimi ustawami, a także prawem unijnym i międzynarodowym. Dodatkowo należy wskazać, że w świetle

art. 31 ust. 3 Konstytucji to ustawy – a nie rozporządzenia wykonawcze do ustaw – mogą być podstawą wprowadzania ograniczeń wolności i praw jednostki. Wskazane przepisy rozporządzenia nie odpowiadają temu standardowi.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą podjęcie działań w celu wyeliminowania § 3 ust. 2a i 2b ww. rozporządzenia z porządku prawnego.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/