

Warszawa, 26 marca 2020 r.

Sz. P.

Mariusz Kamiński

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

ul. Stefana Batorego 5

02-591 Warszawa



Wobec sytuacji epidemiologicznej w Polsce związanej z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, w imieniu niżej podpisanych organizacji, pragniemy zwrócić uwagę Pana Ministra na wskazane poniżej problemy dotyczące sytuacji cudzoziemców.

I. Dostęp do procedury o udzielenie ochrony międzynarodowej

W dniu 20 marca 2020 r. otrzymaliśmy od białoruskiej organizacji partnerskiej informację, że od dnia 15 marca 2020 r. na przejściu granicznym w Terespolu nie przyjęto żadnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium Polski. Z kolei na stronie internetowej Placówki Straży Granicznej w Warszawie, która znajduje się przy siedzibie Urzędu do Spraw Cudzoziemców na ul. Taborowej 33 w Warszawie, a gdzie składana jest znaczna liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, pojawił się komunikat o wstrzymaniu od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania bezpośredniej obsługi interesantów w sprawach administracyjnych¹. Ponadto, w dniu 25 marca 2020 r. otrzymaliśmy informację, że przyjmowanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej zostało wstrzymane oraz że cudzoziemiec powinien złożyć drogą e-mailową lub pocztą deklarację zamiaru złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej do najbliższej placówki Straży Granicznej, a o terminie przyjęcia wniosku zostanie poinformowany przez placówkę Straży Granicznej po zniesieniu stanu epidemii w Polsce². Świadomi sytuacji epidemiologicznej w Polsce związanej z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, a także treści rozporządzeń³ wydanych w związku z tą sytuacją, wprowadzających m.in. ograniczenia w ruchu granicznym oraz wjeździe na terytorium Polski pewnych grup osób, pragniemy jednak zwrócić uwagę Pana Ministra na obowiązek umożliwienia cudzoziemcom ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz obowiązek respektowania zasady *non-refoulement*.

¹ Placówka Straży Granicznej w Warszawie, komunikat o wstrzymaniu obsługi od dnia 20 marca 2020 r., dostępny pod adresem: <https://www.nadwislanski.strazgraniczna.pl/wis/placowki/psg-w-warszawie/29989,Placowka-Strazy-Granicznej-w-Warszawie.html>

² Wiadomość e-mail z Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej z dnia 25 marca 2020 r. do Aleksandry Chrzanowskiej ze Stowarzyszenia Interwencji Prawnej.

³ m.in. *Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego; Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego; Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii; Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych; Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną.*

Zgodnie z prawem międzynarodowym państwa mają suwerenne uprawnienia do regulowania wjazdu cudzoziemców. Jednak prawo międzynarodowe stanowi również, że środki podejmowane w tym celu nie mogą uniemożliwiać im ubiegania się o ochronę międzynarodową⁴. Najważniejsza w prawie do ubiegania się o ochronę międzynarodową jest wspomniana zasada *non-refoulement*⁵, która zakazuje państwom jakiegokolwiek postępowania prowadzącego do zawrócenia cudzoziemca na niebezpieczne terytorium zagraniczne, w tym zakazuje odmowy przyjęcia osób deklarujących prześladowania na granicy lub niedopuszczenia ich do swojego terytorium⁶.

Stosowanie działań i środków mających na celu uniemożliwienie przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową lub osób określonej narodowości, bez dowodów na zagrożenie dla zdrowia i bez środków chroniących przed wydaleniem, byłoby dyskryminujące i nie spełniałoby przywołanych wyżej standardów międzynarodowych. W przypadku stwierdzenia ryzyka dla zdrowia osoby lub grupy osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, można podjąć inne środki, takie jak badania przesiewowe czy kwarantanna, które umożliwiłyby władzom przyjmowanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w bezpieczny sposób, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady *non-refoulement*. Odmowa dostępu do terytorium dla cudzoziemców wyrażających wolę ubiegania się o ochronę, bez zapewnienia im odpowiednich gwarancji proceduralnych chroniących przed arbitralnym wydaleniem, nie może być bowiem uzasadniona ryzykiem epidemiologicznym. Analogiczne stanowisko i rozwiązania zaprezentował w swoim oświadczeniu w sprawie kryzysu COVID-19 z dnia 19 marca 2020 r. Filippo Grandi, Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców⁷. Zaapelował on również, byśmy „w tych trudnych czasach nie zapominali o tych, którzy uciekają przed wojną i prześladowaniami. Potrzebują - wszyscy potrzebujemy - solidarności i współczucia teraz bardziej niż kiedykolwiek wcześniej”⁸.

Pragniemy przy tym wskazać, że osoby, które zadeklarowały zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową⁹, choć mają możliwość wjazdu na terytorium Polski¹⁰, to w rozumieniu

⁴ Artykuł 14 Powszechnej deklaracji praw człowieka: „W razie prześladowania, każda osoba jest uprawniona do ubiegania się o azyl i korzystania z niego w innych krajach”. Artykuł 18 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej: „Gwarantuje się prawo do azylu z poszanowaniem zasad Konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 roku i Protokołu z 31 stycznia 1967 roku dotyczących statusu uchodźców oraz zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej i Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanym dalej „Traktatami”)”.

⁵ Artykuł 33 Konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 roku: „Żadne Umawiające się Państwo nie wydało lub nie zawróci w żaden sposób uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne”.

⁶ Komitet Wykonawczy Programu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (ExCom): ExCom Conclusion No. 6 (XXVIII), 1977, para. (c); ExCom Conclusion No. 22 (XXXII), 1981, para. II.A.2; ExCom Conclusion No. 81 (XLVIII), 1997, para. (h); ExCom Conclusion No. 82 (XLVIII), 1997, para. (d)(ii); ExCom Conclusion No. 85 (XLIX), 1998, para. (q). Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR), Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, 26 January 2007, dostępny pod adresem: www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html.

⁷ Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, Filippo Grandi, Oświadczenie w sprawie kryzysu COVID-19, 19 marca 2020 r. dostępne pod adresem: <https://www.unhcr.org/news/press/2020/3/5e7395f84/statement-filippo-grandi-un-high-commissioner-refugees-covid-19-crisis.html>

⁸ Ibidem

⁹ Artykuł 28 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: ustawa o ochronie).

¹⁰ Artykuł 28 ust. 2 a ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

prawa krajowego mogą nie być uprawnione do otrzymania pomocy socjalnej i opieki medycznej¹¹, która ma szczególne znaczenie w czasie epidemii. Tym samym zasadne w naszej ocenie jest bądź niezwłoczne przyjmowanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej od tych osób, bądź też przyjazna wykładnia przepisów krajowych celem zapewnienia im pełni świadczeń – przy uwzględnieniu tzw. bezpośredniego skutku dyrektyw Unii Europejskiej, które traktują osoby deklarujące zamiar ubiegania się o ochronę, jako wnioskodawców ze wszystkimi tego konsekwencjami¹².

II. Sytuacja cudzoziemców zatrzymanych i przebywających w strzeżonych ośrodkach oraz aresztach dla cudzoziemców

Z uzyskanych przez nas nieoficjalnych informacji wynika, że w związku zaistniałą sytuacją epidemiologiczną, Straż Graniczna wstrzymała realizację decyzji o zobowiązaniu do powrotu drogą lotniczą, przekazaniu w ramach rozporządzenia Dublin III oraz przekazaniu w drodze readmisji. Zwracamy się zatem z prośbą o wskazanie, jaka jest obecna praktyka Straży Granicznej w powyższym zakresie.

Ponadto w związku z sytuacją epidemiologiczną, a także możliwym wstrzymaniem realizacji przez Straż Graniczną ww. operacji wobec cudzoziemców przebywających w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców i aresztach dla cudzoziemców, pragniemy przypomnieć treść Dyrektywy Powrotowej¹³, która stanowi, o tym że umieszczenie w detencji może być stosowane tylko w celu przygotowania i realizacji powrotu, tylko dopóki trwają przygotowania do powrotu, a cudzoziemiec powinien być niezwłocznie zwolniony¹⁴ jeżeli okaże się, że nie ma już rozsądnych perspektyw jego wydalenia ze względów natury prawnej lub innych¹⁵.

Chcielibyśmy przy tym także zwrócić uwagę Pana Ministra na *zbiór zasad dotyczących postępowania z osobami pozbawionymi wolności w kontekście pandemii choroby koronawirusowej*

¹¹ Zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy o ochronie "wnioskodawcy oraz osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje, zapewnia się pomoc socjalną i opiekę medyczną", natomiast zgodnie z art. 25 ust. 1 tej ustawy, "wnioskodawcą" jest cudzoziemiec, który składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

¹² Artykuł 28 ustawy o ochronie stanowi transpozycję do polskiego porządku prawnego art. 6 *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej*. Ustawa krajowa w przywołanym przepisie stanowi o „deklaracji zamiaru złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej” oraz dalej o „przyjęciu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i jego rejestracji”. W art. 6 *Dyrektywy 2013/32/UE* jest to odpowiednio „wystąpienie z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej” („person makes an application for international protection”) oraz „rejestracja” („registration”). Jednakże „wnioskodawcą” („applicant”) w rozumieniu art. 2 c) *Dyrektywy 2013/32/UE* jest już osoba, która „wystąpiła z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej” („made an application for international protection”). Także *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową* (dalej: *Dyrektywa recepcyjna*) uznaje w art. 2 b) za „wnioskodawcę” („applicant”) osobę, która „złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej” („made an application for international protection”). Również *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony*, uznaje w art. 2 i) za „wnioskodawcę” („applicant”) osobę, która „złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej” („has made an application for international protection”). **Tym samym w rozumieniu prawa Unii Europejskiej wszelkie uprawnienia, w tym socjalne i medyczne przysługują od momentu określonego w prawie krajowym jako „deklaracja zamiaru złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej”.**

¹³ *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich* (dalej: *Dyrektywa Powrotowa*).

¹⁴ Artykuł 15 ust. 1 *Dyrektywy Powrotowej*.

¹⁵ Artykuł 15 ust. 4 *Dyrektywy Powrotowej*.

(COVID-19) opublikowany przez Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (dalej: CPT, Komitet), w których CPT podkreśla nadzwyczajne wyzwania dla władz wszystkich państw członkowskich Rady Europy, w szczególności dla personelu pracującego w miejscach pozbawienia wolności, w tym ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców¹⁶. Komitet wskazuje, że „ponieważ bezpośrednie kontakty osobiste sprzyjają rozprzestrzenianiu się wirusa, wszystkie właściwe organy powinny podjąć wspólne wysiłki służące wykorzystaniu środków alternatywnych wobec pozbawienia wolności. (...); a także ograniczyć, w najszerszym możliwym zakresie, pozbawianie wolności migrantów”.

Również zgodnie ze stanowiskiem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców wydanym w związku z zagrożeniem COVID-19, „problemy zdrowotne nie uzasadniają systematycznego stosowania zatrzymania imigracyjnego wobec osób lub grup osób ubiegających się o azyl lub uchodźców”¹⁷, a wobec zaistniałej sytuacji, w tym znacznego ograniczenia pracy Urzędu do Spraw Cudzoziemców¹⁸, istnieje ryzyko, że okres pobytu w detencji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową może się przedłużać. W tym kontekście z kolei warto wskazać, że generalną zasadą wyrażoną w Dyrektywie Recepcyjnej¹⁹ jest prawo do swobodnego przemieszczania się w granicach terytorium przyjmującego państwa członkowskiego²⁰, a państwa członkowskie mogą zatrzymać wnioskodawcę, jeżeli nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu²¹, a wówczas powinno mieć to miejsce na możliwie najkrótszy okres²².

Mając na uwadze powyższe, poddajemy pod rozważenie zasadność zwolnienia części cudzoziemców z pobytów w detencji.

Z wyrazami szacunku,



Danuta Przywara

Prezes Zarządu

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

danuta.przywara@hfhr.pl

Sygnatariusze:

1. Helsińska Fundacja Praw Człowieka
2. Stowarzyszenie NOMADA
3. Stowarzyszenie Amnesty International Polska
4. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej

¹⁶ Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), Zbiór zasad dotyczących postępowania z osobami pozbawionymi wolności w kontekście pandemii choroby koronawirusowej (COVID-19), CPT/Inf (2020)13, 20 marca 2020 r., dostępny pod adresem: http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/03/CoE-Statement_PL.pdf

¹⁷ Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, *Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response*, 16 marca 2020 r., dostępny pod adresem: <https://www.refworld.org/docid/5e7132834.html>

¹⁸ Urząd do Spraw Cudzoziemców, komunikat z dnia 11 marca 2020 r. dostępny pod adresem: <https://udsc.gov.pl/zmiany-w-pracy-urzedu/> oraz komunikat z dnia 15 marca 2020 r. dostępny pod adresem: <https://udsc.gov.pl/zawieszenie-bezposredniej-obslugi-klientow/>

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (dalej: Dyrektywa Recepcyjna).

²⁰ Artykuł 7 ust. 1 Dyrektywy Recepcyjnej.

²¹ Artykuł 8 ust. 2 Dyrektywy Recepcyjnej.

²² Artykuł 9 ust. 1 Dyrektywy Recepcyjnej.

5. Stowarzyszenie Homo Faber
6. Fundacja Polskie Forum Migracyjne
7. Fundacja Polska Gościnność
8. Chlebem i Solą
9. uchodźcy.info
10. Ukraiński Dom. Fundacja Nasz Wybór

Do wiadomości:

1. Sz. P.
Płk SG Andrzej Jakubaszek
Dyrektor Zarządu do Spraw Cudzoziemców
Komenda Głównej Straży Granicznej
Aleja Niepodległości 100
02-514 Warszawa

2. Sz. P. Jarosław Szajner
Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców
ul. Taborowa 33
02-699 Warszawa