



Warszawa, 20-06-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.543.238.2022.AS

Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów
ePUAP

Szanowny Panie Premierze!

W dniu 7 kwietnia 2022 r. biuro Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Dunji Mijatović, opublikowało raport pt. „Wypchnięci poza granice. Cztery obszary wymagające pilnych działań, aby położyć kres naruszeniom praw człowieka na granicach Europy”¹ (dalej również: „dokument” lub „raport”). Jest to zbiór rekomendacji Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, mających na celu eliminację zjawiska dokonywanych przez niektóre państwa członkowskie Rady Europy, w tym – co stwierdzam z przykrością – również Polskę, tzw. push-backów, czyli zawróceń migrantów i potencjalnych uchodźców do linii granicy państwowej, i to właśnie tym krajom rekomendacje są przede wszystkim dedykowane.

Dokument ten powstawał w cieniu toczącej się wojny w Ukrainie i opuszczenia jej terytorium przez ponad 4 miliony osób, które znalazły schronienie w państwach

¹ Zob. <https://rm.coe.int/pushed-beyond-the-limits-urgent-action-needed-to-end-human-rights-viol/1680a5a14d>

europiejskich, w tym w największej liczbie w Polsce. Jak wskazano w raporcie, pozytywna reakcja społeczeństw europejskich na przyjęcie obywateli Ukrainy kontrastuje z powszechnymi naruszeniami praw człowieka, jakich w ciągu ostatnich kilku lat dopuszczali się wskazane w raporcie państwa członkowskie Rady Europy wobec osób zamierzających ubiegać się o ochronę międzynarodową oraz pozostałych migrantów przybywających z innych części świata.

Mając na uwadze fakt, że również Polska została wymieniona w raporcie jako jedno z państw stosujących procedurę „push-backów” w stosunku do osób przekraczających granicę polsko – białoruską w miejscu do tego nieprzeznaczonym i nie mogąc się nie zgodzić z oceną Komisarz Praw Człowieka RE, że główna odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów związanych z zawracaniem cudzoziemców spoczywa na rządach i odpowiednich służb w państwach członkowskich Rady Europy, uznałem za konieczne zwrócić się do Pana Premiera, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627, ze zm.), z apelem o **wdrożenie przez Polskę rekomendacji przedstawionych w raporcie Komisarz Praw Człowieka Rady Europy.**

W raporcie zostało wymienionych osiem głównych zaleceń, w tym cztery adresowane bezpośrednio do rządów państw członkowskich. Pozwolę sobie w tym miejscu odnieść się do dwóch z tych rekomendacji, co nie oznacza, że pozostałe zalecenia są mniej istotne.

1. Przestrzeganie, w dobrej wierze, swoich zobowiązań prawnych, w prawie i praktyce, wobec uchodźców, osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i migrantów na swoich granicach.

Według rekomendacji Komisarz Praw Człowieka RE, zobowiązania prawne państw członkowskich powinny być przestrzegane poprzez m.in. powstrzymanie się od odsyłania osób przez granice **bez zastosowania wobec nich zindywidualizowanej procedury**, co jest konieczne, **aby zapobiec naruszeniu zasady *non-refoulement*, zakazu wydaleń zbiorowych lub prawa do skutecznych środków odwoławczych.** Należy zatem odstąpić od przyjmowania takich regulacji prawnych lub polityk, które

umożliwiają odsyłanie osób bez zapewnienia im dostępu do indywidualnej procedury. Jednocześnie w raporcie zalecono prowadzenie skutecznych i niezależnych dochodzeń w sprawie wszystkich zarzutów dotyczących przemocy wobec uchodźców i migrantów, umożliwiających karanie winnych i wypłacanie ofiarom odszkodowań, a także wydanie jasnych i wiążących przepisów oraz zasad postępowania dla organów odpowiedzialnych za kontrolę graniczną, odnoszących się do sposobu postępowania z osobami przekraczającymi granicę w miejscach do tego nieprzeznaczonych, zapewniających poszanowanie praw człowieka i standardów ochrony praw uchodźców. Zdaniem Komisarzy Praw Człowieka RE, ten drugi cel można osiągnąć poprzez m.in. niepodejmowanie decyzji o wydaleniu lub zawróceniu cudzoziemca bez wcześniejszej, indywidualnej identyfikacji jego przypadku i bez zapewnienia mu możliwości przedstawienia powodów przemawiających przeciwko deportacji, jak również bez możliwości skutecznego odwołania się od takiej decyzji. Co więcej, wszystkim osobom, które chcą złożyć wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej należy zapewnić dostęp do sprawiedliwej i skutecznej procedury uchodźczej obwarowanej odpowiednimi gwarancjami (w tym dostępem do informacji, tłumaczy i pomocy prawnej). Ponadto, przed podjęciem decyzji o wydaleniu lub zawróceniu należy rozważyć okoliczności, w jakich znajdują się osoby zawrócone przez granicę. W tym zakresie, zdaniem Komisarzy, należy ustalić, czy osoby te będą miały dostęp do żywności, wody i doraźnej opieki zdrowotnej. W przypadku zaś, gdy takie podstawowe potrzeby nie będą zaspokojone, należy powstrzymać się od wydalenia lub zawrócenia cudzoziemca.

W raporcie zwrócono także uwagę, że stosując „push-back” państwa członkowskie narażają się na ryzyko naruszenia zasady *non-refoulement*, która jest silnie zakorzeniona w międzynarodowych instrumentach prawnych, zwłaszcza w art. 33 ust. 1 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 ze zm.; dalej: Konwencja Genewska), a która zabrania państwom – stronom Konwencji zwracania uchodźców (w tym osób ubiegających się o ochronę) do miejsca, w którym groziłoby im prześladowania.

W tym kontekście muszę przypomnieć, że wielokrotnie przedstawiałem organom władzy publicznej² moje **krytyczne stanowisko dotyczące** wprowadzonych do polskiego porządku prawnego w sierpniu i październiku 2021 r., nieznanym wcześniej prawu polskiemu, **procedur zwracania cudzoziemców do linii granicy**, w kontekście trwającego od sierpnia kryzysu na naszej wschodniej granicy – de facto na Białoruś (procedura wprowadzona w drodze nowelizacji w sierpniu 2021 r. rozporządzenia 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, ze zm.) oraz wydawania przez komendantów placówek Straży Granicznej postanowień o opuszczeniu terytorium RP, których wykonanie również powoduje zawrótanie cudzoziemca na białoruską stronę granicy (tryb wprowadzony do ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. z 2021 r., poz. 2354 ze zm., w październiku 2021 r.). Niezmiennie podtrzymuję wyrażoną we wcześniejszych wystąpieniach opinię, że obie procedury zawróceń cudzoziemców są sprzeczne z Konwencją Genewską (w tym z przywoływaną wcześniej zasadą *non-refoulement*), prawem unijnym i krajowym, m.in. z art. 56 ust. 2 Konstytucji RP. Zastosowanie którejkolwiek z tych procedur sprawia, że osoby przekraczające granicę w miejscu do tego nieprzeznaczonym są właściwie pozbawione szans na skuteczne złożenie wniosku o ochronę międzynarodową. Dlatego też uważam, że wdrożenie zaleceń przedstawionych w omawianym raporcie Komisarz Praw Człowieka RE, w zakresie przestrzegania przez państwa członkowskie swoich zobowiązań prawnych, jest koniecznością i umożliwi poszanowanie praw osób poszukujących ochrony międzynarodowej m.in. poprzez tymczasowe, na czas trwania postępowania o udzielenie ochrony, wpuszczenie ich na terytorium Polski i przyjęcie od nich przez funkcjonariuszy Straży Granicznej odpowiednich wniosków.

² Wystąpienie z dnia 25 sierpnia 2021 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (ozn. nr XI.540.9.2020.AS), opinia do Senatu z dnia 3 października 2021 r. (ozn. nr XI.543.13.2018), objęte klauzulą „zastrzeżone” wystąpienie z dnia 15 grudnia 2021 r. do Prezesa Rady Ministrów oraz załączony do tego wystąpienia raport (ozn. nr BRPO-Z-18/2021 i BRPO-Z-9/2021), wystąpienie z dnia 4 marca 2022 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (ozn. nr XI.543.84.2022.MS).

2. Podjęcie działań w celu zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności w odniesieniu do praktyk kontroli granicznej.

W kontekście zaleceń Komisarz Praw Człowieka RE dotyczących zwiększenia transparentności procedur kontroli granicznych warte odnotowania jest, że w raporcie nacisk został położony nie tylko na wzmocnienie istniejących działań w zakresie monitoringu granic prowadzonych przez krajowe instytucje praw człowieka, takie jak instytucja rzecznika praw obywatelskich czy krajowe mechanizmy prewencji, ale również na uznaniu ważnej roli, jaką pełnią społeczeństwa obywatelskie, indywidualni obrońcy praw człowieka oraz dziennikarze pracujący w sferze ochrony praw migrantów i uchodźców. W tym zakresie rekomendowane jest, aby państwa członkowskie zaprzestały wszelkich działań sądowych, administracyjnych lub innych, prowadzonych wobec takich osób w związku z ich aktywnością na rzecz ochrony praw migrantów oraz szybko i zdecydowanie reagowały w przypadku powzięcia wiadomości o groźbach lub użyciu przemocy wobec nich. Komisarz Praw Człowieka RE opowiada się również za zniesieniem przeszkód prawnych, administracyjnych i praktycznych, które nadmiernie ograniczają lub utrudniają pracę krajowych instytucji praw człowieka, organów międzynarodowych, organizacji pozarządowych i mediów działających na terenach przygranicznych i zajmujących się kwestiami związanymi z kontrolą graniczną.

Powyższe rekomendacje odnoszą się zatem nie tylko do możliwości monitorowania przejść granicznych, ale również do szeroko rozumianego monitoringu granicy. Jest to szczególnie ważne w przypadku kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej, gdzie ruch migracyjny odbywa się przez tzw. zieloną granicę, czyli poza przejściami granicznym i z tego powodu nie jest poddawany kontroli granicznej. Aktualnie jedynym podmiotem działającym na rzecz praw człowieka, dopuszczonym przez organy władzy publicznej do monitorowania działań podejmowanych przez Straż Graniczną w stosunku do cudzoziemców przekraczających granicę z Polską od strony białoruskiej jest i pozostaje Rzecznik Praw Obywatelskich. Z możliwości monitorowania sytuacji na miejscu Rzecznik korzystał od początku kryzysu – moi przedstawiciele w zasadzie w każdym tygodniu, począwszy od końca sierpnia 2021 r.

do lutego 2022 r., wizytowali granicę polsko-białoruską, przeprowadzali niezapowiedziane kontrole w jednostkach Straży Granicznej podległych Oddziałom SG Podlaskiemu i Nadbużańskiemu, dostarczali pomoc humanitarną dla cudzoziemców, a także podejmowali interwencje w terenie. W jednej z takich wizytacji, poza strefą objętą ograniczeniami w poruszaniu się, brała udział także Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Dunja Mijatović.

W następstwie ogłoszenia w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 2 września 2021 r. (Dz. U. poz. 1612) stanu wyjątkowego w gminach przy granicy z Białorusią, a w późniejszym czasie wprowadzenia na mocy nowelizacji ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 295, t.j.) zakazu przebywania w strefie nadgranicznej, dostępu do obszaru dotkniętego kryzysem humanitarnym pozbawione zostały m.in. organizacje pozarządowe odgrywające kluczową rolę w systemie rejestrowania i raportowania przypadków naruszenia praw człowieka, czy przedstawiciele mediów, którzy nierzadko ujawniając przypadki takich naruszeń skłaniają władze państwowe, organizacje międzynarodowe i instytucje praw człowieka do działania.

Przypomnę, że wprowadzenie powyższych regulacji było przedmiotem moich wystąpień skierowanych do Pana Premiera³ oraz do Senatu RP⁴, w których negatywnie oceniłem m.in. istotne ograniczenie prawa jednostki do swobodnego przemieszczania się, wyrażonego w art. 52 ust. 1 Konstytucji RP, czy niewymienienie wśród osób wyłączonych spod zakazu przebywania na tym terenie dziennikarzy, co ma szczególne znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnej wolności pozyskiwania informacji. Podobne stanowisko przedstawiło w swojej opinii⁵ Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, wskazując m.in., że wprowadzone regulacje wydają się w nieproporcjonalny sposób ograniczać możliwość wjazdu do obszarów objętych stanem wyjątkowym przedstawicielom mediów, jak również organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, które chciałyby informować o sytuacji lub udzielić

³ Wystąpienie z dnia 6 września 2021 r. do Prezesa Rady Ministrów (ozn. nr VII.519.7.2021).

⁴ Opinia dla Senatu z dnia 22 listopada 2021 r. (ozn. nr VII.565.23.2021).

⁵ Opinia ODIHR w języku polskim i języku angielskim dostępna jest pod adresem:

<https://www.osce.org/pl/odihr/504316> .

pomocy osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową, w tym przedstawicielom prawnym.

Mając na uwadze powyższe, zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o szczegółową analizę raportu Komisarz Praw Człowieka RE, a także przedstawionego wyżej stanowiska. Byłbym wielce zobowiązany za odniesienie się do uwag zawartych w obu dokumentach oraz poinformowanie mnie o wszelkich planowanych czynnościach, które zmierzać będą do wdrożenia przez Polskę ujętych w raporcie rekomendacji i poprawy stanu przestrzegania praw człowieka na granicy polsko-białoruskiej.

Z poważaniem

Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/