



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 24/09/2018

Adam Bodnar

XI.543.13.2018.MS

Pan
Joachim Brudziński
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Szanowny Panie Ministrze

Od dłuższego już czasu z uwagą i niepokojem obserwuję sytuację panującą na kolejowym przejściu granicznym pomiędzy Polską i Białorusią w Terespolu. Przez to przejście graniczne do Polski wjeżdżają, lub próbują wjechać, cudzoziemcy pochodzący głównie z Czeczenii i Tadżykistanu, którzy nie posiadają dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy, ale przystępując do odprawy granicznej deklarują funkcjonariuszom Straży Granicznej (dalej także jako: „SG”) zamiar złożenia w Polsce wniosku o udzielenie im ochrony międzynarodowej. Każda osoba, która na granicy zgłosi chęć ubiegania się o wspomnianą ochronę, powinna zostać wpuszczona na terytorium Polski, a funkcjonariusze właściwej miejscowo Placówki Straży Granicznej zobowiązani są przyjąć od niej odpowiedni wniosek. Takie działanie zapewnić ma możliwość faktycznej realizacji postanowień Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515), zobowiązującej państwa-strony do podejmowania wysiłków na rzecz zapewniania osobom poszukującym ochrony przed prześladowaniem w kraju pochodzenia możliwości korzystania z podstawowych praw i wolności człowieka w innym, bezpiecznym dla nich państwie.

Obowiązki spoczywające w tym zakresie na funkcjonariuszach SG, określone m.in. w art. 30 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1109), służyć mają realizacji prawa cudzoziemca do ubiegania się w Polsce o status uchodźcy. Prawo do ubiegania się w Polsce o taki status, zgodnie z postanowieniami wspomnianej wyżej Konwencji dotyczącej

statusu uchodźców, jest prawem konstytucyjnym, gwarantowanym w art. 56 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo to wymienione zostało wśród innych konstytucyjnych praw i wolności człowieka. O prawie do uzyskania azylu, czyli statusu uchodźcy według terminologii stosowanej w polskim porządku prawnym, wspomina też art. 18 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.U.E.C.2007.303.1 z późn. zm.). Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona, Dz.U.U.E.L.2013.180.60) w motywie 25 preambuły precyzuje, że każdy wnioskodawca powinien mieć zapewniony skuteczny dostęp do procedur rozpatrywania wniosku o ochronę międzynarodową. Tą ogólną zasadę uszczegóławia art. 6 ust. 2 dyrektywy, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia osobom zamierzającym wystąpić z takim wnioskiem możliwości jak najszybszego jego złożenia.

Tymczasem, co najmniej od 2015 r., do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich regularnie wpływają skargi od osób, którym Komendant Placówki Straży Granicznej w Terespolu odmawia prawa wjazdu do Polski bez względu na składane podczas odprawy deklaracje. Skarżący, w większości rodziny z dziećmi, codziennie przyjeżdżają pociągiem z białoruskiego Brześcia, przystępują do odprawy granicznej i, jak twierdzą, za każdym razem zgłaszają funkcjonariuszom chęć ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. Według relacji skarżących, funkcjonariusze Straży Granicznej deklaracji takich nie przyjmują jednak do wiadomości i nie dopuszczają do złożenia wniosku o wspomnianą ochronę.

Duża liczba skarg opisujących podobne historie już w 2016 r. skłoniła mnie do przyjrzenia się warunkom przekraczania granicy na kolejowym przejściu granicznym w Terespolu. Uznałem przy tym, że tylko bezpośredni udział moich przedstawicieli, jako obserwatorów, w odprawach granicznych pozwoli ocenić sytuację panującą na przejściu. Po raz pierwszy pracownicy mojego Biura pojawili się na kolejowym przejściu granicznym w Terespolu w dniu 11 sierpnia 2016 r. Wizytujący nie tylko zapoznali się z infrastrukturą przejścia granicznego i organizacją odpraw, ale też uczestniczyli w czynnościach prowadzonych przez funkcjonariuszy SG w ramach tzw. kontroli II linii. Na tym etapie odprawy granicznej z cudzoziemcami przeprowadzane są rozmowy zmierzające do ustalenia okoliczności i celu ich przyjazdu do Polski. To w trakcie tych rozmów cudzoziemcy mogą zadeklarować funkcjonariuszom zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową lub złożyć wyjaśnienia, które choćby pośrednio wskażą na taki właśnie powód ich przyjazdu do naszego kraju.

Wizytacja przeprowadzona w dniu 11 sierpnia 2016 r. potwierdziła, że na przejściu granicznym rzeczywiście dochodzi do przypadków niewpuszczania do Polski cudzoziemców, którzy podczas odprawy deklarują zamiar złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W dniu wizytacji, do odprawy granicznej na przejściu stawiło się 436 cudzoziemców nieposiadających wiz ani innych dokumentów uprawniających do wjazdu i pobytu na terytorium RP. Zdecydowanej większości, ponad 400 osobom, Straż Graniczna odmówiła prawa wjazdu. Funkcjonariusze SG przyjęli wówczas 7 wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, obejmujących łącznie 31 osób. Przedstawiciele Rzecznika uczestniczyli, w charakterze obserwatorów, w 79 rozmowach, podczas których funkcjonariusze pytali cudzoziemców o cel ich podróży oraz powód opuszczenia kraju pochodzenia. W trakcie 17 takich rozmów cudzoziemcy albo wprost deklarowali zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową, albo składali wyjaśnienia, z których pośrednio wynikało, że z takim zamiarem przyjechali do Polski. Z tej grupy tylko dwie rodziny zostały wpuszczone i złożyły wnioski o wspomnianą ochronę. Piętnastu rodzinom, mimo sygnalizowanego zamiaru złożenia wniosku, odmówiono prawa wjazdu. Jak ustalili wizytujący, nie wszystkie informacje podawane przez cudzoziemców w trakcie rozmowy z funkcjonariuszem były odnotowywane w sporządzanych na tę okoliczność notatkach służbowych. Zdarzało się, że w dokumentacji nie odnotowywano istotnych wypowiedzi cudzoziemców, świadczących, w sposób wyraźny lub dorozumiany, o zamiarze ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. Brak jakiegokolwiek formalnego potwierdzenia, że taka deklaracja ze strony cudzoziemca padła, skutkowało wydaniem przez komendanta Placówki Straży Granicznej decyzji o odmowie prawa wjazdu i zawróceniu cudzoziemca na terytorium Białorusi¹.

O poczynionych podczas wizytacji ustaleniach poinformowałem ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w wystąpieniu z dnia 13 lutego 2017 r. (ozn.: XI.543.10.2017.MS), w którym odniosłem się do przygotowanego w tym resorcie projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw. **Postulowałem wówczas, aby przy okazji trwających prac legislacyjnych wprowadzić do obowiązującego porządku prawnego zasadę protokolowania omówionych wyżej rozmów, ustanowić jednolite formularze protokołów, a przede wszystkim uwzględnić w tych formularzach obligatoryjne pytanie o zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową.** Moim zdaniem tylko taka forma dokumentowania tej kluczowej dla cudzoziemca rozmowy,

¹ Notatka z wizytacji przeprowadzonej na kolejowym przejściu granicznym w Terespolu w dniu 11 sierpnia 2016 r. dostępna jest, w wersji elektronicznej, na stronie internetowej Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, pod linkiem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/komunikat-o-wizytacji-kolejowego-przejscia-granicznego-w-terespolu>

z jednoczesnym obowiązkiem odczytania protokołu i przedłożenia go cudzoziemcowi do podpisu, stanowić może rzeczywistą gwarancję, że każda wypowiedź cudzoziemca świadcząca o zamiarze wystąpienia z wnioskiem o ochronę międzynarodową zostanie utrwalona w dokumentacji służbowej i wywoła skutek w postaci przyjęcia od cudzoziemca formalnego wniosku o udzielenie ochrony. **Dopiero ustanowienie takich gwarancji w akcie prawa powszechnie obowiązującego będzie oznaczać realizację obowiązku zapewnienia cudzoziemcom skutecznego dostępu do procedur rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej**, wynikającego z przywołanych już wyżej motywu 25 preambuły oraz art. 6 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE.

Powyższy postulat, co stwierdzam z przykrością, nie został wówczas uwzględniony. W odpowiedzi na moje wystąpienie, udzielonej pismem z dnia 8 czerwca 2017 r. (ozn.: DP-WLM-0231-11/2017/MM), jedyny komentarz odnoszący się do przedstawionej argumentacji stanowiło stwierdzenie, że „funkcjonariusze SG sporządzają notatki urzędowe, w których opisane są okoliczności ustalone podczas kontroli granicznej, w tym również deklarowany cel wjazdu”.

Prowadzony przez cały czas monitoring sytuacji na przejściu granicznym w Terespolu oraz nieprzerwany wpływ skarg, w których kolejni cudzoziemcy opisywali swoje nieudane próby złożenia na granicy wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, skłoniły mnie do podjęcia decyzji o powtórzeniu wizytacji. **Wizytacja** taka została przeprowadzona **w dniu 15 maja 2018 r.** przez Panią dr Sylwię Spurek, Zastępczynię Rzecznika Praw Obywatelskich ds. Równego Traktowania oraz pracowników Zespołu ds. Równego Traktowania w Biurze RPO: Pana Marcina Sośniaka, Naczelnika Wydziału Praw Migrantów i Mniejszości Narodowych oraz Panią Joannę Subko, starszą radczynię. Poniżej pozwolę sobie przedstawić Panu Ministrowi szczegółowe informacje na temat poczynionych w jej wyniku ustaleń, łącznie z opisem infrastruktury przejścia granicznego i organizacją odpraw. Liczę, że informacje te spotkają się z zainteresowaniem Pana Ministra i zechce Pan Minister ponownie rozpatrzyć zgłaszane postulaty. Zaznaczam, że raport z wizytacji przesłany został, w pierwszej kolejności, Komendantowi Placówki Straży Granicznej w Terespolu. Swoje uwagi do zawartych w raporcie obserwacji Komendant przedstawił w piśmie z dnia 18 czerwca 2018 r. (ozn.: NA-TR/2456/18), uzupełnionym potem, na moją prośbę, kolejną korespondencją z dnia 27 lipca 2018 r. (ozn.: NA-TR/2944/18).

1. Warunki panujące na kolejowym przejściu granicznym w Terespolu i organizacja odpraw granicznych.

Odprawy graniczne i celne podróżnych korzystających z kolejowego przejścia granicznego między Polską i Białorusią w Terespolu przeprowadzane są w piętrowym budynku, znajdującym się w bezpośrednim sąsiedztwie peronów i dworca kolejowego. Od peronu, przy którym zatrzymuje się pociąg relacji Brześć - Terespol, do hali odpraw w budynku prowadzi przejście podziemne, do którego dostać można się schodami lub windą. Przejście podróżnych z pociągu do hali odpraw odbywa się według ustalonego schematu. W pierwszej kolejności pociąg opuszczają podróżni posiadający dokumenty upoważniające ich do przekroczenia granicy (tj. wizy lub zezwolenia pobytowe), następnie z pociągu do hali odpraw przechodzą pozostali cudzoziemcy. Na tym etapie ruchem podróżnych kieruje białoruska obsługa pociągu. Funkcjonariusze polskiej Straży Granicznej co do zasady zabezpieczają teren peronu, ale mogą także wejść do pociągu.

Skład pociągu relacji Brześć – Terespol, który w dniu wizytacji, 15 maja 2018 r., przyjechał o godzinie 6:55, liczył trzy wagony. Podróżowało nimi 31 osób nieposiadających wiz lub innych tytułów uprawniających do wjazdu i pobytu w Polsce. Liczby podróżnych, którzy dysponowali takimi dokumentami, wizytujący nie ustalili – sytuacja tej grupy podróżnych nie była bowiem przedmiotem kontroli. Zgodnie z opisanym wyżej schematem, ci podróżni opuścili pociąg jako pierwsi i jako pierwsi przystąpili do odprawy granicznej i celnej. Wszyscy zostali odprawieni w ciągu około 20 minut. Dopiero po tym czasie pozostali cudzoziemcy opuścili pociąg i udali się do budynku odpraw.

W hali odpraw kontrole graniczne i celne prowadzone są osobno dla osób wjeżdżających na terytorium Polski i wyjeżdżających z tego terytorium. Kontrola paszportowa osób przyjeżdżających do Polski odbywa się przy trzech stanowiskach odpraw. Tuż za nimi znajdują się stanowiska odprawy celnej, gdzie pod kątem przepisów celnych sprawdzany jest m.in. przewożony przez podróżnych bagaż.

Po kontroli paszportowej i odprawie celnej cudzoziemcy podróżujący bez wiz i innych dokumentów uprawniających do wjazdu i pobytu w Polsce przechodzą do osobnego pomieszczenia, w którym funkcjonariusze SG przeprowadzają z nimi kilkuminutowe rozmowy mające na celu ustalenie lub weryfikację celu ich przyjazdu do Polski. W dalszej części pisma rozmowy te określane będą również mianem „rozpytań” lub „przesłuchań”, w potocznym, a nie procesowym, rozumieniu tego słowa. Jeżeli do odprawy granicznej przystępuje cała rodzina, wspomniana rozmowa odbywa się przy udziale wszystkich jej członków. Rozmowy prowadzone są przy trzech stołach, ustawionych dość blisko siebie, oddzielonych parawanami, co w intencji Straży Granicznej służyć ma

zachowaniu minimalnych standardów intymności. Mimo parawanów, pomieszczenie to takich standardów w pełni jednak nie zapewnia. Prowadzone przy stołach rozmowy bez trudu mogą zostać usłyszane przez inne osoby przebywające w pomieszczeniu, np. innych cudzoziemców podlegających procedurze rozpytania. Jest to istotne z uwagi na fakt, że w trakcie rozpytań cudzoziemcy mogą przekazywać funkcjonariuszom także informacje wrażliwe, dotyczące np. życia osobistego lub rodzinnego, stanu zdrowia czy prześladowań w kraju pochodzenia, w tym także informacje, których ujawnienie może zagrażać ich bezpieczeństwu – dla przykładu, jeden z cudzoziemców w trakcie obserwowanego przez pracowników Biura RPO rozpytania okazał funkcjonariuszce SG blizny na ciele będące, jak twierdził, pozostałością tortur, których doświadczył w kraju pochodzenia. Należy jednak zauważyć, że przy obecnej infrastrukturze przejścia granicznego jedyną szansą na poprawę warunków, w jakich prowadzone są wspomniane rozmowy, byłoby zmniejszenie liczby stanowisk w pomieszczeniu do dwóch. To oczywiście wpłynęłoby na wydłużenie czasu trwania odpraw.

Przy każdym stanowisku rozmowy z cudzoziemcami prowadzi jeden funkcjonariusz Straży Granicznej. Ani podczas ostatniej wizytacji, ani w trakcie obserwacji prowadzonych w sierpniu 2016 r., wizytujący nie zauważyli, aby inni funkcjonariusze monitorowali lub nadzorowali przebieg rozpytań i to w sposób, który stwarzałby możliwość usłyszenia wypowiedzi cudzoziemców. O takim nadzorze nie wspominali również sami funkcjonariusze SG podczas rozmów z pracownikami mojego Biura wizytującymi przejście graniczne. Informacja o bezpośrednim udziale osób nadzorujących w czynnościach prowadzonych podczas kontroli granicznej II linii pojawiła się dopiero w dodatkowych wyjaśnieniach, udzielonych przez Komendanta Placówki Straży Granicznej w Terespolu w piśmie z dnia 27 lipca 2018 r.

Po rozmowie z funkcjonariuszem SG cudzoziemcy opuszczają pomieszczenie i przechodzą do poczekalni znajdującej się za halą odpraw. Jest to dość duża sala, o przeszklonych ścianach, wyposażona w kilka rzędów krzeseł. Cudzoziemcy, wobec których Straż Graniczna zakończyła już czynności związane z odprawą i rozpytaniem, przebywają w tej sali do czasu, aż procedury te przeprowadzone zostaną wobec wszystkich osób, które w danym dniu przyjechały pociągiem relacji Brześć – Terespol. Dopiero, gdy odprawy się zakończą, a funkcjonariusze Straży Granicznej dopełnią formalności związanych z wydrukowaniem i podpisaniem przez uprawnionego do tego funkcjonariusza wydanych decyzji o odmowie prawa wjazdu, osoby oczekujące otrzymują informację, czy zostaną do Polski wpuszczone, czy też będą musiały wrócić na terytorium Białorusi.

Osoby zakwalifikowane do odmowy wjazdu wzywane są imiennie do stołów ustawionych w przejściu pomiędzy poczekalnią i halą odpraw. Tam funkcjonariusze SG okazują im stosowne decyzje. W dniu wizytacji kopie takich rozstrzygnięć były wydawane cudzoziemcom, a ich odbiór był potwierdzany własnoręcznym podpisem każdej z osób. Podczas wizytacji pojawiła się jednak wątpliwość, czy wydawanie cudzoziemcom kopii decyzji odmawiających im prawa wjazdu do Polski jest stałą praktyką: w obecności wizytujących jeden z mężczyzn, któremu po raz kolejny odmówiono prawa wjazdu, wyraził zdziwienie faktem, że tym razem otrzymał taką kopię. W udzielonych wyjaśnieniach Komendant Placówki zapewnił jednak, że cudzoziemcy za każdym razem otrzymują kopie wydawanych w ich sprawie rozstrzygnięć.

Po zapoznaniu się z decyzjami, ewentualnie po odebraniu ich kopii, cudzoziemcy przejściem podziemnym udają się na peron, gdzie oczekuje pociąg powrotny relacji Terespol – Brześć. Według rozkładu obowiązującego w dniu wizytacji, pociąg odjeżdżał ze stacji Terespol o godz. 10:55.

Osoby, które po rozmowie z funkcjonariuszem SG zostały zidentyfikowane jako poszukujące w Polsce ochrony międzynarodowej, kierowane są natomiast na pierwsze piętro budynku, gdzie w pokojach socjalnych, z dostępem do toalet, oczekują na przyjęcie od nich formalnego wniosku o udzielenie ochrony. Same wnioski przyjmowane są w pomieszczeniach administracyjnych kolejowego przejścia granicznego.

2. Warunki w pomieszczeniach służących izolowaniu osób, które stwarzać mają zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku na przejściu granicznym.

W notatce z wizytacji przeprowadzonej przez przedstawicieli RPO w dniu 11 sierpnia 2016 r. szczególną uwagę zwrócono na pomieszczenia służące izolowaniu osób, które w opinii Straży Granicznej stwarzać mogły zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku na przejściu granicznym. Pomieszczenia takie znajdują się na piątym piętrze budynku, w jego części administracyjnej. Według informacji uzyskanych podczas poprzedniej wizytacji, do pomieszczeń tych kierowane miały być zarówno osoby, które rzeczywiście dopuściły się zachowań sprowadzających zagrożenie, jak i cudzoziemcy, w stosunku do których Straż Graniczna domniemywała jedynie, że mogą takie zagrożenie stanowić. Co do zasady, jak wynikało z ówczesnych wyjaśnień funkcjonariuszy SG, w pomieszczeniach umieszczani byli wszyscy samotnie podróżujący mężczyźni, którzy przyjeżdżali pociągiem z Brześcia w grupie osób nie posiadających wiz lub innych dokumentów uprawniających do wjazdu na terytorium RP. W tym miejscu cudzoziemcy przebywali do momentu, w którym albo otrzymywali decyzję o odmowie wjazdu, albo przyjmowany był od nich wniosek o

udzielenie ochrony międzynarodowej. Praktykę tę uznałem wówczas za niedopuszczalne i pozbawione podstawy prawnej ograniczanie wolności cudzoziemców.

Z wyjaśnień uzyskanych podczas wizytacji przeprowadzonej w dniu 15 maja 2018 r. wynikało, że obecnie ww. pomieszczenia wykorzystywane są sporadycznie, wyłącznie w przypadkach rzeczywistego zagrożenia bezpieczeństwa i porządku na przejściu granicznym, a w bieżącym roku w ogóle nie były wykorzystywane. Nadal jednak pobyt cudzoziemców w tych pomieszczeniach w żaden sposób nie jest dokumentowany.

3. Sytuacja na przejściu granicznym w dniu wizytacji – dane statystyczne.

W dniu wizytacji, 15 maja 2018 r., do odprawy granicznej przystąpiło **31 cudzoziemców** podróżujących bez wiz i innych dokumentów uprawniających do wjazdu na terytorium Polski. Piętnastu osobom Straż Graniczna odmówiła prawa wjazdu. Przyjęto 7 wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, obejmujących łącznie 16 osób (7 dorosłych i 9 dzieci).

Już po wizytacji Komendant Placówki przedstawił dane statystyczne za okres od 1 do 31 maja 2018 r., dotyczące liczby osób podróżujących bez wiz i dokumentów uprawniających do wjazdu, które przystępowały do odpraw granicznych na wizytowanym przejściu, liczby przyjętych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz liczby wydanych decyzji o odmowie wjazdu. Jak wynika z uzyskanych w ten sposób informacji, liczba osób przystępujących do odprawy granicznej wahała się we wskazanym wyżej okresie od 28 (w dniu 13 maja br.) do 82 (w dniu 2 maja br.). Każdego dnia, od 1 do 14 maja br., przyjmowano nie więcej niż dwa wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej (liczba osób, od których przyjęte zostały takie wnioski, wahała się przy tym od 1 do maksymalnie 6 osób dziennie). W kolejnych dniach po wizytacji, od 16 do 31 maja, zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Komendanta Placówki, codziennie przyjmowano od 1 do 4 wniosków o udzielenie ochrony, a liczba osób objętych takimi wnioskami, a zatem liczba osób wpuszczonych na terytorium Polski, wahała się od 2 do 9 dziennie. W dniu 15 maja, tj. w dniu wizytacji, o czym dla porównania warto przypomnieć, do odprawy granicznej przystąpiło 31 osób bez wiz i innych dokumentów uprawniających do wjazdu na terytorium Polski, a Straż Graniczna przyjęła 7 wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, obejmujących łącznie 16 osób.

4. Rozmowy prowadzone przez funkcjonariuszy SG z cudzoziemcami – uwagi ogólne.

Podobnie jak podczas wizytacji przeprowadzonej w 2016 r. i tym razem pracownicy mojego Biura uczestniczyli, w charakterze obserwatorów, w rozmowach prowadzonych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej z cudzoziemcami przystępującymi do odprawy

granicznej, podróżującymi bez wiz lub innych dokumentów uprawniających do wjazdu i pobytu na terytorium Polski. Rozmowy te służyć mają ustaleniu celu przyjazdu każdego z cudzoziemców do Polski. To w trakcie tych rozmów, na podstawie przekazanych przez cudzoziemca informacji, funkcjonariusz SG prowadzący odprawę może ustalić, czy cudzoziemiec jest osobą poszukującą ochrony międzynarodowej, i czy mimo braku dokumentów uprawniających do wjazdu powinien zostać wpuszczony na terytorium Polski, a następnie dopuszczony do złożenia wniosku o wspomnianą ochronę. Jeżeli podczas rozmowy funkcjonariusz nie uzyska od cudzoziemca informacji świadczących o zamiarze ubiegania się o ochronę międzynarodową, ewentualnie informacje takie błędnie zinterpretuje i nie uzna wypowiedzi cudzoziemca za deklarację zamiaru złożenia wniosku o ochronę lub w wypowiedzi cudzoziemca w ogóle pominie informacje świadczące o takim celu przyjazdu do Polski, cudzoziemiec ten, po otrzymaniu decyzji o odmowie prawa wjazdu, zostanie zawrócony na terytorium Białorusi.

W przypadku, gdy po przeprowadzonej rozmowie funkcjonariusz uzna, że brak jest podstaw do wpuszczenia cudzoziemca na terytorium Polski, sporządza z rozmowy notatkę służbową. Notatka taka ma charakter dokumentu wewnętrznego i, jak pokazała wizytacja, jest dość lakoniczna: zwykle liczy nie więcej niż trzy zdania. Zgodnie z istniejącą praktyką, funkcjonariusz nie opisuje w notatce całego przebiegu rozmowy i nie odnotowuje wszystkich wypowiedzi cudzoziemca, a jedynie zamieszcza informacje, które **w jego ocenie** są kluczowe do ustalenia celu przyjazdu cudzoziemca do Polski. Treść notatki, w tym także dobór zawartych w niej informacji, są całkowicie zależne od funkcjonariusza prowadzącego rozmowę z cudzoziemcem. **Rozmowy nie są w żaden inny sposób rejestrowane, a samych notatek nie odczytuje się cudzoziemcom. Nie mają oni zatem żadnej możliwości weryfikacji, ani tym bardziej sprostowania, zawartych w notatkach informacji. Z tych samych przyczyn treści notatek w żaden sposób nie mogą weryfikować inni funkcjonariusze SG, którzy nie biorą udziału w czynności rozpytania. Dotyczy to także przełożonych funkcjonariuszy prowadzących rozmowy z cudzoziemcami.** Warto przy tym zauważyć, że odchodząc od stanowiska, przy którym prowadzone było rozpytanie, cudzoziemcy nie mają wiedzy o tym, czy dokument taki zostanie sporządzony. Na tym etapie cudzoziemcy nie są również informowani, czy zostaną wpuszczeni na terytorium Polski, czy też Straż Graniczna odmówi im prawa wjazdu.

Notatki służbowe nie są sporządzane w tych przypadkach, w których cudzoziemcy, po rozpytaniu, zostają dopuszczeni do złożenia wniosku o ochronę międzynarodową.

5. Obserwacja rozmów prowadzonych przez funkcjonariuszy SG z cudzoziemcami – analiza przypadków.

Obserwację prowadzono przy dwóch z trzech działających w dniu wizytacji stanowisk kontroli. Przy pierwszym i przy drugim stoliku rozpytaniu prowadzonemu przez funkcjonariusza SG przysłuchiwali się tylko przedstawiciele RPO. Przy trzecim stanowisku natomiast, jak wynika z obserwacji wizytujących, nikt – oprócz funkcjonariuszki SG – nie uczestniczył w przeprowadzonych rozpytaniach. W ten sposób wizytujący uczestniczyli w **8 rozmowach**, w których udział wzięło, łącznie, **18 cudzoziemców** (4 mężczyzn, 3 kobiety samotnie podróżujące z małoletnimi dziećmi oraz jedna, pięcioosobowa rodzina). Pozostali cudzoziemcy z grupy 31 osób, które tego dnia stały się do odprawy granicznej bez wiz i innych dokumentów uprawniających do wjazdu do Polski, tj. 13 osób, przesłuchani zostali przez funkcjonariuszkę SG przy trzecim stanowisku, bez udziału przedstawicielki lub przedstawiciela Rzecznika.

Podczas 6 z 8 monitorowanych rozmów cudzoziemcy zgłaszali funkcjonariuszom zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową, ewentualnie opisywali sytuacje w kraju pochodzenia, które mogły wskazywać na przymusowy (w tym znaczeniu uchodźczy) charakter ich wjazdu. Z tej grupy wszyscy cudzoziemcy, łącznie 16 osób (7 dorosłych i 9 dzieci), zostali wpuszczeni na terytorium Polski i umożliwiono im złożenie wniosków o ochronę międzynarodową. Zaznaczyć należy, że jedna z kobiet, która w rozmowie z funkcjonariuszem SG uczestniczyła razem ze swoim małżonkiem, ostatecznie złożyła osobny wniosek o udzielenie jej ochrony. Po 6 wspomnianych wyżej rozmowach przyjęto zatem 7 wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Co warto podkreślić, jedna z cudzoziemek, podróżująca z dwójką małoletnich dzieci, wpuszczona została dopiero po zgłoszeniu przez przedstawicieli RPO wątpliwości dotyczących interpretacji jej wypowiedzi w trakcie rozmowy z funkcjonariuszką. W wyniku tych wątpliwości **Straż Graniczna podjęła decyzję o powtórzeniu czynności rozpytania**, po czym cudzoziemka została uznana za osobę poszukującą ochrony i dopuszczono ją do złożenia stosownego wniosku.

Cudzoziemcy, którzy w dniu wizytacji zostali wpuszczeni na terytorium Polski, i od których przyjęto wnioski o ochronę międzynarodową, uczestniczyli w rozpytaniach przy tych stanowiskach kontroli, które były monitorowane przez przedstawicieli RPO. Prawa wjazdu odmówiono natomiast wszystkim tym osobom, które przesłuchiwane były przy trzecim stanowisku, przy którym przedstawicielki lub przedstawiciela Rzecznika nie było, oraz dwóm mężczyznom przesłuchanym przy jednym z dwóch stanowisk monitorowanych przez wizytujących. Przedstawiciele Rzecznika mogli

wobec tego zweryfikować treści notatek z tych rozpytań, przy których byli obecni, czyli notatek sporządzonych w wyniku rozmów przeprowadzonych z dwoma mężczyznami przy jednym z monitorowanych stanowisk.

W ocenie wizytujących wypowiedzi obu mężczyzn rzeczywiście nie zawierały informacji świadczących, choćby w sposób dorozumiany, o zamiarze złożenia w Polsce wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Tym niemniej, sporządzone po rozmowach notatki nie oddawały treści rzeczywistych wypowiedzi cudzoziemców. W obu notatkach pojawiła się informacja, że celem podróży cudzoziemców jest dołączenie do członków rodziny w Polsce (w przypadku jednego z mężczyzn) lub we Francji (w przypadku drugiego). Tymczasem żaden z cudzoziemców takiej deklaracji nie złożył. W odpowiedzi na zadane przez funkcjonariuszkę SG pytanie, czy ktokolwiek z ich rodziny mieszka w Polsce lub w Europie, obaj potwierdzili, wskazując przy tym na miejsca zamieszkania ich bliskich. Te wypowiedzi wystarczyły, aby funkcjonariuszka uznała, że celem przyjazdu cudzoziemców jest połączenie z rodziną, choć nie padło z jej strony wyraźne pytanie o cel przyjazdu. W przypadku drugiego mężczyzny kolejne pytanie funkcjonariuszki dotyczyło ewentualnych prób nawiązania kontaktu z rodziną we Francji. Cudzoziemiec odpowiedział, że utrzymuje taki kontakt przez aplikację WhatsApp. Nie powiedział natomiast nic, co świadczyłoby o zamiarze późniejszego wyjazdu z Polski do Francji.

Większość spośród osób, które w dniu wizytacji złożyły wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, podejmowała już wcześniej próby przekroczenia granicy przez wizytowane przejście graniczne. Wszystkie poprzednie rozmowy funkcjonariuszy SG z tymi cudzoziemcami udokumentowane zostały w formie notatek służbowych. Ponieważ, jak wspominałem już wyżej, nie istnieją żadne inne dokumenty czy zapisy audiowizualne z przebiegu tych rozmów, nie można w żaden sposób potwierdzić, czy sporządzone przez funkcjonariuszy notatki rzeczywiście zawierają wszystkie istotne informacje przekazane przez cudzoziemców. Nie można także ustalić w sposób nie budzący wątpliwości, czy osoby, które w dniu 15 maja 2018 r. w rozmowie z funkcjonariuszkami SG zadeklarowały zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową, sygnalizowały taki zamiar już podczas wcześniejszych rozmów, czy też rzeczywiście do tej pory nie podawały żadnych informacji, które mogłyby świadczyć o takim celu ich przyjazdu do Polski.

Ustosunkowując się do tej części raportu z wizytacji Komendant Placówki Straży Granicznej zwrócił moją uwagę na fakt, że większość cudzoziemców, którzy w dniu wizytacji, tj. 15 maja 2018 r., wjechali na terytorium Polski i złożyli wnioski o udzielenie w Polsce ochrony międzynarodowej, wkrótce potem opuściła terytorium naszego kraju. W

ocenie Komendanta, postępowanie takie świadczy w sposób jednoznaczny o instrumentalnym wykorzystywaniu przez cudzoziemców procedury uchodźczej. Tej opinii nie mogę jednak podzielić. Okoliczności, które wpłynęły na decyzje cudzoziemców o opuszczeniu Polski, nie są bowiem znane i pozostają jedynie w sferze domniemywań. Sam fakt wyjazdu z Polski nie może natomiast świadczyć o tym, że obawy cudzoziemców przed prześladowaniami w kraju pochodzenia są bezprzedmiotowe. Nie uzasadnia też twierdzenia, że w dniu przekroczenia granicy cudzoziemcy nie zamierzali ubiegać się o ochronę przed takim prześladowaniem.

6. Ocena sposobu prowadzenia rozmów przez funkcjonariuszy Straży Granicznej.

Monitoring rozmów, prowadzony przez przedstawicieli Rzecznika przy dwóch stanowiskach kontroli pokazał, że nawet w obrębie jednego przejścia granicznego sposób zadawania przez funkcjonariuszy pytań, ich treść, a także sposób interpretowania uzyskiwanych odpowiedzi, mogą się różnić.

W ocenie wizytujących, przy jednym z dwóch monitorowanych stanowisk funkcjonariuszka w sposób prawidłowy identyfikowała te wypowiedzi cudzoziemców, które choćby pośrednio mogły świadczyć o zamiarze złożenia wniosku o udzielenie w Polsce ochrony międzynarodowej. W każdym przypadku, gdy w wypowiedziach cudzoziemców pojawiał się wątek dotyczący zagrożeń istniejących w kraju pochodzenia, funkcjonariuszka zadawała kilka dodatkowych pytań, prosząc m.in. o wyjaśnienie, na czym zagrożenie takie miało polegać. Pytania te były jednak na tyle ogólne, że nie wymagały od cudzoziemca szczegółowego opisu jego historii. Co istotne, wypowiedzi cudzoziemców, sugerujące uchodźczy charakter ich wyjazdu z kraju, za każdym razem traktowane były priorytetowo. Nawet jeżeli podczas rozmowy pojawiły się inne wątki, np. dotyczące wcześniejszych pobytów w Europie, posiadanej tam rodziny, czy warunków materialnych w kraju pochodzenia, nie dominowały one w rozmowie i nie były wykorzystywane do tego, aby cel przyjazdu cudzoziemca do Polski określić jako ekonomiczny.

Rozmowy przy ww. stanowisku trwały od kilku do kilkunastu minut. Wszyscy cudzoziemcy mieli możliwość swobodnego wypowiedzenia się, a żadna z rozmów nie była prowadzona, ani nie zakończyła się w sposób, który pozbawiałby cudzoziemców szansy na wyjaśnienie przyczyn przyjazdu do Polski.

Podczas rozmów prowadzonych przy drugim monitorowanym stanowisku również pojawiały się pytania o źródła utrzymania cudzoziemców w kraju pochodzenia, o członków rodziny zamieszkujących w Polsce lub innych krajach Europy, ale także o to, czy decyzja o wyjeździe z kraju pochodzenia była podjęta samodzielnie, czy też za namową innych osób. W sytuacji, w której cudzoziemcy informowali, że na terenie Unii Europejskiej przebywają

członkowie ich rodzin lub osoby im bliskie, funkcjonariuszka SG na bieżąco, prawdopodobnie w Systemie POBYT, sprawdzała status prawno-pobytowy wskazanych osób. Te wypowiedzi cudzoziemców, z których wynikało, że ich bliscy mieszkają w Polsce lub innych państwach Europy, bywały jednak nadinterpretowane: wyłącznie na podstawie takich informacji funkcjonariuszka uznawała, że celem przyjazdu cudzoziemców jest dołączenie do członków rodziny w Polsce lub innych państwach Europy. W przypadku, gdy w wypowiedziach cudzoziemców pojawiały się treści świadczące o obawach przed powrotem do kraju pochodzenia, funkcjonariuszka zadawała kilka dodatkowych pytań, m.in. o to, czy cudzoziemcy podejmowali próby ubiegania się o pomoc w swoim kraju. Następnie zadawane były kolejne pytania, nie odnoszące się już do sygnalizowanych przez cudzoziemca obaw, ale koncentrujące się wokół zamiarów podjęcia zatrudnienia w Polsce, ewentualnie sposobów kontaktowania się z członkami rodziny. W odczuciu wizytujących, informacjom świadczącym o obawach cudzoziemców przed powrotem do kraju pochodzenia funkcjonariuszka nie przypisywała wystarczającej wagi, zamiast tego dalszymi pytaniami starała się wykazać, że faktycznym powodem przyjazdu była chęć poprawy sytuacji ekonomicznej, ewentualnie zamiar dołączenia do członków rodziny.

Bez względu jednak na sposób zadawania pytań, wszyscy cudzoziemcy podlegający czynności rozpytania przy tym stanowisku kontroli również mieli możliwość swobodnego wypowiedzenia się i przedstawienia przyczyn ich przyjazdu do Polski. Rozmowy trwały od 7 do 10 minut.

7. Podsumowanie.

Wizytacja przeprowadzona na kolejowym przejściu granicznym w Terespolu potwierdziła potrzebę stworzenia prawnych gwarancji skutecznego dostępu cudzoziemców do procedur rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Obowiązujące prawo, ani praktyka postępowania Straży Granicznej, takich gwarancji nie zapewniają. Przypomnę, że to właśnie rozpytania stanowią kluczowy moment odprawy granicznej i to, jakie informacje przekaże na tym etapie cudzoziemiec i jak zostaną one potraktowane przez funkcjonariusza SG, ma istotny wpływ na ewentualne skorzystanie przez cudzoziemca z prawa do ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. Obecnie ten ważny etap odprawy granicznej dokumentowany jest wyłącznie w formie wewnętrznej notatki służbowej, której treść całkowicie zależy od funkcjonariusza prowadzącego odprawę i w żaden sposób nie może zostać zweryfikowana, ani przez samych cudzoziemców, ani nawet przez funkcjonariuszy SG sprawujących nadzór służbowy nad funkcjonowaniem przejścia granicznego.

Konsekwencją stosowanej, niewystarczającej moim zdaniem, formy dokumentowania przebiegu rozpytań jest też ograniczona skuteczność odwołań wnoszonych przez cudzoziemców od decyzji Komendanta Placówki SG, odmawiających im prawa wjazdu do Polski. Cudzoziemiec wnoszący takie odwołanie nie ma bowiem żadnych dowodów na to, jakie informacje rzeczywiście przekazał funkcjonariuszowi podczas odprawy, a tym samym nie ma realnych szans na podważenie wiarygodności zapisów poczynionych przez funkcjonariusza w notatce służbowej. Z drugiej strony, w ewentualnym postępowaniu odwoławczym także funkcjonariusz w żaden sposób nie może potwierdzić, że poczyniony w notatce zapis oddaje faktyczną treść wypowiedzi cudzoziemca i zawiera wszystkie istotne w sprawie informacje. W konsekwencji dokument ten ma niewielką moc dowodową, choć odgrywa kluczową rolę dla możliwości złożenia przez cudzoziemca wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Nie bez znaczenia jest przy tym fakt, że zarówno wizytacja kolejowego przejścia granicznego, przeprowadzona w 2016 r., jak i obserwacje poczynione na ww. przejściu w maju tego roku, ujawniły przypadki, w których treść notatki służbowej odbiegała od rzeczywistego przebiegu rozmowy. Miało to negatywny wpływ na sytuację prawną cudzoziemca, któremu w rezultacie odmawiano prawa wjazdu do Polski pomimo tego, że był on osobą poszukującą ochrony międzynarodowej.

8. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2018 r.

Do kwestii notatek służbowych, sporządzanych przez funkcjonariuszy SG podczas kontroli II linii na kolejowym przejściu granicznym w Terespolu, odniósł się również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 maja 2018 r. (sprawa o sygn. akt II OSK 2766/17), w którym oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez Komendanta Głównego SG od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2017 r. (sprawa o sygn. akt IV SA/Wa 3021/16), uchylającego decyzję tego organu oraz poprzedzającą ją decyzję Komendanta Placówki Straży Granicznej w Terespolu w przedmiocie odmowy prawa wjazdu do Polski. W orzeczeniu tym NSA uznał, że w określonym stanie faktycznym, który zbliżony był do sytuacji opisanej w pierwszym akapicie niniejszego wystąpienia, organy Straży Granicznej nie mogły poprzestać tylko na sporządzeniu notatki służbowej. Takie kwestie, jak cel przyjazdu do Polski i ewentualny zamiar złożenia wniosku o ochronę międzynarodową, zdaniem Sądu, nie mogą być ustalane w oparciu o lakoniczną notatkę służbową: może ona służyć jako dowód pomocniczy, ale nie jedyny w sprawie. Przy braku innych dowodów organ Straży Granicznej, aby móc ustalić, czy cudzoziemiec rzeczywiście nie spełnia warunków do wjazdu na terytorium Polski, musi przeprowadzić wywiad (rozpytanie) na okoliczność celu przekraczania przez cudzoziemca granicy, z którego to wywiadu powinien sporządzić protokół. **W przeciwnym razie,**

stwierdza Sąd, **naruszona zostaje zasada zaufania do organów państwa**, określona w art. 8 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 z późn. zm.).

Mając na uwadze ustalenia poczynione podczas wizytacji na kolejowym przejściu granicznym w Terespolu, a także przywołany wyżej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdzam, że moje dotychczasowe postulaty, dotyczące wprowadzenia zasady protokolowania omówionych wyżej rozpytań, ustalenia jednolitych formularzy protokołów, uwzględnienia w tych formularzach obligatoryjnego pytania o zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową, a także wprowadzenia obowiązku odczytywania protokołów cudzoziemcom w języku dla nich zrozumiałym, są nadal aktualne. Zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 958, z późn. zm.), **zwracam się** zatem do Pana Ministra z uprzejmą prośbą **o podjęcie inicjatywy legislacyjnej koniecznej do wprowadzenia do obowiązującego porządku prawnego regulacji, które ustanowią zasadę protokolowania rozmów przeprowadzanych z cudzoziemcami w ramach kontroli granicznej II linii**. Jednocześnie, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2, w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 2 i pkt 4 ww. ustawy, uprzejmie proszę Pana Ministra o **szczegółowe** ustosunkowanie się do przedstawionych w niniejszym wystąpieniu postulatów oraz uwag i opinii.

Z wyrazami szacunku

(podpis na oryginale)