

# OCENA KWESTII BEZPIECZEŃSTWA W PROCEDURZE O UDZIELENIE OCHRONY

# POLSKA

- supported by
- Visegrad Fund
- •



**CENTRUM POMOCY PRAWNEJ JM. HALINY NIEĆ**

# OCENA KWESTII BEZPIECZEŃSTWA W PROCEDURZE O UDZIELENIE OCHRONY

POLSKA – SŁOWACJA – CZECHY - WĘGRY



Celem projektu „Ocena kwestii bezpieczeństwa w procedurze o udzielenie ochrony” finansowanego ze środków Funduszu Wyszehradzkiego, było przeprowadzenie kompleksowej analizy przepisów obowiązujących w krajach członkowskich Grupy Wyszehradzkiej oraz ich praktyk w kwestii zapewnienia bezpieczeństwa, w kontekście szeroko rozumianego systemu ochrony uchodźców. Opracowane w ramach projektu 4 raporty krajowe przedstawiają aktualny stan prawny oraz praktykę jak i formułują rekomendacje, które posłużą jako baza do poszukiwania kolejnych efektywnych mechanizmów, włączających procedurę zapewnienia bezpieczeństwa w procedury uchodźcze, utrzymując przy tym międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka. Związek między ochroną uchodźczą a bezpieczeństwem nie był dotychczas przedmiotem pogłębionych badań porównawczych, dlatego też mamy nadzieję, że raport, który jest rezultatem tego projektu, wyznaczy początek dyskusji na temat nowych strategii dotyczących rządów krajów członkowskich oraz poszerzy świadomość na temat środków bezpieczeństwa.

## CENTRUM POMOCY PRAWNEJ IM. H.NIEĆ

The HNLAC's main goal is to protect human rights by providing free legal aid to asylum seekers and stateless persons, monitoring the adherence to standards of human rights and undertaking advocacy activities.

## LIGA ZA LUDSKE PRAVA (Liga Praw Człowieka)

HRL is the leading Slovak organization working in the field of immigration and asylum law.

## ORGANIZACE PRO POMOC UPRCHLIKUM (Organizacja Pomocy Uchodźcom)

OPU provides free legal aid and social counseling to applicants for international protection and to foreigners in the Czech Republic, organizes training programmes for both professionals and the general public and other activities aimed at promoting integration of foreigners.

## SZUBJEKTIV ERTEKEK ALAPITVANY (Fundacja Subiektywnych Wartości)

SEA ma na celu wspieranie dialogu międzykulturowego oraz budowanie społeczeństwa obywatelskiego i promocję wartości europejskich na Węgrzech.



# WSTĘP

Nowe uwarunkowania związane z tzw. kryzysem uchodźczym stały się przyczynkiem dla pojawienia się głębokich podziałów politycznych i ideologicznych w ramach Unii Europejskiej i pod wieloma względami na nowo ukształtowały stosunek państw do ochrony uchodźczej. Ze względu na zagrożenie atakami terrorystycznymi, w powszechnej opinii często wiązane z bezprecedensowym napływem uchodźców do Europy, władze państw są obecnie znacznie bardziej skupione na kwestiach bezpieczeństwa, jakie mogą pojawić się w ramach prowadzonych postępowań o udzielenie ochrony. Ustanowienie skutecznych mechanizmów oceny bezpieczeństwa w stosunku do osób ubiegających się o status uchodźcy i inne formy ochrony jest warunkiem koniecznym dla zapewnienia integralności systemu ochrony międzynarodowej dla osób uciekających przed prześladowaniem. Zagwarantowanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa, przy jednoczesnym poszanowaniu standardów praw człowieka jest też kluczowe dla złagodzenia społecznych niepokojów i nastrojów anty-uchodźców w społeczeństwie.

Badanie prowadzące do opracowania niniejszego raportu, jak i raportów z pozostałych objętych projektem krajów, koncentrowało się na reakcjach państw na kryzys uchodźczy. Zestawienie raportów krajowych miało pozwolić na szerszą perspektywę w ocenie zmian jakie zaszły po 2015 r. Rozwiązania prawne wprowadzone przez państwa Grupy Wyszehradzkiej w odpowiedzi na kryzys uchodźczy oraz wzrost zagrożenia atakami terrorystycznymi do pewnego stopnia były do siebie zbliżone, podobnie jak oficjalne, przeważnie nieprzychylnie uchodźcom stanowiska władz tych państw. Sposób postrzegania uchodźców i obawy przed napływem migrantów są również w pewnym stopniu wspólne dla społeczeństw wszystkich państw Grupy Wyszehradzkiej. Zważywszy na te istotne zmiany, które kształtują nowe warunki dla postępowań ochronnych, organizacje partnerskie w projekcie postanowiły przeprowadzić badanie porównawcze na skalę regionalną, koncentrujące się na wpływie kryzysu uchodźczego i zagrożeń bezpieczeństwa na procedury ochronne. Badanie pozwoliło na sformułowanie szeregu rekomendacji odnośnie sposobu poprawy obecnych standardów w czterech uczestniczących krajach i wprowadzenia mechanizmów dostosowanych do indywidualnych uwarunkowań Grupy Wyszehradzkiej.

Na wstępie analizy należy podkreślić, że głównym założeniem uczestniczących w niej badaczy było twierdzenie, że bezpieczeństwo i ochrona uchodźcza wzajemnie się nie wykluczają. Głównym celem badania było przeanalizowanie zależności pomiędzy procedurami o udzielenie ochrony a mechanizmami przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa na poziomie krajowym w krajach V4 i ich ocena w szerszej, regionalnej perspektywie oraz porównanie regulacji prawnych z nadrzędnymi zasadami międzynarodowej ochrony praw człowieka oraz prawa uchodźczego.

W doktrynie prawa międzynarodowego panuje niemal powszechne przekonanie, że prawo do poszukiwania ochrony (z którego wynika również prawo do bycia przyjętym na terytorium kraju w celu realizacji tego prawa) należy do podstawowych praw człowieka, które wraz z zasadą *non-refoulement*, o charakterze normy *ius cogens*, stanowią podstawę systemu międzynarodowej ochrony uchodźczej. Prawa te nie mogą być ograniczane nawet w przypadku zwiększonego zagrożenia dla bezpieczeństwa, a państwa powinny zapewnić, że wszystkie nowo wprowadzane mechanizmy bezpieczeństwa są zgodne z tymi standardami.

Konwencja z 1951 r. dotycząca statusu uchodźców oraz Protokół Nowojorski z 1967 r. stanowią dwa uniwersalne instrumenty międzynarodowego prawa uchodźczego, znajdujące zastosowanie w zakresie objętym niniejszym badaniem. W odniesieniu do zagrożenia terrorystycznego oraz mechanizmów bezpieczeństwa mających im przeciwdziałać, wskazane wyżej instrumenty prawa międzynarodowego zawierają już odpowiedni system kontroli, który w pełni odzwierciedla względy bezpieczeństwa istotne dla państw oraz społeczeństw krajów przyjmujących uchodźców, zapewniając zarazem ochronę praw cudzoziemców uciekających przed prześladowaniem, którzy nie mogą liczyć na ochronę własnego kraju.<sup>1</sup>

Chociaż te akty prawne zostały przyjęte na długo przed tym jak zagrożenie atakami terrorystycznymi w Europie stało się jedną z kwestii priorytetowych, którymi państwa powinny zająć się wspólnie, to ich procedury

---

<sup>1</sup> UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Fact Sheet No. 32, Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism*, July 2008, No. 32, <http://www.refworld.org/docid/48733ebc2.html>

bezpieczeństwa pozwalające na wykluczenie z ochrony terrorystów jak i pospolitych przestępców nadal pozostają aktualne. Państwa przyjmujące uchodźców powinny skupić się na pełnym i efektywnym stosowaniu tych zasad, zanim zdecydują się na wprowadzanie dodatkowych, bardziej restrykcyjnych procedur i przepisów.

Na poziomie międzynarodowym, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, podstawową pieczęć nad zapewnieniem międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, w tym przeciwdziałanie terroryzmowi, przypisuje się Radzie Bezpieczeństwa. Zgodnie z Rezolucją Rady Bezpieczeństwa nr 1373 (2001), państwa mają obowiązek przeciwdziałania przemieszczaniu się terrorystów lub grup terrorystycznych poprzez kontrole graniczne oraz kontrolę procesu wydawania dokumentów tożsamości oraz dokumentów podróży.

Jest oczywiste, że podstawą dla takiego sformułowania cytowanej wyżej rezolucji było coraz mocniej podkreślane powiązanie pomiędzy przemieszczaniem się osób pomiędzy krajami, w szczególności w związku z poszukiwaniem ochrony uchodźczej, a obawami naruszeń bezpieczeństwa. Środki przeciwdziałania takim zagrożeniom, często mają bezpośredni wpływ na zakres praw człowieka migrantów i uchodźców. Z tego względu należy podkreślić, że chociaż państwa mają suwerenne prawo do określania warunków wjazdu i pobytu na ich terytorium, mają również obowiązek przestrzegania i ochrony praw człowieka wobec wszystkich osób znajdujących się pod ich jurysdykcją, niezależnie od ich narodowości, pochodzenia czy statusu migracyjnego. Granice państw nie są wyłączone z zakresu obowiązywania praw człowieka, a jurysdykcja państw na tych obszarach musi być sprawowana w sposób zgodny z ich zobowiązaniami dotyczącymi standardu ochrony tych praw.<sup>2</sup>

Związek nieregularnej migracji i terroryzmu jest w ostatnim czasie przedmiotem gorącej dyskusji, w której wskazuje się na szereg poważnych dylematów odnośnie prawa i stosowanych zasad. Dotychczas brak jest jednoznacznych dowodów potwierdzających tezę, że terroryści wykorzystują ruchy uchodźcze w celu przygotowywania zamachów<sup>3</sup> oraz że uchodźcy są w jakiś sposób bardziej podatni na radykalizację niż inne osoby, jako że badania wskazują na to, że bardzo nieliczni uchodźcy byli zaangażowani w podobne działania<sup>4</sup>.

Jak wskazał przedstawiciel Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), "w wielu kręgach pokutuje przekonanie, że ochrona uchodźcza bywa wykorzystywana dla ukrywania lub dawania schronienia terrorystom. Takie poglądy są nieuzasadnione zarówno pod kątem statystycznym jak i analitycznym i muszą ulec zmianie."<sup>5</sup> Ponadto, w raporcie na temat zagrożeń i trendów terrorystycznych w Unii Europejskiej z 2016 r. (European Union Terrorism Situation and Trend Report), Europol potwierdził, że brak jest dowodów wskazujących na systematyczne wykorzystywanie ruchów uchodźczych przez terrorystów usiłujących dostać się do Europy<sup>6</sup>. W przeważającej większości, uchodźcy i migranci nie stanowią zagrożenia, ale w istocie sami są zagrożeni, uciekają z regionów, gdzie grupy terrorystyczne są najbardziej aktywne i nierzadko stają się ofiarami ataków terrorystycznych.

Niniejszy raport skupił się na naistotniejszych obszarach, w których dochodzi do interakcji pomiędzy procedurą udzielania ochrony międzynarodowej, a środkami bezpieczeństwa.

Eksperti krajowi dokonali analizy weryfikacji bezpieczeństwa przeprowadzanej w odniesieniu do cudzoziemców ubiegających się o ochronę, biorąc pod uwagę wszystkie etapy tej procedury. Raport obejmuje ocenę kwestii bezpieczeństwa przeprowadzaną podczas składania wniosku o ochronę, process identyfikacji i rejestracji wnioskodawców, weryfikację autentyczności przedstawianych przez nich dokumentów, process zbierania danych i pobierania odcisków palców jak i wszelkie inne środki podejmowane w tym czasie. Raport bierze pod

---

<sup>2</sup> Zobacz również: OHCHR, "Recommended principles and guidelines on human rights at international borders", (Geneva, 2014).

<sup>3</sup> UNHCR, "UNHCR chief says it is 'absolute nonsense' to blame refugees for terror", 17 November 2015; and Ishaan Tharoor, "Were Syrian refugees involved in the Paris attacks? What we know and don't know", *The Washington Post*, 17 November 2015.

<sup>4</sup> Kathleen Newland, "The United States record shows refugees are not a threat", October 2015. Available from [www.migrationpolicy.org/news/us-record-shows-refugees-are-not-threat](http://www.migrationpolicy.org/news/us-record-shows-refugees-are-not-threat).

<sup>5</sup> Vincent Cochetel, "Terrorism as a global phenomenon", UNHCR presentation to the joint seminar of the Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum and Committee on article 36, Ljubljana, 17 and 18 January 2008.

<sup>6</sup> UN General Assembly, *Promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, 13 September 2016, A/71/384, <http://www.refworld.org/docid/57f63ef04.html>

uwagę zakres gromadzonych informacji od momentu wszęcia procedury o udzielenie ochrony, wykorzystywane metody oraz inne badania i źródła informacji wykorzystywane przed podjęciem decyzji o ochronie.

Dalsza część analizy skupia się na procesie podejmowania decyzji odnośnie ochrony oraz zastosowaniu klauzul wyłączających, zawartych w art. 1F Konwencji dotyczącej uchodźców z roku 1951 r. Inne zagadnienia w tej części raportu obejmują: uchylenie ochrony z uwagi na zagrożenie i naruszenie bezpieczeństwa oraz gwarancje procesowe i środki prawne przysługujące w takich sprawach.

W zakresie analizy znalazła się również kwestia stosowania wyjątków od zasady non-refoulement (art. 33(2) Konwencji genewskiej z 1951 r.) oraz zależność pomiędzy procesem ekstradycyjnym i trwającą procedurą uchodźczą. Kolejnym analizowanym obszarem jest krajowe prawodawstwo antyterrorystyczne oraz zależności pomiędzy przepisami antyterrorystycznymi a procedurą o udzielenie ochrony. Raport omawia także zastosowanie detencji w odniesieniu do osób ubiegających się o ochronę, w przypadku gdy stanowią oni zagrożenie dla bezpieczeństwa oraz dostępność pomocy prawnej podczas takich procedur.

Na podstawie wyników analizy przeprowadzonej w czterech państwach Grupy Wyszehradzkiej, sformułowano listę rekomendacji krajowych. Ich porównanie pozwoliło na przygotowanie wspólnych rekomendacji, które mają zastosowanie w omawianym kontekście, dla całego region wyszehradzkiego:

- ✓ Dostęp do informacji odnośnie zarzutów – w trakcie trwającej procedury o udzielenie ochrony, wnioskodawca lub jego pełnomocnik powinni zostać poinformowani co najmniej odnośnie treści zarzutów wobec wnioskodawcy, odnośnie domniemanych zagrożeń bezpieczeństwa, tak aby umożliwić obronę praw wnioskodawcy w zgodzie z międzynarodowymi oraz unijnymi zasadami sprawiedliwego procesu i skutecznego środka prawnego,
- ✓ Dostęp do tajnych informacji – dostęp do tajnych informacji wykorzystywanych w ramach postępowania o udzielenie ochrony powinien być zagwarantowany w jakiejś formie pełnomocnikom prawnym, którzy przeszli kontrolę bezpieczeństwa,
- ✓ Non refoulement – zasada *non-refoulement* powinna być włączona do krajowych ustaw odnoszących się do nadawania status uchodźcy i innych form ochrony,
- ✓ Detencja – detencja cudzoziemców ubiegających się o nadanie ochrony powinna być stosowana wyłącznie jako środek ostateczny i dopiero po rozważeniu możliwości zastosowania środków alternatywnych,
- ✓ Bezpłatna pomoc prawna – osoby w stosunku do których zastosowano detencję, wszczęto procedurę wydalenia, przekazania oraz ekstradycji powinny zawsze mieć zapewniony dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej.

# POLSKA

Autorzy: Katarzyna Przybysławska, Iryna Hnasevych, Magda Pajura Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć

## PROCEDURA O NADANIE STATUSU UCHODźCY W POLSCE

Polska jest stroną Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz Protokołu Nowojorskiego, które ustanowiły międzynarodowe ramy prawne określające warunki przyznawania statusu uchodźcy oraz zdefiniowały przysługujące uchodźcom prawa. Zasady polskiego systemu nadawania statusu uchodźcy i innych form ochrony określone zostały natomiast w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP<sup>7</sup>. Przepisy tej ustawy zharmonizowane zostały z prawem Unii Europejskiej: Dyrektywą Kwalifikacyjną (2011/95/EU)<sup>8</sup> oraz Dyrektywą Proceduralną (2013/32/EU)<sup>9</sup>. Ponadto, również przepisy ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach<sup>10</sup> częściowo będą miały zastosowanie w trakcie procedury uchodźczej, w szczególności w zakresie detencji.

Zgodnie ze wskazanymi powyżej aktami prawnymi, status uchodźcy na terytorium RP może zostać przyznany cudzoziemcom, którzy spełniają warunki uznania za uchodźcę określone w Konwencji Genewskiej z 1951 r. Natomiast odmawia się osobie aplikującej przyznania tego statusu jeżeli:

- nie istnieje uzasadniona obawa przed prześladowaniem w kraju pochodzenia;
- korzysta z ochrony lub pomocy organów lub agencji Narodów Zjednoczonych innych niż Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, pod warunkiem że w danych okolicznościach cudzoziemiec ma praktyczną i prawną możliwość powrotu na terytorium, gdzie taka ochrona lub pomoc jest dostępna, bez zagrożenia jego życia, bezpieczeństwa osobistego lub wolności;
- istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że:
  - popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości w rozumieniu prawa międzynarodowego,
  - jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych określonymi w Preambule i art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych,
  - popełnił zbrodnię o charakterze innym niż polityczny poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed złożeniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej;
- jest uważany przez organy władzy Rzeczypospolitej Polskiej za osobę mającą prawa i obowiązki związane z posiadaniem obywatelstwa polskiego.

Procedura o nadanie statusu uchodźcy (obejmująca również inne formy ochrony) w Polsce może zostać wszczęta na osobisty wniosek cudzoziemca (może on obejmować również małżonka oraz dzieci). Jedyny wyjątek od tej zasady dotyczy małoletnich dzieci bez opieki – wniosek w ich imieniu może zostać złożony przez kuratora wyznaczonego przez sąd lub przez przedstawiciela organizacji międzynarodowej lub pozarządowej

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, Dz. U. Z 2016 r., poz. 1836.

<sup>8</sup> 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 (wersja przekształcona)

<sup>9</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/EU z dnia 26 czerwca 2013 w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona)

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2014 roku o cudzoziemcach, Dz. U. 2014, poz. 1650.

zajmującej się udzielaniem pomocy cudzoziemcom, w tym pomocy prawnej, jeżeli na podstawie indywidualnej oceny sytuacji małoletniego bez opieki organizacja ta uzna, że może on potrzebować takiej ochrony.

Wniosek o nadanie statusu uchodźcy składa się do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (organ pierwszej instancji odpowiedzialny za rozpatrzenie wniosku) za pośrednictwem Straży Granicznej. W większości przypadków takie wnioski są składane w Polsce na wschodnim przejściu granicznym Brześć – Terespol, rzadziej na lotniskach czy w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców w Warszawie (również za pośrednictwem Straży Granicznej).

Każdy wniosek o nadania statusu uchodźcy jest jednocześnie rozpatrywany jako wniosek o przyznanie ochrony uzupełniającej (w drugiej kolejności). Zgodnie z polskim prawem, decyzja w pierwszej instancji powinna być wydana nie później niż w ciągu 6 miesięcy liczonych od momentu złożenia wniosku. Okres ten może jednak zostać wydłużony jeżeli sprawa jest skomplikowana i w praktyce duża liczba wnioskodawców musi czekać znacznie dłużej (do 15 miesięcy). Niemniej jednak, jeżeli decyzja nie zostanie wydana w ciągu 6 miesięcy, aplikant może podjąć legalną pracę w Polsce, po uzyskaniu stosownego zaświadczenia z Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Podczas trwania procedury wnioskodawcy mogą aktywnie uczestniczyć w postępowaniu: są przesłuchiwani przez pracowników Urzędu do Spraw Cudzoziemców, mogą również przedstawiać Urzędowi dowody zanim zostanie wydana decyzja. W postępowaniu w pierwszej instancji, cudzoziemcy mogą uzyskać wsparcie prawników z organizacji pozarządowych świadczących bezpłatną pomoc prawną. Procedura o nadanie statusu uchodźcy obejmuje dwie instancje, co oznacza, że jeżeli cudzoziemiec nie jest zadowolony z wyniku decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, może w ciągu 14 dni złożyć odwołanie do Rady do Spraw Uchodźców. W tym zakresie cudzoziemiec może skorzystać z systemu bezpłatnej pomocy prawnej finansowanej przez Państwo. Rada do Spraw Uchodźców, po rozpatrzeniu sprawy (co zajmuje 1-2 miesięcy), wydaje decyzję ostateczną w sprawie o nadanie statusu uchodźcy. Cudzoziemcy wciąż mają jednak możliwość złożenia skargi na decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (w ciągu 30 dni), który sprawuje kontrolę sądową nad postępowaniami uchodźczymi.

Zgodnie z informacją podaną przez Urząd do Spraw Cudzoziemców, 12 325 osób złożyło wnioski o nadanie statusu uchodźcy w 2015 r. Najwięcej wnioskodawców było obywatelami Federacji Rosyjskiej (65%) i Ukrainy (19%). Znaczna liczba wniosków została złożona również przez obywateli Tadżykistanu (4%), Gruzji (3%) oraz Syrii (2%). 349 osoby uzyskały status uchodźcy – głównie obywatele Syrii (203 osoby). 163 osobom przyznano ochronę uzupełniającą – głównie obywatelom Federacji Rosyjskiej (100 osób). Ponadto, 122 cudzoziemców dostało zgodę na pobyt tolerowany (który wchodzi w zakres ochrony krajowej), głównie obywatele Federacji Rosyjskiej (91 osób). Należy nadmienić, że wnioskodawcy z Federacji Rosyjskiej pochodzą w przeważającej większości z Czeczenii.

Rok 2016 był bardzo zbliżony do 2015 jeżeli chodzi o liczbę wnioskodawców o ochronę międzynarodową – 12 305. Z tej liczby 81% osób złożyło wniosek po raz pierwszy. Większość wnioskodawców była obywatelami Federacji Rosyjskiej (73%), Ukrainy (10%) i Tadżykistanu (7%). 390 cudzoziemców uzyskało ochronę międzynarodową (głównie obywatele Federacji Rosyjskiej – 129 osób, Ukrainy – 97 osób, Syrii – 43 osoby oraz Iraku – 18 osób) a 177 cudzoziemców otrzymało zgodę na pobyt tolerowany.

W porównaniu do 2015 r. możemy zauważyć następujące zmiany:

- 20% wzrost liczby wnioskodawców z Rosji
- 44% spadek liczby wnioskodawców z Ukrainy
- prawie dwukrotny wzrost liczby wnioskodawców z Tadżykistanu
- prawie dwukrotny wzrost liczby wnioskodawców z Armenii
- 67% spadek liczby wnioskodawców z Gruzji
- 52% wzrost liczby wnioskodawców z Wietnamu
- 84% spadek liczby wnioskodawców z Syrii.

Dużo mniej wniosków o ochronę międzynarodową zostało złożonych 2017 r. – 5078 cudzoziemców złożyło wnioski o status uchodźcy. Większość wnioskodawców była obywatelami Federacji Rosyjskiej (70%), Ukrainy (13%) oraz Tadżykistanu (3%). Nieco ponad połowa wnioskodawców (57%) złożyła wnioski o ochronę międzynarodową w Polsce po raz pierwszy. Jeden wniosek obejmował średnio 2 osoby (w przypadku obywateli

Federacji Rosyjskiej – średnio 3 osoby). Prawie połowa osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w 2017 r. to dzieci. 520 cudzoziemców otrzymało ochronę międzynarodową (głównie obywatele Ukrainy – 276, Federacji Rosyjskiej – 87 oraz Tadżykistanu – 35). Ponadto, 227 cudzoziemców otrzymało zgodę na pobyt tolerowany.

W porównaniu do 2016 r. możemy zauważyć:

- 60% spadek liczby wnioskodawców z Rosji
- 48% spadek liczby wnioskodawców z Ukrainy
- 85% spadek liczby wnioskodawców z Tadżykistanu
- 85% spadek liczby wnioskodawców z Armenii
- 45% spadek liczby wnioskodawców z Gruzji
- 14% spadek liczby wnioskodawców z Turcji
- 35% spadek liczby wnioskodawców z Kirgistanu
- podobną liczbę wnioskodawców z Syrii, Iraku i Białorusi.

Dokładna analiza trendów oraz statystyk wskazanych powyżej pozwala na wyciągnięcie kilku wniosków. Statystyki pokazują, iż napływ uchodźców do Europy, który osiągnął szczyt w 2015 r., właściwie nie dotknął Polski. Większość wniosków o nadanie statusu uchodźcy składana była na polsko – białoruskim przejściu granicznym w Terespolu przez osoby, które posiadały ważne paszporty. Tylko niewielką część wnioskodawców stanowiły osoby nieudokumentowane lub takie, które nielegalnie przekroczyły granicę. Niezależnie od zmiany niektórych trendów, jak również spadku liczby wniosków o ochronę międzynarodową w Polsce, liczba przyjęć wniosków na przejściu granicznym w Terespolu pozostaje na tym samym poziomie – niezależnie od liczby osób, które chcą przekroczyć granicę, przyjmowane są 1-2 rodziny dziennie. Niektóre osoby, które wielokrotnie bezskutecznie próbowały przekroczyć granicę i złożyć wniosek o ochronę, zniechęcone niepowodzeniem, szukają alternatywnych dróg przyjazdu do Europy. Ta praktyka odsyłania cudzoziemców bez możliwości złożenia wniosku na granicy powoduje, że sytuacja na przejściu granicznym w Terespolu jest napięta.

Przejście graniczne w Terespolu wciąż pozostaje również główną bramą do Europy dla bardzo dużej liczby Czechenów (oraz przedstawicieli innych narodowości z Północnego Kaukazu), którzy próbują nadużyć procedurę składając wniosek w Polsce a następnie dostać się na Zachód.

Należy jednak zauważyć, że procent ludzi, którzy nadużyli w ten sposób procedurę uchodźczą (co skończyło się formalnym umorzeniem postępowania administracyjnego) jest dużo mniejszy w 2017 r. (51%) niż w 2016 r. (73%)<sup>11</sup> i w 2015r. (70%). Co interesujące, wskaźnik porzucenia trwającej procedury i wyjazdu z Polski (skutkujący jej umorzeniem) jest różny dla różnych grup narodowościowych: 78% decyzji o umorzeniu postępowania z powodu dorozumianego wycofania wniosku o nadanie ochrony międzynarodowej w 2017 r. dotyczyło obywateli Federacji Rosyjskiej (1 437 osób), podczas gdy Ukraińców tylko 8%. Pokazuje to, iż co do zasady, wnioskodawcy z Ukrainy chętniej zostają w Polsce i czekają tu na zakończenie postępowania w ich sprawie.

Zgodnie z rocznymi raportami dotyczącymi procedury uchodźczej publikowanymi przez Urząd do Spraw Cudzoziemców<sup>12</sup>, w 2015, 2016 i 2017 r. nie było przypadków zastosowania tzw. klauzuli wykluczenia określonej w artykule 1F Konwencji Genewskiej z 1951 r. Należy wskazać, iż okoliczności, których zaistnienie wyklucza możliwość skorzystania z ochrony Konwencji, zostały bezpośrednio inkorporowane do ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Informacja Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (...) marzec 2016, dostępna pod adresem: <http://udsc.gov.pl/en/statystyki/raporty-okresowe/raport-roczny-ochrona-miedzynarodowa/2015-2/>

<sup>12</sup> Raporty roczne Urzędu do Spraw Cudzoziemców są publikowane online: <https://udsc.gov.pl/en/statystyki/raporty-okresowe/raport-roczny-ochrona-miedzynarodowa/>

<sup>13</sup>Zob. art. 19 ust. 1 pkt. 3, ustawa z dnia 13 czerwca 2003 o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, DZU 2003, poz. 1176



# KONTROLA BEZPIECZEŃSTWA W ODNIESIENIU DO OSÓB UBIEGAJĄCYCH SIĘ O OCHRONĘ

Ustalenie tożsamości cudzoziemca ma zasadnicze znaczenie dla wyeliminowania potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa w trakcie trwania procedury uchodźczej. Większość wnioskodawców szukających ochrony w Polsce jest udokumentowanych i wjeżdża do Polski legalnie, składając wniosek o nadanie statusu uchodźcy na granicy (głównie na polsko – białoruskim przejściu w Terespolu). W niektórych przypadkach jednak tożsamość cudzoziemca jest wątpliwa i wtedy muszą zostać podjęte odpowiednie kroki w kierunku ustalenia jej dla celów procedury.

## Proces identyfikacji i rejestracji

Dokumenty lub kopie dokumentów wydanych przez kraj pochodzenia są brane pod uwagę w procesie identyfikacji cudzoziemca. W przypadku braku jakiegokolwiek udokumentowanego dowodu tożsamości cudzoziemca Straż Graniczna uzupełnia dane we wniosku na podstawie ustnej deklaracji wnioskodawcy. Na pierwszym etapie procedury, identyfikacja cudzoziemca ma na celu ustalenie jego obywatelstwa.

## Weryfikacja autentyczności dokumentów<sup>14</sup>

Aby określić tożsamość oraz obywatelstwo cudzoziemca, Straż Graniczna może użyć następujących metod: kontakt z misjami dyplomatycznymi zadeklarowanego kraju pochodzenia, kontakt z polskimi przedstawicielstwami dyplomatycznymi w deklarowanym kraju pochodzenia, sprawdzanie baz danych (takich jak ZSE VI, Interpol, Eurodac, Wizowy System Informacyjny, oraz Ewidencja Teczek Departamentu Legalizacji Pobytu). Wczesna identyfikacja obejmuje również analizę językową (w przypadku używania nowych metod identyfikacji). Przesłuchanie cudzoziemca jest również jedną z metod identyfikacji, podobnie jak kwestionariusze wczesnej identyfikacji (stosowane w przypadku cudzoziemców deklarujących przyjazd z Syrii, Iraku czy Jemenu). Udział cudzoziemca w procesie identyfikacji może mieć miejsce poprzez wypełnienie kwestionariusza informacjami znajdującymi się w jego dokumentach tożsamości, składanie oświadczeń, jak również skontaktowanie się z rodziną lub krewnymi w kraju pochodzenia, którzy mogą dostarczyć mu dokumenty tożsamości. Cudzoziemiec może również wziąć udział w rozmowach z przedstawicielami konsularnymi lub ekspertami. Cudzoziemiec jest informowany tylko o rezultacie procedury identyfikacji, ale na jego wniosek może być mu przekazana informacja odnośnie rodzaju podjętych działań. Cudzoziemiec może zakwestionować ustalenia Straży Granicznej tylko w formie pisemnej.

Tożsamość cudzoziemca może zostać uznana za nieokreśloną z powodów zależnych od cudzoziemca (np. braku współpracy) albo z powodów niezależnych, takich jak, na przykład, brak odpowiedzi z ambasady.) Należy podkreślić, że Polska nadal nie ustanowiła procedury identyfikacji bezpieczeństwa, i w konsekwencji, sprawy związane z identyfikacją narodowości cudzoziemca są rozwiązywane indywidualnie, bez możliwości skorzystania z ujednoliconych wytycznych. Ponadto, nie ma żadnych określonych ustawą terminów czekania na odpowiedź misji dyplomatycznych, po upływie których cudzoziemiec może być uznany za bezpieczeństwa.

## Zbieranie danych oraz odcisków palców

Podczas składania wniosku o ochronę wnioskodawca jest poddany obowiązkowym procedurom, takim jak: fotografowanie oraz pobranie odcisków palców. Może również zostać przeszukany przez przedstawiciela Straży Granicznej tej samej płci. Ten środek jest stosowany w przypadkach uzasadnionych kwestiami bezpieczeństwa i obejmuje zarówno sprawdzenie ciała, odzieży, bielizny oraz obuwia, jak również rzeczy będących w osobistym posiadaniu cudzoziemca.<sup>15</sup> Ponadto, Straż Graniczna może zainicjować badanie lekarskie lub zabiegi sanitarne. Z cudzoziemcem może zostać przeprowadzona indywidualna rozmowa zgodnie z Rozporządzeniem UE Nr 604/2013.

<sup>14</sup> Niniejsze informacje zostały zebrane w wyniku badania ankietowego przeprowadzonego przez Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć dotyczącego ustalania tożsamości cudzoziemców przez Straż Graniczną. Odpowiedzi uzyskano 10 stycznia 2017 r.

<sup>15</sup> Art. 30 ust. 4. ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

## Złożenie wniosku o przyznanie ochrony międzynarodowej w Polsce

Wniosek o przyznanie ochrony międzynarodowej w Polsce składa się z pięciu części. Pierwsza obejmuje pytania odnośnie tożsamości wnioskodawcy: imię, nazwisko, narodowość, rasa (przynależność etniczna), religia, opis osobisty, kraj pochodzenia, ostatnie miejsca pobytu, wykształcenie, służba wojskowa, praca, języki, status cywilny, rodzina, oraz inne osobiste informacje. Druga część dotyczy opuszczenia kraju pochodzenia: pytania dotyczą tego kiedy, gdzie oraz jak aplikant opuścił kraj oraz jakich dokumentów użył w celu przekroczenia granicy. Trzecia część odnosi się do stanu zdrowia oraz doświadczenia przemocy. Wnioskodawca musi określić m.in. czy został poddany przemocy fizycznej i/lub psychicznej, w tym przemocy seksualnej lub ze względu na płeć, orientację seksualną czy tożsamość płciową. Wnioskodawca musi również opisać okoliczności działań, które zagrażały jego życiu lub zdrowiu. Czwarta część obejmuje powody ubiegania się o ochronę międzynarodową. Pytania dotyczą przynależności do organizacji politycznej lub innej, detencji czy aresztowania wnioskodawcy lub członków jego rodziny w innych krajach. Ostatnia część (piąta) dotyczy innych informacji, jak np. pobyt w detencji czy aresztowania wnioskodawcy lub członków jego rodziny w Polsce.

## Rejestracja wniosku oraz przechowywanie danych

Po tym jak wniosek zostanie podpisany jest rejestrowany w rejestrze spraw o udzielenie lub pozbawienie ochrony międzynarodowej oraz o udzielenie pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o udzielenie ochrony międzynarodowej<sup>16</sup>. Dostęp do rejestru ma Straż Graniczna, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Rada do Spraw Uchodźców (organ drugiej instancji, który rozpatruje odwołania od decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców) w zakresie ich kompetencji. Rejestr obejmuje następujące informacje: informacje o złożonych wnioskach, wydanych postanowieniach, decyzjach administracyjnych i wyrokach sądu, zaświadczeniach tożsamości, kartach pobytu i dokumentach podróży przewidzianych w Konwencji Genewskiej, informację, czy cudzoziemiec jest małoletnim bez opieki, dane biometryczne dotyczące cudzoziemców objętych postępowaniami oraz dane, o których mowa w art. 8 ustawy o ochronie. Dane oraz odciski palców cudzoziemców, którzy złożyli wnioski o przyznanie ochrony międzynarodowej są przechowywane oddzielnie od danych oraz odcisków palców pobieranych w innych celach. Komendant Główny Policji udostępnia dane przetwarzane w rejestrach dotyczących osób ubiegających się o ochronę organom Straży Granicznej, organom Policji, prokuratorowi, Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Radzie do Spraw Uchodźców. Odciski palców cudzoziemca ubiegającego się o ochronę międzynarodową są również rejestrowane w systemie Eurodac zgodnie z unijnym rozporządzeniem nr 603/2013.

## KONTROLA BEZPIECZEŃSTWA PRZED PODJĘCIEM DECYZJI W ZAKRESIE UDZIELENIA OCHRONY

W czasie 48 godzin wniosek o ochronę jest przekazywany do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, który jest odpowiedzialny za jego rozpatrzenie. Zgodnie z art. 45 ustawy o ochronie, przed wydaniem decyzji o nadaniu cudzoziemcowi statusu uchodźcy lub udzieleniu mu ochrony uzupełniającej również podejmowane są działania mające na celu sprawdzenie kwestii związanych z bezpieczeństwem – organ prowadzący postępowanie (Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców w 1 instancji oraz Rada do Spraw Uchodźców w 2 instancji) zwraca się do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w razie potrzeby – także do innych organów, o przekazanie informacji czy cudzoziemiec nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa oraz czy nie zachodzą okoliczności, przy zaistnieniu których odmawia się nadania ochrony międzynarodowej w Polsce (kraule wykluczenia). Okoliczności te obejmują: popełnienie, podżeganie lub udział w zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej lub zbrodni przeciwko ludzkości w rozumieniu prawa międzynarodowego, działania sprzeczne z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych określonymi w Preambule i art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych, zbrodnie popełnione na

<sup>16</sup> art. 119 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

terytorium RP lub innego państwa oraz okoliczności pozwalające na stwierdzenie, że wniosek o ochronę został złożony wyłącznie w celu uniknięcia kary w innym kraju<sup>17</sup>.

Organy, do których został skierowany wniosek o sprawdzenie kwestii bezpieczeństwa mają 30 dni na udzielenie odpowiedzi, w uzasadnionych przypadkach mogą przedłużyć ten termin do 3 miesięcy. Jeżeli organ obowiązany do przekazania informacji nie przekaze jej w wyżej wskazanych terminach, uznaje się, że wymóg uzyskania informacji został spełniony. Należy również wskazać, iż jeżeli są podstawy do podejrzenia, że cudzoziemiec stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, lub jeżeli z tego powodu został on wcześniej wydany z terytorium RP, wniosek o nadanie ochrony międzynarodowej może zostać rozpatrzony w trybie przyspieszonym. Oznacza to, że decyzja w zakresie udzielenia ochrony zostanie wydana w ciągu 30 dni, a termin na odwołanie od decyzji negatywnej jest skrócony do 7 dni<sup>18</sup>.

## KONTROLA BEZPIECZEŃSTWA PODCZAS PROCEDUR RELOKACJI, PRZESIEDLENIA LUB ZOBOWIĄZANIA DO POWROTU

Sprawdzenie tożsamości cudzoziemca odbywa się również na podstawie art. 86f ustawy o ochronie. Procedura określona w tym przepisie dotyczy przesiedlenia lub relokacji cudzoziemców. Sprawdzenie tożsamości ma tutaj również na celu ustalenie czy wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jego pobyt na tym terytorium nie będą stanowić zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Kontrola bezpieczeństwa przeprowadzana jest przez odpowiednie oddziały Straży Granicznej, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub inne organy, do których zostanie skierowany wniosek Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Zgodnie z art. 86f ustawy o ochronie, organy te mają 45 dni na udzielenie odpowiedzi (w szczególnie uzasadnionych przypadkach termin ten może zostać wydłużony o 14 dni). Uzyskana w ten sposób informacja jest brana pod uwagę podczas podejmowania decyzji czy cudzoziemiec zostanie przyjęty na terytorium RP w procesie relokacji lub przesiedlenia.

Na podstawie zmian w ustawie o ochronie (z 20 maja 2016 r.) Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców jest zobowiązany wziąć pod uwagę zastrzeżenia każdego organu, który jest upoważniony do przeprowadzenia kontroli bezpieczeństwa wobec cudzoziemców w Polsce<sup>19</sup>. W przypadku gdy przynajmniej jeden z organów poinformuje Szefa Urzędu, że cudzoziemiec może stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, cudzoziemiec ten nie zostaje zakwalifikowany do przesiedlenia lub relokacji. W przypadku wydania negatywnej decyzji Szef Urzędu zawiadamia właściwy organ państwa członkowskiego, z którego terytorium miała nastąpić relokacja, o tym, że cudzoziemiec nie został zakwalifikowany do relokacji. Wynika z tego, że proces relokacji oraz przesiedlenia jest możliwy tylko po uzyskaniu pozytywnych opinii od wskazanych organów.

Z uwagi na fakt, że w Polsce nie publikuje się decyzji wydanych w procedurze o udzielenie ochrony i tylko wybrane wyroki sądu w tym zakresie są publikowane w dostępnych publicznie bazach, analiza podejmowanych decyzji i przyjętej linii orzeczniczej jest niezwykle wymagająca. Kolejną trudność w zebraniu wiarygodnych danych oraz zbadaniu praktyki sądu w tym zakresie sprawia niewielka liczba decyzji, w których kwestie bezpieczeństwa są poruszane w uzasadnieniu.

Co więcej, art. 5 ustawy o ochronie pozwala na odstępnie od uzasadnienia decyzji lub postanowienia wydanego na podstawie ustawy, jeżeli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W konsekwencji, wskazane wyżej odstępnie od uzasadnienia będzie często miało zastosowanie wobec decyzji odmawiających ochrony międzynarodowej z uwagi na

<sup>17</sup> Art. 19 ust. 1 pkt. 3, Art. 19 ust. 2, art. 20 ust. 1 pkt. 2, 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>18</sup> Art. 39 ust. 1 pkt. 5 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>19</sup> Jakub Skiba, Odpowiedź na zapytanie nr 499 w sprawie dyrektywy unijnej 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r., dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. i wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 2 grudnia 2014 r. w sprawach połączonych od C 148/13 do C 150/13, A (C 148/13), B (C 149/13), C (C 150/13). Warszawa, 08/08/2016.

Dokument dostępny pod adresem: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=18BC39A1> (20.07.2018).

zaistnienie okoliczności określonych w art. 1F Konwencji Genewskiej. Należy jednak podkreślić, że nie następuje to automatycznie – mogą zaistnieć przypadki, w których zastosowana zostanie klauzula wykluczenia, ale nie zaistnieją zagrożenia bezpieczeństwa pozwalające na odstąpienie od uzasadnienia.

Należy również wskazać, że odstąpienie od uzasadnienia decyzji jest również dopuszczalne na podstawie ogólnych zasad postępowania administracyjnego w Polsce. Artykuły 9, 10 oraz 73 Kodeksu Postępowania Administracyjnego ustanawiają kolejno zasady informowania stron i uczestników postępowania o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego, czynnego udziału stron w postępowaniu oraz dostępu do akt. Art. 74 Kodeksu wskazuje na wyjątek w dostępie do akt stanowiąc, iż przepisu art. 73 nie stosuje się do akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy. Na postanowienie o odmowie dostępu do akt służy zażalenie. Kodeks Postępowania Administracyjnego stosuje się do postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce jako *lex generalis*, podczas gdy ustawa o ochronie, określająca szczegółowe zasady tego konkretnego postępowania administracyjnego, stanowi *lex specialis*.

Brak pisemnego uzasadnienia decyzji jest jednym z najbardziej problematycznych aspektów w kwestii stosowania kontroli bezpieczeństwa podczas procedury o udzielenie ochrony. Takie rozwiązanie zagraża prawu do sprawiedliwego procesu oraz prawu do środka odwoławczego ponieważ wnioskodawca nie może uzyskać informacji dlaczego odmówiono mu udzielenia ochrony. Udzielenie informacji niejawnej przez np. Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego sprawia, że prowadzona sprawa staje się niejawna, co praktycznie uniemożliwia wnioskodawcy sporządzenie dobrze uzasadnionego odwołania a tym samym skorzystania w pełni z ustawowego prawa do dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego oraz dalszej sądowej kontroli decyzji wydanej w tym postępowaniu.

Jedną z najbardziej znanych spraw związanych z odmową udzielenia ochrony międzynarodowej z uwagi na kwestie bezpieczeństwa jest w Polsce sprawa Irakijczyka Ameer Alkhwaly'ego.

31-letni Ameer Alkhwaly, doktorant UJ, został zatrzymany przez Straż Graniczną w październiku 2016 r. Jego pobyt w Polsce, z uwagi na studia, był wówczas legalny. Na wniosek ABW, w którym wskazano, iż stanowi on zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, został natychmiastowo umieszczony w detencji (w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców w Przemyślu). Podczas pobytu w detencji, po konsultacji z prawnikiem jak również z organizacjami pozarządowymi: Helsińską Fundacją Praw Człowieka oraz Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, Ameer złożył wniosek o nadanie statusu uchodźcy, ale zarówno organ pierwszej instancji, jak i organ odwoławczy wydały decyzję negatywną stosując klauzule wykluczenia. Obydwie decyzje opierały się na informacjach niejawnych i stąd zostały wydane bez pisemnego uzasadnienia.

Po 6 miesiącach pobytu Ameer w detencji sąd w Przemyślu uznał, że nie ma już podstaw aby nadal przebywał on w ośrodku strzeżonym, mimo to nie został zwolniony a Straż Graniczna zorganizowała szybką deportację po tym jak Ameer otrzymał negatywną decyzję w postępowaniu odwoławczym. Podczas trwania postępowania Ameer kwestionował stawiane wobec niego zarzuty jakoby stanowił zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa oraz utrzymywał, że deportacja ma na celu ukaranie go za to, że odmówił współpracy z ABW. Polskie organy konsekwentnie utrzymywały natomiast, że Ameer nie uzyskał ochrony z uwagi na zastosowanie art. 1F(c) Konwencji Genewskiej (winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych) oraz zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa. Raporty medialne z kolei wskazywały na to, że Ameer może mieć utajnione kontakty z radykalizowanymi przyjaciółmi mieszkającymi Europie Zachodniej.

Podczas sądowej kontroli postępowania prowadzonego wobec Ameer, sąd administracyjny w Warszawie odrzucił wnioski złożone przez Helsińską Fundację Praw Człowieka oraz Rzecznika Praw Obywatelskich o zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia prejudycjalnego odnośnie zgodności prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej w zakresie dostępu wnioskodawcy do informacji niejawnych na podstawie których została wydana decyzja w jego sprawie. Wojewódzki sąd administracyjny w Warszawie uznał, iż ustawodawstwo krajowe spełnia standardy unijne w zakresie środków odwoławczych dostępnych w procedurze uchodźczej i, w związku z tym, nie ma podstaw wnioskowania o wydanie orzeczenia prejudycjalnego przez Trybunał Sprawiedliwości.

Sprawa Ameera dobrze obrazuje praktykę polskich organów. Jeżeli tylko pojawią się kwestie bezpieczeństwa wnioskodawca jest pozbawiany prawa do skutecznego środka odwoławczego w postępowaniu uchodźczym lub powrotowym, decyzja jest wydawana bez uzasadnienia a akta sprawy stają się niejawne.

Kilka orzeczeń ETPC, w tym *Lupsa v. Rumunia*<sup>20</sup>, *C.G. i inni v. Bułgaria*<sup>21</sup>, dostarczają istotnych wskazówek co do tego jakie standardy powinny być stosowane w sytuacji kiedy wobec wnioskodawcy zostanie wydana decyzja, w której organ powołuje się na zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa oraz powstrzymuje od uzasadnienia. Orzeczenia te wskazują, iż cudzoziemiec powinien mieć w takim przypadku dostęp do akt sprawy w celu przygotowania odwołania oraz skorzystania z prawa do skutecznego środka odwoławczego oraz prawa do sprawiedliwego procesu. Ponadto wskazują, że wnioskodawca powinien mieć też możliwość aktywnego udziału w postępowaniu oraz odniesienia się w trakcie jego trwania do stawianych mu zarzutów. Według ETPC może to zostać spełnione np. poprzez ustanowienie pełnomocnika, który miałby dostęp do niejawnych akt. To samo uzasadnienie wskazujące na potrzebę zapewnienia praw wnioskodawcy w postępowaniu, stoi za sformułowaniem art. 23 Dyrektywy Proceduralnej, który określa zakres pomocy i reprezentacji prawnej. Artykuł ten wskazuje, że doradca lub zastępca prawny, który udziela pomocy prawnej wnioskodawcy lub reprezentuje go, powinien mieć dostęp do informacji zawartych w aktach wnioskodawcy. Państwa członkowskie mogą jednak uczynić wyjątek w przypadku gdy:

*„ujawnienie informacji lub źródeł stanowiłoby zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa organizacji lub osób, które dostarczyły informacji, lub bezpieczeństwa osoby lub osób, do których odnosi się informacja, lub w przypadku, gdy mogłoby to zagrozić interesom dochodzenia związanego z rozpatrywaniem wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej przez właściwe organy państw członkowskich lub stosunkom międzynarodowym państw członkowskich”*

W takim przypadku jednak, dostęp do informacji zawartych w aktach powinien być umożliwiony odpowiednim organom decyzyjnym oraz odwoławczym. Ponadto Dyrektywa jasno wskazuje na obowiązek ustanowienia w prawie krajowym procedur, które gwarantują przestrzeganie praw wnioskodawcy do obrony, oraz wyjaśnia, że państwa członkowskie mogą w szczególności udzielić dostępu do informacji lub źródeł doradcy lub innego zastępcy prawnemu, których sprawdzono pod względem bezpieczeństwa osobowego, o ile informacje te mają znaczenie dla rozpatrzenia wniosku lub podjęcia decyzji o cofnięciu ochrony międzynarodowej.

W orzecznictwie polskich sądów administracyjnych, które są kompetentne w zakresie sądowej kontroli zarówno postępowania uchodźczego (postępowania w sprawie udzielenia ochrony) jak i powrotowego rozumowanie jest jednak podobne jak w sprawie Ameera Alkhawlany'ego.

Kiedy zostaje ustalone, że cudzoziemiec stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, sąd uznaje, że gwarancje prawne przewidziane przez polskie prawo są spełnione, jako że nie ma żadnych specjalnych wymogów formalnych w zakresie sporządzenia odwołania (w trakcie trwania procedury administracyjnej) czy złożenia skargi do sądu administracyjnego (kiedy postępowanie administracyjne się zakończy). Zgodnie z ustawą Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>22</sup> sąd nie jest związany zakresem złożonej skargi i może swobodnie ocenić całość sprawy, co w konsekwencji spełnia wymóg zagwarantowania sprawiedliwego procesu. Tak więc, nawet jeżeli cudzoziemiec złoży skargę na wydaną decyzję bez odniesienia się do konkretnych zarzutów o stanowienie zagrożenia dla bezpieczeństwa, sprawa i tak zostanie zbadana przez sąd w całości, łącznie z informacjami uznanymi za niejawne.

Prawnicy Ameera Alkhawlany'ego<sup>23</sup> oparli się dodatkowo na art. 23 ust. 1 Dyrektywy Proceduralnej, który wprost obliguje Państwa Członkowskie do ustanowienia w prawie krajowym procedury, które gwarantują przestrzeganie praw wnioskodawcy do obrony, w szczególności poprzez zagwarantowanie dostępu do niejawnych akt jego pełnomocnikowi, który został sprawdzony pod względem bezpieczeństwa.

<sup>20</sup> *Lupsa v. Rumuni*, skarga nr 10337/04, Europejski Trybunał Praw Człowieka, 8 czerwca 2006, dostępny pod adresem: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,468cbca00.html>

<sup>21</sup> *C.G. i inni v. Bułgarii*, skarga nr 1365/07, Europejski Trybunał Praw Człowieka, 24 kwietnia 2008, dostępny pod adresem: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,48215e422.html>

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, DZU 153, poz. 1270

<sup>23</sup> Sygn. akt: IV SA/Wa 1612/17, wyrok sądu nie jest opublikowany, ale informacja o nim znalazła się na portalu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka pod adresem: <http://www.hfhr.pl/wsa-oddalil-skarge-ameera-alkhawlanyego-ktoremu-odmowiono-ochrony-miedzynarodowej-w-polsce/>

Sąd administracyjny stwierdził jednak podczas rozprawy, że w polskim ustawodawstwie rolę takiego pełnomocnika, mającego dostęp do niejawnych akt wypełnia Rzecznik Praw Obywatelskich, tak więc standardy zawarte w Dyrektywie Proceduralnej zostały spełnione. Przedstawiciele RPO, którzy brali udział w rozprawie nie zgodzili się z tym stwierdzeniem i złożyli skargę kasacyjną na postanowienie sądu o odrzuceniu skargi Ameer Alkhwaly'ego.

Kwestie bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa państwa mogą stanowić postawę wydania decyzji powrotowych. Zgodnie z polskim prawem, a w szczególności ustawą o cudzoziemcach<sup>24</sup>, decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu jest wydawana przez właściwego miejscowo komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej, który działa z urzędu lub na wniosek wojewody, Ministra Obrony, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, organu Krajowej Administracji Skarbowej, komendanta wojewódzkiego lub komendanta powiatowego (miejskiego) Policji.

Kolejną sprawą, która ma znaczenie w tym kontekście jest sprawa Orujov v Polska<sup>25</sup>, która została zakomunikowana polskiemu rządowi przez ETPC i może spowodować interesujący rozwój w kwestii stosowania klauzul bezpieczeństwa w sprawach dotyczących cudzoziemców w Polsce. Wprawdzie wnioskodawca nie ubiegał się w tym przypadku o ochronę międzynarodową, niemniej jednak pewne elementy dotyczące prawa dostępu do niejawnych akt spraw, są właściwe również dla procedury uchodźczej.

Pan Orujov, obywatel Azerbejdżanu, przebywał w Polsce od 2008 r. do 2013 r. na podstawie krótkoterminowych wiz, razem z ukraińską żoną oraz dwojgiem dzieci. W 2013 r. Wojewoda Małopolski w postępowaniu o wydanie pozwolenia cudzoziemcowi na pobyt zdecydował o odrzuceniu jego wniosku oraz utajnieniu części jego akt na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych oraz na podstawie art. 74 kodeksu postępowania administracyjnego. Pan Orujov odwołał się argumentując, iż takie ograniczenie w dostępie do akt stanowi pogwałcenie praw gwarantowanych w polskiej Konstytucji oraz art. 6, 8 i 13 EKPC i art. 1 Protokołu nr 7. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców utrzymał w mocy decyzję wojewody, uznając, że zgodnie z obowiązującym prawem, dostęp do niejawnych akt nie może zostać przyznany. Niezadowolony z decyzji, Pan Orujov złożył skargę do sądu administracyjnego na brak dostępu do akt oraz wnioskował o zwrócenie się do Sądu Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości w celu rozstrzygnięcia kwestii zgodności polskiego prawa z m.in. art. 1 Protokołu nr 7 do EKPC. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił skargę na odmowę dostępu do akt utrzymując, że w sprawie zastosowanie mają dopuszczalne wyjątki określone w art. 1 Protokołu nr 7. Po oddaleniu skargi kasacyjnej przez Naczelny Sąd Administracyjny Pan Orujov zdecydował się na złożenie skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka argumentując, iż został arbitralnie wydalony na wskutek wydania decyzji zawierających wady proceduralne, które naruszały jego prawo do poznania powodów wydalenia ze względu na stanowienie zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, prawo do posiadania odpowiedniej reprezentacji prawnej i obrony, oraz prawo do kontradiktoryjności postępowania. Skarżył się na to, że został pozbawiony efektywnego środka odwoławczego od wydawanych decyzji.

Podobna argumentacja dotycząca dostępu do niejawnych akt została przyjęta przez Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie dotyczącej zobowiązania do powrotu: NSA II OSK 61/15 z 9 września 2016<sup>26</sup> oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w sprawie IV SA/Wa 3078/17, z 14 marca 2018<sup>27</sup>.

Organizacje pozarządowe świadczące bezpłatną pomoc prawną w Polsce wskazują, że kwestie związane z bezpieczeństwem są również podstawą wydawania decyzji o zobowiązaniu do powrotu w specjalnej procedurze ustanowionej w art. 329a ustawy o cudzoziemcach (przepis ten został dodany na podstawie ustawy z 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych). Decyzje te podlegają natychmiastowemu przymusowemu wykonaniu. W przypadku cudzoziemców ubiegających się o ochronę, taka procedura może być wszczęta, jeżeli nie uzyskają oni ochrony albo jeśli uprzednio przyznana ochrona została uchylona.

---

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 o cudzoziemcach, DZU 2013, poz. 1650

<sup>25</sup> Sygn. akt (Naczelny Sąd Administracyjny): II OSK 61/15, 9 Sep 2016, Azar Orujov v Polska, nr wniosku: 15114/14, 17 lutego 2017, ogłoszono 18 stycznia 2018, dostęp pod adresem:

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22orujov%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22COMMUNICATEDCASES%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-180766%22%5D%7D>

<sup>26</sup> Dostęp pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/870644DFDD>

<sup>27</sup> Dostęp pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BE607D9A7B>

## KONTROLA BEZPIECZEŃSTWA W TRAKCIE PROCEDURY O UDZIELENIE OCHRONY

Przeprowadzanie oceny kwestii bezpieczeństwa w stosunku do cudzoziemców ubiegających się w Polsce o udzielenie ochrony polega na stosowaniu art. 1F Konwencji dotyczącej statusu uchodźców (klauzule wykluczenia), stosownych artykułów z Dyrektywy Kwalifikacyjnej oraz odnośnych przepisów polskiej ustawy o ochronie.

Podstawowa zasada wykluczenia (art. 19 ust.1 pkt. 3 ustawy o ochronie) wymienia trzy kategorie wnioskodawców, którym odmawia się nadania statusu uchodźcy. Zasadę tę stosuje się więc kiedy istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że wnioskodawca popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości w rozumieniu prawa międzynarodowego, jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych, popełnił zbrodnię o charakterze innym niż polityczny poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed złożeniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Istnieje pewna rozbieżność w zakresie klauzuli wykluczenia sformułowanej w prawie polskim i unijnym. Podczas gdy Dyrektywa Kwalifikacyjna wskazuje na popełnienie poza państwem przyjmującym poważnego przestępstwa o charakterze niepolitycznym, przed przyjęciem wnioskodawcy jako uchodźcy, czyli zanim wydano mu zezwolenie na pobyt na podstawie nadanego statusu uchodźcy, ustawa o ochronie wskazuje na popełnienie takiego przestępstwa przed złożeniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (a więc wcześniej, niż określa to Dyrektywa). Okresy te więc się różnią. Sformułowanie przyjęte przez polską ustawę jest bliższe oryginalnemu standardowi określonymu w Konwencji Genewskiej z 1951 r.<sup>28</sup>

Podobne klauzule wykluczenia zostały zastosowane w przypadku ubiegania się o ochronę uzupełniającą (art. 20 ust. 1 pkt. 2 ustawy o ochronie). Cudzoziemcowi odmawia się udzielenia ochrony uzupełniającej, jeżeli istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że wnioskodawca popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości w rozumieniu prawa międzynarodowego, jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych – co jest dokładnym powtórzeniem klauzul wykluczenia przy ubieganiu się o nadanie statusu uchodźcy. Dodatkowo, odmawia się cudzoziemcowi ochrony uzupełniającej, jeżeli:

- 1) popełnił na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zbrodnię lub popełnił poza tym terytorium czyn, który jest zbrodnią według prawa polskiego,
- 2) stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa.

Te dodatkowe podstawy są zgodne z art. 17 Dyrektywy Kwalifikacyjnej i są szczególnie istotne dla zachowania wysokiego standardu bezpieczeństwa w ramach udzielania ochrony. Należy podkreślić jednak, że te dwie podstawy nie mogą być użyte w stosunku do osób kwalifikujących się do nadania im statusu uchodźcy.

Przepisy dotyczące pozbawienia ochrony odnoszą się do tych samych podstaw, które są stosowane przy odmowie udzielenia ochrony. Podstawy wykluczenia stosowane przy odmowie nadania ochrony uzupełniającej są stosowane odpowiednio jako podstawy pobawienia ochrony uzupełniającej<sup>29</sup>. Natomiast, w przypadku statusu uchodźcy pominięto jedną z podstaw, dotyczącą popełnienia zbrodni o charakterze innym niż polityczny poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ odnosi się ona do sytuacji przed złożeniem wniosku o udzielenie ochrony.<sup>30</sup>

Co interesujące, polskie przepisy są w tej kwestii bardziej korzystne niż przepis z art. 14 Dyrektywy Kwalifikacyjnej, który zezwala na cofnięcie statusu uchodźcy również w przypadku kiedy istnieją racjonalne podstawy, by uznać danego uchodźcę za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, albo kiedy dany uchodźca został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo i stanowi zagrożenie dla społeczności tego państwa członkowskiego.

<sup>28</sup> Art. 1F Konwencji Genewskiej z 1951 r. używa sformułowania: „przed uznaniem jej za uchodźcę”

<sup>29</sup> Art. 22 ust. 1 ustawy o ochronie.

<sup>30</sup> Art.21 ust. 1 okt. 7 i 8 ustawy o ochronie.

Dalej, artykuł ten wskazuje, iż państwa członkowskie mogą postanowić, że nie nadadzą statusu danemu uchodźcy, w przypadku gdy odnośna decyzja jeszcze nie zapadła, co tak naprawdę tworzy nową klauzulę wykluczenia, wbrew standardom określonym w Konwencji Genewskiej z 1951 r.

Analiza statystyk wskazuje, że stosowanie klauzul wykluczenia w Polsce w okresie objętym tym badaniem, było niezwykle rzadkie. Z raportów rocznych publikowanych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców wynika, że w 2015 r. i 2016 r. takich spraw nie odnotowano w ogóle.

W 2017 r. zastosowano jednak raz klauzulę wykluczenia z art. 1F w stosunku do obywatela Libii. Decyzja organu pierwszej instancji została uchylona przez Radę do Spraw Uchodźców i przekazana do ponownego rozpatrzenia, obecnie sprawa jest w toku.<sup>31</sup> Jako, że w Polsce nie ma praktyki publikowania decyzji administracyjnych, rozumowanie oraz argumentacja użyte w tej sprawie nie są znane.

Klauzula wykluczenia (z uwagi na ochronę bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa) została też zastosowana w jednym przypadku dotyczącym ochrony uzupełniającej – chodziło o obywatela Federacji Rosyjskiej. Po rozpatrzeniu odwołania Rada do Spraw Uchodźców uchyliła decyzję organu pierwiej instancji i przyznała ochronę uzupełniającą cudzoziemcowi. Argumentacja tych decyzji również nie została jednak opublikowana.

Roczne raporty Urzędu do Spraw Cudzoziemców nie obejmują spraw, w których powołano by się na kwestie bezpieczeństwa po zakończeniu procedury o nadanie statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej.

## THE STOSOWANIE WYJĄTKÓW OD ZASADY NON-REFOULEMENT (ART. 33 UST.2 KONWENCJI GENEWSKIEJ Z 1951 R.)

W polskim prawie nie adoptowano wprost zasady non-refoulement, tak jak została ona określona w art. 33 Konwencji z 1951 r. Mimo, że ustawa o udzielaniu ochrony powtarza sformułowanie zawarte w art. 1 Konwencji będące definicją terminu “uchodźca”, zawierając również elementy Dyrektywy Kwalifikacyjnej, zasada non-refoulement nie została przeniesiona do ustawodawstwa krajowego. Oczywiście, nie budzi wątpliwości, że art. 33 Konwencji ma moc obowiązującą w stosunku do Polski, ponieważ na mocy polskiej konstytucji umowy międzynarodowe stosuje się bezpośrednio. Niemniej jednak, milczenie polskiej ustawy odnośnie zastosowania zasady non-refoulement jest zastanawiające.

Jeżeli chodzi o stosowanie wyjątków od zasady non – refoulement, to jedynie odniesienie do nich w ustawie o ochronie pojawia się w art. 109 dotyczącym ochrony czasowej. Artykuł ten wskazuje, że Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców może odmówić cudzoziemcowi skorzystania z ochrony czasowej, jeżeli istnieją uzasadnione podejrzenia, że popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości, popełnił, poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a przed przybyciem na to terytorium w celu korzystania z ochrony czasowej, zbrodnię o charakterze niepolitycznym, dopuścił się czynów sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Tym samym artykuł ten powtarza sformułowanie z art. 1F i klauzul wykluczenia, ale zawiera również dodatkowe dwa punkty, które odzwierciedlają sens 2 paragrafu art. 33 Konwencji (wyjątki od zasady non-refoulement). Ochrony czasowej można odmówić cudzoziemcowi, którego wjazd lub pobyt mogą zagrozić bezpieczeństwu państwa lub, jeżeli został skazany prawomocnym wyrokiem za taką zbrodnię, której charakter wskazuje, że jego obecność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mogłaby stanowić zagrożenie dla jej obywateli.

---

<sup>31</sup> Informacja Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców odnośnie stosowania w roku 2017 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity DZU 2016, poz 1836) w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz Protokołu Nowojorskiego dotyczącego statusu uchodźcy, Warszawa, marzec 2018



## EKSTRADYCJA

Ustawa o udzielaniu ochrony, która określa zasady procedury o udzielenie ochrony w formie statusu uchodźcy jak i warunki otrzymania ochrony uzupełniającej w Polsce, nie odnosi się do kwestii ekstradycji cudzoziemca w czasie trwania procedury. Takich regulacji brak również w ustawie o cudzoziemcach. Ramy prawne określające zasady ekstradycji zawarte są w odnośnych przepisach polskiej Konstytucji, w Kodeksie Postępowania Karnego oraz w treści umów dwustronnych w sprawie pomocy prawnej i współpracy w sprawach karnych zawieranych między Polską a innymi państwami.

Konstytucja RP<sup>32</sup> określa podstawowe gwarancje dotyczące ekstradycji w treści art. 55, zgodnie z którym ekstradycja osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych jest zakazana, podobnie jak ekstradycja, której dokonanie naruszałoby wolności i prawa człowieka i obywatela. Przepis ten odnosi się również do cudzoziemców, w tym do osób ubiegających się o udzielenie statusu uchodźcy lub innej formy ochrony. Zgodnie ze standardem konstytucyjnym, o dopuszczalności ekstradycji rozstrzyga właściwy sąd.

Zgodnie z art. 604 Kodeksu Postępowania Karnego, ekstradycja jest niedopuszczalna, między innymi w następujących przypadkach:

- 1) osoba, której wniosek dotyczy, korzysta w Rzeczypospolitej Polskiej z prawa azylu;
- 2) zachodzi uzasadniona obawa, że w państwie żądającym wydania wobec osoby wydanej może zostać orzeczona lub wykonana kara śmierci;
- 3) zachodzi uzasadniona obawa, że w państwie żądającym wydania może dojść do naruszenia wolności i praw osoby wydanej;
- 4) dotyczy osoby ściganej za popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych
- 5) ekstradycja byłaby sprzeczna z polskim prawem;

Umowy dwustronne określające zasady pomocy prawnej i stosunków prawnych w sprawach karnych, zawierane między Polską i innymi państwami zwykle posiadają zastrzeżenie określające niedopuszczalność ekstradycji w przypadku gdy byłaby ona sprzeczna z polskim prawem. To dość ogólne stwierdzenie, a jego zastosowanie jest bardzo szerokie i działa jako wyjątek przede wszystkim w odniesieniu do spraw dotyczących ekstradycji osób oskarżonych o przestępstwa polityczne lub wojskowe. To zastrzeżenie wskazuje też, że inne zobowiązania prawne Polski mogą ograniczać możliwość przeprowadzenia procedury ekstradycji, w szczególności jeśli zachodzi ryzyko naruszenia praw człowieka.

W ważnym orzeczeniu wydanym w związku z tym zastrzeżeniem, Sąd Apelacyjny we Wrocławiu stwierdził, że art. 33(1) Konwencji Genewskiej dotyczący instytucji deportacji i wydalenia ma również zastosowanie do ekstradycji. Sąd podkreślił, że art. 33(1) zakazuje wydalenia cudzoziemca, któremu nadano status uchodźcy, dopóki nie został tego statusu pozbawiony. Sąd zauważył też, że zasada non-refoulement wynikająca z cytowanego artykułu jak i całość Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. stanowi część polskiego porządku prawnego, z uwagi na brzmienie art. 87 ust. 1 oraz art. 91 Konstytucji RP, które wymieniają ratyfikowane umowy międzynarodowe wśród źródeł powszechnie wiążącego w Polsce prawa i wskazują, że takie umowy/konwencje stanowią część krajowego porządku prawnego i powinny być stosowane bezpośrednio.

Ważnym elementem cytowanego orzeczenia jest potwierdzenie bezpośredniego stosowania zasady non-refoulement w polskim prawie oraz podkreślenie jej znaczenia dla postępowania ekstradycyjnego. W rezultacie sąd doszedł do wniosku, że ekstradycja uchodźców do kraju ich pochodzenia jest pod względem prawnym niedopuszczalna.

Chociaż przywołane przepisy Kodeksu Postępowania Karnego nie wymieniają wprost udzielenia statusu uchodźcy jako prawnej przeszkody dla ekstradycji i odnoszą się wprost jedynie do osób korzystających z prawa

---

<sup>32</sup> Konstytucja RP z 1997 r., Dz. U. 1997, 78, Poz. 483.

azyłu (rozumianego jako krajowa forma ochrony, odrębna od form ochrony międzynarodowej - w tym statusu uchodźcy), to można zasadnie dowodzić, że ekstradycja jest co do zasady niedopuszczalna w przypadku cudzoziemców ubiegających się w Polsce o status uchodźcy lub inną formę ochrony międzynarodowej jak i w przypadku uznanych uchodźców, jeśli wykonanie ekstradycji wiązałoby się z narażeniem ich na naruszenie prawa do życia lub innych praw i wolności w państwie wnioskującym.

## USTAWA ANTYTERRORYSTYCZNA

W 2016, na krótko przed planowanymi dwoma wysokiej rangi wydarzeniami międzynarodowymi, które miały miejsce w Polsce: szczytem NATO i Światowymi Dniami Młodzieży połączonymi z wizytą Papieża Franciszka, polski Sejm przyjął ustawę antyterrorystyczną.

Ustawa z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych wprowadziła istotne zmiany do szeregu ustaw, w tym do ustawy o cudzoziemcach. Co istotne, nowe przepisy nadały polskim służbom prawo prowadzenia podsłuchu cudzoziemców przez okres trzech miesięcy, bez uprzedniej zgody sądu oraz pozwoliły na zatrzymanie osoby podejrzanego na okres 14 dni bez postawienia zarzutów, ale za zgodą sądu, wydłużając w ten sposób uprzednio obowiązujący limit 48 godzin zatrzymania bez postawionych zarzutów. Nowe przepisy wprowadziły również przyspieszony tryb deportacji cudzoziemców uznanych za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa oraz wprowadziły obowiązek rejestracji kart telefonicznych typu pre-paid. Zgodnie z nowymi zasadami, wniosek o wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu<sup>33</sup> może być złożony również przez Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szefa Służby Wywiadu Wojskowego.<sup>34</sup> Ustawa rozszerzyła więc dotychczasowy zakres agencji uprawnionych do składania takich wniosków, utrzymując zarazem kompetencję Straży Granicznej w zakresie wydawania decyzji powrotowych.

Jeszcze przed przyjęciem ustawy antyterrorystycznej ustawa o cudzoziemcach wskazywała, że decyzja o zobowiązaniu do powrotu powinna być wydawana w sytuacji, gdy wymagały tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interes Rzeczypospolitej Polskiej<sup>35</sup>, (Art. 302 ust. 1 pkt 9). Nowelizacja dokonana ustawą antyterrorystyczną dodała nową podstawę do wydawania decyzji o zobowiązaniu do powrotu; art. 329a, który stanowi, że „Minister właściwy do spraw wewnętrznych, na wniosek Komendanta Głównego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego albo Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, wydaje decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu dotyczącą cudzoziemca, co do którego istnieje obawa, że może prowadzić działalność terrorystyczną lub szpiegowską, albo podejrzanego o popełnienie jednego z tych przestępstw.”

Co istotne, decyzja o zobowiązaniu do powrotu wydana na tej podstawie podlega natychmiastowemu wykonaniu. Podkreślenia wymaga fakt, że przepisy antyterrorystyczne nie wprowadziły zmian w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony w Polsce, a procedura o udzielenie ochrony ma pierwszeństwo przed innymi procedurami związanymi z kontrolą pobytu cudzoziemców. Podczas trwającej pierwszej procedury o udzielenie ochrony cudzoziemiec chroniony jest przed deportacją mocą zasady non-refoulement, a w razie gdy przed złożeniem przez niego wniosku o ochronę doszło do wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu, jej wykonanie zostaje wstrzymane na czas trwania procedury ochronnej.

W przypadku gdy pojawiają się obawy dotyczące bezpieczeństwa związane z cudzoziemcem poszukującym ochrony w Polsce, są one rozstrzygane w ramach stosowania klauzul wyłączających. Należy podkreślić, że Polska stosuje tzw. jednolitą procedurę, co oznacza, że wniosek o udzielenie ochrony poddawany jest ocenie w oparciu o podstawy udzielenia statusu uchodźcy, a następnie w odniesieniu do warunków otrzymania ochrony uzupełniającej (jeżeli cudzoziemiec nie kwalifikuje się do nadania statusu uchodźcy). Chociaż zagrożenie bezpieczeństwa nie stanowi podstawy do wykluczenia cudzoziemca z ochrony uchodźczej, to w przypadku, gdy nie dojdzie do udzielenia takiego statusu, zagrożenie bezpieczeństwa może skutkować odmową udzielenia ochrony uzupełniającej.

<sup>33</sup> Decyzja o zobowiązaniu do powrotu jest wydawana przez właściwy oddział Straży Granicznej.

<sup>34</sup> Art. 310 Ustawy o cudzoziemcach.

<sup>35</sup> Art. 302 ust. 1 pkt 9) Ustawy o cudzoziemcach.

## STOSOWANIE DETENCJI

Co do zasady, osoby ubiegające się o nadanie ochrony w Polsce nie są umieszczane w detencji, chyba że zajdzie jedna z sytuacji wymienionych w ustawie. Nawet jednak w takim przypadku najpierw powinna zostać rozważona możliwość zastosowania środków alternatywnych do detencji<sup>36</sup>. Detencja może być stosowana wobec cudzoziemców ubiegających się o nadanie ochrony w następujących przypadkach<sup>37</sup>:

- 1) zachodzi potrzeba ustalenia tożsamości wnioskodawcy
- 2) jeżeli istnieje znaczne prawdopodobieństwo ucieczki cudzoziemca, a zachodzi konieczność zapewnienia zebrania z jego udziałem informacji, na których opiera się wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, a których uzyskanie bez zatrzymania byłoby niemożliwe.
- 3) w celu wydania lub wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, a wnioskodawca miał uprzednio możliwość złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i istnieje uzasadnione przypuszczenie, że wniosek ten został złożony jedynie w celu opóźnienia wydania albo opóźnienia lub uniemożliwienia wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu
- 4) w przypadku gdy wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego
- 5) w trakcie postępowania dublińskiego, jeżeli natychmiastowe przekazanie cudzoziemca do innego państwa członkowskiego jest niemożliwe i zachodzi znaczne prawdopodobieństwo ucieczki

Cudzoziemiec może zostać umieszczony w detencji tylko na podstawie decyzji właściwego sądu, na wniosek Straży Granicznej. Jeżeli taka decyzja zostaje podjęta, cudzoziemiec jest umieszczany w jednym z sześciu ośrodków strzeżonych dla cudzoziemców, które służą jako miejsce detencji administracyjnej. Jeżeli jednak cudzoziemiec nie przestrzega zasad pobytu obowiązujących w strzeżonym ośrodku może zostać umieszczony w tzw. areszcie dla cudzoziemców, który charakteryzuje się znacznie bardziej restrykcyjnymi zasadami, zbliżonymi do więziennych. W ośrodkach strzeżonych i aresztach mogą być umieszczani zarówno cudzoziemcy ubiegający się o ochronę jak i migranci. Cudzoziemiec ma też możliwość złożenia wniosku o udzielenie ochrony w trakcie pobytu w ośrodku strzeżonym, za pośrednictwem Straży Granicznej.

Względy bezpieczeństwa mogą służyć jako uzasadnienie zastosowania detencji cudzoziemców ubiegających się o ochronę. Jeżeli istnieją podstawy, aby sądzić, że cudzoziemiec poszukujący w Polsce ochrony może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego, właściwy sąd może umieścić takiego wnioskodawcę w detencji.

Dopuszczalna długość i zasady środka detencyjnego orzeczonego w takim przypadku są takie same jak w innych, wymienionych wyżej sytuacjach. Praktyka wskazuje, że ta podstawa ustawowa jest niezwykle rzadko powoływana w uzasadnieniu postanowień sądowych o umieszczeniu w ośrodku strzeżonym, nie ma też możliwości przytoczenia miarodajnych statystyk, gdyż decyzje sądowe w tym przedmiocie nie są upubliczniane.

## POMOC PRAWNA

Nowelizacja ustawy o udzielaniu ochrony z 2015 r. ustanowiła finansowany z budżetu państwa system bezpłatnej pomocy prawnej dla osób ubiegających się o udzielenie ochrony. System ten formalnie funkcjonuje od stycznia 2016 r., ale w praktyce nadal nie jest on w pełni skuteczny i trudno ocenić na ile zapewnia on dostęp do pomocy wszystkim tym, którzy jej potrzebują.

Zgodnie z tymi nowymi regulacjami cudzoziemcy ubiegający się o ochronę mają prawo do pomocy prawnej świadczonej przez doradców z organizacji pozarządowych oraz prawników opłacanych z budżetu państwa, na etapie postępowania administracyjnego. W przypadku postępowania przed sądem, sądy zwykle przychylają się do wniosków o pomoc prawną i zapewniają pełnomocników z urzędu.

<sup>36</sup> Art. 88 Ustawy o udzielaniu ochrony.

<sup>37</sup> Art. 87 Ustawy o udzielaniu ochrony.

Ze względu na fakt, że pomoc prawna w ramach państwowego systemu ogranicza się wyłącznie do etapu postępowania odwoławczego, polskie organizacje pozarządowe świadczące pomoc prawną stoją na stanowisku, że ich wsparcie jest nadal potrzebne. W praktyce, zdecydowana większość cudzoziemców ubiegających się o ochronę woli zwrócić się o pomoc do prawników z organizacji pozarządowych, zamiast do prawników z kancelarii, którzy zwykle nie mają jakiegokolwiek przygotowania do pracy w zakresie prawa uchodźczego.

Niezależnie od tych zmian prawnych, w ciągu ostatnich kilku lat wyraźnie zmniejszyła się dostępność bezpłatnej pomocy prawnej w Polsce. Ogólna liczba prawników zatrudnionych w organizacjach pozarządowych świadczących bezpłatną pomoc prawną cudzoziemcom ubiegającym się o ochronę spadła, podobnie jak liczba ich wizyt w ośrodkach detencyjnych. Te ograniczenia są bezpośrednim efektem zawieszenia dystrybucji środków z funduszu FAMI, co pociągnęło za sobą poważne finansowe konsekwencje dla wielu organizacji zajmującej się wspieraniem uchodźców w Polsce. Ostatni nabór wniosków projektowych do funduszu FAMI na działania skierowane do cudzoziemców poszukujących ochrony oraz uchodźców był ogłoszony w maju 2016 r. Zgłoszone projekty planowo miały się rozpocząć we wrześniu 2016 r. Po wielu miesiącach oczekiwania i przesuwaniu terminu ogłoszenia wyników, organizacje otrzymały nieoficjalną informację, że środki FAMI na wsparcie uchodźców, w tym pomoc prawną, nie będą już dystrybuowane, w związku z czym wiele organizacji zmuszonych było ograniczyć swoje działania.

## WNIOSKI I REKOMENDACJE

- ✓ Wnioskodawca poszukujący w Polsce ochrony i/lub jego przedstawiciel prawny, powinien być informowany co najmniej co do charakteru „zarzutów” przeciwko niemu, w związku z domniemanym zagrożeniem dla bezpieczeństwa, tak aby umożliwić mu ochronę swoich praw zgodnie ze standardem sprawiedliwego procesu i gwarancją skutecznego środka prawnego.
- ✓ Art. 23 unijnej Dyrektywy Azylowej powinien być właściwie transponowany do polskiej ustawy o ochronie, w szczególności w zakresie gwarancji dotyczących dostępu do informacji niejawnych, doradcy lub zastępcy prawnego, którzy uzyskali poświadczenie bezpieczeństwa zakresie dostępu do takich informacji, o ile mają one znaczenie dla postępowania o udzielenie ochrony.
- ✓ Zasada *non-refoulement* powinna zostać włączona do treści ustawy o udzielaniu ochrony.
- ✓ Detencja osób ubiegających się o udzielenie ochrony powinna być stosowana wyłącznie jako środek ostateczny, po rozważeniu możliwości zastosowania środków o charakterze alternatyw do detencji.
- ✓ Wszystkie decyzje sądowe powinny być publikowane online, aby zapewnić większą transparentność i znajomość orzecznictwa.
- ✓ Procedura identyfikacji i potwierdzania tożsamości cudzoziemców powinna obejmować również zasady i terminy odnośnie ustalenia obywatelstwa i jasne zasady co do ustalenia faktu bezpaństwowości.
- ✓ Art. 604 polskiego Kodeksu Postępowania Karnego określający przypadki niedopuszczalności ekstradycji powinien być zmieniony tak aby objąć również osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, uchodźców oraz osoby objęte ochroną uzupełniającą.