

Jacek Biątas, Maciej Fagasiński, Marta Górczyńska, Małgorzata Jaźwińska,  
Maja Łysienia, Ewa Ostaszewska-Żuk, Karolina Rusitowicz, Daniel Witko



# W poszukiwaniu ochrony

Wybrane problemy dotyczące realizacji praw cudzoziemców  
ubiegających o nadanie statusu uchodźcy i objętych ochroną  
międzynarodową w latach 2012–2014.

Obserwacje Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców  
i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Jacek Białas, Maciej Fagasiński, Marta Górczyńska,  
Małgorzata Jaźwińska, Maja Łysienia, Ewa Ostaszewska-Żuk,  
Karolina Rusiłowicz, Daniel Witko.

## **W poszukiwaniu ochrony**

**Wybrane problemy dotyczące realizacji praw  
cudzoziemców ubiegających o nadanie statusu uchodźcy  
i objętych ochroną międzynarodową w latach 2012-2014.  
Obserwacje Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców  
i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Warszawa 2014

*W poszukiwaniu ochrony. Wybrane problemy dotyczące realizacji praw cudzoziemców ubiegających o nadanie statusu uchodźcy i objętych ochroną międzynarodową w latach 2012–2014. Obserwacje Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.*

 HELSIŃSKA FUNDACJA  
PRAW CZŁOWIEKA



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
NA RZECZ UCHODźCÓW

Publikacja powstała w ramach projektu *Prawnicy na rzecz Uchodźców* V współfinansowanego przez Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców oraz budżet państwa.

Wyłączna odpowiedzialność spoczywa na autorze i Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania udostępnionych informacji.

Niniejsza publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie i nie jest przeznaczona do sprzedaży.

Autorzy: Jacek Białas, Maciej Fagasiński, Marta Górczyńska, Małgorzata Jaźwińska, Maja Łysienia, Ewa Ostaszewska-Żuk, Karolina Rusiłowicz, Daniel Witko.

ISBN: 978-83-62245-36-9

Redakcja językowa i korekta: Ela Dajksler

Projekt okładki, skład i łamanie:

Kolektyw Wizualny ([www.kolektywwizualny.pl](http://www.kolektywwizualny.pl))

Wydanie I, Warszawa 2014

Wydawca:

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Zgoda 11, 00-018 Warszawa

tel.: 22 556-44-66

fax: 22 556-44-50

e-mail: [refugees@hfhr.org.pl](mailto:refugees@hfhr.org.pl)

[www.hfhr.pl](http://www.hfhr.pl)

# SPIS TREŚCI



WYJAŚNIENIE SKRÓTÓW .....	5
WSTĘP   PROF. IRENA RZEPLIŃSKA .....	8
CEL I KONTEKST PUBLIKACJI .....	11
INFORMACJE STATYSTYCZNE .....	13
METODOLOGIA .....	14
CZĘŚĆ I   PROCEDURA UCHODŹCZA .....	15
Dostęp do procedury uchodźczej   <b>Karolina Rusiłowicz</b> .....	16
Potwierdzanie tożsamości cudzoziemców w trakcie procedur uchodźczych   <b>Jacek Białas</b> .....	20
Przesłuchanie jako środek dowodowy w trakcie postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy   <b>Maja Łysienia</b> .....	23
Brak identyfikacji, gwarancji proceduralnych i odpowiednich warunków recepcyjnych dla osób wymagających szczególnej opieki   <b>Daniel Witko, Karolina Rusiłowicz</b> .....	27
Niektóre problemy związane z przeprowadzaniem i oceną dowodów w postępowaniu uchodźczym   <b>Karolina Rusiłowicz</b> .....	33
Czas trwania postępowań uchodźczych   <b>Marta Górczyńska, Daniel Witko</b> .....	38
Zakaz wjazdu orzekany w decyzjach uchodźczych bez podstawy prawnej   <b>Daniel Witko</b> .....	42
Prawo cudzoziemców do sądu   <b>Marta Górczyńska</b> .....	45

Prawidłowe funkcjonowanie systemu POBYT jako gwarancja przestrzegania praw cudzoziemców   <b>Maja Łysienia</b> .....	48
Niezgodność zasad pomocy socjalnej zapewnianej osobom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE   <b>Jacek Białas</b> .....	52
<b>CZĘŚĆ II   PROCEDURA DUBLIŃSKA</b> .....	<b>54</b>
Problemy związane z przekazywaniem rodzin osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy na podstawie rozporządzenia Dublin II   <b>Jacek Białas</b> .....	55
Wstrzymywanie przekazania cudzoziemców do Polski w ramach procedury dublińskiej   <b>Małgorzata Jaźwińska</b> .....	58
<b>CZĘŚĆ III   DETENCJA</b> .....	<b>60</b>
Automatyzm w stosowaniu detencji cudzoziemców   <b>Jacek Białas</b> .....	61
Zmiany związane z detencją wprowadzone nową ustawą o cudzoziemcach   <b>Małgorzata Jaźwińska</b> .....	64
Monitoring ośrodków strzeżonych   <b>Marta Górczyńska</b> .....	68
<b>CZĘŚĆ IV   SYTUACJA MAŁOLETNIH</b> .....	<b>71</b>
Detencja dzieci   <b>Małgorzata Jaźwińska</b> .....	72
Przekazywanie małoletnich cudzoziemców bez opieki w ramach procedury dublińskiej   <b>Małgorzata Jaźwińska</b> .....	74
Procedura badania wieku cudzoziemców   <b>Małgorzata Jaźwińska</b> .....	76
<b>CZĘŚĆ V   POZOSTAŁE PROBLEMY</b> .....	<b>78</b>
Ekstradycja a status uchodźcy   <b>Jacek Białas</b> .....	79
Dobrowolne przesiedlenia uchodźców i program relokacji wewnątrz Unii Europejskiej   <b>Maciej Fagasiński</b> .....	81
Pomoc prawna dla uchodźców   <b>Ewa Ostaszewska-Żuk</b> .....	86
Łączenie rodzin   <b>Ewa Ostaszewska-Żuk</b> .....	89
Zagadnienia integracyjne   <b>Bogusława Domańska</b> .....	94
<b>NOTA O AUTORACH</b> .....	<b>99</b>

# WYJAŚNIENIE SKRÓTÓW



<b>ACW/AC</b>	Areszt w celu Wydalenia (od 1 maja 2014 r. – Areszt dla Cudzoziemców)
<b>Dyrektywa Proceduralna</b>	Dyrektywa Rady nr 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich oraz (wersja przekształcona) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej
<b>Dyrektywa Recepcyjna</b>	Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiającą minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich oraz (wersja przekształcona) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową
<b>ECRE</b>	European Council on Refugees and Exiles
<b>EKPC</b>	Europejska Konwencja Praw Człowieka – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 Nr 61 poz. 284)
<b>ETPC</b>	Europejski Trybunał Praw Człowieka
<b>FAMI</b>	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, zmieniające decyzję Rady 2008/381/WE oraz uchylające decyzje

Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2007/WE i nr 575/2007/WE oraz decyzję Rady 2007/435/WE

<b>Fundacja</b>	Helsińska Fundacja Praw Człowieka
<b>HFPC</b>	Helsińska Fundacja Praw Człowieka
<b>IDC</b>	International Detention Coalition
<b>IPI</b>	Indywidualny Program Integracyjny
<b>Konwencja genewska</b>	Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. 1991 Nr 119 poz. 515)
<b>K.p.a.</b>	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, (Dz.U. 1960 Nr 30 poz. 168)
<b>K.p.p.</b>	Karta Praw Podstawowych
<b>LGBTI</b>	lesbian, gay, bisexual, transsexual and intersexed
<b>MSW</b>	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
<b>MSZ</b>	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
<b>NSA</b>	Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie
<b>PAH</b>	Polska Akcja Humanitarna
<b>P.p.s.a</b>	Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 Nr 153 poz. 1270)
<b>RdsU</b>	Rada do spraw Uchodźców
<b>Rozporządzenie Dublin II</b>	Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrzenia wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego

<b>Rozporządzenie Dublin III</b>	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona)
<b>SG</b>	Straż Graniczna
<b>SIP</b>	Stowarzyszenie Interwencji Prawnej
<b>SOC</b>	Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców
<b>System POBYT</b>	krajowy zbiór rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców
<b>TZTC</b>	Tymczasowe Zaświadczenie Tożsamości Cudzoziemca
<b>UdsC</b>	Urząd do spraw Cudzoziemców
<b>UE</b>	Unia Europejska
<b>UNHCR</b>	United Nations High Commissioner for Refugees – Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców
<b>Ustawa o cudzoziemcach z 2013 r.</b>	Ustawa o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r. (Dz.U. 2013 Nr 0 poz. 1650)
<b>Ustawa o cudzoziemcach z 2003 r.</b>	Ustawa o cudzoziemcach z dnia 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. 2011 Nr 264 poz. 1573)
<b>Ustawa o ochronie</b>	Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP z dnia 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. 2003 Nr 128 poz. 1176 ze zm.)
<b>WSA</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie





# WSTĘP

## »»» Prof. Irena Rzeplińska

W poszukiwaniu ochrony to znakomity raport – opis stanu realizacji praw szczególnej kategorii cudzoziemców, tych, którzy poszukują schronienia, bo tam, skąd przybywają, grożą im prześladowania, niebezpieczeństwo utraty życia lub pozbawienie wolności. Raport przygotował zespół prawników i doradców integracyjnych uczestniczących w Programie Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Choć „zespół” brzmi banalnie i zwyczajnie, to kryje się za tym terminem skomplikowana wiedza o prawach człowieka oraz prawie migracyjnym – krajowym i europejskim; z jednej strony pomoc prawna w poszczególnych sprawach, z drugiej, przez kontakt z indywidualnymi przypadkami, możliwość obserwacji i definiowania naruszeń praw cudzoziemców. Świetnie zorganizowana, dobrze funkcjonująca pomoc prawna dla cudzoziemców poszukujących ochrony międzynarodowej, w tym odpowiednio finansowana, to warunek realizacji ich prawa do skorzystania z poradnictwa prawnego, a szerzej – z prawa do sądu. Dla strony rządowej (państwa), odpowiedzialnej za zorganizowanie systemu przyjmowania uchodźców, to realizacja jednego z elementów tego systemu i jednocześnie możliwość uzyskiwania wiedzy o jego funkcjonowaniu: błędach w zarządzaniu systemem, błędach administracji w interpretacji przepisów prawa, lukach i niedoskonałościach w obowiązującej regulacji prawnej, a w tym naruszeń praw podstawowych cudzoziemców. Jako wieloletni uczestnik Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wiem jedno: tylko pomoc prawna świadczona w indywidualnych przypadkach daje wiedzę o naruszeniach praw podstawowych migrantów i gwarantuje ochronę tych praw każdej osobie.

Raport „prowadzi nas” przez kolejne etapy i sytuacje związane z postępowaniem o uzyskanie przez cudzoziemca ochrony międzynarodowej w Polsce. Na każdym z etapów i w konkretnych sytuacjach uwidacznia, opisuje, punktuje naruszenia praw cudzoziemców.

Raport rozpoczyna się od kwestii dostępu do procedury uchodźczej – fundamentalnego prawa każdego cudzoziemca – i opisu problemów z realizacją tego prawa w Polsce z podaniem przykładów indywidualnych przypadków. Tu też zwraca się uwagę na nieuzasadnione nadużywanie stosowania wobec ubiegających się o status uchodźcy umieszczania w strzeżonych ośrodkach. Kolejną kwestią w procedurze uchodźczej jest potwierdzanie tożsamości cudzoziemców w placówkach dyplomatycznych państw, z których pochodzili cudzoziemcy – to sytuacja niosąca zagrożenie dla cudzoziemca. Szczególne niebezpieczeństwo zaistniało w przypadku ustalania tożsamości obywateli Wietnamu.

Przesłuchanie w trakcie postępowania o nadanie statusu uchodźcy, to najważniejszy element tego postępowania – tutaj naruszenie rzetelności ma znaczenie decydujące dla ubiegającego się o nadanie statusu. Wśród osób ubiegających się o status uchodźcy są takie, które wymagają szczególnej opieki, w tym np. małoletni bez opieki; w raporcie wskazano na uchybienia proceduralne wobec takich osób i braki w zapewnieniu im odpowiednich warunków recepcyjnych. Ważnymi dla postępowania uchodźczego jest np. ustalanie kraju pochodzenia cudzoziemca, określanie jego orientacji seksualnej – zidentyfikowane błędy organu prowadzącego postępowanie mają dla wyniku tego postępowania istotne znaczenie. Czas trwania postępowania i zauważony w konkretnych przypadkach spraw o nadanie statusu uchodźcy nieformalny tryb przyspieszenia procedury zawsze działa na niekorzyść cudzoziemca. Prawo cudzoziemca do sądu i jego realizacja to kwestia zasadnicza – brak ochrony cudzoziemca przed wydaleniem w czasie, kiedy oczekuje na decyzję sądu administracyjnego w sprawie wstrzymania wykonania decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy, to jeden z przykładów naruszenia tego prawa.

Dane cudzoziemców ubiegających się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy są gromadzone i przetwarzane przez Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców w systemie teleinformatycznym (krajowy zbiór rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców), zwanym systemem POBYT. Raport zwraca uwagę na: uchybienia w terminowym wprowadzaniu danych, nieprawidłowości we wpisywanych informacjach, problemy z dostępem do systemu. Wszystkie te wady miały wpływ na decyzje w sprawach cudzoziemców. W jednej z nich, bezpodstawnej detencji cudzoziemki, mimo wniesienia przez nią odwołania w terminie, została złożona skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; Rząd RP zaproponował w tej sprawie ugodę i wypłacenie żądanego przez skarżącą zadośćuczynienia.

Przekazywanie rodzin osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy odbywa się na podstawie rozporządzenia Dublin II – „słynnej” wśród uchodźców procedurze dublińskiej; w raporcie zwracamy uwagę na szereg niepoko-

jących praktyk związanych z realizacją tej procedury: rozdzielania członków rodzin ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy czy wstrzymywanie przekazania cudzoziemców do Polski.

Jednym z najważniejszych zaobserwowanych naruszeń praw cudzoziemców jest bezpodstawne pozbawienie wolności cudzoziemca i orzekanie przez sądy, automatycznie, o umieszczeniu w strzeżonym ośrodku; w raporcie podajemy przykłady takich przypadków, rozważamy także kwestie maksymalnego okresu pobytu cudzoziemca w detencji oraz problemy ze stosowaniem detencji jako środka ostatecznego, a jako zasadniczego – środka wolnościowego. Z detencją związany jest niezrealizowany postulat organizacji pozarządowych – odstąpienie od umieszczania dzieci w strzeżonych ośrodkach (*de facto* pozbawiania dzieci wolności).

W raporcie pokazujemy także problem ekstradycji osób z nadanym statusem uchodźcy i postulujemy, aby status uchodźcy stanowił samodzielną przesłankę do odmowy wydania cudzoziemca.

Współcześnie wciąż występującym zjawiskiem są dobrowolne przesiedlenia uchodźców i program relokacji wewnątrz Unii Europejskiej – również o trudnościach w realizacji programu relokacji w Polsce piszemy w raporcie.

Prawo do łączenia rodzin – prawo do ubiegania się w Polsce o zezwolenie na pobyt dla członków swojej rodziny, która pozostała w kraju pochodzenia lub przebywa w innym państwie – wydaje się kluczowe dla przyszłej integracji uchodźcy w kraju, w którym uzyskał status. A jednak nie jest to łatwe. Wskazujemy problemy i trudności w procesie łączenia rodzin, jakie zaobserwowaliśmy, udzielając pomocy prawnej cudzoziemcom.

W państwach Unii Europejskiej trwa dyskusja o integracji uchodźców w społeczeństwach, w których się osiedlają. Przedstawiamy w raporcie problemy, jakie pojawiają się podczas procesu integracji w Polsce. Najtrudniejszą sprawą wciąż pozostaje zapewnienie mieszkania dla uchodźców.

W raporcie przedstawiamy ocenę systemu bezpłatnej pomocy prawnej dla uchodźców, świadczonej obecnie w Polsce przez organizacje pozarządowe, oraz ocenę projektów organizacji pomocy prawnej, które pojawiały się od 2012 r. Dwie sprawy wymagają szczególnego podkreślenia: po pierwsze – nieodpłatna pomoc prawna dla uchodźców finansowana ze środków publicznych musi być dostępna w szerokim zakresie (na wszystkich etapach procedury, łącznie z etapem sądowym), po drugie zaś – powinna być świadczona bez przerwy, a w obecnej sytuacji istnieje groźba jej przerwania po 31 marca 2015 r.



## Cel i kontekst publikacji

Niniejsza publikacja stanowi podsumowanie działań podjętych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w trakcie ponadtrzyletniego projektu: „Prawnicy na rzecz uchodźców 5”, współfinansowanego przez Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców oraz budżet państwa. Projekt jest realizowany wraz z Instytutem Spraw Publicznych, Stowarzyszeniem Interwencji Prawnej, Uniwersytetem Warszawskim i Polskim Forum Migracyjnym. Celem raportu jest przedstawienie problemów, z jakimi spotykają się cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce, a także po zakończeniu postępowania.

Projekt realizowany był od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2014 r. W czasie jego trwania udzielano pomocy prawnej oraz integracyjnej osobom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy, uznanym uchodźcom oraz osobom posiadającym ochronę uzupełniającą. Prowadzono kampanie publiczne związane z działaniami na rzecz uchodźców i osób, które ubiegają się o nadanie statusu uchodźcy, w celu nagłośnienia tej kwestii, rozpoczęcia debaty publicznej i w rezultacie systemowego rozwiązywania problemów, z którymi spotykają się beneficjenci projektu, np. udzielenia systemowej pomocy uchodźcom z Syrii czy też zniesienie detencji wobec dzieci.

W ramach projektu wydano dwie publikacje skierowane do cudzoziemców: „Ja w procedurze uchodźczej. O prawach i obowiązkach w procedurze” oraz „Status uchodźcy, ochrona uzupełniająca w Polsce – co dalej?”. Zostały one przetłumaczone na cztery języki: angielski, francuski, rosyjski i arabski. Opracowania te stanowiły *novum* na rynku publikacji skierowanych do cudzoziemców – zostały napisane prostym językiem, treść przypisów przybrała formę pytań oraz odpowiedzi, a całość została oprawiona w atrakcyjną szatę graficzną.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka prowadziła monitoring przepisów dotyczących spraw cudzoziemców, którzy zgłaszali się do prawników Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów HFPC podczas dyżurów (odbywających się dwa razy w tygodniu), telefonicznie, mailowo lub za pośrednictwem faksu. Cudzoziemcom udzielano również porad prawnych w strzeżonych ośrodkach oraz ośrodkach otwartych.

Do Fundacji zgłaszali się głównie cudzoziemcy, którzy otrzymali decyzje negatywne w postępowaniu uchodźczym, czyli o odmowie statusu uchodźcy, odmowie ochrony uzupełniającej, o odmowie udzielenia zgody na pobyt tolerowany oraz o wydaleniu. Prawnicy i doradca integracyjny przygotowywali dla cudzoziemców zgłaszających się do Fundacji m.in: odwołania od decyzji; wnioski dowodowe; pisma wyjaśniające; zażalenia na umieszczenie w strzeżonym ośrodku oraz na odmowę zwolnienia z ośrodka; wnioski o zwolnienie z SOC; wnioski dotyczące sprowadzenia rodziny w ramach łączenia rodzin i dotyczące pomocy socjalnej; wnioski o wydanie TZTC, o udzielenie pobytu stałego, nadanie obywatelstwa polskiego. Bardzo często cudzoziemcy zgłaszali się do HFPC z niezwykle zawiłymi sprawami, np. gdy chcieli rozpocząć postępowanie dotyczące łączenia rodzin.



## Informacje statystyczne

W czasie trwania projektu pomoc otrzymało około 1017 cudzoziemców, udzielono 3016 porad prawnych i integracyjnych. Odbywano wyjazdy do strzeżonych i otwartych ośrodków dla cudzoziemców, np. do Lesznowoli czy Linina.

Przy opisie projektu nie można zapominać o sytuacji migracyjnej w Polsce. Należy wskazać, że w 2013 r. złożono największą liczbę wniosków o nadanie statusu uchodźcy w Polsce w stosunku do poprzednich lat, z czego największą grupę stanowili obywatele Federacji Rosyjskiej, a następnie obywatele Gruzji (1241wniosków) i Syrii (255 wniosków). W 2011 r. miał początek konflikt w Syrii, zaś na przełomie 2013 i 2014 r. rozpoczęły się zmiany polityczne na Ukrainie.

W 2012 r. złożono 10 753 wniosków o nadanie statusu uchodźcy; wydano 87 decyzji o nadaniu statusu uchodźcy, 140 decyzji o udzieleniu ochrony uzupełniającej, 8641 decyzji o umorzeniu postępowania lub pozostawieniu sprawy bez rozpoznania<sup>1</sup>. Rada do spraw Uchodźców, uchylając decyzje Szefa UdsC, wydała zaś 19 decyzji o nadaniu statusu, 24 decyzje o udzieleniu ochrony uzupełniającej, 112 decyzji o umorzeniu postępowania, a w 899 sprawach wydała decyzje o utrzymaniu w mocy decyzji Szefa UdsC.

W 2013 r. złożono 14 981 wniosków o nadanie statusu uchodźcy; wydano 200 decyzji o nadaniu statusu uchodźcy, 131 decyzji o udzieleniu ochrony uzupełniającej, 16 078 decyzji o umorzeniu postępowania lub pozostawieniu sprawy bez rozpoznania, oraz 2139 decyzji o odmowie udzielenia ochrony międzynarodowej. RdsU, uchylając decyzje Szefa UdsC, wydała 5 decyzji o nadaniu statusu, 23 decyzje o udzieleniu ochrony uzupełniającej, 173 decyzji o umorzeniu postępowania, zaś w 898 sprawach wydała decyzje o utrzymaniu w mocy decyzji Szefa UdsC.

Do dnia 6 listopada 2014 r. złożono 5447 wniosków o nadanie statusu uchodźcy, w tym 1894 wniosków zostało złożonych przez obywateli Ukrainy<sup>2</sup>. Obecnie nie są znane przyczyny spadku liczby aplikujących o status.

<sup>1</sup> Oznacza to, że osoby te nie zgłosiły się do ośrodka recepcyjnego i najprawdopodobniej wyjechały dalej na Zachód.

<sup>2</sup> Dane UdsC z 6 listopada 2014 ze strony: <http://www.udsc.gov.pl/Statystyki,229.html> [dostęp: 13 listopada 2014 r.].



## Metodologia

Niniejszy raport stanowi podsumowanie pracy i wystąpień pracowników HFPC w sprawach cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce lub nią objętych.

Problemy wskazane w raporcie zostały zidentyfikowane przez analizę spraw klientów korzystających z pomocy prawnej i integracyjnej pracowników HFPC w latach 2012–2014. Należy mieć na uwadze fakt, że pomoc prawna świadczona była wyłącznie tym cudzoziemcom, którzy zwrócili się o nią bezpośrednio do HFPC. Zazwyczaj byli to cudzoziemcy, którzy otrzymali negatywną decyzję w postępowaniu uchodźczym. Co więcej, w związku z tym, że w Polsce funkcjonuje kilka organizacji udzielających bezpłatnej pomocy prawnej cudzoziemcom, pracownicy HFPC nie posiadali wiedzy na temat wszystkich trudności związanych z postępowaniem uchodźczym. Zatem niemożliwe jest dokładne określenie skali zasygnalizowanych problemów.



CZEŚĆ I

**PROCEDURA UCHODŹCZA**





## Dostęp do procedury uchodźczej

### »»» Karolina Rusiłowicz

Cudzoziemiec uciekający przed prześladowaniem w kraju pochodzenia ma prawo do dostępu do procedury, w ramach której zostanie zbadana zasadność jego obawy. Gwarancja taka została przewidziana wprost w tzw. Dyrektywie Proceduralnej<sup>3</sup>, wynika ona także z art. 18 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dotyczącego prawa do azylu<sup>4</sup>. Nie ulega wątpliwości, że dostęp do procedury nie jest uwarunkowany posiadaniem wizy w celu legalnego wjazdu na terytorium danego państwa. Należy przy tym podkreślić, że wnioskodawcy w procedurze uchodźczej co do zasady się nie zatrzymuje. Możliwość jego zatrzymania i umieszczenia w ośrodku strzeżonym traktuje się jako sytuację wyjątkową i stosuje tylko w określonych prawem przypadkach<sup>5</sup>.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka od kilku lat otrzymuje sygnały, że na przejściu granicznym w Terespolu Straż Graniczna odmawia wjazdu cudzoziemcom, którzy chcą przekroczyć granicę RP i ubiegać się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce, lecz nie posiadają dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy. Cudzoziemcy dzwonili do biura HFPC najczęściej z przejścia granicznego Terespol – Brześć, informując, że kilkakrotnie podejmowali próby przekroczenia granicy, deklarując wolę ubiegania się o status uchodźcy, jednak SG odmawiała im wjazdu na terytorium RP ze względu na brak wizy. Sytuacja ta dotyczyła przede wszystkim najliczniejszych grup cudzoziemców ubiegających się o ochronę w Polsce, czyli obywateli Federacji Rosyjskiej (narodowości czecheńskiej), Gruzji oraz Armenii, ale także cudzoziemców pochodzących z krajów objętych konfliktem zbrojnym, jak Syria i Irak. W 2013 r., w którym odnotowano rekordową liczbę wniosków o nadanie statusu uchodźcy, zgłaszały się do HFPC z tym problemem także osoby wymagające szczególnej opieki,

3 Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich.

4 Azyl w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, czyli ochrona międzynarodowa generalnie.

5 Art. 87 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie.

tj. m.in. dzieci i osoby starsze oraz chore. Najczęściej cudzoziemcy kontaktowali się z prawnikami, kiedy już kończyły im się środki finansowe po kilkudniowym oczekiwaniu po białoruskiej stronie granicy i kilkakrotnych podróżach na przejście graniczne w Brześciu. Prawnicy spotkali się z przypadkami, gdy cudzoziemcowi udawało się złożyć wniosek o nadanie statusu uchodźcy na przejściu granicznym Terespol – Brześć dopiero po kilkunastu próbach przekroczenia granicy<sup>6</sup>.

Z przywołanej wyżej Dyrektywy Proceduralnej wynika, że państwo jest zobowiązane zapewnić, aby organy, do których zwraca się osoba chcąc złożyć wniosek o udzielenie ochrony, przekazały taki wniosek UdsC. Zdaniem HFPC SG nie może zatem na granicy dokonywać oceny zasadności ubiegania się przez cudzoziemca o ochronę, lecz jest zobowiązana przyjąć wniosek i przekazać do rozpatrzenia Szefowi UdsC.

Na przestrzeni lat HFPC wielokrotnie interweniowała w indywidualnych przypadkach odmowy wjazdu, wysyłając pisma do Komendanta Placówki SG w Terespolu<sup>7</sup>, jak również wystąpiła ze swoim stanowiskiem do Szefa UdsC, Komendanta Głównego SG oraz MSW<sup>8</sup>. Przedstawiciele SG konsekwentnie wyrażali i nadal wyrażają przekonanie, że cudzoziemcom chcącym ubiegać się o ochronę międzynarodową nie odmawia się wjazdu. Według przedstawicieli władz osoby stawiające się na granicy najczęściej deklarowały inne powody wjazdu do Polski – problemy finansowe, chęć podjęcia pracy czy dołączenia do członka rodziny w innym państwie członkowskim – lub też rezygnowały z ubiegania się o ochronę po pouczeniu o możliwym zastosowaniu detencji<sup>9</sup>. Ostateczny wjazd cudzoziemca dopiero po kilku lub nawet kilkunastu próbach uzasadniają tym, że początkowo cudzoziemiec nie wyrażał chęci ubiegania się o status uchodźcy. Cudzoziemcy kontaktujący się z HFPC utrzymywali jednak, że wyraźnie proszą o status uchodźcy (używając niekiedy sformułowania „azyl”) i podtrzymywali taką wolę, gdy prawnicy informowali ich o ewentualnym zastosowaniu detencji (kiedy w konkretnej sprawie mogłyby zaistnieć do tego przesłanki).

W związku z tym, że stanowiska SG i organizacji pozarządowych w tej sprawie pozostawały rozbieżne, z inicjatywy SG przedstawiciele organizacji (HFPC oraz Stowarzyszenia Interwencji Prawnej) udali się na przejście graniczne w Terespolu<sup>10</sup>. Zgodnie z oświadczeniami funkcjonariuszy SG, przekazany-

6 Informacje na ten temat często znajdowały się w postanowieniach Sądu Rejonowego w Białej Podlaskiej o umieszczeniu w ośrodku strzeżonym cudzoziemców ostatecznie wpuszczonych na granicy.

7 Jedną z ostatnich interwencji dotyczyła obywateli Syrii oraz Iraku, próbujących złożyć wniosek o nadanie statusu uchodźcy w Polsce pod koniec sierpnia oraz we wrześniu 2014 r.

8 List do Szefa UdsC, Komendanta Głównego SG oraz MSW z 18 stycznia 2013 r.

9 Spotkanie konsultacyjne SG z NGO 26–27 lutego 2013 r. w Lublinie.

10 Monitoring przeprowadzony 29 października 2013 r.

mi przedstawicielom obu organizacji podczas wizyty, za każdym razem, gdy cudzoziemiec nie spełnia warunków umożliwiających mu przekroczenie granicy, wydawana jest decyzja o odmowie wjazdu, która jest zaskarżalna. Jednak cudzoziemcy nie wnoszą odwołań, mimo że formularz, na którym wydawana jest decyzja, zawiera stosowne pouczenie (w języku polskim), a dodatkowo otrzymują oni listę zawierającą telefony i adresy organizacji udzielających pomocy cudzoziemcom (w języku rosyjskim). Ponadto decyzja o odmowie wjazdu jest, zdaniem SG, umieszczana w rejestrze wraz z dokładną informacją o powodach wjazdu podanych przez cudzoziemca. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez SG rekordowa liczba wniosków złożonych w Terespolu przez osoby ubiegające się o ochronę w ciągu jednego dnia wyniosła 250. W okresie od 1 stycznia do 17 września 2013 r. na przejściu granicznym w Terespolu złożono 4078 wniosków o nadanie status uchodźcy, a wydano 13 348 decyzji o odmowie wjazdu. Podczas wizyty prawnikom pokazano pomieszczenia dla cudzoziemców (m.in. poczekalnię, kuchnię, toaletę oraz pokoje dla matki z dzieckiem). Mieli oni okazję porozmawiać z dwoma rodzinami – jedną z Czeczenii, jedną z Gruzji – oczekującymi na złożenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy oraz pobranie odcisków palców. Rodzina czeczeńska wjechała do Polski po raz pierwszy, natomiast gruzińska stwierdziła, że próbowała przekroczyć granicę dziewięć razy, zanim ostatecznie ich wniosek został przyjęty. Zgodnie z ich oświadczeniami nie otrzymali oni decyzji o odmowie wjazdu, lecz tylko podpisali bliżej nieokreślony dokument w języku polskim. Po wizycie prawnicy uznali, że niektóre informacje są niemożliwe do weryfikacji przy pozostaniu po polskiej stronie granicy.

Dodatkowo w czasie wizyt prawników HFPC w strzeżonych ośrodkach zaobserwowano, że niektórych cudzoziemców, którym dopiero za kolejnym razem umożliwiono skuteczne złożenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy, SG, na wniosek Szefa UdsC, dokonywała ich zatrzymania, a następnie składała wnioski do właściwego sądu rejonowego o umieszczenie w strzeżonym ośrodku z uwagi na konieczność zapobieżenia nadużycia postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy. Wskutek powyższych działań i na mocy postanowienia właściwego sądu rejonowego cudzoziemcy umieszczani byli w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców właśnie w związku z uprzednimi odmowami wjazdu. Złożenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy po kilku nieudanych próbach przekroczenia granicy było uznawane, zarówno przez organy, jak i sąd, za ryzyko nadużycia postępowania uchodźczego i skutkowało zastosowaniem detencji.

Opisany problem prawnicy zgłosili także w ramach konsultacji projektu nowej ustawy o cudzoziemcach w listopadzie 2012 r., wskazując na potrzebę uregulowania kwestii dostępu do procedury uchodźczej. MSW przychyliło się do tej

uwagi i w efekcie w ustawie zawarty został przepis wyłączający zastosowanie odmowy wjazdu wobec cudzoziemca, który podczas kontroli granicznej złożył wniosek o nadanie statusu uchodźcy<sup>11</sup>. Pierwsze doświadczenia ze stosowania nowych przepisów pokazują jednak, że niekoniecznie musi to oznaczać rozwiązanie problemu. Fundacja dalej otrzymuje informacje od cudzoziemców o problemach związanych z przekroczeniem granicy i złożeniem wniosku o nadanie statusu uchodźcy w Polsce<sup>12</sup>.

---

11 Art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

12 Ostatnie interwencje podjęto pod koniec sierpnia oraz we wrześniu 2014 r. w sprawie obywateli Syrii oraz Iraku.



# Potwierdzanie tożsamości cudzoziemców w trakcie procedur uchodźczych

## »»» Jacek Białas

Cudzoziemiec przyjeżdżający do Polski w celu ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy często nie posiada żadnego dokumentu tożsamości. Organ przyjmujący wniosek, czyli SG, jest wówczas zobowiązany ustalić tożsamość cudzoziemca. Wedle informacji posiadanych przez HFPC w ramach czynności prowadzonych w trakcie postępowania o nadanie statusu uchodźcy, mających na celu ustalenie tożsamości cudzoziemców, SG występowała do placówek dyplomatycznych państw, z których pochodzili cudzoziemcy, z wnioskiem o potwierdzenie ich tożsamości i wyrażenie gotowości wydania dla nich zastępczego dokumentu podróży. Praktyka ta dotyczyła m.in. obywateli Białorusi, Iranu i Wietnamu.

Zdaniem HFPC czynności, podczas których władzom kraju pochodzenia przekazywane są dane umożliwiające identyfikację cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, mogą stwarzać zagrożenie dla nich samych oraz dla ich rodzin i dlatego nie powinny mieć miejsca. Należy pamiętać, że osoby takie zazwyczaj deklarują, iż opuściły kraj pochodzenia ze względu na grożące im tam prześladowania, ale mogą być one także poszukiwane przez władze kraju pochodzenia. Zgodnie ze stanowiskiem polskich władz podczas tych czynności nie były przekazywane placówkom dyplomatycznym informacje dotyczące rodzaju postępowania prowadzonego wobec cudzoziemca, a zatem, ich zdaniem, nie dochodziło do naruszenia przepisu art. 9 ustawy o ochronie<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Dane cudzoziemca, na podstawie których jest możliwe ustalenie, że:

- 1) postępowanie o nadanie statusu uchodźcy lub udzielenie azylu wobec cudzoziemca jest w toku lub zakończyło się,
- 2) cudzoziemcowi nadano lub odmówiono nadania statusu uchodźcy,
- 3) cudzoziemcowi udzielono lub odmówiono udzielenia azylu,
- 4) cudzoziemcowi udzielono lub odmówiono udzielenia ochrony uzupełniającej – nie mogą być udostępniane władzom oraz instytucjom publicznym kraju jego pochodzenia.

Obawę budzi jednak fakt, że podczas pobytu w przedstawicielstwie dyplomatycznym jego pracownicy mogli próbować uzyskać od cudzoziemców dane dotyczące przyczyn opuszczenia kraju pochodzenia. Z informacji uzyskanych przez HFPC wynika, że w przynajmniej jednej sprawie RdsU nadała cudzoziemcowi status uchodźcy ze względu na zagrożenie, jakie spowodował kontakt polskich władz z placówką dyplomatyczną jego kraju pochodzenia właśnie w sprawie potwierdzania tożsamości tego cudzoziemca.

Zwracanie się przez SG do placówek dyplomatycznych z pytaniem o możliwość wydania zastępczego dokumentu podróży dla osób ubiegających się o status uchodźcy rodzi natomiast pytania, czy w ten sposób SG nie przyjmuje domniemania, że osobom tym zostanie wydana decyzja negatywna, i czy w trakcie postępowania uchodźczego nie dokonuje czynności mającej w istocie na celu wydalenie danej osoby.

Jednym z przykładów obrazujących problem jest sprawa obywateli Wietnamu. 23 kwietnia 2014 r. na terenie SOC w Białymstoku miała miejsce wizyta przedstawicieli władz Wietnamu, której celem było potwierdzenie tożsamości przebywających tam cudzoziemców. Kwestią, która w tym kontekście wzbudziła niepokój HFPC i która została podniesiona w wystąpieniu do SG<sup>14</sup>, było przesłuchanie w ramach procedury potwierdzania tożsamości także osób, w stosunku do których toczyło się postępowanie o nadanie statusu uchodźcy. W odpowiedzi na to wystąpienie SG podkreśliła, że, zgodnie z przyjętą przez nią zasadą, na przesłuchania nie są kierowane osoby ubiegające się o nadanie im statusu uchodźcy za wyjątkiem osób, które złożyły wnioski już po przesłaniu przez SG listy osób do strony wietnamskiej. Zaprzeczyła jednocześnie, aby 23 kwietnia 2014 r. czynności podjęte przez SG naruszały prawa cudzoziemców<sup>15</sup>.

W kolejnym wystąpieniu<sup>16</sup> HFPC odniosła się do wyjaśnień SG, wskazując na co najmniej dwie znane jej sprawy cudzoziemców pozostających od dłuższego czasu w procedurze uchodźczej, którzy zostali przesłuchani przez przedstawicieli władz Wietnamu 23 kwietnia 2014 r. na terenie SOC w Białymstoku.

Po dokonaniu ponownej analizy przedstawionych przez HFPC spraw SG potwierdziła, że podczas wizyty przedstawicieli Wietnamu w ośrodku w Białymstoku doszło do naruszenia zasady niekierowania na wspomniane przesłuchania osób ubiegających się o nadanie im statusu uchodźcy. SG stwierdziła, że sytuacja ta wynikała z błędnego odczytania informacji zawartych w Sys-

14 Wystąpienie dostępne na stronie: <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/wystapienie-hfpc-do-sg-w-sprawie-przesluchan-obywateli-wietnamu-odpowiedz-strazy-granicznej/> [dostęp: 30 września 2014 r.].

15 Ibidem.

16 Wystąpienie dostępne na stronie: <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/na-terenie-soc-w-bialymstoku-byli-przesluchiwni-takze-cudzoziemcy-ubiegajacy-sie-o-nadanie-im-statusu-uchodzcy/> [dostęp: 13 października 2014 r.].

temie informatycznym POBYT<sup>17</sup> przez funkcjonariusza SG. Z doświadczenia HFPC wynika, że nie jest to pierwsza sytuacja, kiedy błędny odczyt danych z systemu POBYT spowodował ryzyko naruszenia praw cudzoziemców<sup>18</sup>.

Praktyka SG budzi poważne wątpliwości pod kątem jej zgodności z EKPC<sup>19</sup>. Niniejszy problem był poruszany przez HFPC w wielu pismach skierowanych do Komendy Głównej SG, MSW i MSZ<sup>20</sup>. Był on także przedmiotem interpelacji poselskiej<sup>21</sup>. HFPC będzie proponować wprowadzenie do ustawy o ochronie cudzoziemców przepisu jednoznacznie wykluczającego możliwość kontaktu polskich władz z władzami kraju pochodzenia cudzoziemca, w którego sprawie toczy się postępowanie o nadanie statusu uchodźcy. Jako dodatkowy argument można wskazać to, że w znacznej części krajów UE (m.in. w Danii, Belgii, Francji, Hiszpanii, Grecji i na Węgrzech), a także w Norwegii i Szwajcarii, przepisy prawa nie zezwalają na potwierdzanie tożsamości cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy poprzez współpracę z placówkami dyplomatycznymi krajów pochodzenia, przynajmniej do dnia wydania ostatecznej decyzji w pierwszym postępowaniu uchodźczym.

---

17 Ibidem. System POBYT to krajowy zbiór rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców.

18 Zob. rozdziały: „Automatyzm w stosowaniu detencji cudzoziemców” – Jacek Białas., a także „Prawidłowe funkcjonowanie systemu POBYT jako gwarancja przestrzegania praw cudzoziemców” – Maja Łysienia.

19 Zob. wyrok w sprawie F.N. i inni przeciwko Szwecji z dnia 18 grudnia 2012 r., par. 75.

20 Wystąpienie dostępne na stronie: <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/wystapienie-hfpc-w-sprawie-dostepu-do-akt-w-procedurze-wydaleniowej/> [dostęp: 31 października 2014 r.].

21 Tekst interpelacji dostępny na stronie: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=27123> [dostęp: 13 października 2014 r.].



## Przesłuchanie jako środek dowodowy w trakcie postępowania w sprawie o nadanie statusu uchodźcy

### »»» Maja Łysienia

Przesłuchanie stanowi najistotniejszy element postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy. W trakcie zeznań cudzoziemiec może przedstawić powody ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce, szczegółowo opisać przyczyny opuszczenia kraju pochodzenia, wykazać, że faktycznie grozi mu prześladowanie lub ryzyko doznania poważnej krzywdy. Znaczenie przesłuchania wynika także z faktu, iż często oświadczenia cudzoziemca stanowią najważniejszy (a czasem jedyny) dowód w postępowaniu uchodźczym. W okresie 2012–2014 r. prawnicy zaobserwowali trzy przypadki, które w szczególności wskazują na naruszenia praw cudzoziemców związane z tym etapem postępowania dowodowego.

W pierwszym z nich Szef UdsC nie przeprowadził przesłuchania wnioskodawcy przebywającego w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców. Cudzoziemiec dwukrotnie stawiał się na przesłuchania zorganizowane w ośrodku, ale zamiast zeznawać, w obu przypadkach poprosił o przełożenie terminu przesłuchania w związku z chorobą małoletniego syna, który przebywał z nim w ośrodku. Cudzoziemiec nie chciał opuszczać chorego na ospę wietrzną czteroletniego syna na kilka godzin w celu uczestniczenia w przesłuchaniu, gdyż był jedyną bliską mu osobą pozostającą w ośrodku.

Polskie prawo dopuszcza nieprzeprowadzenie przesłuchania w sytuacjach wskazanych wprost w przepisach, m.in. jeżeli wydanie decyzji o nadaniu statusu uchodźcy jest możliwe na podstawie zebranego materiału dowodowego albo wnioskodawca nie jest zdolny do uczestniczenia w przesłuchaniu lub nie jest w stanie w nim uczestniczyć z powodu stanu zdrowia lub ze względów psy-



chologicznych<sup>22</sup>. Rezygnacja z przesłuchania możliwa jest także w przypadku uznania wniosku cudzoziemca za oczywiście bezzasadny.

W wyżej opisanej sprawie nieprzeprowadzenie przesłuchania cudzoziemca nastąpiło niezgodnie z przepisami ustawy o ochronie. Prośba o przeniesienie terminu przesłuchania w związku z koniecznością opieki nad małoletnim dzieckiem nie stanowi żadnego ze wskazanych w przepisach wyjątków upoważniających do odstąpienia przez Szefa UdsC od przeprowadzenia przesłuchania. Nie można bowiem uznać, że cudzoziemiec nie był zdolny do uczestniczenia w przesłuchaniu lub nie był w stanie w nim uczestniczyć z powodu stanu zdrowia lub ze względów psychologicznych. Przesłanka ta odnosi się do trwałej (trwającej całe postępowanie administracyjne) przeszkody w przeprowadzeniu przesłuchania; dotyczy więc np. osób z zaburzeniami psychicznymi trwale uniemożliwiającymi przeprowadzenie przesłuchania, a nie osób, które w danym dniu nie mogą być przesłuchane ze względu na stan zdrowia swój lub bliskich albo inną tymczasową przeszkodę. Należy zatem stwierdzić, że UdsC powinien był w powyższej sprawie przeprowadzić przesłuchanie cudzoziemca w późniejszym terminie.

Warto zauważyć, iż UdsC wskazał, że prośba cudzoziemca o zmianę terminu przesłuchania miała doprowadzić jedynie do opóźnienia postępowania uchodźczego w celu zwolnienia cudzoziemca ze strzeżonego ośrodka. Pobyt cudzoziemca ubiegającego się o nadanie statusu uchodźcy w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców można przedłużyć tylko wtedy, gdy decyzja o odmowie nadania statusu uchodźcy i udzielenia innych form ochrony zostanie doręczona przed upływem okresu, na który cudzoziemiec został umieszczony w ośrodku<sup>23</sup>. W ocenie HFPC Szef UdsC powinien jednak organizować pracę w taki sposób, by nie zostawiać przeprowadzenia przesłuchania na ostatnią chwilę i brać pod uwagę ewentualną niemożność przeprowadzenia przesłuchania wynikającą z przyczyn obiektywnych (w przedmiotowej sprawie Szef UdsC miał na przeprowadzenie przesłuchania 60 dni). Chęć wydania decyzji przez Szefa UdsC przed upływem okresu pobytu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku, aby nie dopuścić do zwolnienia go z ośrodka, nie powinna przeważać nad rzetelnością i legalnością działań podejmowanych w ramach postępowania uchodźczego.

Przebieg przesłuchania ma ogromny wpływ na rozstrzygnięcie w przedmiocie złożonego wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Tym samym powinno być ono przeprowadzane z zachowaniem najwyższej staranności – przede wszystkim

---

<sup>22</sup> Art. 43 ust. 2 ustawy o ochronie.

<sup>23</sup> Przed 1 maja 2014 r.: art. 89 ust. 3 ustawy o ochronie, od 1 maja 2014 r.: art. 89 ust. 4 ustawy o ochronie.

w języku zrozumiałym dla cudzoziemca, tak by mógł on swobodnie się wypowiedzieć oraz by został prawidłowo zrozumiany.

W praktyce jednak zdarza się, że przesłuchanie nie jest prowadzone w języku zrozumiałym dla cudzoziemca, a Szef UdsC nie zapewnia odpowiedniego tłumaczenia. W drugiej sprawie, obserwowanej przez HFPC, cudzoziemiec we wniosku o nadanie statusu uchodźcy zadeklarował znajomość języków czeczeńskiego oraz gruzińskiego, a przesłuchanie zostało przeprowadzone w języku rosyjskim. W powyższej sprawie w przesłuchaniu brał udział tłumacz języka rosyjskiego, który tłumaczył pytania i odpowiedzi z języka polskiego na rosyjski, a następnie żona cudzoziemca dokonywała tłumaczenia na język znany cudzoziemcowi.

Powyższy sposób przeprowadzenia przesłuchania przez Szefa UdsC jest niedopuszczalny na gruncie obecnie obowiązujących przepisów. Organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zapewnić podczas przesłuchania, w razie potrzeby, bezpłatną pomoc tłumacza władającego językiem zrozumiałym dla wnioskodawcy<sup>24</sup>. Szef UdsC powinien był zapewnić pomoc tłumacza języka czeczeńskiego lub języka gruzińskiego zgodnie z deklaracją cudzoziemca zawartą we wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Należy zaznaczyć, że Szef UdsC dysponuje tłumaczami języka czeczeńskiego i gruzińskiego, a przesłuchania w ramach postępowania o nadanie statusu uchodźcy w praktyce odbywają się w tych językach. Pomimo to do tłumaczenia została zaangażowana żona cudzoziemca. Tymczasem zgodnie z obowiązującym prawem przesłuchanie<sup>25</sup> odbywa się bez obecności osoby, w której imieniu wnioskodawca występuje (np. żony), chyba że organ prowadzący postępowanie uważa jej obecność za konieczną dla wyjaśnienia sprawy.

Ponadto dokonywanie tłumaczenia oświadczeń cudzoziemca stanowiących istotę jego wniosku o nadanie statusu uchodźcy przez osobę niebędącą profesjonalnym, zawodowym tłumaczem mogło mieć istotny wpływ na jakość tłumaczenia. W aktach sprawy nie widniała żadna wzmianka o poziomie znajomości języka rosyjskiego przez żonę wnioskodawcy. Co więcej, należy wskazać, że przy dokonywaniu każdego tłumaczenia mogą wystąpić niedopowiedzenia i niedokładności. Ryzyko powyższych błędów znacznie się zwiększa, jeśli tłumaczenia nie dokonuje profesjonalista i gdy jest ono pośrednie: z języka polskiego na język rosyjski, a następnie z języka rosyjskiego na inny język. Niedokładne lub nieprawidłowe tłumaczenie może w znaczący sposób wpłynąć na jakość zebranego w sprawie materiału dowodowego, a w konsekwencji przyczynić się do wydania nieprawidłowej decyzji.

---

<sup>24</sup> Art. 43 ust. 4 ustawy o ochronie.

<sup>25</sup> Art. 43 ust. 3 zd. 1 ustawy o ochronie.

Tym samym powyższą praktykę Szefa UdsC należy uznać za niedopuszczalną. Szef UdsC powinien zapewniać bezpłatną pomoc profesjonalnego tłumacza języka, którego znajomość zadeklarował cudzoziemiec, w trakcie każdego przesłuchania przeprowadzanego w ramach postępowania w sprawie o nadanie statusu uchodźcy.

Trzecia sprawa, prowadzona w 2014 r. przez prawnika HFPC, dotyczyła obywatela posługującego się językami: laotańskim, wietnamskim oraz tajskim. Cudzoziemiec od początku postępowania wskazywał, że jest obywatelem Laosu, na dowód czego przedstawiał sporządzone przez siebie pisma w języku laotańskim. Wnosił on również wielokrotnie o przeprowadzenie przesłuchania w języku laotańskim. Jednak przesłuchanie zostało przeprowadzone jedynie w języku wietnamskim, mimo że nie był to język ojczysty cudzoziemca i nie posługiwał się on nim tak swobodnie, jak językiem laotańskim. Następnie Szef UdsC m.in. na podstawie przesłuchania stwierdził, że krajem pochodzenia cudzoziemca jest Wietnam. Pisma w języku laotańskim załączone przez cudzoziemca zostały przetłumaczone przez RdsU dopiero po wniesieniu przez cudzoziemca odwołania. Warto zaznaczyć, że RdsU uchylili decyzję Szefa UdsC w całości oraz przekazała sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, kwestionując ustalenia w zakresie kraju pochodzenia cudzoziemca. Rada wskazała, iż do powyższej konkluzji doprowadziło m.in. przetłumaczenie pism cudzoziemca sporządzonych w języku laotańskim, jednak jednocześnie podkreśliła, że „w Polsce nie ma osób, które podjęłyby się tłumaczenia języka laotańskiego w mowie”. Z informacji uzyskanych w jednym z biur tłumaczeń wynika, że usługi tłumacza języka laotańskiego są – choć nie powszechne – jednak dostępne. Tym samym UdsC przy ponownym rozpatrywaniu sprawy powinien podjąć wszystkie możliwe kroki w celu zapewnienia odpowiedniego tłumaczenia (tj. w języku laotańskim) podczas ponownego przesłuchania cudzoziemca. Jedynie przeprowadzenie przesłuchania w języku zrozumiałym dla cudzoziemca spełnia standardy rzetelnego i prawidłowego postępowania dowodowego w sprawach uchodźczych.



## Brak identyfikacji, gwarancji proceduralnych i odpowiednich warunków recepcyjnych dla osób wymagających szczególnej opieki

### »»» Daniel Witko, Karolina Rusiłowicz

Ustawa o ochronie zawiera rozdział regulujący postępowanie z udziałem wnioskodawców wymagających szczególnej opieki, ale ogranicza się wyłącznie do trzech kategorii osób: małoletnich bez opieki, osób niepełnosprawnych i cudzoziemców, których stan psychofizyczny stwarza domniemanie, że byli poddani przemocy. Jednym z ważnych elementów postępowania jest przesłuchanie wnioskodawcy.

Przesłuchania małoletnich cudzoziemców bez opieki odbywają się zazwyczaj w obecności tłumacza, psychologa lub pedagoga oraz kuratora, o którego ustanowienie występuje organ przyjmujący wniosek o nadanie statusu uchodźcy bądź też Szef UdsC<sup>26</sup>. Szef UdsC w miarę możliwości winien także podjąć działania mające na celu odnalezienie krewnych małoletniego bez opieki. W trakcie przesłuchania obecna może być też inna osoba dorosła wskazana przez małoletniego<sup>27</sup>. Urzędnik prowadzący przesłuchanie musi spełniać odpowiednie warunki dotyczące wykształcenia i stażu pracy<sup>28</sup>.

Jeśli osoba składająca wniosek informuje organ prowadzący postępowanie, że była poddana przemocy, jest niepełnosprawna lub jej stan psychofizyczny stwarza domniemanie, że była poddana przemocy, Szef UdsC zapewnia przeprowadzenie badań lekarskich lub psychologicznych w celu potwierdzenia tych okoliczności<sup>29</sup>. Jeżeli badanie psychologiczne lub lekarskie potwierdzi, że wnioskodawca był poddany przemocy bądź jest osobą niepełnosprawną, przesu-

26 Art. 61 ustawy o ochronie.

27 Art. 65 ust. 1 ustawy o ochronie.

28 Art. 66 ustawy o ochronie.

29 Art. 68 ust. 1 ustawy o ochronie.

chanie powinno zostać przeprowadzone w obecności psychologa lub lekarza, w miarę potrzeby z udziałem tłumacza tej samej płci oraz w przyjaznym środowisku<sup>30</sup>. Prawo przewiduje wprost obowiązek odstąpienia od przesłuchania, gdy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy nie jest w stanie w nim uczestniczyć z powodu stanu zdrowia lub ze względów psychologicznych<sup>31</sup>.

Sprawa dotycząca silnie strauumatyzowanej obywatelki Kamerunu, którą w postępowaniu reprezentował prawnik HFPC, pokazała, że gwarancje te nie zawsze są zapewniane w praktyce. Postępowanie uchodźcze cudzoziemki trwało ponad dwa lata przed organem I instancji. W tym czasie kilkakrotnie przedłużano termin wydania decyzji z uwagi na konieczność uzupełniania materiału dowodowego oraz weryfikacji informacji dostarczonych przez cudzoziemkę, mimo że prawnik cudzoziemki podkreślała w kolejnych pismach jej zły stan zdrowia, który dodatkowo pogarszała niepewność dotycząca możliwości dalszego pobytu w Polsce i ewentualnej perspektywy powrotu do kraju pochodzenia.

Zła kondycja psychiczna cudzoziemki była jednoznacznie potwierdzona wynikami badań psychologicznych oraz zaświadczeniami lekarzy psychiatrów. Klinicyści Instytutu Psychiatrii i Neurologii oraz Centralnego Szpitala Klinicznego MSW w Warszawie rozpoznali u cudzoziemki zespół stresu pourazowego<sup>32</sup> w związku z wielokrotnym doświadczaniem agresji fizycznej i seksualnej, których skutkiem były objawy lękowe, somatyczne, zaburzenia snu, pamięci i koncentracji oraz myśli samobójcze.

Szef UdsC zdecydował się jednak na przeprowadzenie kolejnego przesłuchania cudzoziemki. W wezwaniu na przesłuchanie z czerwca 2012 r. wskazano na konieczność uściślenia poprzednich zeznań, powołując się na różnice w zeznaniach złożonych podczas przesłuchania statusowego w 2007 r. w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej oraz w 2010 r. w Polsce, czyli na początku tego samego postępowania uchodźczego. Po pierwsze, trzeba zaznaczyć, że wspomniane różnice w zeznaniach należy zakwalifikować do drobnych nieścisłości, wytłumaczalnych w świetle objawów towarzyszących zespołowi stresu pourazowego, takich jak zaburzenia pamięci czy wypieranie pewnych zdarzeń ze świadomości. Po drugie, przesłuchanie zostało zarządzone pomimo pisemnego wniosku pełnomocnika o rozważenie zasadności przeprowadzania przesłuchań i ewentualnego zastąpienia ich uzupełnianiem zeznań korespondencyjnie ze względu na złą kondycję psychiczną wnioskodawczyni i trudność w opisywaniu traumatycznej przeszłości. Warto przy tym

---

30 Art. 68 ust. 2 ustawy o ochronie.

31 Art. 43 ust. 2 Ustawy z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

32 Ang. *posttraumatic stress disorder* (PTSD) – - zespół stresu pourazowego.

podkreślić, że z pierwszego przeprowadzonego przesłuchania obecna na nim psycholog sporządziła opinię, w której oprócz jednoznacznego stwierdzenia zespołu stresu pourazowego i uznania cudzoziemki za ofiarę przemocy psychicznej, fizycznej i seksualnej relacjonowała także trudny przebieg samego przesłuchania (podczas zeznań cudzoziemka doznawała flashbacków, czyli ponownie przeżywała traumę, płakała, miała problemy z poruszaniem się, duszności, krótki oddech).

Podobny przebieg miało drugie przesłuchanie cudzoziemki. Już na samym początku przesłuchania wystąpiły te same objawy, które uniemożliwiły prowadzenie rozmowy i składanie zeznań. Po ponadgodzinnej próbie uspokojenia cudzoziemki konieczne okazało się wezwanie na miejsce karetki pogotowia i przewiezienie jej do szpitala z powodu intensywności objawów stresu pourazowego (były to m.in. dysocjacja, napad lęku, częściowy paraliż ciała).

Z przytoczonych powyżej informacji wynika, że organ miał jednoznaczne podstawy do odstąpienia od przeprowadzania kolejnego przesłuchania cudzoziemki. Nie ulegało wątpliwości, że przeprowadzanie z nią powtórnych wywiadów statusowych, podczas których jest ona zmuszana do powracania pamięcią do traumatycznych zdarzeń z przeszłości, nie tylko negatywnie wpływa na jej stan psychiczny, ale też nie doprowadzi do osiągnięcia celu przesłuchania, jakim było wyjaśnienie złożonych zeznań. HFPC wystąpiła 10 września 2012 r. w tej sprawie do Szefa UdsC, wskazując na te nieprawidłowości i konieczność jak najszybszego zakończenia postępowania. Ostatecznie cudzoziemka została objęta ochroną uzupełniającą w Polsce.

Inny klient HFPC, obywatel Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej przebywający w SOC, mimo że informował UdsC, iż jest ofiarą przemocy, został przesłuchany bez psychologa. Co więcej, przesłuchanie odbyło się w formie telekonferencji, bez bezpośredniej obecności przesłuchującego urzędnika w ośrodku, co jest elementem dodatkowo stresującym (cudzoziemcy boją się często, że ich zeznania zostaną wykorzystane w innych celach)<sup>33</sup>. W opisywanej sprawie cudzoziemiec posiadał dokumenty sporządzone przez niemieckich specjalistów (psychologów i psychiatrów), które potwierdzały, że był on poddany przemocy na terytorium kraju swojego pochodzenia. Dokumenty te cudzoziemiec przetłumaczył na język polski na własny koszt, by dowieść bez zbędnej zwłoki, iż jest osobą wymagającą szczególnych gwarancji proceduralnych, w tym przede wszystkim, że zgodnie z przepisami nie powinien podlegać detencji. Nie wpłynęło to jednak na podjęcie przez organy działań, do których były one zobligowane na mocy ustawy.

---

33 Zob. rozdział: „Przesłuchanie jako środek dowodowy w trakcie postępowania w sprawie o nadanie statusu uchodźcy” – Maja Łysienka.

Wyżej opisany przypadek ukazuje problem z identyfikacją grup wrażliwych nie tylko przez UdsC, ale też przez SG, która odpowiada za SOC i AC<sup>34</sup>. Jak wykazały monitoringi SOC i AC przeprowadzone przez HFPC i SIP w 2012 r.<sup>35</sup> oraz w 2014 r.<sup>36</sup>, identyfikacja osób wymagających szczególnej opieki jest prowadzona incydentalnie. Zaś jakość pomocy psychologicznej i psychiatrycznej dla cudzoziemców umieszczonych w ośrodkach jest nadal na niskim poziomie. Co prawda zakazane jest stosowanie detencji wobec cudzoziemców, dla których sytuacja ta rodziłaby możliwość pojawienia się niebezpieczeństwa dla ich życia lub zdrowia lub których stan psychofizyczny może uzasadniać domniemanie, że byli poddani przemocy<sup>37</sup>, ale wciąż brakuje szczegółowych regulacji odnoszących się do okoliczności i sposobu przeprowadzania badań celem potwierdzenia tych okoliczności na potrzeby pobytu w SOC lub AC. Przepisy dotyczące gwarancji proceduralnych w postępowaniu uchodźczym wydają się w tym zakresie niewystarczające. Braki te dotyczą przede wszystkim momentu samego umieszczenia w detencji, ponieważ przed skierowaniem przez SG wniosku do właściwego sądu o zastosowanie środka w postaci umieszczenia w SOC lub AC, a także przed samym rozpatrzeniem tego wniosku przez sąd, cudzoziemiec zazwyczaj nie jest poddawany szczegółowemu badaniu pod tym kątem. W opisanym przypadku stan psychiczny cudzoziemca nie został zbadany pod kątem uzasadnienia domniemanie, że był poddany przemocy przed jego umieszczeniem w SOC, pominięto także posiadaną przez cudzoziemca dokumentację medyczną w języku niemieckim, która potwierdzała tę okoliczność.

W innej sprawie prowadzonej przez HFPC cudzoziemka przebywająca w SOC wraz z małoletnimi dziećmi wskazywała, że była poddana przemocy ze strony swojego męża i przedstawiła na tę okoliczność stosowne dokumenty (w tym dokumentację psychiatryczną). Pomimo tego nie została ona zwolniona ze strzeżonego ośrodka. W sprawie tej cudzoziemka, reprezentowana przez prawnika HFPC, złożyła skargę do ETPC. W październiku 2014 r. sprawa została zakomunikowana przez ETPC polskiemu rządowi<sup>38</sup>.

Ponadto, w kilku prowadzonych przez HFPC sprawach zdarzały się sytuacje, gdy UdsC uznawał cudzoziemca za osobę wymagającą szczególnej troski (np. za osobę poddawaną przemocy lub niepełnosprawną) i przeprowadzał przesłuchanie statusowe w obecności psychologa lub wydawał decyzję o udziale-

34 Do 1 maja 2014 r. nazywane aresztami w celu wydalenia, stąd skrót ACW.

35 Raport „Migracja to nie zbrodnia” dostępny na stronie: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2012/12/HFPC\\_SIP\\_Migracja\\_to\\_nie\\_zbrodnia\\_grudzien\\_2012.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2012/12/HFPC_SIP_Migracja_to_nie_zbrodnia_grudzien_2012.pdf) [dostęp: 22 sierpnia 2014 r.].

36 Raport „Wciąż za kratami” dostępny na stronie: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/05/HFPC\\_SIP\\_raport\\_wciaz\\_za\\_kratami.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/05/HFPC_SIP_raport_wciaz_za_kratami.pdf) [dostęp: 22 sierpnia 2014 r.].

37 Art. 88 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie oraz art. 400 ustawy o cudzoziemcach oraz art. 406 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach.

38 Tekst komunikacji znajduje się na stronie: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-147898> [dostęp: 22 sierpnia 2014 r.].



niu zgody na pobyt tolerowany na tej podstawie. Natomiast w sprawie detencyjnej tego samego cudzoziemca SG nie uznawała, że jest on osobą wymagającą szczególnej troski, co powodowało dalszy jego pobyt w strzeżonym ośrodku. W kilku takich sprawach HFPC złożyła wnioski o zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku.

Praktyka pokazuje, że w przypadku umieszczenia takiego cudzoziemca w SOC proces jego zwolnienia jest długotrwały i nie zawsze możliwy. Zazwyczaj wymaga także wsparcia ze strony organizacji pozarządowych świadczących pomoc prawną cudzoziemcom.

Podstawą zwolnienia z detencji może być też stwierdzenie okoliczności unieumożliwiających jej stosowanie<sup>39</sup>, wciąż jednak katalog osób wymagających szczególnej opieki jest zbyt ograniczony i niedookreślony. Brakuje nie tylko przepisów regulujących identyfikację takich osób, ale także dobrych praktyk i utrwalonej linii orzeczniczej w tym zakresie. Tym samym, w celu poprawy sytuacji osób wymagających szczególnej opieki, potrzebne są szeroko zakrojone zmiany systemowe oraz stałe podnoszenie kwalifikacji nie tylko funkcjonariuszy SG, ale też lekarzy i personelu medycznego.

Innym ważnym zagadnieniem dotyczącym osób szczególnie wrażliwych jest zapewnienie im właściwej pomocy socjalnej. Pomoc ta, w tym zakwaterowanie i wsparcie finansowe dla osób, które złożyły wniosek o nadanie statusu uchodźcy, zapewniana jest przez Szefa UdsC. Wnioskodawcy są początkowo przyjmowani do ośrodka recepcyjnego, a następnie umieszczani w ośrodku pobytowym lub mogą wnioskować o możliwość zamieszkania poza ośrodkiem i otrzymać w tym celu wsparcie finansowe<sup>40</sup>. Czasami pojawia się jednak problem z przejazdem z miejsca złożenia wniosku o status do ośrodka recepcyjnego, który nie zawsze jest zapewniany.

Nie istnieją jednak szczegółowe regulacje dotyczące zakwaterowania cudzoziemców wymagających szczególnej opieki. Przepisy stanowią jedynie o tym, że w stosunku do cudzoziemca, którego badanie lekarskie potwierdziło, iż był poddany przemocy lub jest niepełnosprawny, czynności w postępowaniu w sprawie nadania statusu uchodźcy oraz związane z udzielaniem pomocy w ośrodku mogą być wykonywane przez osobę płci wskazanej przez cudzoziemca, która odbyła szkolenie przygotowujące do pracy z osobami poszkodowanymi na skutek przestępstwa lub poddanymi przemocy i z osobami niepełnosprawnymi; wsparcie takie nie jest jednak obligatoryjne<sup>41</sup>.

39 Art. 406 ust. 1 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach.

40 Zob. rozdział „Niezgodność zasad pomocy socjalnej zapewnianej osobom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE” – Jacek Biały.

41 Art. 69 ustawy o ochronie.



Jak wskazano powyżej, w ramach postępowania uchodźczego pewne gwarancje wobec konkretnych grup osób powinny zostać zachowane w sytuacji, gdy oświadczyły one, że są niepełnosprawne lub były poddane przemocy. Jednak praktyka pokazuje, że nie zawsze tak jest. Ponadto nie można mówić o istnieniu systemowego mechanizmu identyfikacji i oceny szczególnych potrzeb tych grup wnioskodawców. Tym bardziej nie można mówić o istnieniu mechanizmu identyfikacji i oceny potrzeb innych osób wymagających szczególnej opieki, bowiem przepisy regulują tę kwestię w sposób niewystarczający. Przepisy ustawy o ochronie dotyczą wyłącznie kwestii proceduralnych, tymczasem zgodnie z zaleceniami UNHCR katalog osób wymagających szczególnej opieki zawarty w ustawie powinien być znacznie szerszy, zarówno w przypadku wsparcia, jak i gwarancji proceduralnych<sup>42</sup>. Obecne przepisy ustawy o ochronie w kwestiach dotyczących gwarancji proceduralnych oraz warunków recepcyjnych dla osób wymagających szczególnej opieki nie są zgodne z Dyrektywą Recepcyjną oraz Dyrektywą Proceduralną. Zgodnie z Dyrektywą Recepcyjną państwa członkowskie powinny zapewnić odpowiednią ocenę stanu wnioskodawcy na potrzeby recepcyjne<sup>43</sup>. Jednocześnie katalog osób wymagających szczególnej opieki nie ogranicza się wyłącznie do osób niepełnosprawnych i poddawanych przemocy, ale również osób starszych, dzieci, ofiar handlu ludźmi, kobiet w ciąży, rodziców z małoletnimi dziećmi czy osób poważnie chorych<sup>44</sup>. Wreszcie Dyrektywa Proceduralna nie zawęża katalogu osób, którym należy przyznać specjalne gwarancje proceduralne, i definiuje tę grupę jako wnioskodawców, których „możliwość korzystania z praw i wywiązywania się z obowiązków przewidzianych w dyrektywie jest ograniczona ze względu na [ich] sytuację”<sup>45</sup>.

Konieczność szeroko zakrojonych zmian systemowych, o których wspomniano powyżej, jest niezbędna i powinna polegać przede wszystkim na zmianie ustawy o ochronie, poszerzeniu katalogu grup wymagających szczególnej opieki oraz uwzględnieniu specyficznych potrzeb każdej z tych grup.

---

42 Raport UNHCR „Response to Vulnerability in Asylum”, s. 51; dostępny na stronie: <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/pdf/co-robimy/pomoc-szczegolnie-potrzebujacym/response-to-vulnerability-in-asylum-raport-2013.html> [dostęp: 22 sierpnia 2014 r.].

43 Art. 22 Dyrektywy Recepcyjnej (2013/33/EU).

44 Art. 21 Dyrektywy Recepcyjnej (2013/33/EU).

45 Art. 2(d) Dyrektywy Proceduralnej (2013/32/EU).



## Niektóre problemy związane z przeprowadzaniem i oceną dowodów w postępowaniu uchodźczym

### »»» Karolina Rusiłowicz

Jednym z podstawowych faktów w postępowaniu uchodźczym, który organ jest zobowiązany ustalić, jest kraj pochodzenia cudzoziemca ubiegającego się o nadanie statusu uchodźcy. Jest to konieczne, aby po wyrażeniu przez cudzoziemca obawy przed prześladowaniem sprawdzić, czy jest ona uzasadniona obiektywnymi okolicznościami. W tym celu organ zbiera informacje o danym kraju i rozpatruje indywidualną sprawę cudzoziemca w ich kontekście. Często się zdarza, że cudzoziemcy przyjeżdżający do Polski w celu ubiegania się o ochronę międzynarodową nie posiadają paszportu, a organ dysponuje jedynie oświadczeniem wnioskodawcy w tym zakresie i dąży do jego weryfikacji. W toku realizacji projektu prawnicy HFPC prowadzili sprawę uchodźczą, w której Szef UdsC dokonał ustalenia kraju pochodzenia wnioskodawcy, opierając się na opinii biegłego na temat kraju pochodzenia wnioskodawcy, opracowanej na podstawie pionierskiej metody. Polega ona na analizie językowej i ocenie znajomości topografii regionu, którą wykonują eksperci szwedzkiej firmy Verified AB na zlecenie Szefa UdsC<sup>46</sup>.

Cudzoziemka pochodząca z Darfuru w Sudanie, reprezentowana przez prawnika HFPC, nie posiadała dokumentu podróży ani żadnego innego dokumentu tożsamości. Oprócz przeprowadzenia przesłuchania, w ramach którego część pytań dotyczyła informacji o kraju pochodzenia, organ zarządził również przeprowadzenie analizy językowej i oceny znajomości topografii regionu, aby zweryfikować deklaracje cudzoziemki. Rozmowa cudzoziemki z ekspertami odbyła się przez telefon. Cudzoziemka posługiwała się znanymi jej językami (angielski, suahili). W części dotyczącej topografii regionu cudzoziemkę pytano o miejsce zamieszkania, a także – wbrew oczekiwaniom cudzoziemki i jej pełnomocnika

<sup>46</sup> Obecnie testy są zlecane holenderskiemu urzędowi migracyjnemu, umowa została podpisana w lutym 2014 r.

– o szczegóły jej traumatycznej przeszłości (m.in. poruszony został wątek uprawiania przez nią prostytucji w celu utrzymania się w kraju pochodzenia, kiedy to najprawdopodobniej cudzoziemka została zakażona wirusem HIV), które zostały już przedstawione w czasie przesłuchania przez polskiego urzędnika. Analiza wywołała zatem u cudzoziemki dodatkowy stres.

Ostatecznie z wielostronicowego raportu przedstawionego przez firmę w języku angielskim, który następnie został przetłumaczony na język polski, wynikało, że cudzoziemka posługuje się odmianą języka angielskiego, która jest „raczej niespójna” z odmianą angielskiego popularną w deklarowanym przez nią kraju pochodzenia, czyli Sudanie. Język suahili, którym posługuje się cudzoziemka, został uznany za „raczej zgodny” z tanzańską, a nie sudańską odmianą suahili. Zewnętrzna firma ekspercka stwierdziła ponadto, że cudzoziemka nie zna topografii regionu, w którym, zgodnie z deklaracją, mieszkała. Proszona o wymienienie miast regionu, wskazała oprócz miast znajdujących się w Sudanie także miasta położone w Czadzie.

Na tej podstawie Szef UdsC wykluczył pochodzenie cudzoziemki z Sudanu, przyjmując, że jej krajem pochodzenia jest Kenia lub Tanzania. Tym samym odmówił udzielenia jej ochrony i postanowił o wydaleniu. W efekcie przygotowanego przez prawnika HFPC odwołania RdsU uchylili zaskarżoną decyzję w części i udzieliła cudzoziemce ochronę uzupełniającą. Organ II instancji przychylił się do zarzutów zawartych w odwołaniu, w którym stwierdzono, że brak jest wystarczających podstaw do zakwestionowania, jakoby cudzoziemka pochodziła z Sudanu. Rada uznała, że wyniki analizy językowej powinny być oceniane w kontekście całości zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz z uwzględnieniem zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść cudzoziemca. Organ I instancji zupełnie pominął podnoszony kilkakrotnie przez cudzoziemkę fakt wychowania przez tanzańską rodzinę od wczesnych lat życia, a następnie zamieszkiwania w ośrodku prowadzonym przez misjonarzy, gdzie przebywały osoby o różnym pochodzeniu. Tłumaczyło to posługiwanie się przez cudzoziemkę językiem wskazującym na tanzańskie pochodzenie i nie mogło uzasadniać zakwestionowania jej pochodzenia z Sudanu. Co więcej, Rada podkreśliła, że wymienienie przez cudzoziemkę miast leżących zarówno w Sudanie, jak i Czadzie nie może być interpretowane na jej niekorzyść, ponieważ zeznawała ona, że zamieszkiwała część Sudanu graniczącą z Czadem – należy uwzględnić zatem specyfikę granic państw afrykańskich, a także brak wykształcenia wnioskodawczyni. Organ II instancji uznał nawet, że „pewne nieścisłości o charakterze szczegółowym nadają wręcz tym zeznaniom rys prawdziwości. Jest to ewidentne, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę, że cudzoziemka jest osobą prostą i nie posiada żadnego wykształcenia”.

Analiza dokonana przez firmę Verified AB stanowiła opinię biegłego w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym i jako taka była tylko jednym z dowodów w sprawie. Szef UdsC potraktował ją natomiast jako dowód decy-

dujący i rozstrzygający wszelkie wątpliwości, nie biorąc pod uwagę twierdzeń cudzoziemki, które były spójne i niezienne przez cały czas długotrwałego postępowania. Dowód w postaci opinii biegłego, zwłaszcza że zawiera tak niejednoznaczne konstatacje, nie może mieć pierwszeństwa przed zeznaniami cudzoziemca. Wydaje się, że zasadność wykonywania podobnych ekspertyz, zapewne kosztownych, powinna zostać ponownie przeanalizowana.

Kolejnym typem spraw, w których HFPC zauważyła problemy związane z przeprowadzaniem i oceną dowodów i w których postępowanie dowodowe jest szczególnie skomplikowane, były sprawy związane z określaniem orientacji seksualnej cudzoziemca ubiegającego się o nadanie statusu uchodźcy.

Prześladowanie w związku z określoną orientacją seksualną stanowi jedną z przesłanek nadania statusu uchodźcy. Jeśli w kraju pochodzenia wnioskodawcy za czyn homoseksualny grozi kara pozbawienia wolności, wówczas wnioskodawcy powinna zostać udzielona ochrona<sup>47</sup>. Dlatego w takich postępowaniach odpowiednie organy uznają, że kluczową sprawą jest określenie orientacji seksualnej cudzoziemca, a konkretnie sprawdzenie, czy rzeczywiście jego/jej orientacja seksualna jest taka, jaką deklaruje.

Prawnicy HFPC prowadzili sprawę, w której organy I i II instancji zasadniczo odmiennie oceniły kwestię deklarowanej orientacji seksualnej obywatela Ugandy. Szef UdsC wezwał cudzoziemca do przedstawienia zaświadczenia od seksuologa potwierdzającego jego orientację homoseksualną. Ugandyjczyk uzyskał takie zaświadczenie i złożył je do akt postępowania. W związku z tym organ I instancji uznał za udowodnioną okoliczność posiadania przez cudzoziemca orientacji homoseksualnej, jednak odmówił mu ochrony ze względu na to, że, zdaniem organu, homoseksualistom w Ugandzie nie grozi prześladowanie ani ryzyko odniesienia poważnej krzywdy.

RdsU natomiast, rozpatrując odwołanie cudzoziemca, stwierdziła, że sytuacja osób o orientacji homoseksualnej – czy szerzej: LGBTI – jest na tyle zła, że samo posiadanie orientacji homoseksualnej narażałoby obywatela tego kraju na prześladowanie. Jednakże Rada podważyła ustalenia Szefa UdsC w kwestii oceny deklaracji cudzoziemca o jego orientacji seksualnej. Organ odwoławczy podniósł, że zaświadczenie lekarza nie jest dowodem w tym zakresie, a w skutek niespójnych i niewiarygodnych zeznań nie można dać wiary również oświadczeniom cudzoziemca dotyczącym jego przynależności do grupy LGBTI. W związku z tym Rada stwierdziła, że cudzoziemiec nie spełnia przesłanek do udzielenia mu jakiegokolwiek z form ochrony. W rezultacie wniesienia skargi na tę decyzję, WSA w Warszawie<sup>48</sup> uchylił decyzję organu II instancji, powołując się głównie na to, że organ odwoławczy nie posiada uprawnień do kwestionowania opinii lekarza specjalisty.

47 Wyrok TSUE z 7 dnia listopada 2013 r. w sprawach połączonych C-199/12 oraz C-201/12, X, Y i Z.

48 Wyrok z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt V Sa/Wa 1048/12.

Chociaż argumentacja zawarta w decyzji organu II instancji doprowadziła do odmowy nadania statusu uchodźcy cudzoziemcowi, należy się zgodzić z zawartym w decyzji RdsU stwierdzeniem, że żądanie przedstawienia zaświadczenia lekarskiego na okoliczność posiadania orientacji homoseksualnej jest niezalecane. Praktyka ta krytykowana jest przez ekspertów z wielu względów, w tym także z powodu ryzyka naruszenia art. 3 oraz art. 8 EKPC. Uważa się, że ustalenie orientacji seksualnej czy tożsamości płciowej jest kwestią świadomości osoby, której dotyczy, a nie zagadnieniem medycznym. Takie wnioski płyną z badań przeprowadzonych w ramach międzynarodowego projektu organizacji COC Netherlands i Vrije Universiteit w Amsterdamie, które zostały opublikowane we wrześniu 2011 r. w raporcie „Ucieczka przed homofobią”<sup>49</sup>. W raporcie jako dobrą praktykę wskazuje się metodę samoidentyfikacji w procesie ustalania orientacji seksualnej czy tożsamości płciowej wnioskodawcy. W przywoływanym w raporcie wyroku Refugee Appeals Tribunal w Irlandii podkreślono dodatkowo, że drugorzędne ustalenia co do wiarygodności wnioskodawcy nie mogą przesądzać o ustaleniach zasadniczych, tzn. dotyczących orientacji seksualnej i tożsamości płciowej wnioskodawcy oraz jego uzasadnionej obawy przed prześladowaniem.

Dodatkowe światło na tę kwestię skierowała opinia rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości z 17 lipca 2014 r. w sprawach połączonych C-148/13, C-149/13 i C-150/13 (A, B i C), w której wyraźnie skrytykowano praktyki takie jak: przeprowadzanie badań lekarskich, wykonywanie quasi-medycznych testów i zadawanie pytań silnie ingerujących w prywatność lub dotyczących życia seksualnego wnioskodawcy oraz przyjmowanie bezpośrednich dowodów przedstawiających wnioskodawcę podczas wykonywania czynności seksualnych. Rzecznik generalny uznaje je za sprzeczne z prawem do integralności cielesnej i prawem do poszanowania życia prywatnego, określonymi w Karcie Praw Podstawowych<sup>50</sup> (odpowiednio art. 3 i art. 7). Zdaniem Rzecznika wykluczone jest także zadawanie przez właściwy organ ogólnych pytań, opartych na stereotypowym wizerunku osób homoseksualnych.

Sprawy z zakresu ochrony międzynarodowej dotyczące osób z grupy LGBTI są w Polsce wciąż nowe, co znajduje odzwierciedlenie w dostępnych danych statystycznych – w latach 2006–2010 wnioski o nadanie statusu uchodźcy na podstawie przynależności do grupy LGBTI złożyło w Polsce tylko 10 osób<sup>51</sup>. Ochrona międzynarodowa w postaci nadania statusu uchodźcy została udzielona tylko jednemu cudzoziemcowi – osobie transseksualnej. Oznacza to, że być może polskie organy nie przywiązują należytej wagi twierdzeniom wnioskodawcy i jego deklaracji w przedmiocie orientacji homoseksualnej, a kon-

49 Sabin Jansen i Thomas Spijkerboer, raport „Ucieczka przed homofobią”, Amsterdam 2011, dostępny na stronie: <http://www.ptpa.org.pl/public/files/RAPORT%20UCIEKAJ%20C4%84C%20PRZED%20HOMOFOBIA%20C4%84.pdf> [dostęp: 10 października 2014 r.].

50 Odpowiednio art. 3 i art. 7 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

51 Pismo z dnia 26 listopada 2010 r., nr DPU-D-420-1456/10/AMay; UdsC nie posiada informacji, na których podstawie cudzoziemcy ubiegają się o nadanie statusu uchodźcy.

centrują się na jej weryfikacji, której próby często okazują się zawodne lub też niezgodne z podstawowymi prawami człowieka.

Prawnicy HFPC zidentyfikowali także problematyczną praktykę związaną z postępowaniem dowodowym w sprawach o nadanie statusu uchodźcy w Polsce, dotyczącą wypożyczania akt postępowania odwoławczego. Polega ona na tym, że po uchyleniu decyzji Szefa UdsC, RdsU nie przekazywała akt sprawy organowi I instancji, lecz „wypożyczała” je w celu służbowego wykorzystania na wnioski tego organu i prosiła o ich zwrot po wykorzystaniu. Następnie pracownik UdsC sporządzał notatkę służbową, w której informował, że zapoznał się z aktami postępowania Rady, i sporządzał wykaz dokumentów, które skopiował i włączył do akt postępowania prowadzonego przed Szefem UdsC.

W opinii HFPC opisana praktyka nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Stwarza ona ryzyko naruszenia podstawowych zasad postępowania administracyjnego. Wynika z nich m.in., że organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy<sup>52</sup>. Wypożyczając tylko niektóre dokumenty i inne dowody z akt sprawy, organ dokonuje preselekcji materiału dowodowego, na podstawie którego będzie podejmował rozstrzygnięcie. Wzbudza to uzasadnione wątpliwości w zakresie spełnienia wymogów stawianych uzasadnieniu decyzji, w tym wskazania dowodów, na których organ się oparł w momencie podejmowania decyzji. Kompletność materiału dowodowego w momencie rozstrzygania sprawy jest także istotna z punktu widzenia interesu strony. Powyższe uwagi nabierają szczególnego znaczenia w sytuacji zmiany osoby prowadzącej dane postępowanie, co także często ma miejsce w UdsC. Wówczas kolejny pracownik dokonuje oceny tylko tych dowodów, które otrzymał po wstępnej selekcji przeprowadzonej przez innego pracownika, a nie na podstawie całokształtu zebranego materiału dowodowego w sprawie.

Pełnomocnik, podczas przeglądania akt sprawy w UdsC 18 stycznia 2012 r. nie odnalazła w materiale dowodowym kilku dokumentów, które zostały złożone do akt sprawy przed RdsU. Były to list świadka i potwierdzenie posiadania przez tego świadka statusu uchodźcy w Stanach Zjednoczonych, które zostały złożone w stanie nienaruszonym, a następnie uległy zniszczeniu przez przerwanie. Brakowało także oświadczenia pełnomocnika na temat okoliczności odnalezienia w materiale dowodowym tych dokumentów w stanie niekompletnym.

Zarówno list świadka, jak i potwierdzenie posiadania przez niego statusu uchodźcy w Stanach Zjednoczonych należy uznać za dokumenty mające znaczenie dla sprawy. Po interwencji pełnomocnika akta UdsC zostały uzupełnione, a klientowi ostatecznie nadano status uchodźcy w Polsce. Z wymiany korespondencji w tej sprawie z Przewodniczącą RdsU wynika, że praktyka wypożyczenia akt w sytuacji uchylenia decyzji organu I instancji ma charakter incydentalny i nie stwierdzono braku w zwracanych dokumentach<sup>53</sup>.

52 Zgodnie z art. 7, art. 77, art. 80 k.p.a.

53 List Przewodniczącej RdsU do HFPC z 19 czerwca 2012 r., nr DSWRU-0315-8(5)12.



## Czas trwania postępowań uchodźczych

### »»» Marta Górczyńska, Daniel Witko

Z codziennej praktyki HFPC wynika, że w wielu przypadkach postępowania uchodźcze prowadzone są w sposób przewlekły. Co do zasady wydanie decyzji w przedmiocie nadania statusu uchodźcy powinno nastąpić w terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku<sup>54</sup>. Do spraw niezłatwionych w tym terminie stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a, które m.in. nakazują organowi wskazanie przyczyn zwłoki i wyznaczenie nowego terminu załatwienia sprawy.

W sprawach, którymi zajmowała się HFPC w raportowanym okresie, Szef UdsC stosunkowo często korzystał z możliwości przedłużenia terminu załatwienia sprawy, wskazując zazwyczaj na konieczność rozpatrzenia materiału dowodowego lub przeprowadzenia dodatkowych wyjaśnień w sprawie. W rezultacie kilkakrotne przedłużanie terminu załatwienia sprawy o kolejne sześć miesięcy powodowało, że postępowania uchodźcze trwały nawet trzy–cztery lata w I instancji. Analiza akt spraw tych cudzoziemców przez prawników HFPC prowadziła często do wniosku, że przedłużanie terminu załatwienia sprawy nie znajdowało uzasadnienia, zaś działania podejmowane w tym czasie przez organ nie zmierzały do szybkiego zakończenia rozpatrywanej sprawy.

Warto podkreślić, że obowiązek szybkiego załatwienia sprawy wynika wprost z art. 12 k.p.a. Szybkość postępowania administracyjnego stanowi realizację zasady praworządności i sprzyja pewności w stosunkach społecznych. Co więcej, przewlekłe prowadzenie postępowania nie tylko narusza prawo krajowe, ale także wspólnotowe. Art. 41 Karty Praw Podstawowych gwarantuje bowiem każdej osobie prawo do dobrej administracji, które obejmuje m.in. załatwienie sprawy w rozsądnym terminie.

<sup>54</sup> Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie.



W tym miejscu można wskazać na jedną ze spraw, którą zajmowała się HFPC w raportowanym okresie. W prowadzonej od czterech lat sprawie o nadanie statusu uchodźcy obywatelowi Kamerunu prawnik HFPC przygotował cudzoziemcowi zażalenie na niezafatwienie sprawy w terminie do organu wyższej instancji. W zażaleniu zarzucono organowi I instancji nieuzasadnione dwięciokrotne przedłużanie terminu zafatwienia sprawy, podejmowanie jedynie pozornych działań w tym czasie, a także wskazano okresy całkowitej bezczynności organu. Rada uznała wniesione zażalenie za niezasadne, podnosząc, że ostatnio wyznaczony przez organ I instancji sześciomiesięczny termin zafatwienia sprawy jeszcze nie upłynął. Rada wskazała ponadto, że wpływ na długość przedmiotowego postępowania miały także, niezależne od organu, zmiany referenta, który każdorazowo musiał zapoznawać się z aktami sprawy.

Postanowienie RdsU zostało zaskarżone do WSA w Warszawie. W skardze na przewlekłość postępowania przygotowanej przez prawnika HFPC podniesiono, że argumenty Rady, na podstawie których uznała ona zażalenie za niezasadne, są nietrafione. Nie można uznać, że zmiana referenta sprawy jest kwestią niezależną od organu i może usprawiedliwiać przewlekłe prowadzenie postępowania. W opinii HFPC niezasadne jest także uznanie zażalenia za nieuzasadnione z tego względu, że kolejny wyznaczony przez organ termin jeszcze nie upłynął. WSA przychylił się do stanowiska zaprezentowanego w skardze, stwierdzając, że przewlekłe prowadzenie postępowania w przedmiocie nadania skarżącemu cudzoziemcowi statusu uchodźcy miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa<sup>55</sup>. W uzasadnieniu wyroku WSA podkreślił, że dla stwierdzenia bezczynności organu nie ma znaczenia, czy bezczynność ta spowodowana została zawinioną, czy też niezawinioną opieszałością organu w podjęciu decyzji. Okoliczności, jakie spowodowały zwłokę organu, oraz stopień przekroczenia terminów mają natomiast znaczenie dla oceny, czy stwierdzona bezczynność miała charakter rażącego naruszenia prawa, co zostało stwierdzone przez WSA w przedmiotowej sprawie.

Za nieprawidłowe WSA uznał w niniejszej sprawie przesłuchanie cudzoziemca dopiero po sześciu miesiącach od dnia złożenia wniosku, zobowiązanie go przez organ do złożenia oryginałów dokumentów dopiero po siedmiu miesiącach od przedstawienia ich kopii, a także dołączenie do akt sprawy informacji z Wydziału Informacji o Krajach Pochodzenia UdsC dopiero po trzech latach od rozpoczęcia postępowania. Z tego powodu WSA z urzędu wymierzył Szeфовi UdsC grzywnę w wysokości 500 zł<sup>56</sup>.

---

55 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SAB/Wa 187/13.

56 Na podstawie art. 149 par. 2 w zw. z art. 154 par. 6 p.p.s.a.



Mimo że zdarzają się postępowania uchodźcze, w których uczestnik skarży się na bezczynność czy też przewlekłość prowadzonego postępowania, równoległe pojawia się problem postępowań, w których decyzje wydawane są niezwykle szybko. Problem ten dotyczy przede wszystkim postępowań uchodźczych prowadzonych wobec cudzoziemców, którzy umieszczeni zostali w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców lub areszcie w celu wydalenia. HFPC stale analizuje również postępowania prowadzone wobec osób ubiegających się o status uchodźcy, a przebywających w SOC i ACW, pod kątem jakości postępowania i zapewnienia wszelkich gwarancji proceduralnych. Przeważnie są to osoby, które otrzymały decyzje negatywne w tym postępowaniu.

W przypadku postępowań toczących się wobec cudzoziemców przebywających w SOC lub ACW zdarza się, że SG odpowiedzialna za pobyt cudzoziemca w SOC lub ACW oraz za wykonanie wydanej wobec cudzoziemca decyzji o zobowiązaniu do powrotu<sup>57</sup> wnioskuje do organu prowadzącego postępowanie – UdsC bądź RdsU – na etapie postępowania odwoławczego o „priorytetowe potraktowanie sprawy danego cudzoziemca”.

Zgodnie ze stanowiskiem SG takie działania mają na celu dobro cudzoziemca, bowiem przyspieszenie procedury uchodźczej wpływa na skrócenie okresu jego przebywania w detencji.

Taki nieformalny tryb przyspieszenia procedury w sprawie nadania statusu uchodźcy, przez wpływ SG na organy prowadzące postępowanie, może jednak skutkować niższym standardem tego postępowania, np. pobieżnością analizy zebranego w sprawie materiału dowodowego, a tym samym stanowi zagrożenie dla gwarancji proceduralnych zapewnianych w ramach tego postępowania.

Opisany wyżej przypadek cudzoziemca, który mimo że informował UdsC, iż jest ofiarą przemocy, nie został zwolniony z SOC, a którego przesłuchanie odbyło się bez obecności psychologa i bez bezpośredniego udziału osoby przesłuchującej, lecz w formie telekonferencji<sup>58</sup>, także ilustruje omawiany problem<sup>59</sup>. Postępowanie uchodźcze prowadzone w tej sprawie przez organy obu instancji zakończyło się niezwykle szybko – po jego wznowieniu, po powrocie cudzoziemca do Polski w ramach procedury dublińskiej 12 grudnia 2013 r., UdsC już 17 stycznia 2014 r. wydał decyzję o odmowie objęcia cudzoziemca ochroną międzynarodową i o wydaleniu. Od decyzji tej cudzoziemiec złożył odwołanie do RdsU, która już 11 lutego 2014 r. zdecydowała, by utrzymać

57 Przed 1 maja 2014 r. także decyzji o wydaleniu, które były wydawane w decyzji o odmowie nadania cudzoziemcowi statusu uchodźcy, odmowie udzielenia ochrony uzupełniającej i odmowie udzielenia zgody na pobyt tolerowany.

58 Zob. rozdział „Brak identyfikacji, gwarancji proceduralnych i odpowiednich warunków recepcyjnych dla osób wymagających szczególnej opieki” – Daniel Witko, Karolina Rusiłowicz

59 Ibidem.

decyzję UdsC w mocy. Zarówno na etapie I, jak i II instancji SG kierowała do organów prośby o potraktowanie sprawy jako priorytetowej. W tym przypadku cudzoziemiec otrzymał ostateczną decyzję RdsU o odmowie udzielenia statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej i pobytu tolerowanego oraz o wydaleniu w piątek 14 lutego 2014 r., a w trakcie weekendu został wydalony na terytorium kraju pochodzenia. Tym samym nie tylko pojawiły się wątpliwości co do rzetelności postępowania, ale także cudzoziemiec został pobawiony możliwości zbadania sprawy przez sąd przez złożenie skargi na ostateczną decyzję organu administracji<sup>60</sup>.

Warto w tym momencie zaznaczyć, że wskutek nowelizacji ustawy o ochronie<sup>61</sup>, po 1 maja 2014 r. SG, która zatrzymała cudzoziemca, może nie umieszczać go w strzeżonym ośrodku, zobowiązując go jednocześnie do zgłaszania się w określonych odstępach czasu do organu wskazanego w postanowieniu, do wpłaty zabezpieczenia pieniężnego lub do zamieszkiwania w wyznaczonym miejscu<sup>62</sup>. Ponadto wydaje się prawnie dopuszczalne zwolnienie z SOC cudzoziemca ubiegającego się o nadanie statusu uchodźcy na podstawie ustawy o cudzoziemcach<sup>63</sup> i jednoczesne zastosowanie wobec niego alternatywy dla detencji<sup>64</sup>.

---

60 Zob. rozdział „Prawo cudzoziemców do sądu” – Marta Górczyńska.

61 Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2013 r. poz. 1650), zmieniająca ustawę o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

62 Art. 88a ustawy o ochronie.

63 Art. 406 ust. 5 pkt 2 w zw. z art. 406 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach.

64 Art. 398 ust. 2 i 3 ustawy o cudzoziemcach.



# Zakaz wjazdu orzekany w decyzjach uchodźczych bez podstawy prawnej

## »»» Daniel Witko

W skutek nowelizacji w 2012 r. ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. zmianie uległy m.in. regulacje dotyczące orzekania o wydaleniu cudzoziemca z Polski<sup>65</sup>. Zgodnie ze zmienionymi przepisami w decyzji o wydaleniu należy także orzec zakaz ponownego wjazdu do Polski lub do Polski i państw obszaru Schengen (dalej: zakaz wjazdu) i określić okres tego zakazu<sup>66</sup>.

Zmiana treści tego przepisu wpłynęła również na zmianę praktyki orzeczniczej Szefa UdsC w sprawach uchodźczych, bowiem po nowelizacji organ ten w decyzjach o odmowie nadania statusu uchodźcy, odmowie udzielenia ochrony uzupełniającej i wydaleniu cudzoziemca wobec stwierdzenia, że nie zachodzą okoliczności uzasadniające udzielenie mu zgody na pobyt tolerowany, zaczął orzekać o zakazie wjazdu, określając sześciomiesięczny termin tego zakazu.

Rozstrzygając o zakazie wjazdu, Szef UdsC powoływał się na przepis ustawy o ochronie<sup>67</sup>, zgodnie z którym do postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy, w części dotyczącej orzeczenia o wydaleniu, stosuje się przepisy ustawy o cudzoziemcach.

Przytoczony przepis wskazywał jednak, że odesłanie zawarte w ustawie o ochronie dotyczy przepisów proceduralnych odnoszących się do samego przebiegu postępowania, ale nie wskazywał na możliwość stosowania przepisów o charakterze materialnym ustawy o cudzoziemcach. Tym samym wystę-

65 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 100 poz. 589).

66 Art. 90 ust. 1 pkt 4 Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach w brzmieniu z dnia 12 czerwca 2012 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 264 poz. 1573 ze zm.).

67 Art. 48 ust. 2 Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP w brzmieniu z dnia 12 czerwca 2012 r. zgodnym z Dz.U. z 2012 r. poz. 680.

pujący problem okazał się problemem systemowym, a stosowanie przez Szefa UdsC wykładni rozszerzającej należało uznać za niedopuszczalne i niezgodne z brzmieniem przepisu.

Takie też stanowisko HFPC przedstawiła w piśmie skierowanym w sierpniu 2013 r. do Szefa UdsC, w którym wносиła o zajęcie stanowiska w sprawie oraz o podjęcie działań mających na celu odejście od nieprawidłowej praktyki orzekania o zakazie ponownego wjazdu do Polski w decyzjach o odmowie udzielenia ochrony międzynarodowej<sup>68</sup>. Jednocześnie w piśmie wyraźnie podkreślono, że orzekanie o zakazie wjazdu w decyzjach o odmowie udzielania ochrony międzynarodowej następowało bez podstawy prawnej, co stanowiło naruszenie przepisów Konstytucji RP<sup>69</sup> oraz k.p.a.<sup>70</sup>, które stanowią o tym, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Ponadto w piśmie wskazano, że z orzecznictwa organu II instancji (RdsU) wynikało, iż podzielała ona wyrażoną przez HFPC opinię i w wydawanych decyzjach systematycznie uchylała nałożony przez Szefa UdsC zakaz wjazdu.

W odpowiedzi na pismo HFPC Szef UdsC jeszcze w sierpniu 2013 r. przedstawił w tej sprawie swoje wyczerpujące stanowisko, w którym uzasadniano zgodność z prawem błędnego – zdaniem HFPC – działania<sup>71</sup>. Jednak już z końcem września 2013 r. HFPC otrzymała kolejne pismo Szefa UdsC w tej sprawie, w którym organ stwierdził, że w wyniku ponownej analizy zagadnienia poruszonego w piśmie HFPC podjął decyzję o zmianie linii orzeczniczej na spójną z orzecznictwem RdsU i zgodną ze stanowiskiem HFPC<sup>72</sup>.

Mimo zmiany praktyki orzeczniczej przez UdsC, w listopadzie 2013 r. HFPC wraz z SIP ponownie zabrały głos w sprawie, postulując o dokonanie przeglądu zakończonych postępowań administracyjnych w sprawach nadania statusu uchodźcy, w których orzeczono o zakazie ponownego wjazdu<sup>73</sup>. W piśmie do Szefa UdsC organizacje pozarządowe powołały się na konstytucyjną zasadę równości wobec prawa<sup>74</sup> i przywołując przy tym wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>75</sup>, zwróciły się do Szefa UdsC o uchylenie z urzędu poprzednio wydanych decyzji w części dotyczącej zakazu wjazdu. Z uwagi na brak odpo-

68 Wystąpienie HFPC do UdsC z 2 dnia sierpnia 2013 r. dostępne na stronie: <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/files/2013/08/RP-zakaz-wjazdu.pdf> [dostęp: 22 sierpnia 2014 r.].

69 Art. 7 Konstytucji RP.

70 Art. 6 k.p.a.

71 Pismo UdsC do HFPC z dnia 19 sierpnia 2013 r. dostępne na stronie: <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/files/2013/08/zakaz-wjazdu-odpowied%C5%BA-udsc.pdf> [dostęp: 22 sierpnia 2014 r.].

72 Pismo UdsC do HFPC z dnia 27 września 2013 r. dostępne na stronie: <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/files/2013/08/Odp-Szef-Udsc-zakaz-wjazdu-1.pdf> [dostęp: 22 sierpnia 2014 r.].

73 Wystąpienie HFPC i SIP do UdsC z dnia 6 listopada 2013 r. dostępne na stronie: <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/files/2013/08/List-do-szefa-Udsc-1.pdf> [dostęp: 22 sierpnia 2014 r.].

74 Art. 32 Konstytucji RP.

75 Wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 468/11.

wiedzi ze strony organu prośba o ustosunkowanie się do zagadnienia została ponowiona w styczniu 2014 r. W rezultacie w piśmie z lutego 2014 r., Szef UdsC poinformował, że decyzje uchodźcze w części dotyczącej zakazu wjazdu zostały wyeliminowane z obiegu prawnego – z urzędu stwierdzona została nieważność tej części decyzji.

Jednocześnie HFPC wciąż otrzymuje sygnały od części cudzoziemców, którzy otrzymali decyzje o odmowie ochrony w tym okresie, że ich dane, mimo deklaracji urzędu o wyeliminowaniu decyzji z obrotu prawnego, widnieją w Systemie Informacyjnym Schengen.



# Prawo cudzoziemców do sądu<sup>76</sup>

## »»» Marta Górczyńska

Każda osoba przebywająca w Polsce (także cudzoziemiec)<sup>77</sup> ma zagwarantowane konstytucyjne prawo do sądowej kontroli wydanej w jego sprawie decyzji administracyjnej, także do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym i do wydania wyroku w sprawie. Sądowej kontroli podlega także decyzja o odmowie nadania statusu uchodźcy i innych form ochrony, w której – zgodnie z przepisami obowiązującymi przed 1 maja 2014 r. – orzeka się o wydaleniu. Wniesienie skargi do sądu administracyjnego co do zasady nie ma skutku suspensywnego, czyli nie wstrzymuje wykonania decyzji. W przypadku negatywnie rozpatrzonych spraw uchodźczych oznacza to, że cudzoziemiec może być wydalony, zanim jego sprawę rozpozna sąd.

HFPC wielokrotnie spotkała się z takimi przypadkami w raportowanym okresie. Decyzje o odmowie nadania statusu uchodźcy i innych form ochrony, w których orzeczono o wydaleniu, często były realizowane wkrótce po wydaleniu cudzoziemców, co faktycznie pozbawiało ich możliwości nawet samego złożenia skargi do sądu, a jeśli ją złożyli, nie doczekiwali jej rozpatrzenia. W szczególności problem ten dotyczył cudzoziemców umieszczonych w strzeżonych ośrodkach i aresztach w celu wydalenia, których deportacja organizowana i wykonywana była często krótko po wydaniu ostatecznej decyzji w sprawie, a więc jeszcze przed upływem terminu na wniesienie skargi do sądu<sup>78</sup>. Należy w tym miejscu podkreślić, że wykonanie decyzji o wydaleniu, zwłaszcza w stosunku do cudzoziemców ubiegających się o objęcie ich w Polsce ochroną międzynarodową, łączy się ze szczególnym niebezpieczeństwem naruszenia ich praw w przypadku wydania błędnej decyzji organów administracji.

76 Problematyka dostępu cudzoziemców do sądu opisana w niniejszym rozdziale dotyczy stanu prawnego sprzed 1 maja 2014 r., który obowiązywał na mocy przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

77 Na mocy art. 45 Konstytucji RP.

78 Wystąpienie HFPC i SIP do Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 30 listopada 2012 r. dostępne na stronie: <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/files/2012/12/pismo-do-SG-wydalenia-przed-wyrokiem-sadu.pdf> [dostęp: 15 października 2014 r.].

W prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi istnieje mechanizm pozwalający na pełniejszą ochronę praw skarżącego w kontekście możliwości wykonania decyzji przed rozpatrzeniem sprawy przez sąd. WSA może na wniosek wnoszącego skargę wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części skarżonej decyzji<sup>79</sup>. Cudzoziemcy, wobec których została wydana decyzja o odmowie nadania statusu uchodźcy i innych form ochrony oraz o wydaleniu, często wraz ze skargą składali wnioski o wstrzymanie wykonania tejże decyzji do czasu rozpoznania ich sprawy przez sąd.

Z praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych wynika, że wnioski o wstrzymanie wykonania decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy i innych form ochrony, zawierającej orzeczenie o wydaleniu, były co do zasady rozpatrywane pozytywnie. Sądy administracyjne stoją bowiem na stanowisku, że przymusowe opuszczenie Polski przez skarżącego cudzoziemca uniemożliwiłoby mu skorzystanie w pełnym zakresie z prawa do sądu, a nadto, w razie uwzględnienia skargi, nie byłoby już możliwe udzielenie mu konwencyjnej ochrony międzynarodowej<sup>80</sup>. Problem polega na tym, że wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji w sprawach uchodźczych trwało kilka tygodni lub nawet miesiący. W tym czasie cudzoziemiec nie był chroniony przed wydaleniem.

Wydalenia cudzoziemców przed złożeniem skargi lub rozpatrzeniem ich sprawy przez sąd stwarzały potencjalne ryzyko naruszenia przez Polskę zobowiązań międzynarodowych wynikających m.in. z konwencji genewskiej, wprowadzającej zasadę *non-refoulement*<sup>81</sup>, czy EKPC, zawierającej absolutny zakaz przekazywania cudzoziemców do państw, w których mogliby oni być narażeni na tortury albo nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie. Takie stanowisko wyraził także holenderski sąd, odmawiając przekazania cudzoziemca z Holandii do Polski, na podstawie tzw. rozporządzenia Dublin II, z powodu niezapewnienia przez Polskę prawa cudzoziemców do skutecznego środka odwoławczego w rozumieniu art. 47 Karty Praw Podstawowych UE. Wydaje się, że argumentacja zawarta w wyroku holenderskiego sądu, uwzględniająca przedstawioną przez HFPC opinię prawną dotyczącą polskiego ustawodawstwa w tym zakresie, mogłaby zostać podzielona przez właściwe sądy innych państw członkowskich UE i w rezultacie doprowadzić do systemowego zawieszenia przez inne kraje przekazania cudzoziemców do Polski w ramach rozporządzenia Dublin II/Dublin III<sup>82</sup>.

---

79 Art. 61 par. 3 p.p.s.a.

80 Tak m.in. w postanowieniach: WSA w Warszawie z dnia 21 stycznia 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 1601/09; WSA w Warszawie z dnia 28 września 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 2141/12; NSA z dnia 22 grudnia 2009 r., sygn. akt II OZ 1115/09.

81 Art. 33 ust. 1 konwencji genewskiej.

82 Więcej o sprawie na stronie: <http://www.hfhr.pl/holenderski-sad-wstrzymuje-przekazanie-cudzoziemca-z-holandii-do-polski-hfpc-po-raz-kolejny-apeluje-o-zmiany-w-procedurze-uchodzczej/> [dostęp: 14 października 2014 r.].

W związku z powyższym HFPC wielokrotnie podkreślała<sup>83</sup>, że przepisy ustawowe powinny zostać zmienione w ten sposób, aby gwarantowały cudzoziemcom faktyczną możliwość skorzystania z prawa do kontroli wydanej wobec nich decyzji przez sąd administracyjny. Wskazywano przy tym, że Dyrektywa Proceduralna nakazuje państwom członkowskim zapewnienie cudzoziemcom prawa do skutecznych środków odwoławczych przed sądem krajowym lub trybunałem w przedmiocie kontroli decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy. Wątpliwości zaś na tym tle rodzi to, czy RdsU, jako organ odwoławczy, może zostać uznana za organ sądowy lub quasi-sądowy w rozumieniu Dyrektywy. Konieczne jest zatem zagwarantowanie cudzoziemcom rozpatrzenia sprawy przez WSA w Warszawie.

Kwestia dostępu cudzoziemców do sądu została ponownie podniesiona przez HFPC w toku prac legislacyjnych nad nową ustawą o cudzoziemcach. W przedstawionych przez HFPC i SIP uwagach do projektu ustawy<sup>84</sup> podkreślono, że w celu pełnego respektowania art. 45 Konstytucji RP nowa ustawa powinna zawierać rozwiązanie analogiczne do zawartego w ustawie o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie i wyjeździe z tego terytorium obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin<sup>85</sup>, które zakłada względny skutek suspensywny skargi. Polega on na tym, że wykonanie decyzji jest wstrzymane z mocy prawa przez sam fakt złożenia przez cudzoziemca wniosku w tym przedmiocie aż do jego rozpatrzenia przez sąd.

Obecnie obowiązujące przepisy ustawy o cudzoziemcach z 2013 r.<sup>86</sup> wprowadziły zasadę suspensywności decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu w przypadku złożenia przez niego skargi do sądu administracyjnego wraz z wnioskiem o wstrzymanie wykonania decyzji. Oznacza to, że cudzoziemiec nie może zostać wydany do momentu rozpatrzenia przez sąd złożonego wraz ze skargą wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji powrotowej. Kwestią, która wciąż jednak budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności przepisów ustawy z Konstytucją, jest możliwość wydalenia cudzoziemca z Polski, zanim zdąży on wnieść w ustawowym terminie skargę do WSA. Takie ryzyko wciąż istnieje, zwłaszcza w przypadku cudzoziemców umieszczonych w ośrodkach strzeżonych.

---

83 M.in. wystąpienie HFPC i SIP do Ministra Piotra Stachańczyka z dnia 15 kwietnia 2013 r. dostępne na stronie: <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/files/2013/04/pismo-stachanczyk-wstrzymanie-WSA-04-2013.pdf> [dostęp: 14 października 2014 r.].

84 Propozycje zmian HFPC i SIP z dnia 26 sierpnia 2013 r. do projektu ustawy o cudzoziemcach dostępne na stronie: <http://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/uwagi-do-projektu-ustawy-o-cudzoziemcach-HFPC-SIP-26.08.2013.pdf> [dostęp: 13 października 2014 r.].

85 Art. 72 ust. 1 Ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie i wyjeździe z tego terytorium obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin stanowi, że „w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję o wydaleniu, wraz z wnioskiem o wstrzymanie jej wykonania, termin wykonania nakazu opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ulega przedłużeniu do dnia, w którym postanowienie w sprawie tego wniosku stało się prawomocne”.

86 Na mocy art. 331 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach.





## Prawidłowe funkcjonowanie systemu POBYT jako gwarancja przestrzegania praw cudzoziemców

### »»» Maja Łysienia

Dane cudzoziemców ubiegających się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy są gromadzone i przetwarzane przez Szefa UdsC w systemie teleinformatycznym (krajowy zbiór rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców), zwanym powszechnie systemem POBYT. W systemie można znaleźć m.in. informacje dotyczące złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy, decyzji wydanych przez Szefa UdsC lub RdsU, środków odwoławczych wniesionych przez cudzoziemców, a także wyników postępowania sądownoadministracyjnego w sprawach uchodźczych.

System ten stanowi istotne i powszechnie stosowane narzędzie pracy zarówno urzędników oraz sądów, jak i funkcjonariuszy służb mundurowych. Na podstawie zawartych tam danych oceniana jest m.in. legalność pobytu cudzoziemców, możliwość lub konieczność ich zatrzymania lub umieszczenia w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców, dopuszczalność wydalenia (zobowiązania do powrotu) cudzoziemca, jego uprawnienia do korzystania z pomocy socjalnej czy otrzymania kolejnego Tymczasowego Zaświadczenia Tożsamości Cudzoziemca. Niezwykle ważne jest zatem wpisywanie informacji do systemu POBYT terminowo i zgodnie ze stanem faktycznym. W praktyce pracownicy HFPC zaobserwowali liczne problemy mające związek z funkcjonowaniem tego systemu, które prowadziły do naruszeń praw cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce.

Po pierwsze, z obserwacji HFPC wynika, że dane nie są wprowadzane do systemu POBYT w terminowo – zdarzają się nawet przypadki, gdy istotne informacje dotyczące cudzoziemca są wpisywane do systemu po kilku miesiącach od zaistnienia danego zdarzenia. Opóźnienia te dotyczą zarówno danych pozyskiwanych bezpośrednio od cudzoziemca przez Szefa UdsC, jak i informacji pozyskiwanych od innych organów władzy.

Najbardziej problematyczna jest kwestia odnotowywania informacji o środkach odwoławczych wnoszonych przez cudzoziemców (odwołania, wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, zażalenia), a także informacji dotyczących postępowania sądownoadministracyjnego toczącego się w sprawach uchodźczych. Tymczasem wniesienie przez cudzoziemca odwołania od decyzji o odmowie udzielenia mu statusu uchodźcy i innych form ochrony może wywoływać istotne skutki prawne, m.in. wstrzymać wykonanie decyzji o wydaleniu z Polski (zobowiązaniu do powrotu), prowadzić do kontynuowania otrzymywania przez cudzoziemca pomocy socjalnej i TZTC w trakcie postępowania odwoławczego, a w przypadku ubiegania się przez cudzoziemca o nadanie mu statusu uchodźcy po raz pierwszy – zapewnić mu legalny pobyt w Polsce na czas postępowania odwoławczego. Podobne skutki wywołuje uwzględnienie przez sądy administracyjne skargi cudzoziemca na decyzje wydane w postępowaniu uchodźczym. Opóźnienie we wpisie do systemu powyższych informacji może się zatem wiązać z poważnymi konsekwencjami dla cudzoziemca.

HFPC znane są przypadki, w których cudzoziemcom niezgodnie z prawem odmówiono wypłacenia comiesięcznego świadczenia pieniężnego w ramach pomocy socjalnej świadczonej osobom ubiegającym się o status uchodźcy, gdyż pomimo wniesienia odwołania miesiąc przed wypłatą nie zostało ono zarejestrowane w systemie POBYT<sup>87</sup>. W innej sprawie cudzoziemcowi odmówiono wydania nowego TZTC, mimo że trzy miesiące wcześniej sąd orzekł prawomocnie o uchyleniu zaskarżonej decyzji RdsU, a zatem cudzoziemiec był uprawniony do otrzymania tego dokumentu. Odmowa wynikała z braku informacji o orzeczeniu sądu w systemie POBYT<sup>88</sup>.

Niewpisanie danych dotyczących wniesionego przez cudzoziemca odwołania może mieć jednak dużo poważniejsze konsekwencje. W sprawie, w której HFPC udzielała pomocy prawnej<sup>89</sup>, cudzoziemka, pomimo wniesienia odwołania od decyzji Szefa UdsC o odmowie udzielenia ochrony i o wydaleniu jej z Polski, została zatrzymana, a następnie umieszczona w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców z powodu niewykonania rzekomo ostatecznej decyzji Szefa UdsC o wydaleniu. Sąd, podejmując decyzję o umieszczeniu jej w strzeżonym ośrodku, wskazał, że dane z systemu POBYT nie potwierdzają, iż wniosła odwołanie od decyzji Szefa UdsC. Faktycznie informacja o wniesieniu odwołania została odnotowana w systemie już po umieszczeniu cudzoziemki w detencji. W konsekwencji cudzoziemka – pomimo legalnego pobytu w Polsce oraz

---

87 Wystąpienie HFPC do Szefa UdsC z dnia 24 lipca 2013 r., L.Dz. 3489/2013, dostępne na stronie: <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/wystapienie-hfpc-w-sprawie-wpisu-danych-do-systemu-pobyt/> [dostęp: 10 października 2014 r.].

88 Ibidem.

89 Zob. rozdział „Automatyzm w stosowaniu detencji cudzoziemców” – Jacek Białas.

niemożności wydalenia jej z Polski do czasu zakończenia postępowania odwoławczego – została pozbawiona wolności na okres ponad pięciu miesięcy.

Kolejnym problemem zaobserwowanym przez HFPC jest wpisywanie do systemu POBYT nieprawidłowych lub niedokładnych informacji. Na przykład w lipcu 2011 r. NSA<sup>90</sup> uchylił zaskarżony wyrok WSA w Warszawie oraz poprzedzające go decyzje organów administracji wydane w postępowaniu uchodźczym. Mimo to Szef UdsC do lipca 2012 r. nie podjął żadnych działań, by ponownie rozpocząć postępowanie w sprawie nadania cudzoziemcowi statusu uchodźcy. Pomimo że cudzoziemiec wielokrotnie przedstawiał Szefowi UdsC kopie wyroku NSA, urząd – bazując m.in. na wpisie w systemie POBYT – wciąż twierdził, że postępowanie uchodźcze w sprawie cudzoziemca się nie toczy. Szef UdsC wskazywał później, że nie miał wiedzy o treści wyroków wydanych przez sądy obu instancji do lipca 2012 r., gdyż informacja ta nie została zamieszczona w systemie. Widniała tam jedynie informacja, że NSA w lipcu 2011 r. uwzględnił skargę kasacyjną i uchylił poprzedzający go wyrok WSA. Nie została umieszczona jednak informacja o uchyleniu decyzji organów administracji w tej sprawie. Prawidłowe dane zostały wpisane przez RdsU do systemu dopiero pod koniec lipca 2012 r., czyli rok po wydaniu orzeczenia przez NSA<sup>91</sup>.

Zdarza się również, że w systemie POBYT umieszczono prawidłowe dane dotyczące cudzoziemca, jednak są one błędnie odczytywane przez organy. W 2014 r. jeden z cudzoziemców przebywający w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców został przesłuchany przez przedstawicieli swojego kraju pochodzenia w ramach postępowania mającego na celu potwierdzenie jego tożsamości, pomimo że złożył wniosek o nadanie mu statusu uchodźcy w Polsce. Jak wskazała Komenda Główna SG w piśmie skierowanym do HFPC<sup>92</sup>, SG nie kieruje na takie przesłuchania cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Cudzoziemiec został na nie jednak skierowany na skutek błędnego odczytania informacji w systemie POBYT<sup>93</sup>.

Organy administracji zgłaszają także problemy z dostępem do systemu, co wiąże się z niemożliwością uzyskania przez nie potrzebnych informacji dotyczących danego cudzoziemca. W sprawie prowadzonej przez HFPC odwołanie od decyzji Szefa UdsC zostało wniesione 24 lipca 2012 r., a 30 lipca 2012 r. zostało odnotowane w systemie POBYT. Następnie – pomimo toczącego się postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy – 7 sierpnia 2012 r. cudzo-

90 Wyrok NSA z dnia 27 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 1151/10, niepublikowane.

91 Zob. <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/grzywna-dla-urzedu-do-spraw-cudzoziemcow-za-niewykonanie-wyroku-nsa-w-sprawie-uchodzczej/> [dostęp: 30 września 2014 r.].

92 Pismo Zastępcy Komendanta Głównego Straży Granicznej do HFPC z dnia 29 lipca 2014 r., nr KG-CU-1254/14.

93 Zob. rozdział „Potwierdzanie tożsamości cudzoziemców w trakcie procedur uchodźczych” – Jacek Białas.

ziemiec został przekazany do Grecji w ramach readmisji. Komendant Główny SG podniósł<sup>94</sup>, że w dniu sporządzania wniosku o wydalenie cudzoziemca drogą lotniczą do Grecji, tj. 30 lipca 2012 r., informacja o wniesieniu odwołania nie figurowała w systemie informatycznym. Natomiast w dniach 31 lipca – 6 sierpnia 2012 r. dokonywano sprawdzeń w tym systemie, czy nie istnieją przeszkody prawne lub organizacyjne do przeprowadzenia readmisji, jednak w związku z problemami technicznymi dostęp był niemożliwy. W związku z powyższym, zdaniem Komendanta, nie było możliwe uzyskanie przez SG informacji o wniesieniu odwołania przez cudzoziemca. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że Szef UdsC, odnosząc się do powyższych twierdzeń, wskazał<sup>95</sup>, iż problemy z dokonywaniem wpisów do systemu POBYT zostały zgłoszone wyłącznie 1 i 6 sierpnia 2012 r., zaś w pozostałe dni system działał prawidłowo. Niezależnie jednak od tego, który organ zawinił w opisywanej sprawie, należy bez wątplenia stwierdzić, że cudzoziemiec został poddany readmisji niezgodnie z prawem, gdyż w dniu readmisji toczyło się postępowania odwoławcze od decyzji w przedmiocie udzielenia mu ochrony międzynarodowej w Polsce.

Powyższe przykłady wskazują jasno, że nieterminowe i niedokładne wpisywanie informacji do systemu POBYT, a także niezapoznawanie się z tymi informacjami w sposób wystarczająco wnikliwy może prowadzić do naruszenia praw cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (niezgodna z prawem odmowa pomocy socjalnej i TZTC, niezgodne z prawem pozbawienie wolności, naruszenie prawa do obrony swoich praw po wniesieniu środka odwoławczego, przymusowe opuszczenie Polski przez cudzoziemca).

Powyższe naruszenia mogą powodować istotne konsekwencje także dla organów państwa. W wyżej opisanej sprawie, dotyczącej niewykonywania wyroku NSA przez okres roku od jego ogłoszenia, WSA orzekł o wymierzeniu Szefowi UdsC grzywny w wysokości 2000 złotych<sup>96</sup>. NSA 28 marca 2014 r. oddalił skargę kasacyjną Szefa UdsC na to orzeczenie<sup>97</sup>.

Z kolei sprawa bezpodstawnej detencji cudzoziemki, pomimo wniesienia przez nią odwołania w terminie, została skierowana do ETPC. Rząd RP zaproponował w tej sprawie ugodę i wypłacenie żądanego przez skarżącą zadośćuczynienia.

---

94 Pismo Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 6 lutego 2013 r. nr KG/CU/182/IV/PC/13, wystąpienie HFPC do Szefa UdsC z dnia 24 lipca 2013 r. L.Dz. 3489/2013, dostępne na stronie: <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/wystapienie-hfpc-w-sprawie-wpisu-danych-do-systemu-pobyt/> [dostęp: 30 września 2014 r.].

95 Pismo Szefa UdsC do HFPC z dnia 7 sierpnia 2013 r., nr B SZ-WKiN-041-833-2013/DK, dostępne na stronie: <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/wystapienie-hfpc-w-sprawie-wpisu-danych-do-systemu-pobyt/> [dostęp: 10 października 14 r.].

96 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2143/12, dostępny na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EAF8FD5BF9> [dostęp: 30 września 2014 r.].

97 Zob. <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/grzywna-dla-urzedu-do-spraw-cudzoziemcow-za-niewykonanie-wyroku-nsa-w-sprawie-uchodzczej/> [dostęp: 30 września 2014 r.].



## Niezgodność zasad pomocy socjalnej zapewnianej osobom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE

### »»» Jacek Białas

W wyroku z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie C-79/13<sup>98</sup> Trybunał Sprawiedliwości UE dokonał wykładni przepisów Dyrektywy Recepcyjnej. Według tego wyroku państwo powinno czuwać, aby wysokość zasiłków pieniężnych wypłacanych osobom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy wystarczała do zapewnienia im godnego poziomu życia. Wysokość zasiłków powinna także odpowiadać ich stanowi zdrowia oraz uwzględniać sytuację osób takich jak: małeletni, samotni rodzice, osoby starsze i niepełnosprawne.

Tymczasem, zdaniem HFPC, polskie rozwiązania nie spełniają tych warunków. Po pierwsze, wysokość zasiłku dla osób mieszkających poza ośrodkiem dla cudzoziemców wynosi 1500 zł na czteroosobową rodzinę. Z doświadczenia HFPC wynika, że większość tego zasiłku pochłaniają koszty związane z wynajęciem i utrzymaniem mieszkania, co powoduje, że pozostała kwota jest niewystarczająca do zapewnienia godnego poziomu życia. Ponadto wysokość zasiłku nie jest zróżnicowana w zależności od sytuacji cudzoziemca. Młoda, zdrowa osoba, mogąca dodatkowo pracować, ma prawo do takiego samego zasiłku co starsza, schorowana osoba, która ma niewielkie szanse na znalezienie pracy.

Ponadto w wyroku TSUE wyraźnie stwierdził, że pomoc socjalna powinna być zapewniona od chwili złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy, tymczasem według polskiego prawa pomoc socjalną zapewnia się dopiero od dnia zgłoszenia się cudzoziemca do ośrodka dla cudzoziemców. Jedynie w sytu-

<sup>98</sup> Wyrok dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-79/13> [dostęp: 30 września 2014 r.].

acjach szczególnych pomoc socjalna jest udzielana od dnia złożenia przez cudzoziemca wniosku o nadanie statusu uchodźcy<sup>99</sup>.

Zauważonym w omawianym okresie przez HFPC problemem był także brak pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, którzy zostali zwolnieni ze strzeżonych ośrodków. Od momentu zwolnienia do momentu zgłoszenia się do ośrodka recepcyjnego pozbawieni oni byli pomocy socjalnej. Cudzoziemcy mieli spore trudności w dotarciu ze strzeżonego ośrodka do Warszawy także przez brak możliwości pokrycia kosztów transportu czy ich refundacji. Szczególne problemy rodziła sytuacja, gdy dany cudzoziemiec umieszczony był w ośrodku znajdującym się w odległym miejscu od ośrodków recepcyjnych, np. w ośrodku w Przemyślu, i był osobą niepełnosprawną lub gdy zwalniana była rodzina z małymi dziećmi.

---

99 Komentarz Jacka Białasa na ten temat ukazał się na portalu rp.pl.: <http://prawo.rp.pl/artykul/1091952.html> [dostęp: 11 listopada 2014 r.].

# CZEŚĆ II <<<

**PROCEDURA DUBLIŃSKA**



## Problemy związane z przekazywaniem rodzin osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy na podstawie rozporządzenia Dublin II

### »»» Jacek Białas

W pierwszej połowie 2013 r. HFPC zauważyła niepokojącą praktykę rozdzielania rodzin ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, przeprowadzaną na podstawie przepisów rozporządzenia Dublin II. Sytuacja taka miała miejsce, gdy rodziny cudzoziemców, którzy po złożeniu wniosku o nadanie statusu uchodźcy w Polsce udawały się do innych krajów UE, a następnie jedynie część członków tych rodzin przekazywano z powrotem do Polski. Zdaniem HFPC praktyka taka stanowiła naruszenie zarówno prawa UE, jak i EKPC.

W przypadku, gdy cudzoziemiec ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy wyjedzie z Polski i uda się do innego państwa UE, zastosowanie ma tzw. procedura dublińska dotycząca ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku i przekazania cudzoziemca do tego państwa. W ogromnej większości takich przypadków zaobserwowanych w praktyce HFPC państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku cudzoziemca jest Polska jako pierwsze państwo członkowskie UE, do którego wjechał cudzoziemiec. W takiej sytuacji prowadzone są uzgodnienia między zainteresowanymi państwami (w opisywanych sprawach najczęściej pomiędzy Niemcami a Polską) dotyczące ustalenia zarówno odpowiedzialności, jak i szczegółów przekazania cudzoziemca do Polski.

Niejednokrotnie jednym wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy złożonym przez cudzoziemca objęta jest także jego rodzina – małżonek i małoletnie dzieci. Wedle informacji przekazywanych HFPC przez cudzoziemców miały miejsce przypadki, w których władze niemieckie, stosując przepisy rozporządzenia



Dublin II i podejmując decyzję o przekazaniu całej rodziny, faktycznie przekazywały polskim władzom jedynie niektórych członków rodzin cudzoziemców, którzy pierwotnie objęci byli jednym, wspólnym wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy w Polsce. Należy podkreślić, że HFPC jest świadoma, iż często we wspomnianych przypadkach powodem przekazania jedynie części rodziny było ukrywanie się niektórych członków rodzin przed spodziewanym przekazaniem do Polski, jednak taki fakt nie uzasadniał, często dość automatycznego, rozdzielenia rodzin i lokowania ich członków w dwóch państwach.

Opisana praktyka powodowała również problemy prawne. Jednym z obowiązków osoby, która złożyła wniosek o nadanie statusu uchodźcy do Szefta UdsC, jest pozostawanie w Polsce. Gdy wnioskodawca po złożeniu wniosku o nadanie statusu uchodźcy opuści Polskę, wówczas Szeft UdsC wydaje decyzję o umorzeniu postępowania. Natomiast w sytuacji, gdy na mocy rozporządzenia Dublin II do Polski zostaje przekazany sam wnioskodawca, bez pozostałej części rodziny, i złoży wniosek o podjęcie umorzonego postępowania, wówczas Szeft UdsC uchyla decyzję o umorzeniu postępowania i postanawia o jego podjęciu na nowo. Decyzja taka zostaje wydana także wobec pozostałych w Niemczech członków rodziny wnioskodawcy, którzy objęci byli wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy. W takiej sytuacji, gdy część rodziny wnioskodawcy przebywa na terytorium innego państwa, problematyczna pozostaje kwestia zasadności podjęcia postępowania o nadanie statusu uchodźcy wobec nich; osoby te nie mają również zapewnionego prawa do czynnego udziału w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy.

Jeszcze inaczej sytuacja przedstawiała się, gdy do Polski przekazana została część rodziny, ale bez wnioskodawcy. Wówczas członkowie rodziny, niebędący wnioskodawcą, a jedynie osobami objętymi wnioskiem złożonym przez członka rodziny pozostającego w Niemczech, nie mieli możliwości podjęcia umorzonego postępowania. Niemożność podjęcia postępowania oznaczała także brak możliwości skorzystania z pomocy socjalnej dla osób ubiegających się o status uchodźcy, czyli np. uzyskania zakwaterowania i wyżywienia w ośrodku dla cudzoziemców. Członkowie rodziny przekazani do Polski bez wnioskodawcy mogą co prawda złożyć osobny wniosek, jednak w wielu sytuacjach nie stanowiło to rozwiązania problemu. Gdy rodzina opuściła kraj pochodzenia ze względu na zagrożenie, jakie groziło jedynie wnioskodawcy, i została objęta jednym wnioskiem, wówczas pozostała ona praktycznie bez szans na uzyskanie ochrony, podczas gdy mogłaby taką ochronę uzyskać, gdyby wniosek złożony przez wnioskodawcę okazał się zasadny.

Zdaniem HFPC w wypadku złożenia przez władze niemieckie wniosku o przyjęcie przez Polskę odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o nadanie sta-

tusu uchodźcy rodziny, która objęta była w Polsce jednym wnioskiem, władze polskie powinny w ramach korespondencji dotyczącej praktycznych uzgodnień w sprawie przekazania wyraźnie wskazać, że odmówią przyjęcia cudzoziemca w sytuacji, gdy miałyby to oznaczać rozdzielenie rodziny, jak również odmówić przyjęcia w przypadku, gdy na granicy władze niemieckie będą chciały przekazać jedynie część rodziny.

HFPC zwróciła się do Komendanta Głównego SG o podjęcie działań zapobiegających takim praktykom<sup>100</sup>. Nawiązana została poza tym współpraca z niemieckimi organizacjami działającymi na rzecz uchodźców. Wedle informacji przekazanych HFPC przez przedstawicieli SG sprawa ta została omówiona z właściwymi władzami niemieckimi. Efektem tych działań miało być zaprzestanie wyżej opisanych praktyk od początku września 2013 r. Według informacji uzyskanych od SG taka praktyka nie ma już miejsca.

W jednej ze spraw dotyczącej rozdzielenia rodzin w ramach stosowania rozporządzenia Dublin II prawnicy HFPC wnieśli do ETPC skargę przeciwko Polsce i Niemcom o naruszenie prawa do życia rodzinnego. Jednakże Trybunał orzekł o niedopuszczalności skargi. Nie odniósł się przy tym do meritum skargi, a jedynie stwierdził, że w sytuacji, gdy wobec skarżącego nie zakończyło się postępowanie o nadanie statusu uchodźcy w Niemczech, to nie została wykorzystana ścieżka krajowa. Jednocześnie Trybunał dodał, że po zakończeniu postępowania uchodźczego w Niemczech możliwe będzie ponowne złożenie skargi.

---

100 List HFPC do Komendanta Głównego SG z dnia 2 lipca 2013 r., L.Dz. 2143/JB/2013, niepublikowany.



## Wstrzymywanie przekazania cudzoziemców do Polski w ramach procedury dublińskiej

### »»» Małgorzata Jaźwińska

Istotną kwestią związaną ze stosowaniem procedury dublińskiej jest zawieszenie przekazania cudzoziemców do Polski w związku z występującymi brakami w polskiej procedurze uchodźczej.

Zarówno rozporządzenie Dublin II, jak i obowiązujące od początku 2014 r. rozporządzenie Dublin III zostało oparte na zasadzie wzajemnego zaufania i domniemaniu, że wszystkie państwa członkowskie przestrzegają praw podstawowych. Domniemanie to nie jest niewzruszalne. Jeśli w jednym z państw występują poważne, systemowe nieprawidłowości w zakresie procedur uchodźczych, mogące doprowadzić do naruszenia zakazu niehumanitarnego lub poniżającego traktowania, inne państwa zobowiązane są zawiesić przekazanie cudzoziemca do tego państwa<sup>101</sup>.

W swoich wystąpieniach, a także w publikowanych raportach prawnicy HFPC wskazywali na wady systemowe polskiej procedury uchodźczej, a w szczególności surowy reżim panujący w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców<sup>102</sup> oraz brak suspensywnego charakteru skargi na decyzję o wydaleniu wydanej w procedurze uchodźczej, co może skutkować naruszeniem zasady *non-refoulement*<sup>103</sup>. Istnienie tych nieprawidłowości doprowadziło do wstrzymania przekazania cudzoziemców do Polski w ramach procedury dublińskiej.

101 Wyrok Trybunał Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawach połączonych C-411/10 (N.S.) i C-493/10 (M.E.).

102 Raport HFPC oraz SIP „Migracja to nie zbrodnia”.

103 Zob. rozdział „Prawo cudzoziemców do sądu” – Marta Górczyńska.

W wyniku współpracy prawników HFPC z prawnikami w innych państwach członkowskich UE sądy niemiecki oraz holenderski wskazały na konieczność dalszego zbadania, czy w Polsce nie występują poważne, systemowe nieprawidłowości w procedurze uchodźczej.

Powołując się na pismo HFPC<sup>104</sup>, w którym wyjaśniono, że między złożeniem skargi na odmowną decyzję uchodźczą a rozpatrzeniem jej przez sąd możliwe jest, zgodnie z polskim prawem, wydalenie cudzoziemca – co może budzić wątpliwości dotyczące zgodności z treścią art. 47 k.p.p.<sup>105</sup> – sąd holenderski zdecydował się na zawieszenie transferu cudzoziemca do Polski.

Na podstawie raportu HFPC i SIP<sup>106</sup>, w którym wskazywano na ostry reżim panujący w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców, a także trudności związane z zakwaterowaniem, opieką socjalną i medyczną, sąd niemiecki zawiesił transfer cudzoziemca do Polski, uzasadniając, że gwarancje w zakresie prawa uchodźczego w Polsce nie odpowiadają ustalonym minimalnym standardom europejskim.

Polskie organy powinny podjąć działania dostosowujące procedurę uchodźczą do standardów europejskich, tak aby transfery cudzoziemców w ramach procedury dublińskiej nie były zawieszane przez inne państwa członkowskie UE.

---

104 Pismo HFPC do sądu holenderskiego, dostępne na: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2013/09/Letter\\_right\\_to\\_court\\_and\\_effective\\_remedy.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2013/09/Letter_right_to_court_and_effective_remedy.pdf) [dostęp: 24 listopada 2014 r.]

105 Zob. rozdział „Prawo cudzoziemców do sądu” – Marta Górczyńska.

106 Raport HFPC oraz SIP „Migracja to nie zbrodnia”.

# CZEŚĆ III <<<

**DETENCJA**



# Automatyzm w stosowaniu detencji cudzoziemców

## »»» Jacek Białas

W omawianym okresie<sup>107</sup> prawnicy HFPC zajmowali się szeregiem spraw dotyczących umieszczania w strzeżonych ośrodkach osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Z obserwacji spraw, z jakimi HFPC miała do czynienia, wynika, że wnioski SG o umieszczenie w strzeżonym ośrodku były dość często automatycznie uwzględniane przez sądy. Szczególnie liczną grupę cudzoziemców umieszczonych w strzeżonych ośrodkach stanowiły osoby przekazane do Polski na podstawie rozporządzenia Dublin II/Dublin III oraz osoby składające kolejne wnioski o nadanie statusu uchodźcy. Poniżej znajdują się opisy kilku spraw odzwierciedlających tę praktykę.

W pierwszej ze spraw cudzoziemka w styczniu 2011 r. złożyła w Polsce wniosek o nadanie jej statusu uchodźcy. W maju 2011 r. Szef UdsC wydał decyzję, w której odmówił jej nadania statusu uchodźcy oraz udzielenia ochrony uzupełniającej i postanowił wydalic ją z terytorium Polski wobec stwierdzenia braku przesłanek uzasadniających udzielenie zgody na pobyt tolerowany. Od decyzji tej cudzoziemka odwołała się do RdsU. Po złożeniu odwołania cudzoziemka została zatrzymana, a następnie Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy wydał postanowienie o umieszczeniu jej w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców w Lesznowoli na okres 60 dni. W uzasadnieniu swojego postanowienia sąd stwierdził, że przebywa ona w Polsce nielegalnie. Ustalono to na podstawie danych z systemu POBYT, z których wynikało, że nie złożyła ona odwołania od decyzji Szefa UdsC. Ustalenie to było niewątpliwie błędne, gdyż odwołanie takie zostało złożone we właściwym terminie, co zresztą zostało potwierdzone prezentatą na kopii odwołania. Jednakże, jak się później okazało, fakt złożenia odwołania przed cudzoziemką został odnotowany w systemie POBYT dopiero po podjęciu przez sąd decyzji o umieszczeniu jej w strzeżonym ośrodku.

107 Od 1 stycznia do 31 marca 2014 r.

Od postanowienia Sądu Rejonowego cudzoziemka złożyła zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie, w którym wskazała, że w chwili zatrzymania jej pobyt w Polsce był legalny – w jej sprawie toczyło się postępowanie o nadanie statusu uchodźcy. Do zażalenia załączyła kopię złożonego odwołania od decyzji Szefa UdsC wraz z potwierdzeniem złożenia go w terminie. Jednak Sąd Okręgowy utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie. W uzasadnieniu swojej decyzji Sąd Okręgowy nie podważył twierdzeń cudzoziemki o tym, że jej pobyt w chwili zatrzymania był legalny, jednak stwierdził, iż podawane w zażaleniu okoliczności nie stanowią powodu do zwolnienia jej ze strzeżonego ośrodka. Sąd Okręgowy dla uzasadnienia swojego postanowienia przytoczył stwierdzenie cudzoziemki, że nie opuści ona dobrowolnie Polski.

Zdaniem HFPC w tej sprawie doszło do bezpodstawnego pozbawienia wolności cudzoziemki. Należy podkreślić, że została umieszczona w strzeżonym ośrodku w sytuacji, gdy nie z jej winy fakt złożenia przez nią odwołania od decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy nie został właściwie odnotowany. Ponadto Sąd Okręgowy stwierdzając, że cudzoziemka jednak złożyła skutecznie odwołanie od decyzji o odmowie nadania jej statusu uchodźcy, powinien uznać, że nadal się ono toczy. A zatem jej twierdzenie, że nie opuści Polski dobrowolnie, jest oczywiste dla osoby ubiegającej się w Polsce o ochronę.

W listopadzie 2011 r. RdsU udzieliła cudzoziemce zgody na pobyt tolerowany w Polsce, a następnie wydała postanowienie o jej zwolnieniu z SOC w Lesznowoli.

Prawnicy HFPC złożyli w imieniu cudzoziemki skargę do ETPC w związku z naruszeniem wobec niej art. 5 par. 1 pkt f EKPC. W skardze wskazano także, że do pozbawienia wolności doszło w sposób arbitralny – właściwe władze nie sprawdziły należycie podawanych przez cudzoziemkę argumentów o toczącym się wobec niej postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy. Ponadto Sąd Okręgowy, pomimo przyznania braku faktycznej podstawy zatrzymania wskazanego w zażaleniu, zdecydował się utrzymać w mocy zastosowanie środka w postaci umieszczenia w strzeżonym ośrodku. Jednocześnie wskazano także na nierozważenie na żadnym etapie postępowania jakiegokolwiek alternatywy dla detencji.

Sprawa została zakomunikowana we wrześniu 2013 r. przez ETPC polskiemu rządowi. W dalszej korespondencji polskie władze zaproponowały ugodę i wypłatę żądanego zadośćuczynienia<sup>108</sup>.

W innej sprawie prowadzonej przez HFPC cudzoziemka, obywatelka Iranu, została przekazana do Polski na podstawie rozporządzenia Dublin II, a następ-

108 Wyrok z dnia 9 września 2014 r. w sprawie Dagirat Dzhabrailova przeciwko Polsce.

nie umieszczona w SOC w Lesznowoli. Powodem umieszczenia było stwierdzenie nielegalnego przekroczenia granicy oraz konieczność potwierdzenia tożsamości cudzoziemki. Jednakże sąd nie wziął pod uwagę, że cudzoziemka przekroczyła granicę Polską na podstawie rozporządzenia Dublin II, a zatem w następstwie uzgodnień pomiędzy dwoma państwami członkowskimi UE. Zatem sąd, zdaniem HFPC, błędnie przyjął, że tego typu przekazanie stanowiło akt nielegalnego przekroczenia granicy. Ponadto cudzoziemka, choć nie posiadała przy sobie paszportu, to jednak miała inne dokumenty potwierdzające jej tożsamość (m.in. dokument tożsamości wydany przez władze Iranu). W przypadku, gdy cudzoziemka została przekazana do Polski na podstawie uzgodnień pomiędzy państwami członkowskimi UE, nie można było przyjąć, że doszło do takiego przekazania bez ustalenia jej tożsamości.

Cudzoziemka złożyła wniosek o zadośćuczynienie za bezpodstawne umieszczenie w strzeżonym ośrodku. Sprawa jest w toku. W trakcie sprawy o zadośćuczynienie Szef UdsC nadał cudzoziemce status uchodźcy.





# Zmiany związane z detencją wprowadzone nową ustawą o cudzoziemcach

## »»» Małgorzata Jaźwińska

1 maja 2014 r. weszła w życie nowa ustawa o cudzoziemcach, która zawiera także przepisy zmieniające ustawę o ochronie. Wprowadziła ona zmiany m.in. w zakresie umieszczania cudzoziemców w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców. W wyniku zaangażowania prawników HFPC i SIP w proces legislacyjny ustawodawca wprowadził obowiązek badania najlepszego interesu dziecka w postępowaniu dotyczącym umieszczenia w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców, konieczność rozważenia zastosowania środków wolnościowych w miejsce detencji, a także możliwość ubiegania się o odszkodowanie za niesłuszne zatrzymanie cudzoziemca<sup>109</sup>.

Jeśli chodzi o inne zmiany w przepisach prawa dotyczące pozbawiania wolności cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, ustawa o cudzoziemcach z 2013 r. wprowadziła m.in.:

- wymóg umieszczenia cudzoziemca w SOC na jak najkrótszy okres;
- sprawowanie przez sędziego penitencjarnego nadzoru nad legalnością i prawidłowością pobytu cudzoziemców w SOC;
- uregulowanie kar dyscyplinarnych wymierzanych cudzoziemcom.

Pomimo wskazanych powyżej pozytywnych zmian wprowadzonych nową ustawą o cudzoziemcach zauważono szereg problemów związanych ze stosowaniem tejże ustawy w zakresie detencji cudzoziemców. Ustawa wprowadziła istotne zmiany dotyczące maksymalnej długości detencji cudzoziemców, które obecnie zasadniczo wynoszą sześć miesięcy w postępowaniu uchodźczym<sup>110</sup> oraz

109 Zob. <http://www.hfhr.pl/trwaja-prace-nad-nowa-ustawa-o-cudzoziemcach/> [dostęp: 30 września 2014 r.].

110 Art. 89 ust. 5 ustawy o ochronie.

12 miesięcy w związku z postępowaniem o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, wykonaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu lub nierespektowaniem przez cudzoziemca stosowanych środków alternatywnych dla detencji<sup>111</sup>. Przed wejściem w życie ustawy cudzoziemcy, niezależnie od podstawy prawnej, mogli być umieszczani w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców na okres łącznie nieprzekraczający 12 miesięcy<sup>112</sup>. Obecnie do maksymalnego okresu 12 miesięcy nie jest wliczany okres detencji orzeczonej na podstawie ustawy o ochronie<sup>113</sup>. Co więcej, 12-miesięczny okres detencji może zostać dodatkowo przedłużony w wypadku złożenia skargi do sądu administracyjnego wraz z wnioskiem o wstrzymanie wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, o kolejne 6 miesięcy. Stanowi to zmianę na niekorzyść cudzoziemców, gdyż w dotychczasowym stanie prawnym maksymalny okres pobytu w strzeżonym ośrodku, niezależnie od statusu cudzoziemca, w każdej sytuacji wynosił 12 miesięcy.

Jedną z grup, której potencjalnie może dotyczyć nieprawidłowe stosowanie przepisów w zakresie detencji są cudzoziemcy, którzy przed wejściem w życie nowej ustawy o cudzoziemcach już przebywali w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców. Wobec braku przepisów przejściowych są oni narażeni na umieszczenie ich w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców na okres przekraczający maksymalny dopuszczalny czas detencji.

Wejście w życie nowej ustawy o cudzoziemcach nie może oznaczać, że osoby, które już przebywały w detencji, mogą ponownie zostać umieszczone w strzeżonych ośrodkach na kolejne 12 lub 18 miesięcy na podstawie ustawy o cudzoziemcach lub na sześć miesięcy na podstawie ustawy o ochronie. Organy wnioskujące, a także decydujące o zastosowaniu wobec cudzoziemca detencji, określając maksymalny czas detencji, powinny zawsze wziąć pod uwagę okres pozbawienia cudzoziemca wolności na podstawie uprzednio obowiązującej ustawy. Zdaniem HFPC cudzoziemcy nie mogą być umieszczani w ośrodkach strzeżonych na czas dłuższy niż obecnie obowiązujący maksymalny okres detencji.

Prawidłowe ustalenie okresu umieszczenia cudzoziemca w detencji może być problematyczne, gdy w związku z upływem maksymalnego czasu pobytu w SOC cudzoziemiec może być umieszczony w SOC tylko na okres krótszy niż 30 dni. Ustawa o ochronie umożliwia bowiem wydanie postanowienia o umieszczeniu w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców na okres od 30 do 60 dni, a w określonym wypadku sąd ma możliwość przedłużenia detencji jedynie o 90 dni. Z jednej strony sąd nie będzie zatem mógł umieścić cudzoziemca na okres krótszy niż minimalny wskazany w ustawie o ochronie, z drugiej natomiast okresy te nie mogą przekraczać maksymalnego czasu detencji cudzoziemca.

---

111 Art. 403 ust. 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

112 Art. 106 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

113 Art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

Kolejny problem związany ze stosowaniem nowej ustawy o cudzoziemcach dotyczy tych cudzoziemców, którzy przed dniem 1 maja 2014 r. spędzili w detencji 12 miesięcy, a więc ówczesnie obowiązujący maksymalny okres. Określenie w ustawie maksymalnego czasu pobytu cudzoziemca w detencji ma charakter gwarancyjny. Dzięki temu cudzoziemiec wie, na jaki okres może być pozbawiony wolności, kiedy musi zostać zwolniony, a także na jaki okres może zostać ponownie umieszczony w SOC. Ustawowe ograniczenie okresu detencji zmniejsza też ryzyko arbitralności działania organów państwowych i zmierza do poszanowania prawa jednostki do wolności osobistej.

Cudzoziemiec, który przed dniem wejścia w życie nowej ustawy o cudzoziemcach spędził w detencji maksymalną długość czasu, nie może być umieszczony w detencji w związku z jego statusem migracyjnym lub toczącym się postępowaniem o nadanie statusu uchodźcy. Nie powinien on zatem być ponownie umieszczany w SOC, pomimo że nowa ustawa przewiduje dłuższy maksymalny okres detencji. Prowadziłoby to do działania prawa wstecz. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że pobyty w strzeżonym ośrodku orzeczone na podstawie jednej decyzji o wydaleniu/zobowiązaniu do powrotu się sumują. Nie jest zatem możliwa sytuacja, w której cudzoziemiec, po spędzeniu w detencji maksymalnego okresu przewidzianego przepisami prawa, zostałby ponownie umieszczony w detencji na podstawie tej samej decyzji o wydaleniu go z Polski<sup>114</sup>.

HFPC zajmowała się sprawą cudzoziemca, który przed dniem wejścia w życie nowej ustawy o cudzoziemcach (w latach 2006–2007) przebywał w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców 360 dni, z czego 174 dni w związku ze złożeniem wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Po wejściu w życie ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. cudzoziemiec został umieszczony w SOC na okres dwóch miesięcy. Komenda Główna SG – w odpowiedzi na interwencję HFPC w tej sprawie – wskazała<sup>115</sup>, że cudzoziemiec został ponownie umieszczony w strzeżonym ośrodku zgodnie z prawem, gdyż wraz z wejściem w życie ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. nie zalicza się do maksymalnego dopuszczalnego okresu detencji okresu pobytu w SOC w związku z złożonym wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy, a cudzoziemiec w latach 2006–2007 przebywał w detencji w trakcie postępowania o nadanie mu statusu uchodźcy. Tymczasem powyższa interpretacja nowej ustawy o cudzoziemcach stanowi przykład działania prawa wstecz oraz odebranie cudzoziemcowi praw słusznie nabytych.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w powyższej sprawie organy władzy zastosowały art. 403 ust. 4 ustawy o cudzoziemcach z 2013 r., a nie wykorzystały art. 89 ust. 5 ustawy o ochronie w brzmieniu obowiązującym od 1 maja 2014 r., zgodnie z którym pobyt cudzoziemca ubiegającego się o nadanie statusu uchodź-

114 Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 27 września 2007 r., I KZP 36/07.

115 Pismo Komendy Głównej SG z dnia 3 września 2014 r., nr FAX KG CU-6952/IV/MK/14.

cy w strzeżonym ośrodku nie może przekroczyć sześciu miesięcy. Tymczasem cudzoziemiec w wyżej opisanej sprawie spędził już sześć miesięcy w detencji w związku z ubieganiem się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce. Pomimo to nie został zwolniony z SOC, co świadczy o wybiórczym traktowaniu przepisów obowiązujących od 1 maja 2014 r. przez SG.

Zdaniem HFPC kolejnym ważnym problemem związanym z umieszczeniem w detencji osób ubiegających się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy jest rozpatrywanie możliwości zastosowania środków wolnościowych w miejsce detencji. Sądy decydujące o umieszczeniu cudzoziemców nie zawsze badają, czy istnieje inny, łagodniejszy środek alternatywny, mimo że przepisy prawa nakładają taki obowiązek.

Po 1 maja 2014 r. sąd decydujący o umieszczeniu lub przedłużeniu pobytu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku może postanowić o zastosowaniu wobec niego środków wolnościowych, alternatywnych dla detencji. Środkami tymi są: zgłaszanie się w określonych odstępach czasu do wskazanego organu, wpłaty zabezpieczenia pieniężnego czy zamieszkiwanie w wyznaczonym miejscu. Mimo że pierwszeństwo środków wolnościowych nie wynika wprost z przepisów ustawy o ochronie, w sprawach nieuregulowanych zastosowanie znajduje ustawa o cudzoziemcach<sup>116</sup>. Należy przyjąć, że organy krajowe zobowiązane są do każdorazowego badania, czy pozbawienie wolności cudzoziemca jest „niezbędne”<sup>117</sup>. Implikuje to pierwszeństwo stosowania środków wolnościowych. Tylko gdy te okażą się niewystarczające, możliwe jest zastosowanie wobec cudzoziemca detencji.

Należy także wskazać, że w ramach spraw prowadzonych przez HFPC – w sprawie o zadośćuczynienie za umieszczenie w strzeżonym ośrodku obywatelki Iranu ubiegającej się o nadanie statusu uchodźcy – wydane zostało pierwsze orzecznictwo sądowe na tle nowej ustawy o cudzoziemcach, a dotyczące spraw uchodźczych. Sąd Apelacyjny w Lublinie<sup>118</sup> stwierdził, że ustawa o ochronie jest ustawą szczególną, normującą jedynie kwestie związane z udzielaniem cudzoziemcowi ochrony na jego wniosek. Zdaniem SA w Lublinie oznacza to, że w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie należy stosować przepisy ustawy o cudzoziemcach. W kontekście niniejszej sprawy oznacza to, że mimo iż ustawa o ochronie nie zawiera wprost przepisu stanowiącego podstawę do składania wniosku o odszkodowanie lub zadośćuczynienie za niesłuszne umieszczenie cudzoziemca ubiegającego się o status uchodźcy, to jednak może on złożyć taki wniosek na podstawie ustawy o cudzoziemcach, która zawiera odpowiedni przepis.

116 Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 4 czerwca 2014 r., sygn. akt II AKz 277/14.

117 Art. 7 ust. 3 Dyrektywy Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl.

118 Postanowienie z dnia 4 czerwca 2014 r., sygn. akt II AKz 277/14.



## Monitoring ośrodków strzeżonych

### »»» Marta Górczyńska

W listopadzie 2012 r. HFPC i SIP przeprowadziły monitoring SOC. Monitoring odbywał się równolegle z kontrolą prowadzoną przez MSW. Przyczyną przeprowadzenia monitoringu był protest głodowy, w którym w dniach 16–22 października 2012 r. wzięło udział ponad 70 cudzoziemców w czterech SOC. Cudzoziemcy skarżyli się na warunki w ośrodkach oraz relacje panujące między nimi a funkcjonariuszami SG. Na zaproszenie MSW organizacje pozarządowe przeprowadziły działania monitoringowe we wszystkich SOC, a następnie przedstawiły raport z monitoringu<sup>119</sup>. Równolegle został przygotowany raport przez zespół kontrolny MSW<sup>120</sup>.

Raport „Migracja to nie zbrodnia” HFPC i SIP zawierał szereg rekomendacji dotyczących funkcjonowania strzeżonych ośrodków. Podkreślona została konieczność orzekania detencji jedynie w ostateczności i na najkrótszy możliwy okres. Raport wskazywał także na konieczność odejścia od więziennego reżimu, zniesienia detencji dzieci oraz wprowadzenia jednolitych regulaminów we wszystkich ośrodkach. Rekomendacje MSW w znacznej części pokrywały się z postulatami organizacji pozarządowych. W informacji pokontrolnej MSW stwierdzono potrzebę ujednoczenia porządku wewnętrznego wszystkich sześciu ośrodków, a także uporządkowania przepisów i praktyki dotyczącej środków dyscyplinarnych. MSW zwróciło także uwagę na niewłaściwy stan realizacji obowiązku szkolnego wśród małoletnich cudzoziemców przebywających w strzeżonych ośrodkach. Raport ministerialny podkreślił potrzebę umieszczenia wszystkich rodzin z dziećmi oraz małoletnich bez opieki w jednym lub dwóch wyspecjalizowanych i przystosowanych do tego celu ośrodkach, co

119 Raport „Migracja to nie zbrodnia” dostępny na: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2012/12/HFPC\\_SIP\\_Migracja\\_to\\_nie\\_zbrodnia\\_grudzien\\_2012.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2012/12/HFPC_SIP_Migracja_to_nie_zbrodnia_grudzien_2012.pdf) [dostęp: 10 października 2014 r.].

120 Informacja MSW o stanie realizacji praw osób osadzonych w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców prowadzonych przez Straż Graniczną: <http://bip.msw.gov.pl/bip/komunikaty/21835,dok.html> [dostęp: 10 października 2014 r.].

powinno być połączone z podjęciem wysiłków zmierzających do zapewnienia jak najlepszych warunków.

Debata publiczna dotycząca protestów z 2012 r. oraz rekomendacje zawarte w raporcie organizacji pozarządowych i w informacji MSW spowodowały, że przedstawiciele władz publicznie złożyli obietnicę dotyczącą zarówno zmiany przepisów prawa, jak i poprawy sytuacji w strzeżonych ośrodkach<sup>121</sup>. Zapowiedziano m.in. wprowadzenie przepisu zakazującego umieszczania w ośrodkach strzeżonych dzieci poniżej 15. roku życia bez opieki oraz przyjęcie przepisów nakazujących sądowi rozpatrującemu sprawę umieszczenia małoletnich w strzeżonym ośrodku uwzględnianie najlepszego interesu dziecka. Przedstawiciele MSW stwierdzili także, że kwaterowanie dzieci w SOC powinno być absolutnym wyjątkiem, a nie regułą, natomiast ewentualne osadzenie w takiej placówce musi trwać jak najkrócej. Wyznaczono jednocześnie dwa ośrodki, które miały być przygotowane do przyjmowania dzieci i rodzin: w Kętrzynie i w Białej Podlaskiej (oraz dodatkowo w rezerwie ośrodek w Przemyślu). Potwierdzono także planowane zamknięcie i generalny remont ośrodka w Lesznowoli. Zadeklarowano również zmianę wyglądu ośrodków, m.in. usunięcie krat zarówno w oknach, jak i wewnątrz ośrodków, zatrudnienie osób odpowiedzialnych za sprzątanie i utrzymanie czystości pomieszczeń wspólnych oraz przeznaczenie specjalnych środków finansowych na zakup telewizorów, komputerów oraz doposażenie bibliotek.

W celu oceny realizacji zapowiedzianych zmian w funkcjonowaniu ośrodków w okresie od stycznia do lutego 2014 r. dokonano ponownego monitoringu. Tak jak w 2012 r., monitoring był przeprowadzony przez HFPC i SIP równoległe z kontrolą MSW. Na podstawie wcześniejszych uzgodnień z MSW i Komendą Główną SG przedstawiciele organizacji uzyskali dostęp do dokumentacji znajdującej się w SOC (dokumentacji zastosowania środków przymusu bezpośredniego, dokumentacji kontroli osobistych oraz kontroli pomieszczeń, porządku wewnętrznego ośrodka, za zgodą cudzoziemca do jego dokumentacji medycznej oraz, w przypadku ośrodków o profilu rodzinnym, dokumentacji dotyczącej realizacji obowiązku szkolnego) i do pomieszczeń wspólnych w ośrodkach oraz do pokoi cudzoziemców (za ich zgodą), a także zezwolenie na robienie zdjęć pomieszczeń wspólnych.

Raport HFPC i SIP z monitoringu SOC przeprowadzony w 2014 r.<sup>122</sup> wykazał, że wiele z postulatów organizacji pozarządowych zostało zrealizowanych, co skutkowało polepszeniem warunków panujących w ośrodkach. We wszystkich

121 W momencie prowadzenia monitoringu w SOC przebywało łącznie 391 cudzoziemców, z czego dwie trzecie ubiegało się w tym czasie o ochronę międzynarodową.

122 Raport „Wciąż za kratami” dostępny na stronie: [http://www.hfpr.pl/wp-content/uploads/2014/05/HFPC\\_SIP\\_raport\\_wciaz\\_za\\_kratami.pdf](http://www.hfpr.pl/wp-content/uploads/2014/05/HFPC_SIP_raport_wciaz_za_kratami.pdf) [dostęp: 10 października 2014 r.].

ośrodkach wprowadzono jednolity porządek wewnętrzny, a także zapewniono cudzoziemcom możliwość swobodnego poruszania się po terenie ośrodka. Ponadto, zgodnie z rekomendacjami organizacji pozarządowych, zniesiono czasowe ograniczenia spacerów, zrezygnowano ze stosowania nieformalnych środków dyscyplinarnych i ograniczono częstotliwość kontroli cudzoziemców.

Pomimo zdecydowanej poprawy sytuacji w SOC wciąż jednak istnieje szereg spraw, które budzą niepokój i wymagają poprawy. Część z nich została zasygnalizowana już w raporcie z 2012 r. Najważniejszym z postulatów organizacji pozarządowych, który do tej pory nie doczekał się realizacji, jest odstąpienie od umieszczania dzieci w SOC<sup>123</sup>. W chwili przeprowadzenia monitoringu dzieci stanowiły niemal jedną czwartą osób umieszczonych w ośrodkach, podczas gdy w czasie monitoringu z 2012 r. – około 10%. Tak duża liczba małoletnich przebywających w SOC wskazuje, że umieszczanie małoletnich w strzeżonych ośrodkach nie jest stosowane jako środek ostateczny i w tym zakresie deklaracje władz nie zostały spełnione.

Pozostałe kwestie wskazane w raporcie jako wymagające poprawy to: brak systemu identyfikacji osób szczególnie wrażliwych, niski poziom znajomości języków obcych wśród personelu ośrodków oraz nieinformowanie cudzoziemców o ich sytuacji prawnej. Ostatni z wymienionych problemów ma ogromne znaczenie zwłaszcza w obliczu faktu kończących się funduszy na pomoc prawną cudzoziemcom realizowaną przez organizacje pozarządowe<sup>124</sup>.

---

123 Zob. rozdział „Automatyzm w stosowaniu detencji cudzoziemców” – Jacek Białas.

124 Zob. rozdział „Pomoc prawna dla uchodźców” – Ewa Ostaszewska-Żuk.



# CZEŚĆ IV

**SYTUACJA MAŁOLETNICH**





## Detencja dzieci

### »»» Małgorzata Jaźwińska

HFPC stoi na stanowisku, że małoletni cudzoziemcy ubiegający się o nadanie im statusu uchodźcy nie powinni być umieszczani w detencji w związku z ich statusem imigracyjnym bez względu na to, czy są to małoletni cudzoziemcy bez opieki, czy też przebywają w Polsce razem z opiekunem. Zgodnie z polskimi przepisami zakazane jest umieszczanie w detencji małoletnich cudzoziemców bez opieki, ubiegających się w Polsce o nadanie im statusu uchodźcy. Brak natomiast analogicznych przepisów dotyczących ubiegających się w Polsce o ochronę międzynarodową rodzin z małoletnimi cudzoziemcami. W strzeżonych ośrodkach wciąż przebywa duża liczba rodzin z dziećmi<sup>125</sup>.

Prawnicy HFPC wraz z innymi organizacjami krajowymi i międzynarodowymi występowali do polskich organów państwowych z apelem o zaprzestanie detencji dzieci. HFPC tworzyła krajową koalicję na rzecz zniesienia detencji dzieci razem z Amnesty International Polska, Centrum Pomocy Prawnej im. H. Nieć, FIPP, Fundacją La Strada, PAH i SIP. HFPC uczestniczy także w globalnej kampanii na rzecz zniesienia detencji dzieci, zainicjowanej przez International Detention Coalition przy wsparciu European Council on Refugees and Exiles oraz Amnesty International, a także podnosiła postulat zniesienia detencji dzieci podczas prac legislacyjnych nad ustawą o cudzoziemcach z 2013 r.

HFPC wskazywała w nich na negatywny wpływ na zdrowie fizyczne i psychiczne dzieci umieszczanych w detencji, obowiązek każdorazowego kierowania się najlepszym interesem dziecka, a także konieczność stosowania wobec małoletnich środków alternatywnych dla detencji. HFPC z zaniepokojeniem

---

<sup>125</sup> W chwili przeprowadzania przez HFPC i SIP w 2014 r. monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców w ośrodkach tych przebywało 84 małoletnich, co stanowiło 24% ogółu wszystkich cudzoziemców umieszczonych w detencji.

zaobserwowała, że pomimo istnienia regulacji ustawowych<sup>126</sup> sądy decydujące o umieszczeniu małoletnich w SOC nie zawsze w sposób wyczerpujący badają wpływ detencji na ich rozwój psychofizyczny i tym samym nie uwzględniają ich dobra. W sytuacji, gdy państwa decydują się na zastosowanie detencji, HFPC podkreślała, że maksymalny okres detencji dzieci powinien być ograniczony i wynosić mniej niż maksymalny okres detencji dorosłych cudzoziemców. Z zaniepokojeniem również zaobserwowano wzrost liczby małoletnich cudzoziemców przebywających w detencji na początku 2014 r.<sup>127</sup>

Argumentem przemawiającym przeciwko detencji małoletnich jest też ograniczony dostęp do zajęć edukacyjnych w SOC. Małoletni nie biorą udziału w zajęciach szkolnych prowadzonych w szkołach zewnętrznych i zasadniczo nie realizują podstawy programowej kształcenia ogólnego<sup>128</sup>. Zapewniane są im jedynie nieliczne zajęcia organizowane wewnątrz ośrodków detencyjnych. Zajęcia te nie zawsze przystosowane są do ich poziomu wiedzy i znajomości języka. Pobyt w detencji może więc negatywnie wpłynąć na edukację małoletnich. Prawo dzieci do nauki jest gwarantowane zarówno na poziomie polskiej Konstytucji, jak również prawa międzynarodowego (Protokół dodatkowy nr 1 do EKPC, Konwencja ONZ o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r.). Jako prawo o charakterze powszechnym nie może ono być uzależnione od statusu imigracyjnego nieletnich.

W związku z powyższym, zdaniem HFPC powinien zostać wprowadzony bezwzględny zakaz detencji małoletnich cudzoziemców w strzeżonych ośrodkach.

---

126 Ustawa o cudzoziemcach zobowiązuje sąd decydujący o umieszczeniu małoletniego bez opieki w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców do uwzględnienia najlepszego interesu małoletniego – kierowania się dobrem małoletniego. Pomimo braku analogicznego przepisu uzależniającego możliwość zastosowania detencji w stosunku do małoletnich w procedurze uchodźczej wobec wiążących Polskę umów międzynarodowych należy przyjąć, że organy orzekające o pozbawieniu małoletniego wolności powinny zawsze kierować się dyrektywą zabezpieczenia jego najlepszego interesu.

127 „Wciąż za kratami. Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców przeprowadzonego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej”, dostępny na stronie: [http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/files/2014/05/PUBLIKACJA\\_HR\\_5.6.pdf](http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/files/2014/05/PUBLIKACJA_HR_5.6.pdf) [dostęp: 30 września 2014 r.].

128 „Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji”. Raport RPO, Warszawa 2013, dostępny na: [http://www.brpo.gov.pl/sites/default/files/RAPORT-RZECZNIKA-PRAW-OBYWATELSKICH-Realizacja-prawa-maloletnich-cudzoziemcow-do-edukacji%20.png\\_.pdf](http://www.brpo.gov.pl/sites/default/files/RAPORT-RZECZNIKA-PRAW-OBYWATELSKICH-Realizacja-prawa-maloletnich-cudzoziemcow-do-edukacji%20.png_.pdf) [dostęp: 30 września 2014 r.].



## Przekazywanie małoletnich cudzoziemców bez opieki w ramach procedury dublińskiej

### »»» Małgorzata Jaźwińska

Małoletni cudzoziemcy bez opieki ubiegający się o udzielenie im ochrony międzynarodowej stanowią grupę szczególnie wrażliwą. Ich wnioski o połączenie z rodziną w ramach procedury Dublin III powinny być rozpatrywane w szybkim trybie, przy ograniczeniu do minimum okresu rozłąki małoletnich z ich najbliższymi. Oznacza to konieczność szybkiego zgromadzenia kompletnej dokumentacji, zweryfikowania dokumentów i informacji podanych przez cudzoziemca, a także jak najszybsze wystąpienie z wnioskiem do odpowiednich organów państwa członkowskiego UE o przyjęcie cudzoziemca lub przyjęcie go z powrotem. Organy państwowe powinny działać w sposób efektywny i bez zbędnej zwłoki.

HFPC znany jest przypadek małoletniego cudzoziemca, pozostającego w Polsce bez opieki i ubiegającego się o nadanie statusu uchodźcy, który miał zostać przekazany do innego państwa członkowskiego, gdzie mieszkał członek jego najbliższej rodziny. Kserokopie dokumentów posiadanych przez cudzoziemca, a także przeprowadzone przez SG badanie jego wieku wskazywały na różne daty urodzenia. Różnice występujące w dokumentach zostały pisemnie wyjaśnione przez cudzoziemca.

Składając wniosek o przyjęcie cudzoziemca, polskie władze nie wyjaśniły władzom państwa członkowskiego, do którego miało zostać dokonane przekazanie, przyczyn występujących rozbieżności. Państwo to zwróciło się do polskich władz o dodatkowe wyjaśnienia w tej kwestii. Spowodowało to dalsze przedłużenie procedury. Małoletni cudzoziemiec bez opieki w związku z przedłużającą

się procedurą przekazania zdecydował się na samotną, nielegalną podróż do tego kraju, narażając się na dodatkowe niebezpieczeństwa.

Zdaniem HFPC w postępowaniach dotyczących łączenia małoletnich cudzoziemców bez opieki z członkiem rodziny organy państwowe powinny wykazywać się szybkością działania, a także powinny zgromadzić i przekazać kompletną dokumentację, tak aby wniosek małoletnich mógł zostać jak najszybciej rozpatrzony przez właściwe organy innego państwa członkowskiego.



## Procedura badania wieku cudzoziemców

### Małgorzata Jaźwińska

Istotną kwestią w kontekście sytuacji małoletnich jest procedura badania ich wieku. W związku z uprzywilejowaną pozycją małoletnich bez opieki w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy państwa starają się ograniczyć ryzyko fałszywego podawania się osób dorosłych za małoletnich. W przypadku wątpliwości co do wieku cudzoziemca podającego się za małoletniego cudzoziemiec ten może za zgodą swoją lub przedstawiciela ustawowego być poddany badaniom lekarskim w celu ustalenia wieku chronologicznego. W razie niewyrażenia takiej zgody cudzoziemca uważa się za pełnoletniego.

W Polsce stosowane są trzy metody określenia wieku cudzoziemca<sup>129</sup>: badanie stomatologiczne, radiologiczne lewego nadgarstka, a także badania ogólne. HFPC w czasie udzielanej pomocy prawnej uzyskała informację, że co najmniej w jednej sprawie doszło m.in. do badania narządów płciowych<sup>130</sup>. Badania te, w szczególności badania narządów płciowych, związane są z daleko idącą ingerencją w prywatność i poczucie godności małoletnich. Zdaniem HFPC decydując się na przeprowadzenie badania wieku chronologicznego małoletnich, należy mieć zawsze na uwadze ich dobro, poczucie godności, skuteczność zastosowanej metody, a także zastosowanie metody najmniej inwazyjnej.

Jednym z problemów związanych z określaniem wieku chronologicznego cudzoziemców jest także kwestia rozwiązywania sprzeczności pomiędzy uzyskanymi wynikami badań a autentycznymi dokumentami przedstawionymi przez cudzoziemca. HFPC zna przypadki, w których, w razie wystąpienia sprzeczności pomiędzy dokumentami a wynikami badań lekarskich, SG przyjmowała,

129 „Przeprowadzanie badań lekarskich w celu ustalenia wieku cudzoziemców znajdujących się podczas procedury powrotowej lub ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy – zalecenia” – dokument otrzymany od SG.

130 Informacja dotycząca wykorzystywania metody badania wieku chronologicznego polegająca na badaniu narządów płciowych pochodzi z rozmowy z 2011 r. z jednym z opiekunów w Domu Dziecka nr 9 w Warszawie.

że cudzoziemiec jest w wieku określonym w opinii biegłych. Biorąc pod uwagę istniejący margines błędu przyjmowany podczas badania wieku chronologicznego cudzoziemca taka praktyka wydaje się nieprawidłowa. Po uzyskaniu autentycznego dokumentu cudzoziemca jego wiek powinien być ustalany na podstawie przedstawionego dokumentu, o ile nie zostanie wykazane, że dokument ten jest sfałszowany lub należy do innej osoby.

CZEŚĆ V <<<

**POZOSTAŁE PROBLEMY**



## Ekstradycja a status uchodźcy

### »»» Jacek Białas

Obowiązujące przepisy nie regulują sytuacji osób, którym nadano status uchodźcy w Polsce lub innym kraju UE. Dotyczy to też państw będących stroną konwencji genewskiej, wobec których władze innego kraju skierowały do władz polskich wnioski o ekstradycję. Ekstradycja uznanego uchodźcy jest niezgodna z zawartą w konwencji genewskiej zasadą *non-refoulement*.

W sprawach o ekstradycję osób, którym nadano status uchodźcy w jednym z krajów UE, polskie sądy nie biorą pod uwagę tego faktu jako przesłanki do odmowy wydania<sup>131</sup>. Natomiast według przeważającej linii orzeczniczej<sup>132</sup> nawet nadanie statusu uchodźcy przez władze polskie nie jest przesłanką do stwierdzenia niedopuszczalności ekstradycji. Z obserwacji HFPC wynika, że sądy w sprawach o wydanie osoby, której nadano status uchodźcy, zazwyczaj orzekają o niedopuszczalności wydania na podstawie przesłanki zagrożenia naruszenia praw człowieka po wydaniu ich władzom innego kraju<sup>133</sup>, jednakże praktyka taka nie eliminuje możliwości wydania do kraju pochodzenia osoby, która uzyskała status uchodźcy w jednym z krajów członkowskich UE czy nawet w Polsce. Sytuacja taka byłaby wysoce niepożądana, gdyż doprowadziłaby do przekazania w ręce władz danego państwa osoby, która uzyskała ochronę przed prześladowaniami z ich strony.

Dla przykładu: HFPC znane są przypadki zatrzymywania oraz prowadzenia postępowań ekstradycyjnych na wnioski władz Białorusi wobec obywateli tego kraju, którym nadano status uchodźcy w innym kraju UE. Cudzoziemcy ci obawiali się zatem bezpośredniego wydania na Białoruś, co ostatecznie kończy-

131 Jedynie w odosobnionym orzeczeniu z dnia 29 grudnia 2004 r., sygn. art. II AKz 508/04, Sąd Apelacyjny we Wrocławiu stwierdził, że status uchodźcy nadany we Francji – państwie członkowskim UE oraz stronie Konwencji w sprawie statusu uchodźców – stanowi przesłankę niedopuszczalności wydania.

132 Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2010 r., sygn. akt II AKz 791/10.

133 Przepisy art. 604 par. 1 pkt 5 lub 7 k.p.k albo art. 55 ust. Konstytucji RP oraz art. 3 EKPC.



to się narażeniem ich na niepotrzebny stres oraz groziło pobycem w areszcie śledczym na czas trwania postępowania ekstradycyjnego. Wydaje się, że taką praktykę należałoby uznać za niepożądaną, gdyż – jak już wspomniano – w tych sprawach w charakterze ściganych występują osoby, którym właściwe władze krajowe innego państwa udzieliły ochrony przed prześladowaniami ze strony władz ich kraju pochodzenia. Zatem pożądanym byłoby, aby udzielona ochrona miała charakter zupełny, tj. aby nie istniały żadne możliwości przekazania tych osób władzom kraju pochodzenia i aby status uchodźcy stanowił samoistną przesłankę do odmowy wydania.

W związku z tym, zdaniem HFPC, przepisy polskiego prawa powinny wprost wymieniać przesłankę nadania statusu uchodźcy jako przeszkodę ekstradycyjną. Argumenty przemawiające za przyjęciem proponowanego rozwiązania wynikają także z konwencji genewskiej, która stanowi<sup>134</sup>, że żadne umawiające się państwo nie wydałi lub nie zawróci w żaden sposób uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne (tzw. zasada *non-refoulement* lub niezawracania). Zasada ta ma zastosowanie do każdej formy zawrócenia takiej osoby, w tym także ekstradycji.

Zdaniem HFPC konieczność odmowy ekstradycji cudzoziemców, którym nadano status uchodźcy, wynika także z Karty Praw Podstawowych UE, gwarantującej prawo do azylu z poszanowaniem zasad konwencji genewskiej. A zasada niewydawania uchodźców do ich krajów pochodzenia jest jedną z podstawowych zasad zawartych w tej konwencji.

W omawianym okresie HFPC złożyła szereg opinii dla polskich sądów w sprawach o ekstradycję osób, którym nadano status uchodźcy. Jedynie w jednej sprawie Sąd Okręgowy w Warszawie wydał postanowienie o odmowie ekstradycji osoby właśnie ze względu na nadanie tej osobie statusu uchodźcy<sup>135</sup>. W pozostałych sprawach odmowa ekstradycji następowała na podstawie przesłanki zagrożenia naruszeniami praw człowieka po ekstradycji.

---

134 W art. 33 ust. 1 konwencji genewskiej.

135 Status ten został nadany przez władze Ukrainy; postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 3 lipca 2013 r., sygn. akt VIII Kop 84/13.



## Dobrowolne przesiedlenia uchodźców i program relokacji wewnątrz Unii Europejskiej

### »»» Maciej Fagasiński

Nowelizacja ustawy o ochronie, która weszła w życie z początkiem 2012 roku<sup>136</sup>, wprowadziła możliwość stworzenia programu dobrowolnych przesiedleń uchodźców do Polski oraz uregulowała kwestie dotyczące relokacji osób objętych ochroną międzynarodową w innym kraju UE. Obecnie Rada Ministrów w drodze rozporządzenia decyduje o liczbie cudzoziemców przesiedlanych lub relokowanych do Polski, określa kraje, z których będą przybywać, oraz wysokość środków przeznaczonych na te działania<sup>137</sup>. Dotychczas Rada Ministrów nie przyjęła rozporządzenia, które regulowałoby kwestie dotyczące przesiedlenia lub relokacji cudzoziemców do Polski.

Jeszcze przed wejściem w życie noweli ustawy o ochronie Polska zdecydowała się wziąć udział w dwóch edycjach programu EUREMA<sup>138</sup>, tj. relokacji cudzoziemców przebywających na Malcie<sup>139</sup>. W ramach tego programu, który rozpoczął się w 2009 r., 10 krajów UE, w tym Polska, zdecydowały się relokować z Malty grupę ponad 250 osób, którym przyznano status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Każde państwo przedstawiło warunki wyboru cudzoziemców, których chciało przyjąć w ramach tego programu. Polska zaproponowała jed-

136 Ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (Dz.U. 2011 r. Nr 191 poz. 1133).

137 Art. 86b ustawy o ochronie cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003 r. Nr 128 poz. 1176 ze zm.).

138 Ang. *the pilot project on the relocation of asylum-seekers from Malta within the EU*.

139 Relokacja to specjalny program transferów uchodźców i osób, którym przyznano inną formę ochrony międzynarodowej w ramach państw członkowskich UE. Program opiera się na zasadzie solidarności i podziału obowiązków dotyczących uchodźców wewnątrz UE zgodnie z art. 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W praktyce jedno z państw członkowskich, w ramach wsparcia krajów ponoszących znaczne obciążenie związane z napływem dużej liczby cudzoziemców, którym przyznano ochronę międzynarodową, bierze odpowiedzialność za daną grupę osób i przyjmuje ich na swoim terytorium. Dotychczas prowadzono wyłącznie program relokacji z Malty.

ne z najbardziej restrykcyjnych kryteriów, wymagając, aby osoby relokowane miały mniej niż 45 lat, na Malcie przebywały wraz ze swoją najbliższą rodziną, były otwarte na inną kulturę i chętne do integracji z polskim społeczeństwem oraz posiadały co najmniej podstawowe wykształcenie. Ponadto stwierdzono, że pierwszeństwo będą mieli chrześcijanie<sup>140</sup>. Kryteria przedstawione przez polskie władze przede wszystkim ukazały brak znajomości realiów i charakteru migracji na Maltę. Należy podkreślić, że największą grupę osób, którym przyznano ochronę międzynarodową w tym kraju, stanowili Somalijscy, Erytrejscy, Sudańscy i Etiopczycy. Ponadto większość z tych osób to mężczyźni, którzy na wyspę dotarli samotnie<sup>141</sup>. Krytycznie należy odnieść się do przyjęcia kryterium dotyczącego wyznania. Jeszcze raz pokazuje to elementarny brak wiedzy na temat sytuacji migracyjnej na Malcie (informacji o narodowości, religii, płci) oraz, co bardziej rażące, stanowi dyskryminację cudzoziemców innych niż chrześcijanie. Przyjęcie takiego kryterium wiąże się z tzw. potencjałem integracyjnym cudzoziemca, który to warunek pojawia się m.in. w Polskiej Polityce Migracyjnej<sup>142</sup>. Zgodnie z nim migrant pochodzący z bliskiego kręgu kulturowego (mówiący podobnym językiem, wyznający tę samą religię) ma większe szanse na integrację z polskim społeczeństwem. Należy jednak podkreślić, że proces integracji jest procesem zależnym w największej mierze od indywidualnych predyspozycji danego cudzoziemca, a znajomość języka, religia czy pochodzenie kulturowe mogą jedynie wspomóc integrację, ale nie stanowią przesłanki *sine qua non* stanowiącej o jej powodzeniu.

W ramach pierwszej edycji programu EUREMA do Polski nie przekazano żadnego cudzoziemca z Malty. Dopiero w 2013 r., w ramach drugiej edycji, przyjechało sześciu mężczyzn pochodzących z krajów Rogu Afryki<sup>143</sup>, z Erytrei i Somalii. W założeniu Polska oferowała aż 50 miejsc, a więc przyjęto tylko 12% z założonej liczby osób<sup>144</sup>.

Należy podkreślić, że osoby relokowane do Polski napotykają szereg problemów<sup>145</sup> dotyczących przede wszystkim kwestii bytowych<sup>146</sup>. W przeciwieństwie do wnioskodawców, którzy ubiegają się o ochronę międzynarodową w Polsce, cudzoziemcy relokowani z Malty swoje decyzje otrzymali w stosunkowo krótkim okresie i wkrótce potem rozpoczęli się ich indywidualny program integracyjny

---

140 IOM, *Handbook on lessons learned. Pilot project for intra-EU reallocation from Malta – EUREMA*, Malta 2011, s. 19.

141 Ibidem, s. 8.

142 *Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r.

143 UdsC, *Projekt EUREMA II w Polsce*, tekst dostępny na stronie: <http://www.udsc.gov.pl/PROJEKT,EUREMA,II,WPOLSCE,2193.html> [dostęp: 24 sierpnia 2014 r.].

144 Informacje posiadane przez HFPC.

145 Informacje posiadane przez HFPC.

146 HFPC udzielała pomocy jednej z relokowanych rodzin.

(IPI). Pobyt w ośrodku dla cudzoziemców podczas trwania procedury o nadanie statusu uchodźcy pozwala w lepszym lub gorszym stopniu na zapoznanie się z podstawowymi realiami panującymi w Polsce oraz, jeżeli cudzoziemiec wyraża taką chęć, na nauczenie się języka polskiego. Dla osób relokowanych z Malty czas ten był niezwykle krótki, zatem ich integracja miała w głównej mierze opierać się na trwającym rok indywidualnym programie integracyjnym. HFPC i inne organizacje pozarządowe od lat podkreślają jednak, że IPI nie spełniają swojej roli i nie przygotowują cudzoziemców do samodzielnego funkcjonowania w polskim społeczeństwie<sup>147</sup>. Głównym powodem takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim krótki okres trwania takich programów. Analizując obecną sytuację cudzoziemców relokowanych z Malty, należy stwierdzić, że po zakończeniu IPI osoby te będą wymagać wsparcia ze strony instytucji pomocy społecznej.

Kolejny problem, który pojawił się w związku z relokacją cudzoziemców z Malty, dotyczył postępowania związanego z połączeniem się z rodziną – został on opisany w innym rozdziale<sup>148</sup>.

Polityka władz wobec programu dobrowolnych przesiedleń uchodźców i relokacji w ramach Unii Europejskiej pozostaje niejasna. Z jednej strony takiego rodzaju działania wpisano do Polskiej Polityki Migracyjnej oraz wprowadzono przepisy, które określają ich procedurę oraz finansowanie. Z drugiej zaś – Rada Ministrów dotychczas nie zdecydowała się zastosować tych przepisów w praktyce. HFPC apelowała do Prezesa Rady Ministrów w czerwcu 2014 r. o czynne zaangażowanie się w rozwiązywanie trudnej sytuacji humanitarnej uchodźców z Syrii przez umożliwienie przesiedlania tych osób do Polski<sup>149</sup>. W odpowiedzi Ministerstwo Spraw Zagranicznych wymieniło szereg działań pomocowych finansowanych ze środków resortu w Libanie czy Syrii, jednak nie odniosło się w ogóle do potrzeby aktywnego włączenia się Polski w program dobrowolnych przesiedleń<sup>150</sup>. Stanowisko Rządu w tej sprawie nadal pozostaje nieokreślone.

Ponadto brak woli politycznej do zaangażowania się w podział obowiązków dotyczący ochrony uchodźców i innych osób potrzebujących ochrony międzynarodowej odzwierciedla Krajowy Program Funduszu Azylu, Migracji i Integracji,

---

147 Zob. pismo HFPC w sprawie oceny dokumentu Polska Polityka Migracyjna, s. 6–7, dostępne na stronie: <http://www.hfhrpol.waw.pl/uchodzcy/images/stories/file/HFHR%20uwagi%20do%20pol%20migracyjnej.pdf> [dostęp: 24 sierpnia 2014 r.].

148 Zob. rozdział „Łączenie rodzin” – Ewa Ostaszewska-Żuk.

149 List HFPC, SIP i PAH do Prezesa Rady Ministrów w sprawie programu dobrowolnych przesiedleń uchodźców syryjskich z dnia 18 czerwca 2014 r. Dokument dostępny na stronie: <http://www.hfhr.pl/swiatowy-dzien-uchodzcy-2/> [dostęp: 24 sierpnia 2014 r.].

150 HFPC, *Wciąż nie wiadomo, czy powstanie program dobrowolnych przesiedleń dla uchodźców z Syrii*, 21 lipca 2014 r., informacja dostępna na stronie: <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/wciaz-nie-wiadomo-czy-powstanie-program-dobrowolnych-przesiedlen-dla-uchodzcow-z-syrii/> [dostęp: 24 sierpnia 2014 r.].

który został przedstawiony przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w drugim kwartale 2014 r. Zaproponowane działania, których realizacja będzie dofinansowywana, w ogóle nie obejmują kwestii dotyczących relokacji wewnątrz UE oraz programu dobrowolnych przesiedleń. HFPC argumentowała, że należy wspierać takiego rodzaju działania<sup>151</sup>. Postulowano, że należy zabezpieczyć środki na szereg działań związanych z relokacją, m.in. na tworzenie i rozwijanie programu krajowego, ulepszenie i stworzenie procedur i infrastruktury związanych z dobrowolnym przesiedleniem i relokacją czy działania dotyczące przyjęcia i późniejszej integracji tej grupy cudzoziemców<sup>152</sup>. Środki te powinny być przeznaczone dla administracji publicznej, władz lokalnych czy organizacji pozarządowych, tak aby przeprowadzić działania zwiększające świadomość na temat tego, czym są dobrowolne przesiedlenia uchodźców, oraz budować pozytywne podejście społeczeństwa przyjmującego, zapewnić pomoc prawną i integracyjną dla przesiedlanych i relokowanych uchodźców i innych osób wymagających ochrony międzynarodowej. Przed trwałym zaangażowaniem się w program dobrowolnych przesiedleń uchodźców do Polski należy przede wszystkim znacząco wzmocnić program integracyjny oferowany osobom, którym udzielono jednej z form ochrony międzynarodowej w Polsce.

W pierwszej kolejności zalecane jest wprowadzenie pilotażowego programu dobrowolnych przesiedleń, w szczególności biorąc pod uwagę trudną sytuację w Syrii, Iraku i krajach ościennych. Przed rozpoczęciem programu dobrowolnych przesiedleń należy też podjąć działania zwiększające świadomość i przygotowanie władz centralnych, lokalnych oraz innych podmiotów, którzy będą zaangażowani w całość lub część działań związanych z przyjęciem cudzoziemców w Polsce. Stosowne informacje należy przekazać społeczeństwu przyjmującemu i innym podmiotom, takim jak firmy prywatne czy związki zawodowe. Dlatego tak ważne jest, aby wypracować odpowiednie formy współpracy i zaangażowania w procesie dobrowolnych przesiedleń, bowiem będzie to miało realne przełożenie na późniejszą recepcję i integrację cudzoziemców w Polsce.

Zarówno program dobrowolnych przesiedleń, jak i relokacja do Polski wymagają zagwarantowania odpowiednich funduszy na działania związane z integracją i potrzeby związane z realizacją prawa do łączenia rodzin. Należy zapew-

---

151 Art. 5(1)(d) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającego Fundusz Azyłu, Migracji i Integracji, zmieniającego decyzję Rady 2008/381/WE oraz uchylającego decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2007/WE i nr 575/2007/WE oraz decyzję Rady 2007/435/WE.

152 Art. 7(1) rozporządzenia FAMI.

nić odpowiednie wsparcie, które pozwoli na pokrycie kosztów transportu oraz kosztów administracyjnych związanych z procedurą łączenia z rodziną<sup>153</sup>.

Podkreślić należy również, że relokacja oraz program dobrowolnych przesiedleń nie powinny być ze sobą utożsamiane i uznawane za wymienne. Zarówno program dobrowolnych przesiedleń, jak i relokacja wewnątrz UE dotyczą podziału obowiązków i zakładają, że dany kraj weźmie odpowiedzialność za pewną grupę cudzoziemców w ramach zasady solidarności, jednak w założeniu działania te są dwoma oddzielnymi instrumentami. Relokacja nie może i nie powinna zatem zastępować programu dobrowolnych przesiedleń uchodźców.

---

153 Zob. również pismo Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie uwag do projektu planu wdrażania dokumentu „Polska polityka migracyjna – stan obecny i postulowane działania” z dnia 4 lutego 2014 r. Pismo dostępne na stronie: <http://programy.hfpr.pl/uchodzcy/uwagi-hfpc-do-planu-wdrazenia-dla-dokumentu-polityka-migracyjna-polski-stan-obecny-i-postulowane-dzialania/> [dostęp: 24 sierpnia 2014 r.].



## Pomoc prawna dla uchodźców

### »»» Ewa Ostaszewska-Żuk

Pomoc prawna i integracyjna dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy oraz tych, którzy zostali objęci ochroną, jest obecnie świadczona w Polsce przez organizacje pozarządowe, głównie w ramach projektów współfinansowanych ze środków UE w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców i budżetu państwa<sup>154</sup>. Ich realizacja kończy się z dniem 31 marca 2015 r. Po tej dacie zapewnienie pomocy stanie się problematyczne.

Na podstawie Dyrektywy Proceduralnej państwa są zobowiązane zapewnić pomoc prawną cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy. Dotychczasowe rozwiązania mają pewne istotne wady: przede wszystkim organizacje pozarządowe realizujące projekty musiały zapewnić współfinansowanie projektów, czyli wkład własny na poziomie minimum 15%. Warto podkreślić, że projekty są realizowane przez okres około trzech lat, nie stanowią one zatem trwałego rozwiązania w tym zakresie.

Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców oraz inne fundusze dotyczące cudzoziemców (Europejski Fundusz Powrotów Migrantów oraz Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich) zostały zastąpione nowym Funduszem Azylu, Migracji i Integracji (FAMI), który ma finansować projekty skierowane do cudzoziemców w latach 2014–2020. Jednak według uzyskanych przez organizacje pozarządowe informacji realizacja projektów rozpocznie się najwcześniej w trzecim kwartale 2015 r. Oznacza to, że nastąpi przerwa w finansowaniu, która może spowodować, że organizacje nie będą w stanie świadczyć pomocy na dotychczasową skalę (np. utrzymać dotychczasowej kadry praw-

<sup>154</sup> HFPC, SIP, Fundację Instytut na rzecz Państwa Prawa, Studencką Poradnię Prawa UJ oraz Klinikę Prawa UW, Fundację Ocalenie, Caritas.



ników, zapewnić środków na dojazdy do odległych ośrodków dla cudzoziemców)<sup>155</sup> i, tym samym, objąć takiej samej liczby cudzoziemców pomocą prawną.

Plany wprowadzenia w życie zorganizowanego systemu bezpłatnej pomocy prawnej dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy oraz objętych ochroną były podejmowane przez Szefa UdsC od 2012 r. Głównym założeniem systemu jest jego pełne finansowanie ze środków publicznych. Projekt pilotażowy systemu pomocy prawnej miał zostać wprowadzony w 2014 r. Do chwili obecnej jednak system powszechnej, nieodpłatnej pomocy prawnej finansowanej ze środków publicznych nie został stworzony, a MSW zapewnia, że są prowadzone dalsze prace nad systemem w związku z wdrażaniem do prawa krajowego nowej dyrektywy proceduralnej<sup>156</sup>.

Od 2012 r. przedstawiano różne warianty systemu pomocy prawnej dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, m.in. planowano, by pomoc prawna obejmowała tylko postępowanie przed organem II instancji. Organizacje świadczące pomoc prawną stały na stanowisku, że system pomocy prawnej dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy musi obejmować zarówno postępowanie administracyjne przed organami I i II instancji, jak i przygotowanie skargi do WSA<sup>157</sup>. Argumentowały to tym, że przepisy dotyczące postępowania uchodźczego są bardzo skomplikowane. Odpowiednia pomoc potrzebna jest także ze względu na barierę językową i kulturową. Dodatkowo kluczowym momentem postępowania o nadanie statusu uchodźcy jest przesłuchanie strony odbywające się przed organem I instancji, tj. przed Szefem UdsC. Odpowiednie przygotowanie cudzoziemca do przesłuchania oraz obecność pełnomocnika mają istotne znaczenie dla prawidłowego ustalenia stanu faktycznego w sprawie o nadanie statusu uchodźcy. W piśmie organizacje podniosły, że zapewnienie pomocy prawnej w czasie postępowania w I instancji może doprowadzić do obniżenia kosztów postępowania przed II instancją przez pozytywny wpływ na jakość wydanych decyzji.

Ponadto należy podkreślić, że ograniczenie systemu państwowej bezpłatnej pomocy prawnej dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy wyłącznie do postępowania odwoławczego od decyzji dotyczącej wniosku uchodźczego byłoby niewystarczające, mając na uwadze standard europejski. Nowa dyrektywa recepcyjna przewiduje zapewnienie pomocy prawnej cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy także w kwestiach

---

155 Pismo z dnia 16 czerwca 2014 r. skierowane przez HFPC, PAH, SIP, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć do Sekretarza Stanu Piotra Stachańczyka, niepublikowane.

156 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej.

157 Pismo z dnia 27 maja 2013 r. skierowane przez HFPC, PAH, SIP, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć do Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców w sprawie pomocy prawnej.



dotyczących pomocy socjalnej<sup>158</sup>. Podobnie rozporządzenie Dublin III wymaga ustanowienia systemu pomocy prawnej w sprawach związanych z określaniem odpowiedzialności państwa za rozpatrzenie wniosku cudzoziemca o nadanie statusu uchodźcy. Obowiązek zapewnienia pomocy prawnej na etapie sądowno-administracyjnym wynika natomiast z art. 47 ust. 3 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

System pomocy prawnej powinien również obejmować osoby przebywające w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców. W tym przypadku ważne jest zapewnienie prawnikom niezależności od SG. Zgodnie z europejskimi minimalnymi standardami dotyczącymi warunków detencji migrantów i uchodźców wszyscy cudzoziemcy powinni być bezzwłocznie poinformowani w prostym, nietechnicznym i zrozumiałym dla nich języku o głównych podstawach prawnych i faktycznych ich detencji<sup>159</sup>.

Pod każdym względem uzasadnione jest zapewnienie cudzoziemcom dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej i finansowanej ze środków publicznych w szerszym zakresie, niż zakładano we wstępnym projekcie.

---

158 Art. 26 nowej dyrektywy recepcyjnej (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową).

159 Zasada 3 European Rules Governing Minimum Standards of Conditions in Detention Centres for Migrants and Asylum Seekers, Report Doc. 12105, 11 January 2010.



## Łączenie rodzin

### »»» Ewa Ostaszewska- Żuk

Uchodźcy oraz beneficjenci ochrony uzupełniającej mają prawo do łączenia rodzin, czyli ubiegania się w Polsce o zezwolenie na pobyt dla członków swojej rodziny, która pozostała w kraju pochodzenia lub przebywa w innym kraju. Procedura ta jest jednak bardzo specyficzna oraz problematyczna z punktu widzenia cudzoziemca chcącego połączyć się ze swoją rodziną.

Z doświadczenia HFPC wynika, że osoby, które mogłyby skorzystać z prawa do łączenia rodzin, nie robią tego, ponieważ nie mają możliwości połączenia całej rodziny w związku z uzyskaniem pełnoletniości przez część ich dzieci. Zgodnie z prawem z łączenia rodzin mogą skorzystać tylko małżonkowie oraz małoletnie dzieci, a w przypadku małoletniego bez opieki, który otrzymał w Polsce status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, również wstępny w linii prostej lub osoba pełnoletnia odpowiedzialna za małoletniego zgodnie z przepisami polskimi<sup>160</sup>. Zatem, jeśli jedno dziecko lub więcej dzieci osiągnęło pełnoletność, nie mogą one zostać objęte takim wnioskiem. Taka sytuacja dotyczyła np. obywatela Palestyny, który zgłosił się do HFPC. Jego rodzina nie chciała zostawić swoich dorosłych dzieci samych w kraju pochodzenia i z tego względu cudzoziemiec zrezygnował ze złożenia wniosku.

Kolejnym problemem napotykanym przez cudzoziemców chcących skorzystać z procedury łączenia rodzin jest konieczność posiadania wszystkich dokumentów w kraju, w którym składany jest wniosek o połączenie z rodziną. Zgodnie z prawem wnioski o połączenie z rodziną przebywającą poza granicami RP składa osoba posiadająca m.in status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą w Polsce. Najlepiej zrobić to w ciągu sześciu miesięcy od dnia otrzymania decyzji ostatecznej w sprawie uchodźczej, ponieważ wtedy przewidziano korzystniejsze dla cudzoziemca rozwiązania w zakresie wymaganego dochodu. Może się wydawać, że jest to wystarczający okres do zebrania wszystkich dokumentów i złożenia wniosku o łączenie rodzin. Jednakże w praktyce cudzoziemiec

<sup>160</sup> Art. 159 ust. 4 ustawy o cudzoziemcach.

napotyka szereg przeszkód do pokonania. Członkowie rodzin przebywają poza Polską, bardzo często w kraju innym niż kraj pochodzenia, jednocześnie muszą zdobyć odpowiednie dokumenty (dokumenty podróży, potwierdzające więzi rodzinne). W sytuacji, gdy posiadają dokumenty wymagane w Polsce, osoby te muszą dokonać ich uwierzytelnienia w polskich ambasadach w kraju pochodzenia lub placówkach znajdujących się w innych państwach terytorialnie odpowiedzialnych za dany kraj, a cudzoziemiec obecny w Polsce musi je przetłumaczyć u tłumacza przysięgłego.

Złożoność problemów, jakie mogą pojawić się w postępowaniu dotyczącym łączenia rodzin migrantów przymusowych, obrazuje sprawa małoletniej Somalijki chcącej połączyć się w Polsce z matką przebywającą w Somalii. W związku z objęciem małoletniej ochroną uzupełniającą<sup>161</sup> przysługiwało jej prawo do połączenia z rodziną. Zgodnie z przepisami małoletni cudzoziemiec objęty ochroną uzupełniającą przebywający w Polsce bez opieki ma prawo do wnioskowania o połączenie także z wstępnym w linii prostej (matka, ojciec). Jednakże postępowanie jest skomplikowane – należy złożyć m.in. poświadczony dokument podróży osoby, która ma przyjechać, oraz poświadczony akt stanu cywilnego. W przypadku małoletniego przebywającego w Polsce bez opiekuna prawnego lub ustawowego wniosek o łączenie rodzin może złożyć tylko kurator wyznaczony przez sąd.

Pierwszym problemem powszechnie występującym w sprawach somalijskich o połączenie rodziny był brak paszportu matki małoletniej. W trakcie siedmiodniowego terminu wyznaczonego przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki do uzupełnienia braków formalnych we wniosku matka małoletniej nie była w stanie otrzymać paszportu i następnie uzyskać uwierzytelnionej kserokopii w polskiej ambasadzie. Warto zauważyć, że w Somalii nie ma polskiej placówki dyplomatycznej, dlatego cudzoziemcy zmuszeni są udać się do jednego z państw sąsiadujących w celu poświadczenia dokumentu podróży (najczęściej jest to Etiopia lub Kenia), co rodzi dla nich poważne problemy. W niniejszej sprawie Ambasada RP w Kenii odmówiła cudzoziemce poświadczenia kserokopii jej dokumentu podróży, powołując się na generalną praktykę niepotwierdzenia żadnych somalijskich dokumentów ze względu na dużą skalę ich fałszowania. Pomimo przedstawienia przez cudzoziemkę poświadczenia z Ambasady Somalii w Kenii, stwierdzającego prawdziwość dokumentu, jej sprawa nie została ponownie rozważona przez polskiego konsula.

W przedmiotowej sprawie przedstawienie niepoświadczonych kserokopii paszportu matki małoletniej nie zostało uznane przez organ za uzupełnienie braków formalnych i w rezultacie wniosek został pozostawiony bez rozpoznania.

---

161 Na mocy art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. d) w zw. z art. 159 ust. 4 ustawy o cudzoziemcach z 2013 r.

Drugim problemem budzącym wątpliwość HFPC co do poprawności stosowania takiej praktyki było wezwanie matki małoletniej, przebywającej w kraju pochodzenia, do złożenia wzoru jej podpisu na wniosku. Organ uznał niedopełnienie tego obowiązku za brak formalny stanowiący przeszkodę do rozpoczęcia postępowania i wezwał wnioskodawczynię do uzupełnienia tego braku. Interpretacja Wojewody Mazowieckiego w tym zakresie wydaje się jednak błędna. Podstawową zasadą łączenia rodzin jest złożenie odpowiedniego wniosku przez cudzoziemca przebywającego w Polsce, w imieniu członka rodziny, który ma zostać połączony<sup>162</sup>. Z tego powodu nieuzasadnione wydaje się wzywanie cudzoziemca przebywającego poza granicami Polski do uzupełnienia części wniosku składanego przez cudzoziemca przebywającego w Polsce. Po pierwsze, nie znajduje to umocowania w treści ustawy, a po drugie, rodzi poważne problemy natury praktycznej, wynikające z konieczności przestania wniosku członkowi rodziny przebywającemu poza Polską. Stoi to także w sprzeczności z fundamentalnym założeniem postępowania, którego ułatwieniem ma być składanie wniosku w Polsce, a nie za granicą.

Trzecim problemem zauważonym w omawianej sprawie było wezwanie kuratora małoletniej do osobistego stawiennictwa, będącego warunkiem skutecznego złożenia wniosku. Taka praktyka w opinii HFPC nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa<sup>163</sup>, jeśli chodzi o wykładnię celowościową przepisu nakazującego wnioskującemu cudzoziemcowi osobiste stawiennictwo. Generalnie jest to umotywowane koniecznością potwierdzenia obecności cudzoziemca w Polsce i pobraniem odcisków linii papilarnych wnioskodawcy. Od kuratora małoletniej nie pobiera się jednak odcisków, nie zachodzi także potrzeba potwierdzenia jego obecności w Polsce. W opisywanej sprawie wezwanie kuratora, mieszkającego na stałe we Wrocławiu, do stawienia się osobiście w siedzibie Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie było zatem pozbawione jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego.

Dwa ostatnie problemy zostały poruszone przez HFPC podczas spotkania 25 lipca 2014 r. z przedstawicielami UdsC, którzy przychylni się do opinii prawników HFPC w przedmiocie interpretacji prawnej powyższych przepisów.

W kolejnych sprawach – takich jak sprawa cudzoziemca z Rwandy czy też relokowanych uchodźców z Malty<sup>164</sup> – członkowie rodzin relokowanych cudzoziemców przebywali głównie w obozach dla uchodźców w Kenii oraz nie posiadali zazwyczaj wymaganych dokumentów, tj. paszportów lub aktów urodzenia. Dodatkową trudnością była wynikająca z przepisów polskiego prawa koniecz-

162 Art. 168 ustawy cudzoziemcach z 2013 r.

163 Art. 159 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach z 2013 r.

164 Zob. rozdział „Dobrowolne przesiedlenia uchodźców i program relokacji wewnątrz Unii Europejskiej” – Maciej Fagasiński.

ność poświadczenia dokumentu podróży w polskiej placówce dyplomatycznej. Powyższa procedura okazała się problematyczna zwłaszcza dla członków rodzin przebywających w kraju, w którym Polska nie posiada swojej placówki dyplomatycznej. Takim krajem jest m.in. Somalia, skąd pochodziła większość cudzoziemców relokowanych do Polski. Ponadto wysokość opłat konsularnych związanych ze złożeniem wniosku o połączenie z rodziną, poświadczeniem dokumentów oraz przede wszystkim wysokie koszty podróży do Polski przerażały możliwości finansowe relokowanych cudzoziemców. Trudności finansowe okazały się przeszkodą zwłaszcza w przypadku rodzin wielodzietnych, gdzie koszty musiały być pomnożone kilkakrotnie. Trzecim problemem, na który napotykali cudzoziemcy chcący połączyć się z rodziną, było spełnienie wymogu posiadania stabilnego i regularnego źródła dochodu. Osobom relokowanym do Polski na podstawie programu EUREMA szczególnie trudno było spełnić powyższy warunek. W takim wypadku cudzoziemcy mogli skorzystać z przywileju<sup>165</sup>, który stanowi, że kryterium dochodowe nie jest badane w sytuacji, gdy cudzoziemiec składa wniosek o połączenie z rodziną przed upływem sześciu miesięcy od dnia uzyskania statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej. Należy jednak zaznaczyć, że w niektórych przypadkach nie było możliwe zachowanie powyższego sześciomiesięcznego terminu. Wynikało to bądź z faktu niemożności skompletowania wszystkich wymaganych dokumentów w tak krótkim czasie, bądź z niemożności odnalezienia cudzoziemca, który miał być połączony jako członek rodziny.

Dokumenty składane przez wnioskodawcę w Polsce muszą być oryginałami lub kopiami dokumentów potwierdzonymi przez konsula. Wiąże się to z opłatami konsularnymi za:

- poświadczenie zgodności odpisu, wypisu, wyciągu lub fotokopii z okazanym oryginałem lub uwierzytelnionym odpisem tego dokumentu – w wysokości 30 euro za każdy dokument;
- sporządzenie i poświadczenie tłumaczenia z języka polskiego na język obcy lub z języka obcego na język polski dokumentów stanu cywilnego lub innych dokumentów o treściach powtarzalnych – za każdy dokument w wysokości 30 euro.

HFPC apelowała w swoich uwagach w ramach trwających prac nad opracowaniem stanowiska rządu RP w odniesieniu do Komunikatu Komisji<sup>166</sup> o umoż-

165 Określonego w art. 159 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach.

166 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dotyczących stosowania dyrektywy 2003/86/WE o łączeniu rodzin, COM (2014) 210 final z 3 kwietnia 2014 r., dostępny na stronie: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PL/1-2014-210-PL-F1-1.Pdf> [dostęp: 27 września 2014 r.].

liwienie cudzoziemcom składania części dokumentów zarówno w państwie docelowym, gdzie już jest obecny członek rodziny, jak i w placówkach dyplomatycznych i konsularnych tego państwa, tak aby przyspieszyć wydanie decyzji o połączeniu rodziny.

Na uwagę zasługuje ostatnia pozytywna zmiana w ustawie o cudzoziemcach. Umożliwia ona złożenie wniosku o łączenie rodzin członkom rodzin uznanych uchodźców lub posiadających ochronę uzupełniającą, mimo nielegalnego pobytu w Polsce, jeżeli rodzina istniała już w kraju pochodzenia cudzoziemca, a członek jego rodziny przebywał w Polsce w dniu złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy przez tego cudzoziemca<sup>167</sup>.

W latach 2012–2014<sup>168</sup> tylko cztery osoby ubiegały się o udzielenie zezwolenia na pobyt jako członkowie rodziny uchodźcy w ramach rzeczonyj procedury. Jednocześnie należy podkreślić, że osoby otrzymujące pozytywną decyzję, tj. status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, nie są informowane o prawie do łączenia rodzin. Osoby te wraz z decyzją pozytywną otrzymują pouczenie, które nie zawiera takiej informacji. Zatem tak niskie dane dotyczące łączenia rodzin mogą wynikać zarówno z braku wiedzy samych zainteresowanych cudzoziemców, jak i z tego, że procedury są bardzo skomplikowane, a cudzoziemcy skonfrontowani z nierealnymi do spełnienia wymogami rezygnują z niej. Ponadto dane potwierdzają, że organy administracji wciąż mają bardzo skromną praktykę w tego rodzaju sprawach.

---

167 Ustawa z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014 poz. 1004).

168 Dane otrzymane w lipcu 2014 r. od UdsC drogą mailową.



## Zagadnienia integracyjne

### »»» Bogusława Domańska

Podczas realizacji projektu cudzoziemcom świadczone również pomoc integracyjną, odnoszącą się do wielu dziedzin życia codziennego w Polsce. Na podstawie zdobytych w ten sposób doświadczeń wyodrębniono szereg problemów, które, na różnych etapach realizacji projektu, były kluczowe dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy lub uznanych uchodźców i osób objętych ochroną uzupełniającą. Celowo wybrano zagadnienia, które zgłaszane były pracownikom HFPC na przestrzeni konkretnego czasu lub dotyczyły konkretnej grupy cudzoziemców, aby pokazać niejednorodność potrzeb integracyjnych uchodźców i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w raportowanym okresie. Część z problemów została pozytywnie rozwiązana lub przestano je zgłaszać pracownikom HFPC, część z nich nadal oczekuje na trwałe rozwiązanie, w związku z czym opatrzona jest rekomendacjami.

Najbardziej palącą kwestią integracyjną, którą cudzoziemcy zgłaszali zarówno podczas dyżurów doradcy ds. integracji, jak i na innych forach (np. coroczne spotkania uchodźców z przedstawicielami UNHCR), były trudności w dostępie do mieszkań. Właściciele lokali niechętnie wynajmują je cudzoziemcom, co dla części z nich, po zakończeniu Indywidualnego Programu Integracji, oznacza zagrożenie bezdomnością<sup>169</sup>. Niektóre miasta w Polsce (np. Warszawa<sup>170</sup>, Lublin<sup>171</sup> i Kraków<sup>172</sup>) przeznaczyły dla uchodźców od jednego do pięciu lokali mieszkalnych rocznie z własnych zasobów lokalowych. Warto podkreślić, że są to lokale socjalne, a dostęp do nich ma miejsce po podpisaniu umowy najmu.

169 Szerzej tę kwestię porusza dr K. Wysieńska w raporcie z badania pilotażowego wykonanego na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych. Zob. K. Wysieńska, N. Ryabinska, „Bezdomność uchodźców w Polsce – wyniki badania pilotażowego”, raport dostępny na: <http://www.isp.org.pl/publikacje,554,440.html> [dostęp: 7 października 2014 r.].

170 Uchwała nr LVIII/1751/2009 Rady m.st. Warszawy z dnia 9 lipca 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy (Dz.Urz. Woj. Maz. z 2009 r. Nr 132 poz. 3937 ze zm.).

171 Zob. [http://www.mopr.lublin.pl/?id=poradnik/inst/mch\\_3](http://www.mopr.lublin.pl/?id=poradnik/inst/mch_3) [dostęp: 31 października 2014 r.].

172 Informacje uzyskane w rozmowie z pracownikami Wydziału Spraw Cudzoziemców Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 3 października 2014 r.



Mimo iż są to mieszkania rotacyjne, istnieje możliwość przedłużenia umowy najmu, jeśli lokatorzy wywiązują się z obowiązków określonych pierwszą umową. Przydział tych mieszkań odbywa się na zasadzie konkursu ogłaszanego przez oddelegowaną jednostkę w strukturze administracji miasta.

Kryteria oceny wniosków uzgadniane są na szczeblu lokalnym, na skutek czego w roku 2013 nieoczekiwanie zmieniły się zasady przyznania prawa do najmu lokalu w Warszawie. Wprowadzono nowe wymaganie, jakim była konieczność przedstawienia zaświadczenia z dzielnicy o odmowie wpisania na listę osób oczekujących na lokal socjalny. Wywołało to konsternację wśród cudzoziemców, którzy od dłuższego czasu przygotowywali się do udziału w tym konkursie. Niektórzy co roku przystępowali do konkursu, w tym- zajmując wysokie miejsca na liście rezerwowej, zatem skrupulatnie zbierali dokumentację potwierdzającą ich aktualną sytuację mieszkaniową oraz listy rekomendacyjne od podmiotów, które mogłyby zaświadczyć o ich aktywności lokalnej lub sukcesach w integracji z polskim społeczeństwem (pracodawcy, organizacje pozarządowe, diaspory narodowe, inne). Wprowadzenie dodatkowego kryterium spowodowało, że stanęli przed koniecznością wypełnienia skomplikowanego, ponaddwudziestostronicowego formularza wniosku o najem lokalu z zasobów dzielnicy<sup>173</sup>, co wiązało się z odwiedzeniem przedstawicieli administracji lokalnej różnego szczebla (np. organów meldunkowego, księgowego, administracji osiedla) w celu zebrania pieczętek na odpowiednich stronach formularza potwierdzających faktyczny stan techniczny i liczbę osób zamieszkujących w zajmowanym przez cudzoziemca lokalu. Ponadto procedura rozpatrywania takiego wniosku jest zwykle dłuższa niż dwutygodniowy okres ustalony przez Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie (dalej: WCPR) na złożenie kompletu dokumentów konkursowych. Zwykle trwa to od jednego do nawet kilku miesięcy i uzależnione jest od terminu posiedzenia komisji kwalifikacyjnej. Mimo starań pracowników WCPR część osób nie zdążyła uzyskać takiej odmowy (lub decyzji pozytywnej, czyli wpisu na listę osób oczekujących na lokal z zasobów danej dzielnicy). Ich wnioski zostały odrzucone jako niespełniające wymogów formalnych.

Wsparcie doradcy integracyjnego koncentrowało się głównie na pomocy przy wypełnianiu wniosków o przydział lokalu z zasobów dzielnicy oraz, w uzasadnionych przypadkach, przygotowywaniu projektów pism popierających kandydaturę uchodźcy/uchodźczyni (dotyczyło to długoletnich klientów HFPC, których sytuacja życiowa jest dobrze znana pracownikom Fundacji i uzasadnia starania cudzoziemca o możliwość najmu lokalu z zasobów miasta), a także kontaktach z pracownikami WCPR w celu wyjaśnienia indywidualnych wątpliwości cudzoziemców.

---

173 Formularz dostępny na stronie: [https://www.um.warszawa.pl/sites/default/files/Zalaczniki\\_do\\_karty\\_nr\\_PL-01-01.pdf](https://www.um.warszawa.pl/sites/default/files/Zalaczniki_do_karty_nr_PL-01-01.pdf) [dostęp: 17 października 2014 r.].



W 2014 r. wymaganie to zostało utrzymane, lecz nie jest już zaskoczeniem dla kandydatów i nie budzi tyle kontrowersji co w roku ubiegłym. Jednakże normalizacja sytuacji konkursowej, skutkująca umożliwieniem większej liczbie uchodźców ubieganie się o lokal socjalny, nie rozwiązuje trwale problemu braku dostępu do mieszkań na wolnym rynku i w cenach przystępnych dla uchodźców.

W początkowym okresie realizacji projektu do pracowników HFPC docierały od cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, którzy zdecydowali się na opuszczenie ośrodka i przejście na świadczenia pozaośrodkowe, informacje o tym, że czas wypłaty świadczeń nie jest skorelowany z ostatecznym terminem na opuszczenie ośrodka. W sytuacji, gdy cudzoziemiec decyduje się na świadczenia pozaośrodkowe, powinien opuścić ośrodek ostatniego dnia miesiąca poprzedzającego zmianę w sposobie korzystania z pomocy socjalnej w ramach procedury uchodźczej. Środki finansowe na pokrycie kosztów utrzymania we własnym zakresie wypłacane są jednakże według przyjętego przez UdsC harmonogramu wypłat, czyli w pierwszych dwóch tygodniach danego miesiąca<sup>174</sup>. Może to doprowadzić do sytuacji, w której cudzoziemiec faktycznie jest pozbawiony środków finansowych przez okres do 14 dni. Taka sytuacja generuje szereg problemów związanych z wynajęciem lokalu na wolnym rynku, pokryciem kosztów żywienia i innymi potrzebami.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka wystąpiła z pismem do Departamentu Pomocy Socjalnej Urzędu do spraw Cudzoziemców<sup>175</sup>, prosząc o wyjaśnienie opisanej wyżej sytuacji oraz o możliwie szybką wypłatę świadczeń cudzoziemcom opuszczającym ośrodki i przechodzącym na świadczenia pozaośrodkowe. Jednak UdsC nie dostrzegł istotnego problemu w tym zakresie i w odpowiedzi argumentował, że świadczenia są wypłacane za cały miesiąc, a więc również za te dni pomiędzy opuszczeniem ośrodka a faktyczną wypłatą świadczeń. Wyrażono też wolę dalszych konsultacji w tej kwestii, ale do nich nie doszło. Od dłuższego czasu żaden z cudzoziemców nie zgłaszał tego problemu pracownikom HFPC.

Zasadne wydaje się jednak w dalszym ciągu monitorowanie przez pracowników HFPC sytuacji cudzoziemców opuszczających ośrodki i w szczególnych przypadkach zwrócenie uwagi UdsC na możliwość wypłaty im świadczeń w pierwszym dniu miesiąca, w którym nastąpiło przejście na świadczenia poza ośrodkiem.

---

174 Wypłaty nie odbywają się jednocześnie we wszystkich ośrodkach, tylko zgodnie z harmonogramem wypłat, dlatego istnieje tak duża rozbieżność w terminach odbioru świadczeń pomiędzy różnymi ośrodkami.

175 Pismo dostępne na stronie: <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/wystapienie-hfpc-do-udsc-w-sprawie-wypłaty-swiadczen-osobom-opuszczajacym-osrodki-dla-cudzoziemcow/> [dostęp: 17 października 2014 r.].

Do pracowników HFPC docierały liczne sygnały o trudnościach cudzoziemców z odzyskaniem dokumentów zaginionych podczas przekazania z Niemiec do Polski na mocy postanowienia Dublin II (obecnie Dublin III). Najczęściej problem dotyczył obywateli Federacji Rosyjskiej, a chodziło o akty stanu cywilnego cudzoziemców lub członków ich rodzin oraz o paszporty wewnętrzne potwierdzające tożsamość na terytorium Federacji. Niejednokrotnie cudzoziemcy na własną rękę podejmowali próbę odzyskania wspomnianych dokumentów, zwracając się do UdsC lub bezpośrednio do władz ośrodka, w którym przebywali podczas pobytu w Niemczech. Mimo że wszelkie procedury UdsC dotyczące postępowania w takich przypadkach przebiegały prawidłowo, często nie udawało się ustalić miejsca przechowywania dokumentów cudzoziemców lub znajdowały się one w miejscach pozostających poza nadzorem UdsC (np. w depozycie przygranicznego posterunku niemieckiej policji). Doradca ds. integracji HFPC podejmowała interwencje w szeregu spraw dotyczących próby odzyskania dokumentów klientów, polegające na kierowaniu pism do przedstawicieli władz niemieckich (specjalnego pełnomocnika przy UdsC, Ambasady Republiki Federalnej Niemiec w Warszawie, przedstawicieli władz wskazanych ośrodków dla cudzoziemców, przygranicznego komisariatu policji) z prośbą o ustalenie miejsca przechowywania dokumentów i wskazanie przyczyn nieoddania ich cudzoziemcowi podczas operacji przekazania do Polski. O ile miejsce przechowywania dokumentów było stosunkowo łatwe do ustalenia, to przyczyn ich zatrzymania przez stronę niemiecką nie udało się wyjaśnić. W nielicznych przypadkach dokumenty wracały do właścicieli.

Mimo że odpowiedzialność za zaistniałą sytuację leży wyłącznie po stronie niemieckiej, to takie działania mają daleko idące skutki dla cudzoziemca zarówno podczas jego pobytu w Polsce, jak i po powrocie do kraju pochodzenia. Większość cudzoziemców, którzy zdecydowali się na dobrowolny powrót do kraju pochodzenia, długo oczekuje na jego realizację właśnie przez konieczność skompletowania np. aktu małżeństwa czy aktów urodzenia kilkorga dzieci lub paszportów wewnętrznych dla obywateli Federacji Rosyjskiej. Ponadto, oprócz niepotrzebnie przedłużanego pobytu w Polsce, cudzoziemcy ci niejednokrotnie sygnalizowali, że w kraju pochodzenia będą mieli duży problem z uzyskaniem nowych dokumentów lub duplikatów tych pozostałych w Niemczech i będzie się to wiązało z wysokimi kosztami, na których pokrycie nie będą w stanie sobie pozwolić. Może to prowadzić do licznych komplikacji życia codziennego w Polsce i w kraju pochodzenia.

Aby zapobiec występowaniu podobnych sytuacji w przyszłości, zasadne byłoby zacieśnienie współpracy polskich i niemieckich służb granicznych, urzędów odpowiedzialnych za rozpatrzenie wniosków o nadanie statusu uchodźcy, a także zwiększenie roli placówek dyplomatycznych przy udzielaniu wsparcia

cudzoziemcom podczas prób odzyskania dokumentów tożsamości lub aktów stanu cywilnego.

W ostatnim roku raportowanego okresu nasilił się problem, który dotychczas występował jednostkowo – konieczność oczekiwania przez sześć miesięcy na możliwość podjęcia pracy w Polsce. Jest to okres wskazany przez ustawodawcę, a szansa na uzyskanie zaświadczenia o możliwości podjęcia zatrudnienia dotyczy tych cudzoziemców, wobec których w tym okresie i nie z ich winy nie zapadła decyzja I instancji w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy. Obserwowane w ostatnim czasie nasilenie problemu związane jest ze zmianą struktury narodowościowej osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce, ze zwiększonym napływem obywateli Ukrainy. Inaczej przedstawia się ich historia uchodźcza: do niedawna większość ze zgłaszających ten problem osób była aktywna zawodowo, a co za tym idzie – niezależna finansowo. Dynamiczny rozwój wypadków we wschodniej Ukrainie zmusił te osoby do porzucenia dotychczasowego stylu życia praktycznie z dnia na dzień. Konieczność bezczynnego oczekiwania na decyzję uchodźczą w ośrodku dla cudzoziemców rodzi dużą frustrację tej grupy. Warto jednak podkreślić, że problem nie dotyczy wyłącznie obywateli Ukrainy i zgłaszany był także przez obywateli innych państw, np. Federacji Rosyjskiej oraz Kirgistanu.

Taka sytuacja pokazuje, że dotychczasowy zapis nie przystaje do obecnych, realiów. Ostatnio pracownicy HFPC obserwują napływ osób poszukujących ochrony, które wykazują chęci, posiadają odpowiednie kwalifikacje oraz warunki zdrowotne do podjęcia zatrudnienia, ale potencjał ten jest marnowany właśnie przez zapis o konieczności bezczynnego oczekiwania na wydanie decyzji w postępowaniu uchodźczym. Zasadnym wydaje się rozpatrzenie kwestii skrócenia minimalnego okresu oczekiwania na możliwość podjęcia zatrudnienia przez cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy podczas prac nad nowelizacją ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

# NOTA O AUTORACH



## **Jacek Białas**

prawnik Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka; absolwent Wydziału Prawa i Administracji UMCS w Lublinie; radca prawny. Autor publikacji o tematyce uchodźczej i migracyjnej. Prowadzi działania rzecznicze oraz strategiczne sprawy sądowe dotyczące praw uchodźców i migrantów przed sądami krajowymi i międzynarodowymi.

## **Bogusława Domańska**

doradca do spraw integracji w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka; magister filologii rosyjskiej UW, absolwentka Studium Europy Wschodniej UW oraz Interdyscyplinarnego Podyplomowego Studium Kształcenia Tłumaczy UW.

## **Maciej Fagasiński**

koordynator projektów w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka; współpracował m.in. z UNHCR, UNDP i Amnesty International, prowadząc badania i realizując działania rzecznicze dotyczące praw migrantów i uchodźców.

## **Marta Górczyńska**

prawnik Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka; magister prawa, absolwentka studiów podyplomowych UW z zakresu prawa międzynarodowego.

- Małgorzata Jaźwińska**     prawnik Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka; magister prawa, aplikantka adwokacka.
- Maja Łysienia**     prawnik Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka; magister prawa UW, radca prawny, autorka publikacji o tematyce migracyjnej, koordynatorka projektu „Prawa cudzoziemców – prawa człowieka. Szkolenia z zakresu prawa migracyjnego”.
- Ewa Ostaszewska- Żuk**     prawnik, koordynatorka Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka; magister prawa UwB oraz magister nauk politycznych UW, ukończyła aplikację adwokacką oraz zdała egzamin adwokacki w 2014 r.
- Karolina Rusiłowicz**     prawnik, koordynatorka projektu „Dać radę w Polsce. Informacja i pomoc prawna dla migrantów”, koordynatorka sieci ELENA w Polsce, ekspertka krajowa w projektach międzynarodowych Asylum Information Database (AIDA), European Database of Asylum Law (EDAL); magister prawa Akademii im. Leona Koźmińskiego.
- Daniel Witko**     prawnik w Programie Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka; magister prawa, specjalista w zakresie monitorowania przymusowych powrotów migrantów, aplikant adwokacki, autor publikacji o tematyce migracyjnej.



Niniejsza publikacja powstała w ramach projektu *Prawnicy na Rzecz Uchodźców V*, realizowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka od stycznia 2012 r. do marca 2014 r.

*Projekt jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców oraz budżetu państwa.*

## »»» Helsińska Fundacja Praw Człowieka

została utworzona w 1989 r. przez członków Komitetu Helsińskiego w Polsce i obecnie jest jedną z największych organizacji pozarządowych w Polsce. Jej działalność obejmuje prowadzenie monitoringu i badań w zakresie przestrzegania praw człowieka, udzielanie pomocy prawnej Polakom i cudzoziemcom, prowadzenie litygacji strategicznych oraz innych działań w interesie publicznym. Fundacja współpracuje z międzynarodowymi instytucjami zajmującymi się prawami człowieka, od 2007 r. ma status konsultacyjny przy Radzie Społeczno-Gospodarczej ONZ (ECOSOC).

## »»» Program Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów

powstał w 1992 r. Do podstawowych zadań Programu należy udzielanie bezpłatnych porad prawnych cudzoziemcom zgłaszającym się do Fundacji oraz podejmowanie działań litygacyjnych. W zakres działalności Programu wchodzi też monitorowanie przestrzegania przez polskie władze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, postanowień Konwencji genewskiej z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców, europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz polskiego ustawodawstwa w sprawach cudzoziemców. Prawnicy Programu przygotowują, jako eksperci, opinie projektów aktów prawnych dotyczących cudzoziemców oraz prowadzą działalność informacyjno-szkoleniową na temat praw przysługujących uchodźcom oraz innym grupom cudzoziemców.

Niniejsza publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie i nie jest przeznaczona do sprzedaży.







Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców oraz budżetu państwa.

Niniejsza publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie i nie jest przeznaczona do sprzedaży.

---

