



RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniejszy Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Praywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, dn. 3 grudnia 2015 r.

L. Dz. *2845*/2015/JB

Sz. P. gen. dyw. SG Dominik Tracz

Komendant Główny Straży Granicznej

al. Niepodległości 100

02-514 Warszawa

Zwracam się do Pana w związku z sytuacją cudzoziemców umieszczonych w strzeżonych ośrodkach, celem zabezpieczenia wydanych wobec nich decyzji o zobowiązaniu do powrotu, w oparciu o które mają zostać przekazani do innych państw członkowskich UE na podstawie rozporządzenia Dublin III.

Chcę również wezwać Pana do wstrzymania przekazania cudzoziemców na podstawie rozporządzenia Dublin III na Węgry ze względu poważne problemy panujące w tamtejszym systemie azylowym i związaną z tym możliwość naruszeń praw człowieka wobec cudzoziemców.

I.

Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka cudzoziemcy, wobec których wydano decyzje o zobowiązaniu do powrotu celem zabezpieczenia ich przekazania do innych państw członkowskich w oparciu o rozporządzenie Dublin III, przebywający obecnie w strzeżonych ośrodkach powinni zostać zwolnieni, ze względu na brak podstawy prawnej ich pozbawienia wolności. Wniosek ten wynika stąd, że w stosunku do nich nieprawidłowe było wydanie decyzji o zobowiązaniu do powrotu, nawet jeśli przebywali na terytorium RP bez odpowiedniego zezwolenia. W konsekwencji bezpodstawne było ich umieszczenie w strzeżonym ośrodku celem zabezpieczenia realizacji takiej decyzji.

Powyższy wniosek wynika także stąd, że przekazania na podstawie Rozporządzenia Dublin III i zobowiązanie do powrotu to dwie różne instytucje i w sytuacji, gdy cudzoziemiec ma zostać przekazany do innego państwa członkowskiego UE, wówczas nie można wobec niego wydać decyzji o zobowiązaniu do powrotu.

Instytucja zobowiązania do powrotu wynika, z Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (tzw. dyrektywa powrotowa). Zgodnie z art. 3 pkt 3 tej dyrektywy „powrót” oznacza powrót obywatela państwa trzeciego wynikający z dobrowolnego lub przymusowego wykonania zobowiązania do powrotu – do jego/jej państwa pochodzenia, lub kraju tranzytu lub do innego państwa trzeciego, do którego dany obywatel państwa trzeciego zdecyduje się dobrowolnie powrócić i przez które zostanie przyjęty. Podobna definicja powrotu znajduje się w art. 3 pkt 12 ustawy o cudzoziemcach. Zatem przepisy dyrektywy powrotowej ani ustawy o cudzoziemcach nie przewidują możliwości wydania i realizacji decyzji o zobowiązaniu do powrotu do innego państwa członkowskiego UE. Należy także zauważyć, że decyzja o zobowiązaniu do powrotu zawiera zakaz ponownego wjazdu do państw obszaru Schengen. Tymczasem na podstawie tej samej decyzji cudzoziemcy mają zostać przekazani do innego państwa członkowskiego UE, z reguły leżącego w obszarze Schengen. Stanowi to argument za brakiem możliwości wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu wobec cudzoziemca, który, ma zostać przekazany do innego państwa na podstawie rozporządzenia Dublin III.

Z kolei rozporządzenie Dublin III ma na celu ustalenie odpowiedzialności konkretnego państwa członkowskiego UE za przeprowadzenie postępowania w sprawie ochrony

międzynarodowej i zawiera przepisy dotyczące przekazywania cudzoziemców pomiędzy państwami członkowskimi. Rozporządzenie to w motywie 12 stanowi, że dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej powinna mieć zastosowanie dodatkowo i bez uszczerbku dla przepisów dotyczących gwarancji proceduralnych uregulowanych w tym rozporządzeniu. Artykuł 9 wspomnianej dyrektywy 2013/32 daje wnioskodawcom prawo do pozostawania w państwie członkowskim do czasu rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Należy zatem stwierdzić, że wydanie i wykonanie decyzji o zobowiązaniu do powrotu oraz o zakazie wjazdu na terytorium państw obszaru Schengen spowoduje naruszenie gwarancji zawartej w art. 9 dyrektywy 2013/32.

Z przepisów art. 24 rozporządzenia Dublin III wynika, że w przypadku gdy państwo członkowskie, na terytorium którego dana osoba przebywa bez dokumentu pobytu, zdecyduje się na wyszukiwanie w systemie Eurodac wówczas należy odstąpić od zastosowania przepisów dyrektywy powrotowej. Także w sytuacji, gdy państwo członkowskie zwróci się do innego państwa członkowskiego, w którym odrzucony został wniosek cudzoziemca o wtórne przejęcie zainteresowanej osoby, przepisy dyrektywy powrotowej nie mają zastosowania.

Biorąc pod uwagę powyższe, zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka nieprawidłową praktyką było nie tylko wydawanie ww. cudzoziemcom decyzji o zobowiązaniu do powrotu, ale także zabezpieczanie tych decyzji poprzez umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku, gdyż polskie prawo nie przewidywało takiej możliwości.

Dopiero od momentu wejścia w życie ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1607), tj. do dnia 12 listopada 2015 r. w polskim prawie pojawiła się możliwość wydania decyzji o przekazaniu cudzoziemca do innego państwa członkowskiego UE (art. 393b ust. 1 ustawy o cudzoziemcach) oraz możliwość zabezpieczenia takiej decyzji poprzez umieszczenie w strzeżonym ośrodku (art. 398 ust. 1 pkt 3 a) ustawy o cudzoziemcach). Należy jednak zauważyć, że różne są przesłanki umieszczenia cudzoziemca w strzeżonym ośrodku celem wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu i celem zabezpieczenia przekazania na podstawie Rozporządzenia Dublin III (w tym drugim przypadku musi istnieć znaczne prawdopodobieństwo ucieczki). Tym niemniej w strzeżonych

ośrodkach nadal przebywają cudzoziemcy, którzy mają zostać przekazani do innych państw UE na podstawie decyzji o zobowiązaniu do powrotu, która w istocie ma realizować postanowienia rozporządzenia Dublin III, a zatem ich detencja jest bezpodstawna.

II.

Wedle informacji posiadanych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka Straż Graniczna realizuje przekazania cudzoziemców na Węgry na podstawie Rozporządzenia Dublin III. Sprawa dotyczy m.in. obywateli Syrii, Iraku, Afganistanu i innych państw, którzy złożyli wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w tym kraju, usiłowali przedostać się do Niemiec i innych państw UE a następnie zostali zatrzymani na terytorium RP i nie złożyli wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce.

W związku z sytuacją zaistniałą na Węgrzech, w szczególności ze zmianami prawnymi, które weszły w życie w sierpniu 2015 r., przekazywanie cudzoziemców do tego państwa może spowodować naruszenie ich praw zawartych w art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w art. 4 Karty Praw Podstawowych UE. Związane jest to z systemowymi problemami dotyczącymi postępowań azylowych na Węgrzech, jak i z możliwością naruszenia zasady *non-refoulement*.

Wedle znowelizowanych przepisów, wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej złożone przez osoby, które dotarły na Węgry przez bezpieczny kraj trzeci, w praktyce – przez Serbię - są traktowane jako wnioski niedopuszczalne. W takiej sytuacji zachodzi ryzyko dalszego wydalenia cudzoziemca do państwa, w którym może dojść do naruszenia jego praw człowieka.

Postępowania w sprawie o nadanie statusu uchodźcy są przeprowadzane na Węgrzech w sposób przyspieszony, bez realnej możliwości zbadania indywidualnej sytuacji konkretnego cudzoziemca. Brak jest również skutecznego środka odwoławczego w sprawach o udzielenie ochrony międzynarodowej (nowe przepisy przewidują m.in. termin 3 do 8 dni na odwołanie od decyzji, brak jest również automatycznego skutku zawieszającego wydalenie w przypadku zaskarżenia negatywnej decyzji uchodźczej).

Ponadto cudzoziemiec, który zostanie przekazany na Węgry może zostać pozbawiony wolności i przebywać w ośrodku strzeżonym, bez wcześniejszej weryfikacji, czy nie jest osobą szczególnie wrażliwą, która jako taka, nie powinna być pozbawiana wolności.

Komisarz Praw Człowieka Rady Europy wyraził swoje zaniepokojenie, że osoby przekazywane na Węgry na podstawie Rozporządzenia Dublin III mogą zostać pozbawione wolności w sposób arbitralny, wyraził on również swoje zaniepokojenie co jakości sądowej kontroli detencji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.¹

Informacje na ten temat znajdują się w załączonym opracowaniu Węgierskiego Komitetu Helsińskiego.²

W związku z sytuacją na Węgrzech niektóre państwa członkowskie UE wstrzymują przekazania cudzoziemców na Węgry (decyzje takie są podejmowane przez sądy m.in. holenderskie, belgijskiej i niemieckie³). W swoich orzeczeniach sądy te odwoływały się do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji (skarga nr 30696/09) i wskazywały, że przekazanie na Węgry może spowodować naruszenie art. 3, 5 i 13 Konwencji.

W związku z powyższym uprzejmie proszę o informację dotyczącą Pana stanowiska w obu sprawach.



2

Wywarowski

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU

Danuta Przywara

Do wiadomości:

Sz. P. Rafał Rogala – Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców

Sz. P. dr Adam Bodnar - Rzecznik Praw Obywatelskich

¹ Council of Europe. Commissioner for Human Rights. Hungary's response to refugee challenge falls short on human rights. 27/11/2015. Dokument dostępny na stronie: <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/hungary-s-response-to-refugee-challenge-falls-short-on-human-rights> [dostęp z 02.12.2015 r.]

² Building a legal fence – Changes to Hungarian asylum law jeopardise access to protection in Hungary. Information note. 7 August 2015. Dokument dostępny na stronie: <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-HU-asylum-law-amendment-2015-August-info-note.pdf> [dostęp z 02.12.2015]

³ Więcej informacji na ten temat:

<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:11941> ,

<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/belgium-council-alien-law-litigation-suspends-dublin-transfer-hungary>, <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/germany-administrative-court-d%C3%BCsseldorf-3-september-2015-22-1-294415a#content>