

UCHODźCY POD SZCZEGÓLNYM NADZOREM

Formy nadzoru, jakim podlegają osoby
ubiegające się o ochronę międzynarodową,
i ich wpływ na prawa człowieka
(z uwzględnieniem specyfiki procesu relokacji)



FUNDACJA
PANOPTYKON

AUTORZY

Katarzyna Szymielewicz

Jacek Białas

Anna Walkowiak

WSPÓŁPRACA MERYTORYCZNA

Jędrzej Niklas

Wojciech Klicki

KOREKTA

Urszula Dobrzańska

SKŁAD

Małgorzata Szumańska

Fundacja Panoptykon

Warszawa 2016

Publikacja udostępniona na licencji Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe

AUTORZY DZIĘKUJĄ ZA KONSULTACJĘ I WSPÓŁPRACĘ

Stowarzyszeniu Interwencji Prawnej

Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Fundacji Wolna Syria

Fundacji Ocalenie

Raport powstał w ramach projektu „Nadchodzą! Jak ich przywitamy?” realizowanego dzięki wsparciu programu „Obywatele dla demokracji” finansowanego ze środków funduszu EOG, a także Open Society Foundations i osób przekazujących darowizny na rzecz Fundacji Panoptykon.

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie	8
a. „Nadchodzą! Jak ich przywitamy?”	8
b. Struktura raportu	9
2. Źródła informacji	9
a. Dokumenty	9
b. Monitoring mediów	10
c. Wywiady	10
d. Wnioski o dostęp do informacji publicznej	10
3. Kontekst polityczny	12
a. Reakcje na kryzys migracyjny	12
i. Propozycja Komisji Europejskiej	12
ii. Praktyczna realizacja zobowiązań	13
iii. Reakcje polityczne	14
b. Ostry zwrot „w stronę bezpieczeństwa”	17
i. Porozumienie z Turcją, „uszczelnienie granic” i „zamykanie drzwi”	18
ii. Powołanie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej	18
iii. Systematyczne kontrole obywateli UE na granicach zewnętrznych	19
4. Procedury prawne i instytucje stosujące narzędzia nadzoru	20
a. Relokacja	20
i. Screening	21
ii. Rejestracja	21
iii. „Właściwa” relokacja	21
iv. Złożenie wniosku o ochronę międzynarodową	22
b. Standardowe postępowanie o udzielenie ochrony	22
i. Czynności towarzyszące złożeniu wniosku	23
ii. Weryfikacja danych	24
iii. Ośrodek recepcyjny i objęcie pomocą socjalną	25
iv. Przesłuchanie	26
v. Możliwość detencji	26

vi. Indywidualny program integracyjny	27
c. Europejskie bazy danych	28
i. Europejski Zautomatyzowany System Rozpoznawania Odcisków Palców – Eurodac.....	28
ii. System Informacyjny Schengen (SIS II)	30
iii. Wizowy System Informacyjny – VIS.....	31
d. Schemat procedur i narzędzi nadzoru dotyczących osób ubiegających się o ochronę międzynarodową	32
5. Formy nadzoru, jakim są poddawane osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową	35
a. „Ochrona granicy”	35
i. Fizyczne bariery.....	35
ii. Faktyczny brak możliwości złożenia wniosku o ochronę międzynarodową.....	36
b. Weryfikacja deklarowanego pochodzenia.....	38
i. Standardowe postępowanie o udzielenie ochrony	38
ii. Specyfika relokacji	39
c. Weryfikacja tożsamości.....	40
i. Standardowe postępowanie o udzielenie ochrony	41
ii. Specyfika relokacji	43
d. Pobranie odcisków	44
i. Standardowe postępowanie o udzielenie ochrony	44
ii. Specyfika relokacji	45
e. Identyfikacja ofiar przemocy i innych osób wymagających szczególnego traktowania	46
f. Weryfikacja „polskich kryteriów” w ramach relokacji	48
g. Informacja dotycząca zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego	49
i. Standardowe postępowanie o udzielenie ochrony	49
ii. Specyfika relokacji	51
h. Nadzór w trakcie postępowania o udzielenie ochrony.....	53
i. Reguły obowiązujące w ośrodkach dla cudzoziemców	54
ii. Formy kontroli związane ze świadczeniami pozaośrodkowymi	54
iii. Procedury i środki bezpieczeństwa w ośrodkach strzeżonych	55
iv. Inne formy ograniczenia wolności osobistej (tzw. środki alternatywne wobec detencji)	57
v. Przesiewowe kontrole na drogach i granicach	57

i. Nadzór po nadaniu statusu uchodźcy lub udzieleniu ochrony uzupełniającej	59
i. Formy kontroli związane z korzystaniem z pomocy socjalnej	60
ii. Perspektywa zamknięcia zachodniej granicy	62
j. Szczególne formy nadzoru realizowane przez służby	62
i. Kontrola operacyjna	63
ii. Wykorzystywanie danych biometrycznych w ramach działań antyterrorystycznych	63
iii. (Dobrowolne) kontakty ze służbami	64
6. Wpływ form nadzoru na prawa i wolności osób wnioskujących o ochronę międzynarodową	64
a. Skutki przedstawiania uchodźców jako zagrożenia w debacie politycznej	65
b. Ograniczenia w dopuszczeniu do możliwości ubiegania się o ochronę międzynarodową na granicy	66
c. Niedostateczna identyfikacja osób o szczególnych potrzebach, w tym ofiar przemocy	67
d. Naruszenia godności i prywatności w związku z procedurami bezpieczeństwa w ośrodkach strzeżonych	69
e. Rzetelność opinii i informacji mających wpływ na rozstrzygnięcia w postępowaniu o udzielenie ochrony	70
i. Informacje dotyczące zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa państwa	70
ii. Ocena wieku w przypadku wnioskodawcy podającego się za małoletniego	71
f. Ryzyka związane z przekazywaniem danych wnioskodawców do krajów pochodzenia	72
g. Konsekwencje błędów w bazach danych	73
i. Opóźnienia lub błędy w aktualizacji systemu Pobyt v.2	73
ii. Bezpodstawne wpisy w SIS II	74
iii. Wpisy do SIS II bez formalnej decyzji	75
h. Niedostateczna realizacja obowiązku informacyjnego (system Eurodac)	76
i. Zatrzymania „obywatelskie” jako naruszenia nietykalności cielesnej i wolności osobistej	77
j. Nieproporcjonalne środki bezpieczeństwa	78
k. Standardowe wykorzystywanie danych biometrycznych	78
7. Bibliografia	80
a. Dokumenty	80
b. Publikacje i artykuły	86
c. Strony internetowe	89

STOSOWANE SKRÓTY I POJĘCIA

ABW – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Decyzje Rady UE o relokacji – Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.Urz. UE L 239 z 15.9.2015) oraz Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.Urz. UE L 248 z 24.9.2015)

Dublin III – 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) (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013)

EASO – Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (ang. European Asylum Support Office)

Frontex – Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (fr. Frontières extérieures)

formy lub narzędzia nadzoru – procedury, środki prawne lub praktyki, które służą ukierunkowanemu lub systematycznemu zbieraniu i analizowaniu informacji o ludziach w celu wpływania na ich zachowanie lub realizowania polityk publicznych

KGSG – Komenda Główna Straży Granicznej, w raporcie najczęściej w odniesieniu do zadań całej instytucji; w odniesieniu do czynności konkretnych funkcjonariuszy pojawia się skrót SG – Straż Graniczna

MSWiA – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową / wnioskodawca – osoba, która przekroczyła granicę i stara się o przyznanie w Polsce statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej (por. postępowanie o udzielenie ochrony)

ośrodek dla cudzoziemców – ośrodek prowadzony przez Urząd do spraw Cudzoziemców, w którym przebywają cudzoziemcy w czasie postępowania o udzielenie im ochrony międzynarodowej

ośrodek strzeżony – miejsce pozbawienia wolności, ośrodek prowadzony przez Straż Graniczną, w którym przebywają cudzoziemcy w celu zabezpieczenia wydania lub wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu oraz – w pewnych sytuacjach – cudzoziemcy, wobec których toczy się postępowanie w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej

organizacje pomocowe – organizacje świadczące stałą pomoc (prawną, integracyjną lub humanitarną) na rzecz uchodźców; w raporcie najczęściej w odniesieniu do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (HFPC), Stowarzyszenia Interwencji Prawnej (SIP), Fundacji Wolna Syria oraz Fundacji Ocalenie

Raport NIK – Raport Najwyższej Izby Kontroli: Udzielanie przez organy administracji ochrony cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, opublikowany 19 listopada 2015 r.

Policja – Komenda Główna Policji

policja – w raporcie w odniesieniu do konkretnego funkcjonariusza

postępowanie o udzielenie ochrony – postępowanie w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej, uregulowane ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

świadczenie pozaśrodkowe – świadczenie pieniężne na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu w Polsce (zakwaterowania, wyżywienia etc.), które Departament Pomocy Socjalnej UdsC może przyznać cudzoziemcowi na czas trwania postępowania o udzielenie ochrony

UdsC – Urząd do spraw Cudzoziemców; w raporcie również w znaczeniu „konkretny funkcjonariusz”, a nie instytucja

ustawa o cudzoziemcach – Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dziennik Ustaw z 2013 r. poz. 1650 ze zm.)

ustawa o ochronie – Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dziennik Ustaw z 2012 r. poz. 680 ze zm.)

1. WPROWADZENIE

a. „Nadchodzą! Jak ich przywitamy?”

Fundacja Panoptikon wspólnie ze Stowarzyszeniem Interwencji Prawnej, Instytutem Spraw Publicznych oraz Polskim Forum Migracyjnym od stycznia do kwietnia 2016 r. prowadziła projekt „Nadchodzą! Jak ich przywitamy?”, realizowany dzięki wsparciu programu „Obywatele dla demokracji” finansowanego ze środków funduszu EOG, a także Open Society Foundations i osób przekazujących darowizny na rzecz Fundacji Panoptikon. Jego celem było zidentyfikowanie potrzeb oraz zbadanie możliwości integracyjnych w związku ze spodziewanym pojawianiem się w Polsce grup uchodźców z obszarów dotychczas nisko reprezentowanych w oficjalnych statystykach (np. z Syrii i Erytrei), które budzą silne emocje społeczne i kontrowersje polityczne.

Celem monitoringu przeprowadzonego przez Fundację Panoptikon było zbadanie już funkcjonujących form nadzoru nad uchodźcami oraz szczególnych mechanizmów, które mogą się pojawić w polskim porządku prawnym lub w praktyce organów publicznych w związku ze wspomnianym napływem nowych grup uchodźców, oraz ocena ich wpływu na prawa człowieka. Na podstawie zebranych informacji zespół Fundacji Panoptikon, we współpracy z ekspertami z organizacji pomocowych, przygotował niniejszy raport. Opracowanie powstało z myślą o urzędnikach, ekspertach, publicystach, aktywistach i praktykach zainteresowanych problematyką udzielania ochrony międzynarodowej.

Przystępując do monitoringu form nadzoru, jakim są poddawane (lub mogą być poddane) osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, nie wychodziliśmy z założenia, że taka kontrola z definicji narusza prawa tych osób lub jest niepotrzebna. Jest oczywiste, że przyznanie statusu uchodźcy lub innej formy ochrony wymaga sprawdzenia, czy konkretna osoba spełnia kryteria wynikające z prawa polskiego i międzynarodowego, jak również zbadania, czy dany cudzoziemiec nie stwarza zagrożenia dla bezpieczeństwa. Jesteśmy jednak przekonani, że międzynarodowe standardy praw człowieka nie mogą zostać zawieszone w kontekście twierdzeń o prawdopodobieństwie nasilonej presji migracyjnej czy zagrożenia terrorystycznego. W tym kontekście głównym celem naszej analizy nie była krytyka, ale skatalogowanie istniejących lub projektowanych form nadzoru oraz ich ocena pod kątem skuteczności, niezbędności i proporcjonalności.

Ze względu na jasno zdefiniowany cel projektu i specjalizację Fundacji Panoptikon¹ w raporcie pomijamy te aspekty postępowania o udzielenie ochrony, które mogą mieć istotny wpływ na prawa i wolności osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, ale nie wiążą się z badanymi formami nadzoru – lub odnosimy się do nich bardzo skrótowo. Dodatkowym argumentem za wprowadzeniem takiego ograniczenia jest dostępność pogłębionych opracowań na temat różnych aspektów postępowania o udzielenie ochrony i jej wpływu na prawa człowieka, do których niejednokrotnie odsyłamy.

¹ Fundacja Panoptikon zajmuje się ochroną praw człowieka w kontekście współczesnych form nadzoru nad ludźmi. Więcej na temat misji i działań Fundacji: <https://panoptikon.org/corobimy>.

b. Struktura raportu

Raport rozpoczynamy od omówienia metodologii i źródeł, z których korzystaliśmy. Następnie przedstawiamy kontekst polityczny: omawiamy politykę Unii Europejskiej zmierzającą do rozwiązania tzw. kryzysu migracyjnego, zobowiązania Polski w zakresie relokacji uchodźców oraz aktualny stosunek rządu i większości parlamentarnej do tych zobowiązań, jak również spodziewane zaostrzenie polityki zmierzającej do wzmocnienia i uszczelnienia granic na poziomie UE. Uznaliśmy, że przedstawienie tego kontekstu jest kluczowe dla oceny realnych zagrożeń i problemów, z którymi będą się musieli zmierzyć uchodźcy mający przybyć do Polski.

W rozdziale 4 omawiamy pokrótce kluczowe procedury prawne (reguły przyjęte w ramach relokacji i standardową procedurę uchodźczą obowiązującą w Polsce) oraz funkcjonowanie europejskich baz danych. Ten rozdział raportu jest przeznaczony dla osób, które na co dzień nie mają do czynienia ze wspomnianymi procedurami. Mogą one skorzystać z takiego podsumowania przed lekturą właściwej części problemowej, do której rozdział 4 niejednokrotnie odsyła.

Właściwą część problemową raportu stanowią rozdziały 5 i 6. W rozdziale 5 przedstawiamy w sposób szczegółowy te elementy procedury relokacji oraz standardowego postępowania o udzielenie ochrony, które wiążą się z konkretnymi formami nadzoru nad osobami wnioskującymi o ochronę międzynarodową (np. weryfikacja tożsamości i pochodzenia, pobranie obrazu linii papilarnych, procedury bezpieczeństwa, formy kontroli stosowane w ośrodkach dla cudzoziemców lub związane z pobieraniem pomocy socjalnej już po przyznaniu ochrony). Wreszcie, w rozdziale 6, oceniamy wpływ przeanalizowanych form nadzoru na prawa i wolności osób wnioskujących o ochronę międzynarodową i diagnozujemy konkretne problemy na tym polu.

2. ŹRÓDŁA INFORMACJI

W ramach przeprowadzonego monitoringu korzystaliśmy z następujących źródeł:

a. Dokumenty

Poddaliśmy analizie:

- obowiązujące i pojawiające się w trakcie trwania projektu przepisy prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego dotyczące udzielania ochrony cudzoziemcom i przejść granicznych;
- krajowe i unijne dokumenty polityczne (strategie, komunikaty);
- protokoły i raporty krajowych lub europejskich instytucji z funkcjonowania wdrażanych systemów (np. wyniki kontroli GIODO, raporty Krajowego Punktu Kontaktowego Europejskiej Sieci Migracyjnej);
- raporty organizacji międzynarodowych i pozarządowych dotyczące praw uchodźców i funkcjonowania postępowania o udzielenie ochrony, w szczególności: Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, UNHCR, Statewatch (patrz: Bibliografia).

b. Monitoring mediów

W trakcie realizacji badań prowadziliśmy bieżący monitoring:

- stron internetowych polskich i unijnych instytucji publicznych odpowiedzialnych za politykę migracyjną, ochronę praw człowieka oraz bezpieczeństwo publiczne (m.in. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Komenda Główna Straży Granicznej, Urząd do spraw Cudzoziemców, Komisja Europejska, Parlament Europejski, Frontex);
- przekazów medialnych publikowanych w opiniotwórczych dziennikach (Gazeta Wyborcza, Dziennik Gazeta Prawna, Rzeczpospolita, Gazeta Polska, The Guardian, Der Spiegel) oraz portalach informacyjnych (m.in. Niezależna.pl, Gazeta.pl, Polskie Radio, PAP, TVN24.pl, Polsatnews.pl, wPolityce.pl, Euobserver.com, Euractiv.com).

c. Wywiady

W ramach badania, w okresie między 2 marca i 7 kwietnia 2016 r., przeprowadziliśmy wywiady z:

- przedstawicielami organizacji pozarządowych, które udzielają pomocy prawnej uchodźcom lub angażują się w kształtowanie polityki publicznej w tym obszarze (HFPC, SIP, Fundacja Wolna Syria, Fundacja Ocalenie);
- przedstawicielami instytucji publicznych, które stosują przepisy regulujące formy nadzoru nad uchodźcami (Urząd do spraw Cudzoziemców², Rada do spraw Uchodźców, Komenda Główna Straży Granicznej³, Frontex, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Warszawie);
- przedstawicielami organów powołanych do kontroli stosowania prawa z perspektywy ochrony praw człowieka (RPO, GIODO).

d. Wnioski o dostęp do informacji publicznej

W ramach badania skierowaliśmy wnioski o dostęp do informacji publicznej do następujących instytucji:

- Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – z pytaniami o założenia dotyczące polskiej polityki migracyjnej, plany zaostrzenia kontroli na granicach (w kontekście zapobiegania wyjazdom relokowanych uchodźców z Polski) oraz funkcjonowanie zespołów do spraw relokacji i bezpieczeństwa granic⁴;

² Spotkanie zostało przeprowadzone 8 marca, natomiast cytowane stanowiska zostały autoryzowane 21 kwietnia 2016 r.

³ Spotkanie zostało przeprowadzone 1 kwietnia, natomiast cytowane stanowiska zostały autoryzowane 21 kwietnia 2016 r.

⁴ Wniosek Fundacji Panoptikon z 4 marca 2016 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptikon.org/DIP/EOG-U/Wychodz%c4%85ca%20-%20wnioski%20o%20informacj%c4%99%20publiczn%c4%85/Panoptikon_MSWiA_info.publ._uchod%c5%bacy_04.03.2016.pdf. Wniosek Fundacji Panoptikon z 4 marca 2016 r. do Prezes Rady Ministrów o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptikon.org/DIP/EOG-U/Wychodz%c4%85ca%20-%20wnioski%20o%20informacj%c4%99%20publiczn%c4%85/Panoptikon_KPRM_info.publ._uchod%c5%bacy_04.03.2016.pdf.

- Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych – z pytaniami o przeprowadzone kontrole dotyczące funkcjonowania baz SIS II, VIS i Eurodac oraz wnioski pokontrolne⁵;
- Straży Granicznej – z pytaniami o szczególne procedury i środki nadzoru związane z przyjęciem spodziewanej fali uchodźców, szczegółowe zasady weryfikacji wnioskodawców (w tym metody ustalenia tożsamości i podstawy wydawania opinii dot. zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego), źródła danych wykorzystywane przez funkcjonariuszy, w tym bazy SIS II i Eurodac⁶;
- ABW i policji – z pytaniami o kryteria weryfikacji relokowanych osób, podstawy wydawania opinii dot. zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego oraz korzystanie z europejskich baz danych⁷;
- policji – z pytaniami o liczbę wniosków dotyczących uprawnień wynikających z przepisów o ochronie danych osobowych⁸;
- UdsC – z pytaniami o funkcjonowanie systemów Eurodac i VIS, o postępy w procesie relokacji, a także o to, czy jest przewidziana praktyka/polityka w zakresie możliwości korzystania ze świadczeń socjalnych poza ośrodkiem⁹;
- Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – z pytaniami o to, czy relokowane osoby, które otrzymają w Polsce status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, będą traktowane w odrębny sposób oraz czy będą monitorowane ich postępy w integracji¹⁰.

⁵ Wniosek Fundacji Panoptikon z 29 lutego 2016 r. do Generalnej Inspektor Ochrony Danych Osobowych o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptikon.org/DIP/EOG-U/Wychodz%c4%85ca%20-%20wnioski%20o%20informacj%c4%99%20publiczn%c4%85/Panoptikon_GIODO_info.publ._euro%20bazy%20danych%20i%20uchod%c5%bacy_29.02.2016.pdf.

⁶ Wniosek Fundacji Panoptikon z 4 marca 2016 r. do Komendanta Głównego Straży Granicznej o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptikon.org/DIP/EOG-U/Wychodz%c4%85ca%20-%20wnioski%20o%20informacj%c4%99%20publiczn%c4%85/Panoptikon_SG_info.publ._uchod%c5%bacy_4.03.2016.pdf.

⁷ Wniosek Fundacji Panoptikon z 4 marca 2016 r. do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptikon.org/DIP/EOG-U/Wychodz%c4%85ca%20-%20wnioski%20o%20informacj%c4%99%20publiczn%c4%85/Panoptikon_ABW_info.publ._udziel%20ochrony%20m%c4%99dzynar._4.03.2016.pdf. Wniosek Fundacji Panoptikon z 4 marca 2016 r. do Komendanta Głównego Policji o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptikon.org/DIP/EOG-U/Wychodz%c4%85ca%20-%20wnioski%20o%20informacj%c4%99%20publiczn%c4%85/Panoptikon_Policja_info.publ._uchod%c5%bacy_4.03.2016.pdf.

⁸ Ibidem.

⁹ Wniosek Fundacji Panoptikon z 29 lutego 2016 r. do Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptikon.org/DIP/EOG-U/Wychodz%c4%85ca%20-%20wnioski%20o%20informacj%c4%99%20publiczn%c4%85/Panoptikon_UdsC_info.publ._uchod%c5%bacy%20relokacja_29.02.2016.pdf. Wniosek Fundacji Panoptikon z 4 marca 2016 r. do Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptikon.org/DIP/EOG-U/Wychodz%c4%85ca%20-%20wnioski%20o%20informacj%c4%99%20publiczn%c4%85/Panoptikon_UdsC_info.publ._uchod%c5%bacy%20baz%20danych_4.03.2016.pdf.

¹⁰ Wniosek Fundacji Panoptikon z 29 lutego 2016 r. do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptikon.org/DIP/EOG-U/Wychodz%c4%85ca%20-%20wnioski%20o%20informacj%c4%99%20publiczn%c4%85/Panoptikon_MRPiP_info.publ._uchod%c5%bacy%20integracja_29.02.2016.pdf.

3. KONTEKST POLITYCZNY

a. Reakcje na kryzys migracyjny

i. Propozycja Komisji Europejskiej

W 2015 r. na terytorium UE przybyła rekordowa liczba migrantów, w tym uchodźców – według raportów Fronteksu 1,83 milion razy doszło do nielegalnego przekroczenia granicy zewnętrznej Unii, z czego aż 1,04 miliona w Grecji i we Włoszech. Według agencji Eurostat w krajach UE w 2015 r. złożono 1,29 miliona wniosków o nadanie ochrony międzynarodowej. Tak w języku liczb prezentuje się to, co w języku polityki jest określane jako „kryzys migracyjny”. Dla porównania: w 2013 r. złożono 431 tys. takich wniosków, a w 2014 r. – 627 tys., co wyraźnie pokazuje tendencję wzrostową, której kulminacja przypada na 2015 r.¹¹.

W kontekście zarówno ogromnej liczby ludzi poszukujących ochrony w Unii Europejskiej, jak i nierównego obciążenia napływem migrantów (na niekorzyść południowej granicy UE), Komisja Europejska w przyjętej w maju 2015 r. Europejskiej Agendzie Migracyjnej¹² zaproponowała kompleksowe podejście do zarządzania wyzwaniami związanymi z obecną falą migracji. W ramach Agendy zaproponowano i już przyjęto wiele środków prawnych – wśród nich dwa programy kryzysowe zakładające relokację 160 tysięcy ludzi potrzebujących ochrony międzynarodowej z państw członkowskich najmocniej dotkniętych napływem uchodźców do innych państw członkowskich (w tym Polski). Relokacja ma stanowić, oparty na traktatach¹³, wyraz solidarności pozostałych krajów Unii z Grecją i Włochami, a jednocześnie wyłom w systemie opartym na rozporządzeniu Dublin III. Zgodnie z regułami Dublin III setki tysięcy uciekinierów docierających na terytorium tych dwóch krajów powinny pozostać na ich terytorium lub – w przypadku próby dalszej migracji – zostać tam zawrócone.

Środki zaproponowane przez Komisję Europejską zostały przyjęte przez Radę UE w decyzji nr 2015/1523 z 14 września¹⁴ oraz decyzji nr 2015/160 z 22 września 2015 r.¹⁵ W lutym 2016 r. wyodrębniono 11 tzw. hotspotów (sześć we Włoszech i pięć na greckich wyspach) – punktów, w których odbywa się wstępna selekcja migrantów przed skierowaniem tych potrzebujących ochrony międzynarodowej do odpowiednich obozów przejściowych. Obecnie tylko trzy są w pełni operacyjne. Mimo że procedury przewidziane dla relokacji uchodźców jeszcze nie zostały całkowicie wdrożone, a sam proces dopiero się rozpoczyna, już stało się ewidentne, że program zaproponowany przez Komisję Europejską napotka poważne przeszkody.

¹¹ Asylum statistics, Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.

¹² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final, Bruksela, 13 maja 2015 r., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.

¹³ Por. art. 78 ust. 3 i art. 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

¹⁴ Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D1523&from=PL>.

¹⁵ Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D1601&from=PL>.

ii. Praktyczna realizacja zobowiązań

Skuteczne i szybkie przeprowadzenie relokacji z oczywistych względów wymaga woli politycznej i dobrowolnego zaangażowania państw członkowskich – poczynając od wysłania do hotspotów własnych funkcjonariuszy i ekspertów, aby wspomóc greckie i włoskie organy w procesie wstępnej selekcji; przez rzetelną ocenę, ile osób są w stanie przyjąć, i zgłaszanie tych możliwości Komisji Europejskiej; kończąc na uruchomieniu krajowych punktów kontaktowych w celu skoordynowania i przeprowadzenia całej operacji. Na każdym z tych etapów państwa członkowskie mogą łatwo stwarzać biurokratyczne, prawne lub logistyczne przeszkody, niwecząc cele całego programu.

Do połowy 2017 r. kraje UE objęte programem mają przyjąć 160 000 osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Do tej pory relokowano zaledwie 850. Komisja Europejska w pierwszym raporcie podsumowującym postępy relokacji¹⁶ ocenia, że wypełnienie zobowiązań, jakie państwa członkowskie powinny zrealizować zgodnie ze wspomnianymi decyzjami Rady UE w przeciągu najbliższych 18 miesięcy, wymagałoby utrzymania tempa relokacji przynajmniej na poziomie 5,679 osób miesięcznie (co oznacza średnio ok. 187 transferów dziennie i procedurę relokacji trwającą w sumie nie dłużej niż 2 tygodnie). O ile niedawne doświadczenia ze skutecznymi i szybkimi transferami z Grecji do Portugalii mogą dawać podstawy do tak ambitnych założeń¹⁷, o tyle postawa innych krajów – w tym Polski, Słowacji, Czech i Węgier – nie daje obecnie żadnych szans na ich realizację¹⁸.

Na mocy wspomnianych decyzji Rady UE Polska zobowiązała się przyjąć na swoje terytorium łącznie 6182 cudzoziemców. Pierwsze grupy uchodźców – relokowanych z Włoch i Grecji oraz przesiedlanych z Libanu – miały trafić do Polski w tym roku. W projekcie rozporządzenia w sprawie relokacji cudzoziemców w 2016 r.¹⁹, nad którym nadal trwają prace legislacyjne, pojawia się liczba 400 jako limit na cały rok, co rażąco odbiega od tempa relokacji zakładanego przez Komisję Europejską. Obecnie nawet realizacja tego skromnego założenia wydaje się niepewna.

16 grudnia 2015 r. Polska zgłosiła gotowość przyjęcia w ramach relokacji pierwszych stu osób: 65 osób z Grecji i 35 z Włoch. Jednocześnie, korzystając z postanowień decyzji Rady UE, zgłosiła następujące preferencje: znajomość języków (polski, angielski, rosyjski, francuski oraz inne języki UE); rodziny (do 5 osób); samotne kobiety z dziećmi (do 2 dzieci); samotne kobiety; relacje z Polską (więzi rodzinne, znajomi; odbyte studia, staże, praca); szczególne kwalifikacje zawodowe (potwierdzone odpowiednią dokumentacją); wykształcenie (potwierdzone odpowiednią dokumentacją); przedstawiciele mniejszości religijnych.

Przedstawiciele UdsC i SG w rozmowach potwierdzili, że w Grecji udało się wstępnie skompletować listę osób do weryfikacji przez polskie służby, jednak następnie kilka z nich na własne życzenie

¹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. First report on relocation and resettlement, COM(2016) 165 final, Bruksela, 16 marca 2016 r., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160316/first_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf.

¹⁷ Portugalia zgłosiła gotowość przyjęcia większej liczby uchodźców, niż wynika to z ustalonych kwot. Por. P. Ames, *Portugal to Syrians: Come West*, Politico, 22 marca 2016 r., <http://www.politico.eu/article/portugal-to-syrians-come-west-refugee-crisis-portuguese-prime-ministerantonio-costa/>.

¹⁸ Ibidem, s. 21.

¹⁹ Aktualny projekt rozporządzenia w sprawie relokacji cudzoziemców w 2016 r. został opublikowany 12 stycznia 2016 r. Mimo przeprowadzonych konsultacji i uzgodnień samo rozporządzenie nie zostało jeszcze przyjęte, <http://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2016/23860,Projekt-rozporzadzenia-Rady-Ministrow-w-sprawie-relokacji-cudzoziemcow-w-roku-20.html>.

wycofało się i (formalnie) trwa „uzupełnianie transzy”. We Włoszech proces relokacji został de facto zablokowany po tym, jak lokalne władze nie wyraziły zgody na wysłanie przez SG oficera łącznikowego.

Jednocześnie UNHCR, monitorujący sytuację w hotspotach i obozach przejściowych na kontynencie, alarmuje, że warunki sanitarne są bardzo złe, a coraz więcej osób podejmuje ryzykowne wyprawy „w górę Europy” na własną rękę²⁰. Wszystko zatem wskazuje na to, że przy obecnych założeniach program relokacji po prostu nie ma szans zadziałać.

iii. Reakcje polityczne

Relokacja napotyka nie tylko blokady praktyczne i kulturowe, ale przede wszystkim polityczną obstrukcję. Razem z Polską sceptyczny stosunek do tej polityki mają pozostałe kraje Grupy Wyszehradzkiej. Słowacja, która obejmie kolejną prezydencję w UE, już zapowiada zmianę kursu i zablokowanie relokacji (gdyby zaczęła ona faktycznie działać). Słowacja i Węgry zaskarżyły decyzję Rady UE z 22 września 2015 r., określającą kwoty w procesie relokacji, do Trybunału Sprawiedliwości UE jako niezgodną m.in. z zasadami demokracji reprezentatywnej oraz proporcjonalności, a polski rząd poparł tę skargę²¹. W styczniu doszło do spotkania ministrów spraw wewnętrznych państw V4 (Grupy Wyszehradzkiej) w Pradze, które zaowocowało wspólnym sprzeciwem wobec wprowadzenia mechanizmu automatycznej relokacji²². Co istotne, debata polityczna dotycząca sytuacji uchodźców jest odnoszona do zamachów terrorystycznych (mimo że uchodźcy nie ponoszą za nie żadnej odpowiedzialności) oraz (podkreślanych, a czasem wręcz wyolbrzymianych) różnic kulturowych między osobami pochodzącymi z krajów muzułmańskich a „typowymi” Europejczykami (np. na kanwie głośnego incydentu przemocy na tle seksualnym w Kolonii).

Wypowiedzi przedstawicieli rządu

Od momentu przejęcia władzy przez rząd PiS w debacie publicznej pojawiają się głosy ze strony kluczowych przedstawicieli rządu i większości parlamentarnej, które wydają się zmierzać do zweryfikowania, ograniczenia lub wręcz podważenia przyjętych przez Polskę zobowiązań. 26 stycznia 2016 r. podczas wystąpienia w Sejmie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusz Błaszczak zapowiedział, że Polska zawetuje każdy kolejny plan narzucający kwoty migrantów do relokacji, ponieważ zdaniem rządu zachęci to kolejne osoby do forsowania granicy UE²³. W marcu br. Wiceminister Spraw Wewnętrznych i Administracji Jakub Skiba zapewniał, że rząd „stosuje bardzo wysokie standardy bezpieczeństwa” w procesie relokacji. W praktyce, zdaniem wiceministra, oznacza to, że „do Polski nie trafią osoby, których nie uda się zidentyfi-

²⁰ Building on the Lessons Learned to Make the Relocation Schemes Work More Effectively. UNHCR's Recommendations, UNHCR, styczeń 2016 r., <http://www.unhcr.org/569fad556.pdf>.

²¹ Wizyta Ministra Sprawiedliwości Węgier w Polsce, Ministerstwo Sprawiedliwości, 8 kwietnia 2016 r., <http://www.ms.gov.pl/pl/informacje/news,8174,wizyta-ministra-sprawiedliwosci-wegier-w-polsce.html>.

²² Błaszczak: Grupa Wyszehradzka przeciw kwotom uchodźców. Apel o zmianę polityki azylowej na Zachodzie, Polsat News, 20 stycznia 2016 r., <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2016-01-20/blaszczak-grupa-wyszehradzka-przeciw-kwotom-uchodzcow-apel-o-zmiane-polityki-azylowej-na-zachodzie/>.

²³ Minister Mariusz Błaszczak w Sejmie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 26 listopada 2016 r., <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/13894,Minister-Mariusz-Blaszczak-w-Sejmie.html>.

kować lub nie spełniają założonych kryteriów”²⁴. Minister Skiba zapewniał media, że służby będą bardzo dokładnie kontrolować osoby, które miałyby przyjechać do Polski²⁵.

Już te wypowiedzi przedstawicieli MSWiA nie pozostawiały wątpliwości, że priorytetem Polski w kontekście kryzysu migracyjnego jest zapewnienie bezpieczeństwa, a nie pomoc uciekinierom. Po marcowych zamachach w Brukseli rząd zaostrzył jednak retorykę, w zasadzie kwestionując możliwość realizacji jakichkolwiek transferów w ramach programu relokacji. Premier Beata Szydło w rozmowie z Superstacją mówiła o tym wprost: „Nie przyjęliśmy w tej chwili żadnego imigranta i w najbliższym czasie na pewno nie przyjmimy. W najbliższym czasie możemy się na to zdecydować, ale chcemy mieć również prawo dokonywania oceny, czy dane osoby, które chciałyby do Polski przyjechać, (...) gwarantują bezpieczeństwo polskim obywatelom”²⁶. Sens słów premier Szydło tłumaczył rzecznik rządu Rafał Bochenek: „Dopóki procedury bezpieczeństwa związane z przyjmowaniem i weryfikacją imigrantów nie będą działały, Polska nie jest w stanie przyjąć imigrantów na swoim terytorium”²⁷. Rzecznik odnosił się przede wszystkim do możliwości zweryfikowania tożsamości uchodźców, która faktycznie napotyka poważne przeszkody (por. rozdział 5, punkt c, podpunkt ii).

W tym kontekście pojawiły się również (ogłoszone tylko na konferencji prasowej) założenia ustawy antyterrorystycznej. O ile treść samego projektu nie jest jeszcze znana, o tyle wydaje się przesądzone, że jednym z jej celów będzie zaostrzenie kontroli nad imigrantami, jeśli tacy trafią do Polski. Nowe przepisy mogą dotyczyć kwestii pobytu na terytorium Polski imigrantów, w tym w zamkniętych obozach, inwigilacji grup etnicznych i specjalnych procedur na wypadek próby przedostania się do Polski fali nielegalnych imigrantów²⁸.

Dość radykalne stwierdzenia premier parę tygodni później nieco złagodził szef MSZ Witold Waszczykowski: „Zadeklarowaliśmy, że wyselekcjonujemy uchodźców. Prawo międzynarodowe nas obowiązuje i podtrzymujemy, że będziemy [go] przestrzegać. Jeśli znajdą się uchodźcy, którzy udokumentują swoją tożsamość, a nasze służby udokumentują, że nie zagrażają Polsce, i będą chcieli przyjechać do Polski, wtedy będziemy rozpatrywać ich aplikacje o pozostanie w Polsce”. Zapytany, czy Polska przyjmie 7 tys. uchodźców, minister Waszczykowski odparł, że zależy to od tego, czy znajdzie się taka liczba chętnych spełniających jednocześnie prawne kryteria. Minister odniósł się również do ryzyka zaprzepaszczenia celów relokacji ze względu na preferencje samych uchodźców: „Nawet jeśli ci ludzie przybędą do Polski (...), to zostaną w Polsce zarejestrowani, otrzymają dokument tożsamości i zgodnie z prawem europejskim są wolni, mają możliwość

²⁴ Wiceminister Jakub Skiba o procesie przyjmowania uchodźców: Rząd stosuje bardzo wysokie standardy bezpieczeństwa, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 1 marca 2016 r., <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/14231,Wiceminister-Jakub-Skiba-o-procesie-przyjmowania-uchodzcow-Rzad-stosuje-bardzo-w.html>.

²⁵ Szef MSWiA o przyjęciu uchodźców: „Gwarantujemy, że nie narazimy Polski i Polaków na niebezpieczeństwo”, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 7 stycznia 2016, <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/14047,Szef-MSWiA-o-przyjeciu-uchodzcow-Gwarantujemy-ze-nie-narazimy-Polski-i-Polakow-n.html>.

²⁶ Szydło: „Nie widzę możliwości, aby w tej chwili migranci do Polski przyjechali”, Gazeta.pl, 23 marca 2016 r., <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,19811222,szydlo-nie-widze-mozliwosci-aby-w-tej-chwili-migranci-do-polski.html>.

²⁷ Rafał Bochenek: Dopóki procedury bezpieczeństwa nie zadziałają, nie przyjmimy imigrantów, Gazeta Wyborcza, 23 marca 2016 r., <http://wyborcza.pl/1,75478,19814081,rzecznik-rzadu-dopoki-procedury-bezpieczenstwa-nie-zadzialaja.html>.

²⁸ Minister Mariusz Błaszczak: Władza musi mieć możliwość ochrony bezpieczeństwa obywateli, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 24 marca 2016 r., <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/14321,Minister-Mariusz-Blaszczak-Wladza-musi-miec-mozliwosc-ochrony-bezpieczenstwa-oby.html>.

podróżowania po całej Europie”²⁹. Według szefa MSZ oznacza to, że w krótkim czasie uchodźcy będą próbowali przedostać się do Niemiec, Austrii i Szwecji.

Z cytowanych wypowiedzi szefa MSZ z jednej strony wynika, że Polska nie zamknie drzwi osobom obiektywnie zasługującym na ochronę międzynarodową, z drugiej – że polski rząd bardzo poważnie będzie traktować możliwość selekcji uchodźców, której kluczowym narzędziem będą procedury bezpieczeństwa. W podobnym duchu utrzymana jest oficjalna odpowiedź ministra Jakuba Skiby (z 11 kwietnia br.) na wystąpienie RPO do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o przedstawienie aktualnych planów dotyczących relokowania do Polski cudzoziemców z Grecji i Włoch³⁰. MSWiA potwierdza gotowość do przyjęcia w 2016 r. 100 cudzoziemców przebywających w Grecji i we Włoszech, ale zastrzega, że procedura relokacji nie będzie kontynuowana aż do momentu, gdy „strona polska uzyska potwierdzenie, że relokowani cudzoziemcy nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa”³¹.

W kontekście politycznych kontrowersji, jakie budzi w Polsce relokacja, warto również odnotować, że polski rząd sprzeciwia się propozycji systemowej reformy europejskiego systemu azylowego, która byłaby najlepszą odpowiedzią na kryzys migracyjny³².

Stanowisko Sejmu

1 kwietnia 2016 r. Sejm przyjął uchwałę (z inicjatywy PiS, przy wsparciu Kukiz’15), która podsumowuje stosunek polskich władz do programu relokacji uchodźców i wspiera rząd w bardzo ostrożnym podejściu do realizacji podjętych zobowiązań:

„Sejm Rzeczypospolitej Polskiej negatywnie ocenia decyzję Rady Unii Europejskiej z dnia 22 września 2015 r. w sprawie relokacji 120 tys. uchodźców oraz poparcie w głosowaniu na forum Rady UE przez ówczesny Rząd RP tej decyzji, wbrew stanowisku pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej i Rumunii. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wzywa Rząd RP do szczególnie dokładnego stosowania krajowych kryteriów polityki uchodźczej, które szczególną ochroną powinny obejmować samotne kobiety, dzieci, rodziny wielodzietne oraz mniejszości religijne.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wyraża zdecydowany sprzeciw wobec jakichkolwiek prób ustanawiania unijnych stałych mechanizmów alokacji uchodźców czy imigrantów. Instrumenty polityki uchodźczej i imigracyjnej powinny pozostać w rękach państwa polskiego. Jest to szczególnie ważne z punktu widzenia rosnących napięć społecznych, których przyczyną jest nadmierna fala migracji z Bliskiego Wschodu do Europy”³³.

²⁹ Szef MSZ: będziemy rozpatrywać wnioski uchodźców o pobyt w Polsce, Lex.pl, 29 marca 2016 r., <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/szef-msz-bedziemy-rozpatrywac-wnioski-uchodzcow-o-pobyt-w-polsce-1>.

³⁰ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 25 lutego 2016 r. w sprawie relokacji cudzoziemców do Polski, Rzecznik Praw Obywatelskich, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MSWiA_ws_relokacji_cudzoziemcow_do_Polski.pdf.

³¹ Odpowiedź MSWiA w sprawie relokacji cudzoziemców, Rzecznik Praw Obywatelskich, 11 kwietnia 2016 r., <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/odpowiedz-mswia-ws-relokacji-cudzoziemcow>.

³² T. Bielecki, *Wybuchowy rozdzielnik w UE*, Gazeta Wyborcza, 7 kwietnia 2016 r., <http://wyborcza.pl/1,75477,19878745,wybuchowy-rozdzielnik-w-ue.html>.

³³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie polityki imigracyjnej Polski, http://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/uchwaly/18_u.htm.

Działalność zespołów międzyresortowych

Zmiana podejścia Polski do programu relokacji, jaka dokonała się wraz ze zmianą politycznego układu sił, przełożyła się również na poziom operacyjny. Przygotowaniem do realizacji zobowiązań Polski miał się zająć odpowiednio umocowany zespół międzyresortowy. I tak we wrześniu 2015 r., zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów³⁴, został powołany Międzyresortowy Zespół do spraw Przesiedleń i Relokacji Uchodźców, który wypracował plan operacyjny (70-stronicowy dokument opisujący m.in. stan prawny, procedury, zasady selekcji cudzoziemców, harmonogram przyjmowania uchodźców do otwartych ośrodków w Polsce oraz praktyczne aspekty ich recepcji i integracji). Plan z 2015 r. zakładał sprowadzanie cudzoziemców w systemie „turowym”, odpowiadającym możliwościom recepcyjnym ośrodków dla uchodźców (po 120–150 osób). Cała procedura miała trwać 4–5, maksymalnie 8 miesięcy. Do udziału w pracach Zespołu (na prawach członka) zaproszono przedstawicieli organizacji pozarządowych m.in. Caritas Polska, Fundacji Refugee.pl im. Małgorzaty Jasiczek-Gebert, Polskiego Centrum Pomocy Międzynarodowej, Polskiego Czerwonego Krzyża. Członkami zespołu byli również przedstawiciele ABW i SG.

Wraz ze zmianą rządu rozwiązano już ukonstytuowany i działający zespół, aby powołać nowy – Międzyresortowy Zespół do spraw Zapewnienia Bezpieczeństwa w Procesie Przesiedleń i Relokacji Cudzoziemców³⁵. Zmiana nazwy i składu zespołu oddają opisane powyżej przeniesienie akcentów z pomocy osobom rzeczywiście zasługującym na ochronę międzynarodową w UE na zapewnienie bezpieczeństwa polskich obywateli wobec zagrożeń związanych z falą migracji. Tym razem do udziału w pracach zespołu na prawach członka nie zostały włączone organizacje wyspecjalizowane w pomaganiu uchodźcom – przewodniczący może je tylko zapraszać w roli ekspertów. Za to wyraźnie zwiększyła się reprezentacja służb: poza SG i ABW w pracach zespołu uczestniczą również Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego. W nowym zespole zdecydowanie większy nacisk położono na kwestie związane z bezpieczeństwem publicznym – jednym z jego celów jest opracowanie „sposobu monitorowania wypełniania przez cudzoziemców obowiązków związanych z przestrzeganiem polskiego porządku prawnego”. Przy opracowywaniu procedur rozpatrywania wniosków o ochronę międzynarodową Zespół ma szczególnie uwzględnić okoliczności „mogące wskazywać na zagrożenie dla obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego RP”.

b. Ostry zwrot „w stronę bezpieczeństwa”

Wyraźne przesunięcie akcentów w polityce migracyjnej w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa czy wręcz ochrony granic jest widoczne nie tylko w Polsce i Grupie Wyszehradzkiej. Od lat ten trend przybiera na sile również w polityce instytucji europejskich. W tym punkcie podsumowujemy najważniejsze inicjatywy, które wydają się potwierdzać odwrót od – promowanej przede wszystkim przez Niemcy – polityki „otwartych drzwi”.

³⁴ Zarządzenie nr 88 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 września 2015 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw przesiedleń i relokacji uchodźców, <http://dziennikustaw.gov.pl/mp/2015/819/M2015000081901.pdf>.

³⁵ Zarządzenie nr 21 Prezesa Rady Ministrów z 25 lutego 2016 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa w procesie przesiedleń i relokacji cudzoziemców, <http://monitorpolski.gov.pl/mp/2016/192/M2016000019201.pdf>.

i. Porozumienie z Turcją, „uszczelnienie granic” i „zamykanie drzwi”

18 marca 2016 r. Unia Europejska zawarła z Turcją porozumienie zmierzające do zatrzymania nielegalnych migracji z terytorium Turcji na terytorium UE oraz stworzenia w ich miejsce legalnej drogi dla uchodźców, w postaci przesiedlenia³⁶. Na papierze cel porozumienia prezentuje się szczytnie i humanitarnie: w miejsce zdeorganizowanych, chaotycznych i niebezpiecznych migracji mają się pojawić bezpieczne i zgodne z prawem ścieżki do Europy dla tych, którzy zasługują na ochronę międzynarodową. Obrońcy praw człowieka obawiają się jednak, że podstawowym celem porozumienia jest odcięcie potencjalnym uchodźcom tzw. szlaku bałkańskiego. W zamian za ustępstwa wobec tureckiego rządu (wprowadzenie ruchu bezwizowego, pomoc finansowa) Unia Europejska liczy na uszczelnienie tej granicy. W porozumieniu faktycznie przewidziano również przesiedlenie uchodźców bezpośrednio z Syrii do Europy, jednak liczba osób, które będą miały szansę skorzystać z tej procedury, jest uzależniona od liczby tych, które zostaną faktycznie zawrócone i przyjęte z powrotem przez Turcję po przekroczeniu Morza Egejskiego. Dlatego Amnesty International zaapelowało do władz UE, by zaprzestały „handlu uchodźcami”³⁷.

Kraje członkowskie Unii Europejskiej najwyraźniej szukają sposobu na pogodzenie obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego z ograniczonymi środkami na pomoc uchodźcom oraz presją ze strony własnych wyborców. Stąd pomysł zorganizowania podstawowej pomocy na terenie Turcji. Kluczowy problem, sygnalizowany przez organizacje broniące praw człowieka, polega na tym, że z perspektywy poszanowania praw uchodźców Turcja nie może być uznawana za „bezpieczny kraj trzeci”.

Porozumienie weszło w życie 20 marca 2016 r., a pierwsze powroty migrantów z Grecji do Turcji zostały przeprowadzone na początku kwietnia³⁸.

ii. Powołanie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej

Dalsze „uszczelnianie granic” UE w kontekście kryzysu migracyjnego oraz odczuwalnego zagrożenia terrorystycznego wydaje się przesądzone. Jednym ze środków zaproponowanych przez Komisję Europejską w tym celu³⁹ jest powołanie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej⁴⁰. Wdrożenie tego projektu zostało zaplanowane już na 2016 r.

Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna ma połączyć Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, utworzoną z Fronteksu, z właściwymi organami państw członkowskich (które nadal będą prowadzić bieżące zarządzanie granicami zewnętrznymi). Oficerowie łącznikowi będą

³⁶ *Implementing the EU-Turkey Agreement – Questions and Answers*, European Commission – Fact Sheet, Bruksela, 4 kwietnia 2016 r., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1221_en.htm.

³⁷ *Szczyt EU-Turcja: Nie umywajcie rąk od ochrony praw uchodźców*, Amnesty International, 7 marca 2016 r., https://amnesty.org.pl/no_cache/aktualnosci/strona/article/8758.html.

³⁸ D. Afanasieva, K. Tagaris, *Migrants sent back from Greece arrive in Turkey under EU deal*, Reuters, 4 kwietnia 2016 r., <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-greece-returns-idUSKCN0X107Q>.

³⁹ Zob. J.-C. Juncker, *State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity*, Strasburg, 9 września 2015 r., http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_en.htm.

⁴⁰ *Proposal for a Regulation of the Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EU, COM(2015) 671*, Strasburg, 15 grudnia 2015 r., final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/regulation_on_the_european_border_and_coast_guard_en.pdf.

oddelegowywani do państw członkowskich jako wsparcie w miejscach, gdzie granice są szczególnie „zagrożone”.

Państwa członkowskie będą mogły wnioskować o wspólne operacje i szybkie interwencje na granicach oraz wsparcie takich operacji przez europejskie zespoły straży granicznej i przybrzeżnej. Co istotne, w przypadku „utrzymujących się niedociągnięć lub gdy państwo członkowskie znajduje się pod znaczną presją migracyjną zagrażającą strefie Schengen, a działania krajowe nie są podejmowane lub są niewystarczające” Komisja będzie mogła zarządzić podjęcie odpowiednich działań na szczeblu europejskim. Umożliwi to Agencji włączenie się i działanie na miejscu, nawet jeśli państwo członkowskie nie będzie mogło lub chciało współpracować. Ze zrozumiałych względów ten pomysł budzi jednak sprzeciw niektórych państw członkowskich⁴¹.

Zgodnie z projektem Komisji ma powstać także centrum monitorowania i analizy ryzyka, badające przepływy migracyjne do i w ramach Unii Europejskiej. Agencja ma uwzględniać w swoich analizach ryzyka problemy przestępczości transgranicznej i terroryzmu oraz współpracować z innymi agencjami Unii i organizacjami międzynarodowymi w zakresie zapobiegania terroryzmowi⁴². Prace legislacyjne jeszcze trwają.

iii. Systematyczne kontrole obywateli UE na granicach zewnętrznych

W celu zwiększenia bezpieczeństwa w strefie Schengen Komisja Europejska zaproponowała także zmiany w kodeksie granicznym Schengen⁴³, zmierzające do wprowadzenia obowiązkowych i systematycznych kontroli obywateli UE na zewnętrznych granicach lądowych, morskich i powietrznych. Obowiązkowe kontrole obywateli UE (pod kątem ew. zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego) mają być prowadzone w oparciu o bazy danych, takie jak system informacyjny Schengen, baza skradzionych i utraconych dokumentów podróży Interpolu oraz odpowiednie systemy krajowe. Przy czym kontrole w bazach danych mają być przeprowadzane na zasadzie „trafienie/brak trafienia” (ang. *hit/no hit*). Oznacza to, że jeżeli dana osoba nie zostanie zidentyfikowana jako stanowiąca zagrożenie, kontrola nie będzie rejestrowana i nie nastąpi dalsze przetwarzanie danych.

W swoim projekcie Komisja podkreśla również potrzebę weryfikacji identyfikatorów biometrycznych w paszportach obywateli UE, jeśli pojawią się wątpliwości co do autentyczności paszportu lub faktycznej tożsamości posiadacza. Kontrola dokumentów ma się stać obowiązkowa także przy wyjeździe z Unii Europejskiej⁴⁴.

⁴¹ M. de la Baume, *Countries balk at EU border force proposal*, Politico, 15 grudnia 2015 r., <http://www.politico.eu/article/countries-balk-at-eu-border-force-proposal-migration-security-frontex/>.

⁴² *Granice zewnętrznych Europy będzie chronić europejska straż graniczna i przybrzeżna*, Komisja Europejska, 15 grudnia 2015 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_pl.htm.

⁴³ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation No 562/2006 (EC) as regards the reinforcement of checks against relevant databases at external borders, COM(2015) 670 final, Strasburg, 15 grudnia 2015 r., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/proposal_on_the_schengen_borders_code_en.pdf.

⁴⁴ *Granice zewnętrznych...*, op. cit.

4. PROCEDURY PRAWNE I INSTYTUCJE STOSUJĄCE NARZĘDZIA NADZORU

Narzędzia nadzoru – takie jak zbieranie i weryfikacja danych, przesłuchania, pozbawienie wolności – nie funkcjonują w prawnej i proceduralnej próżni. W tym rozdziale, szczególnie z myślą o czytelnikach, którzy potrzebują takiego wprowadzenia, skrótowo opisujemy procedury, jakim mają zostać podane osoby poszukujące ochrony międzynarodowej przed ich przyjazdem do Polski (w przypadku relokacji z Grecji lub Włoch) oraz którym są poddawane po przekroczeniu polskiej granicy. Inną, przewidzianą w ustawie o ochronie, formą przyjazdu uchodźców do Polski jest tzw. przesiedlenie (spoza krajów UE, np. z Libanu). Jednak procedura przesiedlenia nie została praktycznie wdrożona przez Polskie władze⁴⁵ i z tego względu nie opisujemy jej szczegółowo w niniejszym raporcie. Szczegółowy opis oraz analiza tych elementów, które mają charakter nadzorczy i mogą mieć istotny wpływ na prawa i wolności uchodźców, znajdują się w rozdziale 5.

a. Relokacja

Proces relokacji osób wnioskujących o ochronę międzynarodową jest regulowany dwoma decyzjami Rady UE o relokacji (decyzja 2015/1523⁴⁶ i decyzja 2015/1601⁴⁷) oraz znowelizowaną (po wydaniu wspomnianych decyzji) ustawą o udzielaniu cudzoziemcom ochrony⁴⁸. Według przepisów ustawy o udzielaniu ochrony Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji może (ale nie musi) wydać rozporządzenie określające to, ilu cudzoziemców i z jakich państw zostanie relokowanych lub przesiedlonych do Polski w danym roku, oraz środki finansowe, jakie powinny zostać przeznaczone na ten cel⁴⁹.

W proces relokacji są zaangażowane: greckie lub włoskie odpowiedniki polskiej policji, SG i UdsC (niżej, dla uproszczenia, zwane „lokalnymi organami”); organy UE – przede wszystkim Frontex i EASO⁵⁰; Europol oraz właściwe organy państwa członkowskiego, na terytorium którego ma nastąpić relokacja. W przypadku Polski są to Szef UdsC (nadzorujący cały proces i formalnie wydający zgodę na relokację), SG, policja i ABW (przeprowadzające faktyczną weryfikację relokowanych osób).

Poniżej opisujemy etapy składające się na proces relokacji, przy czym kolejność opisywania niekoniecznie odpowiada kolejności realizacji (niektóre etapy są realizowane równolegle).

⁴⁵ W rozmowie przedstawiciele UdsC, SG i Fundacji Wolna Syria potwierdzili, że na ten moment (przełom marca i kwietnia 2016 r.) wszelkie przygotowania do uruchomienia programu przesiedleń zostały zamrożone.

⁴⁶ Decyzja Rady (UE) 2015/1523..., op. cit.

⁴⁷ Decyzja Rady (UE) 2015/1601..., op. cit.

⁴⁸ Nowelizację ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przyjęto 10 września 2015 r.

⁴⁹ Aktualny projekt rozporządzenia w sprawie relokacji cudzoziemców w roku 2016 został opublikowany 12 stycznia 2016 r. Mimo przeprowadzonych konsultacji i uzgodnień samo rozporządzenie nie zostało jeszcze przyjęte, <http://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2016/23860,Projekt-rozporzadzenia-Rady-Ministrow-w-sprawie-relokacji-cudzoziemcow-w-roku-20.html>.

⁵⁰ Według pierwszego raportu Komisji Europejskiej z przebiegu relokacji Frontex i EASO zwiększyły swoją obecność w Grecji i Włoszech do – odpowiednio – 516 i 14 funkcjonariuszy. First report..., op. cit.

i. Screening

Lokalne organy przy pomocy delegowanych w tym celu funkcjonariuszy Fronteksu i Europolu dokonują wstępnego „przeglądu” (ang. *screening*) cudzoziemców przebywających w hotspotach pod kątem ich pochodzenia (kluczowe kryterium zakwalifikowania do programu relokacji – por. rozdział 5, punkt b, podpunkt ii). Ze względów bezpieczeństwa weryfikowana jest również tożsamość cudzoziemców (procedura opisana szczegółowo w rozdziale 5, punkt c, podpunkt ii), a ich dane sprawdzane są w europejskich bazach (SIS II, VIS i Eurodac). Negatywna weryfikacja oznacza powrót do standardowego postępowania o udzielenie ochrony, łącznie z opcją wydalenia do kraju pochodzenia, jeśli lokalne organy oceniają, że są do tego przesłanki.

Kolejny *screening* jest przeprowadzany przez polskie służby w ramach „właściwej” relokacji (patrz niżej).

ii. Rejestracja

Jeszcze w hotspotach uchodźcy są rejestrowani w systemie Eurodac, co wiąże się z pobraniem od nich odcisków palców (procedura opisana szczegółowo w rozdziale 5, punkt d, podpunkt ii). Rejestracja w systemie Eurodac jest warunkiem wydania uchodźcom tymczasowych dokumentów i przewiezienia ich na ląd, do obozów przejściowych, w których zostaną poddani dalszej procedurze. Ten etap nie jest jednoznaczny ze złożeniem wniosku o ochronę międzynarodową.

Za sprawny przebieg procesu rejestracji odpowiadają lokalne organy. Wspierają je w tym delegowani funkcjonariusze Fronteksu (pobieranie i rejestrowanie obrazu linii papilarnych) oraz Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu – EASO (informowanie wnioskodawców o ich prawach). Frontex i EASO również są zasilane ekspertami delegowanymi przez państwa członkowskie (np. SG i UdsC)⁵¹.

iii. „Właściwa” relokacja

- W oparciu o wytyczne zawarte w rozporządzeniu (lub inaczej sformułowane przez rząd) UdsC przesyła organom zarządzającym relokacją w Grecji i we Włoszech informacje o tym, ile osób Polska jest w stanie przyjąć w danej transzy oraz jakie kryteria powinny one spełniać. Na tej podstawie lokalne organy tworzą listę konkretnych osób i zgłaszają UdsC prośbę o wyrażenie zgody na ich relokację (ang. *relocation request*).
- Lista osób zgłoszonych do relokacji w konkretnej transzy jest weryfikowana przez polskie służby. Zgodnie z ustawą o ochronie Szef UdsC zwraca się do Komendanta Głównego SG, Komendanta Głównego Policji oraz Szefa ABW, a w razie potrzeby także do innych organów z wnioskiem o przekazanie informacji, czy wjazd danego cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jego pobyt na tym terytorium mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (szczegóły w rozdziale 5, punkt g, podpunkt ii).

⁵¹ Według doniesień medialnych w lutym do Grecji wyjechało w tym celu 32 funkcjonariuszy – specjalistów do spraw rejestracji cudzoziemców, ustalania pochodzenia migrantów oraz specjalistów do spraw dokumentów. Kolejna tura 32 funkcjonariuszy miała pojechać na Lesbos, Samos oraz Chios w marcu. Por. *MSWiA weryfikuje pierwszą grupę uchodźców, którzy mają trafić do Polski*, Polskie Radio, 8 stycznia 2016 r., <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1567586,MSWiA-weryfikuje-pierwsza-grupe-uchodzcow-ktorzy-maja-trafic-do-Polski>.

- Z osobami zgłoszonymi do relokacji, przebywającymi w obozach przejściowych, spotyka się funkcjonariusz SG (tzw. oficer łącznikowy). Oficer łącznikowy wspiera polskie służby w procesie weryfikacji, czy osoba zgłoszona do relokacji nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. W tym kontekście zbiera i weryfikuje informacje niezbędne do ustalenia tożsamości oraz pochodzenia wnioskodawcy; weryfikuje również prawdziwość okazanych dokumentów⁵² (szczegóły w rozdziale 5, punkty b i c).
- Na podstawie opinii konsultowanych służb Szef UdsC przekazuje właściwemu organowi państwa członkowskiego, z którego terytorium ma nastąpić relokacja, informację o wyrażeniu lub odmowie zgody na jej przeprowadzenie.
- Po uzyskaniu zgody UdsC odpowiednie organy we Włoszech i w Grecji wydają formalną decyzję o relokacji wskazanych osób do Polski. Informacja o tej decyzji jest doręczana na piśmie każdej osobie, której dotyczy. Cudzoziemiec może zaskarżyć decyzję o relokacji w swojej sprawie⁵³, jak również wycofać się z udziału w całej procedurze.
- Jeśli cudzoziemiec nie zakwestionuje decyzji o relokacji, podlega ona wykonaniu. SG zapewnia wówczas takiej osobie transport do ośrodka recepcyjnego w Polsce.

iv. Złożenie wniosku o ochronę międzynarodową

Zgodnie z ustawą o ochronie cudzoziemiec zakwalifikowany do relokacji może złożyć wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej jeszcze przed przyjazdem do Polski (za pośrednictwem funkcjonariusza SG delegowanego do wykonania zadania poza granicami państwa). W rozmowie przedstawiciel KGSG poinformował nas jednak, że ta czynność najprawdopodobniej będzie dokonywana dopiero w ośrodku recepcyjnym w Polsce.

Od momentu złożenia wniosku o ochronę międzynarodową na ręce polskich władz cudzoziemiec jest poddawany standardowemu postępowaniu o udzielenie ochrony (opisanemu w kolejnym punkcie). Przedstawiciele UdsC potwierdzają jednak, że – ze względu na wstępnie przeprowadzoną weryfikację – w przypadku relokowanych wnioskodawców to postępowanie będzie przebiegać szybciej i zapewne zakończy się pozytywną decyzją.

b. Standardowe postępowanie o udzielenie ochrony

W przypadku cudzoziemców, którzy docierają do Polski na własną rękę, procedura uchodźcza rozpoczyna się w momencie złożenia wniosku o objęcie ochroną międzynarodową.

Cudzoziemiec składa wniosek o nadanie ochrony międzynarodowej do Szefa UdsC za pośrednictwem Straży Granicznej. Wniosek taki można złożyć na przejściu granicznym oraz podczas pobytu w Polsce. Na przejściach granicznych cudzoziemcy powinni mieć zapewnioną informację o możliwości złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i skorzystania w tym celu z pomocy tłumacza, ponadto o takiej możliwości powinien zostać poinformowany cudzoziemiec, wobec którego wszczęto postępowanie w sprawie o zobowiązanie do powrotu.

⁵² Szczegółowe informacje na temat roli i zadań oficera łącznikowego otrzymaliśmy podczas rozmowy z przedstawicielem KGSG.

⁵³ Wnioskodawcy przysługuje prawo zaskarżenia decyzji o relokacji jedynie w zakresie zapewnienia poszanowania jego praw podstawowych, choćby w sytuacji, gdyby relokacja naraziła go na niehumanitarne traktowanie lub naruszyła jego prawo do życia rodzinnego (np. rozdzieliła go z członkiem rodziny).

W praktyce zdarza się jednak, że uchodźcy nie otrzymują takiej informacji i są odsyłani z granicy (patrz rozdział 5, punkt a, podpunkt ii). Możliwości wnioskowania o ochronę międzynarodową w praktyce mogą też nie dostać osoby pochodzące z krajów, z którymi Polska zawarła umowy o readmisji (np. w ramach Partnerstwa Wschodniego).

Złożenie wniosku polega na zebraniu od cudzoziemca informacji i wypełnieniu przez funkcjonariusza SG formularza zawierającego m.in. dane osobowe cudzoziemca i towarzyszących mu osób oraz informacje o trasie dojazdu do Polski i powodach ubiegania się o ochronę międzynarodową.

i. Czynności towarzyszące złożeniu wniosku

Jeśli dochodzi do złożenia wniosku o nadanie ochrony międzynarodowej, funkcjonariusz SG pobiera odciski palców i przesyła je do systemu Eurodac (procedura szczegółowo opisana w rozdziale 5, punkt d) oraz fotografuje wnioskodawcę. Może też przeprowadzić oględziny ciała, sprawdzenie odzieży, bielizny, obuwia i przedmiotów oraz zlecić przeprowadzenie obowiązkowych badań lekarskich. Sprawdzenie powinno się odbyć bez obecności osób nieupoważnionych, osób odmiennej płci oraz z poszanowaniem godności osoby, której ono dotyczy.

Funkcjonariusz SG rejestruje wniosek w rejestrze spraw o udzielenie lub pozbawienie ochrony międzynarodowej oraz o udzielenie pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o udzielenie ochrony międzynarodowej (część systemu Pobyt v.2). W ciągu 48 godzin wniosek powinien zostać przesłany do UdsC.

Rejestr spraw o udzielenie lub pozbawienie ochrony międzynarodowej oraz o udzielenie pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o udzielenie ochrony międzynarodowej

Rejestr prowadzą: komendant oddziału SG, komendant placówki SG, Szef UdsC (organ wydający decyzję w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej w I instancji) i Rada do spraw Uchodźców (organ II instancji) – każdy w zakresie swojego działania. Przechowuje się w nim informacje o wnioskach, wydanych postanowieniach, decyzjach administracyjnych i wyrokach sądu, zaświadczeniach tożsamości, kartach pobytu i tzw. genewskich dokumentach podróży, informację, czy cudzoziemiec jest małoletnim bez opieki, dane podlegające przetwarzaniu w ramach postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz dane biometryczne cudzoziemców (pobierane zgodnie z art. 119–121 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony). Rejestr jest częścią krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców (tzw. system Pobyt v.2), który tworzy i prowadzi Szef UdsC.

W momencie składania wniosku cudzoziemiec składa do depozytu swój paszport i jest informowany, że do czasu zakończenia postępowania nie może opuścić Polski (paszport może odebrać dopiero po zakończeniu postępowania). SG wydaje wnioskodawcy Tymczasowe Zaświadczenie Tożsamości Cudzoziemca (TZTC), które potwierdza jego tożsamość podczas pobytu w Polsce oraz uprawnia go do pobytu na terytorium kraju do zakończenia postępowania. O fakcie tym powiadamia Szefa ABW, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szefa Służby Wywiadu Wojskowego. W przypadku gdy cudzoziemiec nie posiada żadnego dokumentu tożsamości, wówczas dane są wpisywane w oparciu o jego deklarację.

ii. Weryfikacja danych

Na tym etapie funkcjonariusz SG dokonuje ustaleń:

- co do tożsamości cudzoziemca;
- pod kątem potencjalnego zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego (sprawdzenia w polskich i europejskich bazach danych);
- pod kątem pochodzenia wnioskodawcy, które ma kluczowe znaczenie dla przyznania ochrony międzynarodowej (w formie wywiadu, na podstawie opracowanego w tym celu kwestionariusza i przy wsparciu tłumacza);
- w celu odtworzenia trasy podróży i zebrania informacji potrzebnych do zwalczania przemytu ludzi.

Procedury weryfikacji danych wnioskodawcy są szczegółowo opisane w rozdziale 5 (punkty b i c).

Przetwarzanie danych przez Straż Graniczną

Zgodnie z ustawą o Straży Granicznej SG może przetwarzać dane osobowe, w tym dane wrażliwe (dane biometryczne, ujawniające pochodzenie etniczne, przynależność wyznaniową, dane o stanie zdrowia) w celach identyfikacyjnych oraz na potrzeby zapobiegania lub wykrywania przestępstw. Straż Graniczna może zdobywać informacje za pomocą niejawnych metod – np. stosując kontrolę operacyjną, weryfikować je (np. w europejskich bazach takich jak SIS II czy Eurodac) i przetwarzać. W celu weryfikacji obrazu linii papilarnych SG korzysta z Automatycznego Systemu Identyfikacji Daktyloskopijnej (AFIS).

Straż Graniczna może również korzystać z informacji zbieranych przez inne służby (np. informacji kryminalnej zgromadzonej w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych) i instytucje państwowe (np. ZUS). W szczególności, jeśli jest to konieczne dla skutecznego zapobiegania przestępstwom, ich wykrywania lub identyfikowania sprawców, SG może uzyskać dostęp do danych telekomunikacyjnych, bankowych i ubezpieczeniowych.

KGSG prowadzi własny rejestr na potrzeby wewnętrzne, natomiast w związku z realizowanymi czynnościami wprowadza dane bezpośrednio do krajowego zbioru rejestrów (system Pobyt v.2), który prowadzi Szef UdsC. Szef UdsC umożliwił jednostkom organizacyjnym Straży Granicznej dostęp do systemu Pobyt v.2 w drodze decyzji administracyjnej.

We wnioskach z przeprowadzonej kontroli NIK stwierdził, że przyjęcie takiego rozwiązania nie zapewnia możliwości gromadzenia, edytowania i przetwarzania danych w zakresie niezbędnym do realizacji zadań ustawowych Straży Granicznej. W rozmowie przedstawiciel SG poinformował, że w związku z tą rekomendacją Straż będzie wprowadzać wszystkie dane związane z realizowanymi czynnościami do własnego rejestru, który zostanie tak skonfigurowany, by przy każdym wpisie automatycznie przekazywać dane do systemu Pobyt v.2.

iii. Ośrodek recepcyjny i objęcie pomocą socjalną

Cudzoziemiec po złożeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej powinien w ciągu dwóch dni zgłosić się do ośrodka recepcyjnego (Biała Podlaska lub Podkowa Leśna-Dębak), o ile nie wskazał we wniosku innego adresu, pod którym będzie przebywał, i o ile nie jest pozbawiony wolności. Osoby składające wniosek o nadanie ochrony międzynarodowej na przejściu granicznym powinny być poinformowane przez funkcjonariuszy SG, w zrozumiałym dla nich języku, o konieczności zgłoszenia się do ośrodka przed upływem wyznaczonego terminu. Ponadto każdy cudzoziemiec otrzymuje mapkę dojazdu do ośrodka recepcyjnego⁵⁴. Nie otrzymuje jednak bezpośredniego wsparcia, np. w postaci zorganizowanego transportu (chyba że jest osobą niepełnosprawną, kobietą ciężarną, a także w innych uzasadnionych przypadkach).

Organizacje pomocowe – szczególnie Fundacja Ocalenie – zwracają uwagę na swoistą lukę w odpowiedzialności pomiędzy SG i UdsC: żaden z tych organów nie odpowiada za bezpieczne i skuteczne przetransportowanie wnioskodawców. W drodze do ośrodka recepcyjnego cudzoziemcy – jako osoby zagubione, nieznające języka, często pozbawione wystarczających środków materialnych – mogą być w związku z tym narażeni na dodatkowe ryzyka⁵⁵. Jednak z perspektywy organów państwa nie ma żadnej gwarancji, że taka osoba zdoła i zechce dotrzeć do ośrodka recepcyjnego (ryzyko dalszej migracji).

Jeśli cudzoziemiec nie zgłosi się do ośrodka recepcyjnego w ciągu dwóch dni, wówczas jego wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej zostaje uznany za wycofany, a postępowanie jest umarzane. Cudzoziemiec, który podczas przyjmowania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej nie podlegał badaniom lekarskim lub zabiegom sanitarnym ciała i odzieży, jest zobowiązany poddać się im przed przyjęciem do ośrodka. W ośrodku może być również poddany kontroli epidemiologicznej.

W ośrodku recepcyjnym cudzoziemiec przebywa przez krótki okres. Następnie jest on kierowany do jednego z ośrodków dla cudzoziemców rozlokowanych na terytorium Polski⁵⁶. Cudzoziemiec ma prawo przebywania w ośrodku dla cudzoziemców do 6 tygodni po zakończeniu postępowania w sprawie objęcia ochroną międzynarodową.

Cudzoziemiec może także złożyć wniosek o wypłacanie mu świadczenia pieniężnego na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu w Polsce (zakwaterowania, wyżywienia)⁵⁷ – potocznie zwanego świadczeniem pozaośrodkowym (ok. 750 zł miesięcznie na osobę, 1200 zł na dwie osoby itd.). Cudzoziemiec mieszka wówczas w miejscu przez siebie wybranym i we własnym zakresie zapewnia sobie wyżywienie i pokrywa wszelkie wydatki. Według UdsC aż 70% uchodźców korzysta ze świadczeń pozaośrodkowych. Dotychczasowe doświadczenie organizacji pomocowych i UdsC z uchodźcami pochodzenia syryjskiego pokazuje, że w znacznej większości bardzo szybko przechodzą na tego typu świadczenia.

⁵⁴ System organizacji ośrodków przyjmowania osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce, Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej, październik 2013 r., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/20b.poland_national_report_reception_facilities_september_2013_pl_final_en.pdf.

⁵⁵ Ten problem występuje szczególnie w odniesieniu do ośrodka recepcyjnego w Dębaku (położonego w oddaleniu od środków transportu publicznego), do którego samo dojście przez las może zająć ok. godzinę.

⁵⁶ Obecnie prowadzonych jest 11 ośrodków – 4 administrowane przez Urząd do spraw Cudzoziemców i 7 administrowanych przez podmioty zewnętrzne. Od 2010 r. funkcjonuje jeden wyodrębniony ośrodek dla samotnych kobiet oraz matek z dziećmi.

⁵⁷ System organizacji ośrodków..., op. cit.

Niezależnie od tego, z jakiej formy pomocy socjalnej korzysta, cudzoziemiec ma także prawo do opieki zdrowotnej, do otrzymania pomocy dydaktycznej dla uczących się dzieci i do kursów języka polskiego. Może również wnioskować o zorganizowanie tzw. dobrowolnego powrotu.

iv. Przesłuchanie

Kluczowym momentem, w którym następuje weryfikacja wiarygodności wnioskodawcy i przedstawianych na jej poparcie dowodów (np. dokumentów, listów) oraz deklarowanego pochodzenia, jest przesłuchanie przeprowadzane przez pracownika Departamentu Postępowań Uchodźczych UdsC. Standardowo przesłuchanie odbywa się dopiero po kilku miesiącach od złożenia wniosku o ochronę międzynarodową (przede wszystkim ze względu na ograniczone zasoby UdsC). O ile cudzoziemiec nie jest zatrzymany w ośrodku strzeżonym, wówczas otrzymuje wezwanie, na które ma obowiązek się stawić. Forma przesłuchania przypomina raczej wywiad (stąd używane częściej w żargonie określenie „wywiad statusowy”) i nie ma charakteru opresyjnego.

Jeśli wnioskodawca został zidentyfikowany jako osoba wymagająca szczególnego traktowania (por. rozdział 5, punkt e) – na przykład ze względu na doznaną przemoc – przesłuchanie odbywa się w sposób i w terminie dostosowanym do jego stanu psychofizycznego⁵⁸. Można je również przeprowadzić w miejscu pobytu cudzoziemca, w przypadku gdy jest to uzasadnione stanem jego zdrowia. Wnioskodawca ma możliwość przyścia na przesłuchanie w towarzystwie wybranej osoby (w praktyce może być to np. psycholog lub członek rodziny).

Długość przesłuchania zależy od konkretnego przypadku i złożoności sprawy, jak również stanu psychofizycznego wnioskodawcy (np. w stosunku do osób strauatyzowanych może się pojawiać potrzeba przerwania rozmowy lub kryzysowej interwencji psychologicznej) – i według organizacji pomocowych waha się od półtorej godziny do nawet 2 dni. Przebieg rozmowy jest ustandaryzowany – pracownik UdsC korzysta ze stałego zestawu pytań otwartych (np. z jakich powodów cudzoziemiec przyjechał do Polski / opuścił kraj pochodzenia; jak przebiegała jego droga do Polski) i zamkniętych – doprecyzowujących. Etap przesłuchania jest pomijany w procedurze przyspieszonej, która zmierza do wydania decyzji negatywnej⁵⁹.

v. Możliwość detencji

Poza ściśle określonymi sytuacjami (opisanymi w rozdziale 5, punkt h, podpunkt iii i iv) wnioskodawcy nie są zatrzymywani i umieszczani w ośrodkach strzeżonych. O umieszczeniu w takim ośrodku (na bazie przesłanek ustawowych⁶⁰) decyduje sąd na wniosek SG. Zwolnienie z ośrodka (w związku z ustaniem przesłanek) leży w gestii SG, która prowadzi ośrodki strzeżone. Zwolnienie z ośrodka następuje także na podstawie postanowienia sądu. Ponadto Szef UdsC może wydać decyzję o zwolnieniu cudzoziemca ze strzeżonego ośrodka, jeśli z dużym prawdopodobieństwem spełnia on warunki nadania statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej, a jego pobyt na terytorium Polski nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

⁵⁸ Art. 69 ustawy o ochronie.

⁵⁹ Ibidem, art. 39.

⁶⁰ Ibidem, art. 87.

vi. Indywidualny program integracyjny

Po nadaniu statusu uchodźcy lub udzieleniu ochrony uzupełniającej cudzoziemiec nabywa uprawnień zbliżonych do uprawnień obywateli polskich (ma prawo do pracy bez zezwolenia, może korzystać z pomocy społecznej itp.)⁶¹. Cudzoziemiec taki może złożyć wniosek o indywidualny program integracyjny (IPI) do starosty za pośrednictwem powiatowego centrum pomocy rodzinie⁶². IPI ma formę kontraktu przewidującego konkretne rodzaje wsparcia – np. świadczenie pieniężne, pracę socjalną, poradnictwo specjalistyczne, wsparcie w szukaniu mieszkania (lub przyznanie lokalu chronionego) – oraz związane z nimi obowiązki cudzoziemca (więcej na ten temat w rozdziale 5, punkt h, podpunkt i).

System Pobyt v.2

Pobyt v.2 jest systemem, w którym organy administracji państwowej prowadzą rejestry w sprawach z zakresu wjazdu cudzoziemców na terytorium RP, pobytu na nim oraz ich wyjazdu z terytorium RP. Tworzy go i prowadzi UdsC. W skład systemu Pobyt v.2 wchodzi m.in. następujące rejestry (istotne przy udzielaniu ochrony międzynarodowej):

- spraw o udzielenie lub pozbawienie ochrony międzynarodowej oraz udzielenie pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o udzielenie ochrony międzynarodowej;
- spraw o udzielenie cudzoziemcom zgody na pobyt ze względów humanitarnych i zgody na pobyt tolerowany;
- spraw prowadzonych na podstawie rozporządzenia Dublin III.

W kontekście postępowania o udzielenie ochrony i innych postępowań, które mogą dotyczyć uchodźców, dane z systemu Pobyt v.2 są udostępniane:

- organom administracji publicznej, sądom i prokuraturom;
- Radzie do spraw Uchodźców, policji, Straży Granicznej, Służbie Więziennej, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Służbie Celnej, Żandarmerii Wojskowej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Biuru Ochrony Rządu, Państwowej Inspekcji Pracy, Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu, Szefowi Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych i straży gminnej (miejskiej);
- państwowym i samorządowym jednostkom organizacyjnym – w zakresie niezbędnym do realizacji ich zadań publicznych;
- Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi – w odniesieniu do danych osób poszukiwanych.

Dane z systemu Pobyt v.2 mogą być również udostępniane podmiotom zagranicznym w celu wypełnienia zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego.

⁶¹ Decyzje pozytywne są wydawane ok. 10–20% wnioskodawców. W pozostałych sprawach wydawane są decyzje negatywne lub decyzje o umorzeniu postępowania (głównie ze względu na opuszczenie terytorium Polski).

⁶² Por. art. 91 i następne ustawy o pomocy społecznej.

c. Europejskie bazy danych

i. Europejski Zautomatyzowany System Rozpoznawania Odcisków Palców – Eurodac

W kontekście udzielania ochrony międzynarodowej na terytorium Unii Europejskiej kluczowe znaczenie ma Europejski Zautomatyzowany System Rozpoznawania Odcisków Palców – Eurodac. Został utworzony na podstawie rozporządzenia z 2000 r.⁶³ w celu realizacji konwencji dublińskiej. System zaczął funkcjonować w 2003 r. i gromadzi dane biometryczne ponad 2,3 mln osób⁶⁴. Służy przede wszystkim wskazaniu państwa członkowskiego właściwego do rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz ograniczeniu możliwości składania przez cudzoziemców wniosków o status uchodźcy w kilku państwach. Od 2013 r. dostęp do zgromadzonych w systemie danych mają także organy ścigania i Europol, jednak podlega on ograniczeniom (por. niżej).

System Eurodac składa się z trzech elementów: (1) jednostki centralnej wyposażonej w skomputeryzowany system rozpoznawania obrazu linii papilarnych; (2) centralnej bazy danych, w której przetwarzane są dane dla celów porównywania obrazu linii papilarnych osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz cudzoziemców zatrzymanych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy zewnętrznej albo nielegalnie przebywających w państwie członkowskim, oraz (3) środków służących do przesyłania danych pomiędzy państwami a centralną bazą danych. Dla sprawnego funkcjonowania systemu bardzo istotne jest zatem szybkie przesyłanie danych do jednostki centralnej – pobranie odcisków palców i wprowadzenie ich do systemu powinno nastąpić najszybciej, jak to możliwe, ale nie później niż 72 godziny po złożeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej⁶⁵.

Do systemu Eurodac trafiają odciski trzech kategorii cudzoziemców (o ile ukończyli co najmniej 14 lat):

- ubiegających się o ochronę międzynarodową w państwie członkowskim;
- zatrzymanych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy lądowej, morskiej lub powietrznej państwa członkowskiego, przybywających z terytorium państwa trzeciego i niepodlegających zawróceniu;
- nielegalnie przebywających na terytorium państwa członkowskiego.

W tym ostatnim przypadku odciski palców nie są zapisywane w systemie, a jedynie weryfikowane, na zasadzie z angielskiego określanej jako *hit-no hit*. Jeśli system wykaże trafienie (ang. *hit*), dana

⁶³ Rozporządzenia Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji Dublińskiej, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, L316/1, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R2725&from=PL>.

⁶⁴ Big Data at the Border, Eticas Research & Consulting, 2015.

⁶⁵ Art. 9 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 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 oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L180/1, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0603>.

osoba zostaje odesłana do państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie jej wniosku o udzielenie ochrony zgodnie z kryteriami określonymi przez rozporządzenie Dublin III. Jeśli nie wykaże trafienia, jest (w zależności od jej osobistej sytuacji) dopuszczana do postępowania o udzielenie ochrony albo deportowana.

Oprócz obrazu linii papilarnych do systemu Eurodac trafiają następujące dane: państwo członkowskie, które wprowadza dane do systemu, numer referencyjny użyty przez to państwo, płeć, miejsce i data złożenia wniosku o ochronę międzynarodową lub zatrzymania, data pobrania odcisków palców oraz data przesłania danych do jednostki centralnej.

Okres przetwarzania danych zależy od kategorii osób, których dane dotyczą. Dane osób, które złożyły wniosek o ochronę, figurują w systemie przez 10 lat od daty pobrania odcisków palców. Po upływie tego czasu jednostka centralna automatycznie usuwa je z centralnej bazy danych. Dane powinny zostać natychmiast usunięte z systemu, jeżeli cudzoziemiec otrzyma obywatelstwo któregoś z państw członkowskich. Ponadto państwo UE, które udziela wnioskodawcy ochrony, odpowiada za zaznaczenie tego w systemie – w takim przypadku dane osoby objętej ochroną pozostają w Eurodac jeszcze przez 3 lata. W przypadku osób zatrzymanych przy nielegalnym przekraczaniu granicy, ich dane są zapisywane wyłącznie w celu porównania z danymi osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Mogą być przetwarzane tylko przez dwa lata od daty pobrania odcisków palców, a następnie są usuwane.

Wnioski o porównanie z danymi w systemie Eurodac ograniczają się do przeszukania bazy pod kątem pasujących danych daktyloskopijnych. Jeśli okazuje się, że dane konkretnej osoby już figurują w bazie (ang. *hit*), ewentualne przesłanie dalszych danych odbywa się przez system DubliNet. Tą drogą państwa członkowskie mogą sobie przekazywać imię i nazwisko, datę urodzenia, narodowość, zdjęcie, informacje o członkach rodziny i (w pewnych przypadkach) dane adresowe.

Na podstawie nowego rozporządzenia o Eurodac z 2013 r.⁶⁶ możliwość dokonywania sprawdzeń w systemie uzyskały także organy ścigania państw członkowskich i Europol. Z bazy przeznaczonej jedynie dla organów udzielających ochrony międzynarodowej Eurodac stał się jednym ze źródeł informacji dla organów odpowiadających za porządek publiczny. Porównań obrazu linii papilarnych z tymi zgromadzonymi w Eurodac mogą dokonywać wyznaczone organy państw członkowskich, odpowiedzialne za zapobieganie przestępstwom terrorystycznym lub innym poważnym przestępstwom, ich wykrywanie i ściganie. Z takich uprawnień nie mogą korzystać agencje lub jednostki wywiadowcze, których zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa narodowego.

Również same organy ścigania mają ograniczony dostęp do Eurodac. Mogą z niego korzystać jedynie w konkretnych sprawach, jeśli istnieje „uzasadnione podejrzenie, że osoba podejrzana o popełnienie przestępstwa terrorystycznego lub innego poważnego przestępstwa, sprawca takich przestępstw lub ich ofiara należy do kategorii osób, których dane trafiają do systemu Eurodac”. Przed sięgnięciem do tej bazy organy ścigania muszą spróbować ustalić tożsamość poszukiwanej osoby w oparciu o krajowe bazy daktyloskopijne, zautomatyzowane bazy daktyloskopijne innych państw (jeśli jest to technicznie możliwe) oraz Wizowy System Informacyjny (jeśli zachodzą przesłanki uzyskania dostępu do zgromadzonych w nim danych). Te bariery mają uniemożliwić systematyczne sprawdzanie danych osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w kontekście walki z przestępczością.

⁶⁶ Więcej: *ibidem*, art. 5–7 oraz rozdział VI.

ii. System Informacyjny Schengen (SIS II)

System Informacyjny Schengen, zwany w skrócie SIS, został ustanowiony jako narzędzie rekompensujące zniesienie kontroli na granicach pomiędzy państwami obszaru Schengen⁶⁷. Ma on zapewnić każdemu z państw będących stroną Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen ten sam zestaw informacji w celu przeprowadzenia kontroli granicznych oraz innych kontroli policyjnych i celnych oraz w celu wydawania wiz, dokumentów pobytowych i stosowania procedur uchodźczych. Od 2013 r. funkcjonuje druga generacja Systemu Informacyjnego Schengen – SIS II, która umożliwia przetwarzanie danych biometrycznych, tworzenie nowych rodzajów wpisów (ang. *alerts*) i łączenie różnych rodzajów wpisów. SIS II ma również gwarantować wyższe standardy ochrony danych osobowych⁶⁸.

W kontekście postępowania o udzielenie ochrony i innych postępowań, które mogą dotyczyć uchodźców, do SIS II trafiają dane osób, którym odmówiono pozwolenia na wjazd lub pobyt, osób poszukiwanych w celu aresztowania oraz skradzionych blankietów i dokumentów tożsamości (paszportów, dowodów tożsamości, praw jazdy).

Wpisy w SIS II mogą zawierać: imię i nazwisko, pseudonimy; wszelkie szczególne, obiektywne cechy fizyczne niepodlegające zmianom; miejsce i data urodzenia; płeć; fotografie; odciski palców; obywatelstwo; informację, czy dana osoba jest uzbrojona, agresywna lub czy jest uciekinierem; powód wpisu; informację o organie dokonującym wpisu; odesłanie do decyzji będącej podstawą wpisu; odsyłacze do innych wpisów w systemie i działania, jakie należy podjąć.

Dane osobowe przetwarzane w SIS II mogą być przechowywane jedynie przez okres konieczny do osiągnięcia celów, dla których zostały wprowadzone. Państwo członkowskie, które dokonało wpisu, musi najdalej w ciągu 3 lat od dnia wprowadzenia danych ocenić ich dalszą przydatność.

Dostęp do SIS II mają:

- organy odpowiedzialne za kontrole graniczne, policyjne i celne w ramach danego kraju (jak również koordynację takich kontroli);
- krajowe organy sądowe;
- organy odpowiedzialne za wydawanie wiz, rozpatrywanie wniosków wizowych oraz za wydawanie dokumentów pobytowych (tylko do wpisów dotyczących cudzoziemców, którym odmawia się prawa wjazdu oraz skradzionych dokumentów tożsamości);
- Europol i Eurojust (ograniczony dostęp).

W przypadku Polski z SIS II korzystają m.in.: policja, Straż Graniczna, Szef UdsC, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Służba Celna, sądy i prokuratury, wojewodowie, konsulowie i minister właściwy do spraw zagranicznych⁶⁹.

⁶⁷ *Co to jest System Informacyjny Schengen (SIS)?*, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, http://www.gido.gov.pl/317/id_art/1544/j/pl/. *Co to jest System Informacji Schengen*, Policja.pl, <http://www.policja.pl/pol/sirene/sis/12473,Co-to-jest-System-Informacyjny-Schengen-SIS.html>.

⁶⁸ *System Informacyjny Schengen II*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 9 kwietnia 2013 r., <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/10771,dok.html>.

⁶⁹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym, Dziennik Ustaw z 2014 r. poz. 1203 z późn. zm., <http://isip.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20071651170&type=1>.

Dane przetwarzane w SIS II mogą mieć zasadnicze znaczenie dla cudzoziemców poszukujących ochrony: tu trafia informacja o odmowie zgody na pobyt w danym kraju UE, jak również informacja, że dana osoba została uznana za stanowiącą zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa (przy czym organy innych państw mogą poprosić o informacje o podstawie takiego wpisu, ale nie mają do nich bezpośredniego dostępu). Ze względu na charakter systemu oraz jego znaczenie to właśnie jego dotyczy większość wniosków cudzoziemców o zmianę lub usunięcie przetwarzanych danych osobowych.

iii. Wizowy System Informacyjny – VIS

Wizowy System Informacyjny państw strefy Schengen został stworzony w celu wymiany informacji o osobach ubiegających się o wizę oraz wydanych wizach między państwami tworzącymi strefę Schengen. Jego wdrożenie miało usprawnić wspólną politykę wizową, zapobiegać handlowi wizami i pomóc w identyfikacji osób, które nie spełniają warunków wjazdu, pobytu i zamieszkiwania na terytorium UE.

System VIS składa się z Centralnego Wizowego Systemu Informacyjnego i interfejsów w każdym państwie, a także infrastruktury umożliwiającej komunikację między nimi⁷⁰.

W VIS gromadzone są dane osób wnioskujących o wizę, wnioski wizowe, informacje o wcześniejszych wizach (wydanych, anulowanych, cofniętych lub przedłużonych) i odmowach wydania wiz, fotografie i odciski palców, jak również odsyłacze do wcześniejszych wniosków oraz wniosków osób podróżujących wspólnie. Informacje o każdym wniosku wizowym przetwarzane są w systemie przez maksymalnie 5 lat. Jedynie państwo, które przekazało dane, może dokonać w nich zmiany lub usunąć je z systemu.

VIS i dane w nim zbierane nie dotyczą bezpośrednio uchodźców, ale stanowią element systemu kontroli nad cudzoziemcami. Jako taki VIS bywa wykorzystywany do pozyskiwania lub weryfikowania informacji również o osobach wnioskujących o ochronę międzynarodową.

Pełny dostęp do VIS (w celu wprowadzania, modyfikowania, usuwania i przeglądania danych) mają jedynie organy wizowe. Możliwość przeglądania danych mają również organy odpowiedzialne za odprawy na przejściach granicznych, udzielanie ochrony międzynarodowej oraz kontrolę legalności pobytu. Wyjątkowo i pośrednio z systemu VIS mogą korzystać również organy państw członkowskich odpowiedzialne za zapobieganie przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, ich wykrywanie oraz ściganie. W tym celu muszą jednak złożyć wniosek uzasadniający, dlaczego wgląd do danych VIS przyczyni się do zapobiegania, wykrycia lub ścigania przestępstw.

W Polsce uprawnienia do korzystania z danych z VIS ma ponad 16 instytucji, m.in. UdsC, Straż Graniczna, konsulowie, wojewodowie, policja, ale również sądy, prokuratury i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁷¹.

⁷⁰ Rozporządzenie w sprawie VIS, EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=URISERV:l14517>.

⁷¹ Ustawa o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym.

Nowa baza danych biometrycznych? System EES

Zdaniem Komisji Europejskiej i naciskających na nią państw członkowskich (w szczególności Francji) istniejące europejskie bazy danych nie dają wystarczających narzędzi do zarządzania granicami zewnętrznymi strefy Schengen i weryfikowania cudzoziemców pod kątem zagrożeń, jakie mogą stwarzać dla bezpieczeństwa publicznego. Z tego zapotrzebowania zrodziła się propozycja pakietu tzw. inteligentnych granic (Smart Borders) i ogłoszony w kwietniu br. projekt rozporządzenia. Pakiet zakłada stworzenie systemu wjazdu/wyjazdu (Entry Exit System – EES), rejestrującego dane wszystkich osób spoza UE, które przyjeżdżają na krótki pobyt w strefie Schengen.

W systemie EES mają być przetwarzane dane alfanumeryczne oraz biometryczne (odciski 4 palców i zdjęcia) cudzoziemców przekraczających granice UE. Na poziomie deklaracji chodzi przede wszystkim o poprawę zarządzania granicami Schengen, walkę z nielegalną migracją i przeciwdziałanie „pozostawianiu na terytorium UE po przekroczeniu dozwolonego czasu pobytu” (ang. *overstay*). Projekt zakłada jednak dostęp organów ścigania do zebranych danych (na podobnych zasadach, jak ma to miejsce przy Eurodac) oraz funkcje dopasowane do ich potrzeb.

Z debaty politycznej wokół pakietu inteligentnych granic jednoznacznie wynika, że być może najważniejszą funkcją systemu EES ma być wsparcie w identyfikacji terrorystów i przestępców, a także dostarczanie informacji o historii podróży cudzoziemców podejrzewanych o popełnienie przestępstwa. Przeszukiwanie EES w celu identyfikacji ma być możliwe jedynie w oparciu o odciski palców lub zdjęcie (technologia rozpoznawania twarzy), natomiast w celu prześledzenia historii podróży – w oparciu o większość danych zbieranych w systemie (imiona i nazwisko, płeć, narodowość, dane biometryczne, informacje o dacie i miejscu wjazdu i wyjazdu z terytorium UE).

d. Schemat procedur i narzędzi nadzoru dotyczących osób ubiegających się o ochronę międzynarodową

Poniższy schemat skrótowo przedstawia opisane powyżej procedury, jakim są poddawane osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, w zestawieniu z formami nadzoru, które zostaną szczegółowo opisane w kolejnym rozdziale. Jego celem jest zilustrowanie podstawowych zależności i powiązań w tym skomplikowanym procesie. Dla uproszczenia schematu zdecydowaliśmy się na pokazanie tylko scenariusza pozytywnego, czyli takiego, w którym cudzoziemiec uzyskuje ochronę międzynarodową. Jest to jednocześnie scenariusz najdłuższy, umożliwiający zaprezentowanie pełnego spektrum narzędzi nadzoru.

- etapy relokacji lub standardowego postępowania o udzielenie ochrony (kontekst)
- narzędzia nadzoru wykorzystywane w ramach postępowania o udzielenie ochrony
- * organy państwa członkowskiego, z którego terytorium ma nastąpić relokacja
- ** funkcjonariusze oddelegowani przez Frontex/UdsC do pomocy lokalnym organom



RELOKACJA

PRZYGOTOWANIE GRUNTU

Rada UE	▪ dwie decyzje o relokacji, określające kwoty dla poszczególnych państw i zasady postępowania
Rząd	▪ określenie, ilu uchodźców i z jakich krajów pochodzenia Polska jest w stanie przyjąć w 2016 r.
UdsC	▪ informacja dla Grecji/Włoch, ile osób Polska jest w stanie przyjąć i jakie warunki powinny spełniać

REJESTRACJA

Lokalne organy* przy wsparciu Fronteksu**	▪ pobranie obrazu linii papilarnych
rejestracja danych wnioskodawcy w systemie Eurodac	

SCREENING

Lokalne organy* przy wsparciu Fronteksu**	▪ sprawdzenie w policyjnych bazach
danych, europejskich systemach (SIS II, VIS) i bazach Interpolu	
▪ wstępna weryfikacja kraju pochodzenia	
▪ ustalenie tożsamości (weryfikacja dokumentów)	

EASO przy wsparciu UdsC**	▪ weryfikacja pod kątem kryteriów
dublińskich (czy np. nie wchodzi w grę łączenie rodzin)	

DEBRIEFING

Frontex, Europol	▪ dobrowolny wywiad – uchodźcy
opowiadają, jak dotarli do UE, kto ich przywiózł itp.	

WŁAŚCIWA RELOKACJA

Lokalne organy*	▪ przesłanie listy osób zakwalifikowanych do relokacji polskim organom
UdsC	▪ wniosek do SG, policji oraz ABW o informację, czy wjazd cudzoziemca na terytorium Polski może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego
ABW, policja, SG	▪ weryfikacja pod kątem zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego
SG (oficer łącznikowy na miejscu)	▪ zbieranie i weryfikowanie informacji niezbędnych dla ustalenia tożsamości i pochodzenia wnioskodawcy na potrzeby polskich organów
Eksperci	▪ weryfikacja dokumentów ▪ wsparcie SG w weryfikacji deklarowanego pochodzenia
Lokalne organy*	▪ formalna decyzja o relokacji
UdsC	▪ zgoda na relokację (przekazana lokalnym organom)
SG (działająca w imieniu UdsC)	▪ przyjęcie od relokowanego cudzoziemca wniosku o ochronę międzynarodową

STANDARDOWA PROCEDURA UCHODŹCZA

NA ETAPIE SKŁADANIA WNIOSKU O OBJĘCIE OCHRONĄ MIĘDZYNARODOWĄ

SG (działająca w imieniu UdsC)

- pozyskanie informacji potrzebnych do wypełnienia wniosku (dane osobowe, przyczyny opuszczenia kraju pochodzenia, trasa przyjazdu itp.)
- pobranie obrazu linii papilarnych i przesłanie ich do systemu Eurodac; fotografowanie
- sprawdzenie w polskich (w tym policyjnych) i europejskich bazach danych (SIS II, VIS) oraz w bazie skradzionych dokumentów Interpolu
- obowiązkowe badanie lekarskie; oględziny ciała, sprawdzenie odzieży, bielizny, obuwia i posiadanych przedmiotów
- rejestracja wniosku w systemie POBYT v.2
- wydanie tymczasowego zaświadczenia tożsamości cudzoziemca (TZTC)

W OŚRODKU RECEPCYJNYM

UdsC (Departament Pomocy Socjalnej)

- obowiązek zgłoszenia się do ośrodka recepcyjnego w ciągu 2 dni od złożenia wniosku o objęcie ochroną międzynarodową
- obowiązkowe badanie lekarskie, ew. kontrola epidemiologiczna; zabiegi sanitarne ciała i odzieży
- obowiązek przebywania w ośrodku po 23:00, posiadania i okazywania TZTC oraz identyfikatora

W TRAKCIE POSTĘPOWANIA O OBJĘCIE OCHRONĄ MIĘDZYNARODOWĄ

UdsC

- zobowiązanie do przebywania na terytorium Polski do dnia zakończenia postępowania
- obowiązek stawienia się na przesłuchanie (weryfikacja wiarygodności wnioskodawcy i deklarowanego pochodzenia; ustalenie przestanek objęcia ochroną międzynarodową)

OŚRODEK STRZEŻONY

Sąd

- decyzja o zatrzymaniu w ośrodku strzeżonym

SG, administracja ośrodka

- zakaz samowolnego opuszczania terenu ośrodka
- monitoring pomieszczeń w systemie całodobowym
- konwojowanie i możliwość przeszukania po powrocie z wyjazdów
- obowiązek wykonywania poleceń administracji ośrodka

OŚRODEK OTWARTY

UdsC (Departament Pomocy Socjalnej)

- decyzja o zakwaterowaniu w ośrodku otwartym
- (na wniosek cudzoziemca)
- obowiązek przebywania w ośrodku po 23.00 i usprawiedliwiania nieobecności (pod rygorem wstrzymania pomocy socjalnej, a nawet umorzenia postępowania)

POZA OŚRODKIEM

UdsC (Departament Pomocy Socjalnej)

- decyzja o przyznaniu pomocy socjalnej poza ośrodkiem
- (na wniosek cudzoziemca)
- kontakt raz w miesiącu w celu wypłaty świadczenia

SG, UdsC

- decyzja o zastosowaniu środków alternatywnych wobec detencji
- obowiązek zgłaszania się w określonych odstępach czasu lub przebywania w wyznaczonym miejscu

PO PRZYZNANIU OCHRONY MIĘDZYNARODOWEJ

Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie

- decyzja o przyznaniu pomocy socjalnej w ramach Indywidualnego Programu Integracyjnego (na wniosek cudzoziemca)
- obowiązek zameldowania w miejscu zamieszkania (jeśli jest to możliwe)
- obowiązek zarejestrowania w powiatowym urzędzie pracy oraz aktywnego poszukiwania pracy
- obowiązek uczestnictwa w kursach języka polskiego (gdy zachodzi taka potrzeba)
- obowiązek kontaktowania się z PCPR nie rzadziej niż 2 razy w miesiącu
- ograniczona możliwość zmiany miejsca zamieszkania

5. FORMY NADZORU, JAKIM SĄ PODDAWANE OSOBY UBIEGAJĄCE SIĘ O OCHRONĘ MIĘDZYNARODOWĄ

a. „Ochrona granicy”

i. Fizyczne bariery

Na drodze uchodźców próbujących przekroczyć zieloną granicę mogą stać fizyczne bariery, wymuszające przejście przez punkty kontrolne. Polskie władze nie zdecydowały się jeszcze na wdrożenie tego typu rozwiązań, ale wzmocniły monitoring na granicy z Ukrainą oraz wspierają Węgry i Macedonię w ochronie ich granic (wzdłuż wybudowanych ogrodzeń).

Zgodnie z informacjami opublikowanymi na stronie SG od 5 listopada do 3 grudnia 2015 r. trwała misja na Węgrzech, na którą zostało oddelegowanych po ośmiu funkcjonariuszy z pięciu różnych oddziałów. Celem wspólnych patroli była ochrona zewnętrznej granicy UE na odcinku z Republiką Serbii, w szczególności zwalczanie nielegalnej migracji⁷².

Na stronie MSZ pojawiła się natomiast informacja⁷³, że minister Witold Waszczykowski (w nawiązaniu do nieformalnego spotkania ministrów spraw zagranicznych w Amsterdamie, które miało miejsce w lutym br.) rozważa pomoc Macedonii w ochronie granic, poprzez przesunięcie polskich policjantów stacjonujących w Kosowie na odcinek wymagający – zdaniem MSZ – wzmocnionej ochrony w związku z falą migrantów. O takie wsparcie do Polski zwróciła się sama Macedonia.

Tymczasem w Polsce inicjatywy zbudowania płotu i wzmocnienia fizycznej ochrony granicy wychodzą od grup obywateli przeciwnych przyjmowaniu migrantów i uchodźców. Przedstawiciele 14 organizacji, głównie z Podkarpacia, zwrócili się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusza Błaszczaka z apelem o budowę płotu chroniącego kraj przed falą uchodźców. Inicjatorzy zabezpieczenia granic proponują elektroniczny system ochrony – właśnie taki, jaki funkcjonuje na granicy Węgier z Serbią. Polski płot miałby długość 535 kilometrów⁷⁴. Nie można wykluczyć, że wobec nasilających się nastrojów antyimigranckich polskie władze ulegną tego typu naciskom lub nawet zdecydują się wykorzystać oczekiwania społeczne do wzmocnienia fizycznej ochrony granicy.

⁷² *Straż Graniczna udzieli wsparcia Policji Węgier*, Straż Graniczna, 4 listopada 2015 r., <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/424,Straz-Graniczna-udzieli-wsparcia-Policji-Wegier.html>.

⁷³ *Minister Witold Waszczykowski: Trzeba rozważyć pomoc Macedonii w ochronie granic*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 6 lutego 2016 r., http://www.msz.gov.pl/pl/c/MOBILE/aktualnosci/wiadomosci/szef_polskiego_msz__trzeba_rozwazyc_pomoc_macedonii_w_ochronie_granic.

⁷⁴ Pod listem podpisali się m.in. przedstawiciele jarosławskiego oddziału Związku Sybiraków, Związku Strzeleckiego „Strzelec” z Przemyśla, Podkarpackiego Związku Piłsudczyków, okręgu krośnieńskiego partii KORWiN, przemyskiego okręgu Ruchu Kontroli Wyborów, Stowarzyszenia Wojsk Kolejowych, Stowarzyszenia Pomordowanych na Wołyniu z Zamościa i Świebodzińskiego Związku Kresowego. Zob. „Musimy chronić granicę albo będziemy mieć problemy, jakie obecnie ma Europa Zachodnia”. Na Podkarpaciu obawiają się napływu uchodźców, wPolityce, 17 grudnia 2015 r., <http://wpolityce.pl/spoleczenstwo/275380-musimy-chronic-granice-albo-bedziemy-miec-problemy-jakie-obecnie-ma-europa-zachodnia-na-podkarpaciu-obawiaja-sie-naplywu-uchodzcow>.

ii. Faktyczny brak możliwości złożenia wniosku o ochronę międzynarodową

Z perspektywy uchodźcy dotarcie do przejścia granicznego i nawiązanie kontaktu z funkcjonariuszem SG nie jest jeszcze jednoznaczne z możliwością złożenia wniosku o ochronę międzynarodową. Zgodnie z literą prawa funkcjonariusz SG ma obowiązek umożliwić przekroczenie granicy i złożenie wniosku każdej osobie, która twierdzi, że jest uchodźcą (funkcjonariusze SG nie mają prawa oceniać przesłanek przyznania ochrony międzynarodowej). W praktyce wprowadzono jednak algorytm *Umożliwienie cudzoziemcowi wjazdu na terytorium RP w celu poszukiwania ochrony międzynarodowej* (informacja przekazana przez przedstawicieli KGSG). Zdaniem obserwujących działanie tego algorytmu organizacji pomocowych⁷⁵ na granicy dochodzi do faktycznej preselekcji osób, które dostaną szansę ubiegania się o ochronę międzynarodową.

Funkcjonariusze stosują zatwierdzony przez zastępcę Komendanta Głównego SG algorytm, który ma im pomóc w zrozumieniu intencji cudzoziemca. Przedstawiciele KGSG potwierdzili, że nie każda osoba, która na granicy wymówi słowo „azyl” lub „status uchodźcy”, jest automatycznie przepuszczana i ma możliwość złożenia wniosku. Nawet w przypadku nieużycia słowa „azyl” funkcjonariusz SG może jednak stwierdzić, że cudzoziemiec poszukuje ochrony międzynarodowej. Funkcjonariusze SG dokonują zatem wstępnej oceny tego, czy mają do czynienia z faktycznym uchodźcą, czy też z osobą, która próbuje nadużyć postępowania o ochronę.

Zdaniem organizacji pomocowych obserwujących sytuację na przejściach granicznych ocena dokonywana przez funkcjonariuszy SG stanowi de facto procedurę kontrolną, realizowaną bez wyraźnej podstawy prawnej i bez przejrzystych (z punktu widzenia cudzoziemców) kryteriów⁷⁶.

Z doświadczenia organizacji pomocowych, do których często trafiają osoby po wielokrotnych próbach złożenia wniosku o ochronę międzynarodową, wynika, że zawróceniu cudzoziemca z granicy do kraju pochodzenia nie zawsze towarzyszy nawet wydanie formalnej decyzji o odmowie wjazdu. Taka decyzja zawiera wskazanie powodu odmowy i informację o możliwości odwołania się (mimo rygoru natychmiastowej wykonalności). Z oficjalnych statystyk, które w odpowiedzi na wnioski o dostęp do informacji publicznej przekazała KGSG, wynika, że w skali roku wydawanych jest ok. 50 tys. decyzji o odmowie wjazdu⁷⁷. Przedstawiciele KGSG zapewniają, że w tej liczbie zawierają się również decyzje wydawane po raz kolejny tej samej osobie. Podkreślają przy tym, że w Terespolu w ogóle nie odnotowuje się odwołań od decyzji o odmowie wjazdu⁷⁸.

⁷⁵ Por. K. Rusiłowicz, *Dostęp do procedury uchodźczej*, [w:] *W poszukiwaniu ochrony. Wybrane problemy dotyczące realizacji, praw cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy i objętych ochroną międzynarodową w latach 2012–2014. Obserwacje Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migratorów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2014, <http://www.hfhr.pl/publication/w-poszukiwaniu-ochrony/>.

⁷⁶ Na przykład z badania przeprowadzonego przez SIP wynika, że w Terespolu faktyczna selekcja osób, które zostaną dopuszczone do złożenia wniosku o ochronę międzynarodową, jest dokonywana w „ślužie” zorganizowanej w przejściu podziemnym prowadzącym do budynku SG.

⁷⁷ W 2015 r. odmówiono wjazdu ponad 53 tys. osób – najczęstszym powodem odmów (ponad 60%) był brak ważnej wizy lub dokumentu pobytowego. Wjazdu odmawiano też na podstawie wpisu w systemie SIS II (166 osób) lub informacji z rejestru krajowego (636 osób). Podstawą odmów wjazdu było też bezpieczeństwo: niemal 200 osób uznano za stanowiące zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych. Zob. Załącznik do Odpowiedzi Komendanta Głównego Straży Granicznej z 12 kwietnia 2016 r. na wniosek Fundacji Panoptykon o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptykon.org/DIP/EOG-U/Przychodz%20-%20Odpowiedzi%20na%20wnioski/Stra%20-%20Graniczna_odp._info.publ._uchod%20-%20bacy_za%20-%2012.04.16.xls.

⁷⁸ Może być to związane z faktycznym brakiem możliwości złożenia odwołania.

Faktyczna selekcja osób dopuszczonych do postępowania o udzielenie ochrony na granicy została z niepokojem odnotowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który w piśmie do Szefa SG z 14 stycznia 2016 r. pisze:

„Wpływają do mnie, jako Rzecznika Praw Obywatelskich, kolejne skargi wskazujące na trudności, jakie napotykać mają cudzoziemcy zamierzający złożyć na granicy wniosek o udzielenie im w Polsce ochrony międzynarodowej. Opisywany w skargach stan faktyczny jest zwykle podobny. Z treści takich skarg wynika z reguły, że cudzoziemcy przez kilka lub kilkanaście dni bezskutecznie próbują przekroczyć granicę państwa, za każdym razem deklarując chęć ubiegania się o wspomnianą wyżej ochronę. Funkcjonariusze Straży Granicznej, jak twierdzą skarżący, deklaracji tych jednak nie przyjmują i w konsekwencji, w związku z brakiem innych podstaw do przekroczenia granicy, wydawane są decyzje o odmowie wjazdu. Dopiero po kilku nieudanych próbach od cudzoziemców przyjmowane są wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, a oni sami zostają wpuszczeni na terytorium Polski. (...) W jednej sprawie ustalenia poczynione przez Dyrektora Zarządu ds. Cudzoziemców potwierdziły, że w okresie od 29 września do 19 października 2015 r. cudzoziemcy łącznie przystępowali do odprawy granicznej aż 18 razy”⁷⁹.

KGSG w odpowiedzi na pismo RPO przesłała informację o wspomnianym algorytmie postępowania. Biuro Rzecznika (na etapie pisania niniejszego raportu) nie zgłosiło dalszych uwag. Z informacji przekazanych przez KGSG wynika również, że stosowany algorytm został z aprobatą przyjęty przez przedstawiciela biura UNHCR w Polsce. Natomiast zdaniem organizacji pomocowych algorytm postępowania stosowany przez SG budzi poważne zastrzeżenia ze względu na arbitralność oraz brak środków odwoławczych i brak realnego dostępu do pomocy prawnej na granicy.

Fundacja Ocalenie jako przykład zagrożeń związanych z odbijaniem się osób poszukujących ochrony międzynarodowej od granicy opisuje procedurę, który rozwinął się w Terespolu: odesłany cudzoziemiec często trafia na „przedsiębiorczą” osobę, która za odpowiednią opłatą proponuje „załatwienie wjazdu” do Polski. Osoba ta, poprzez sieć współpracowników w Polsce, dociera do organizacji pomocowych z (prawdziwą!) informacją, że na granicy odmówiono dostępu do procedury osobie powołującej się na status uchodźcy. Organizacje pomocowe nawiązują bezpośredni kontakt z odpowiednim oddziałem SG i wywierają nacisk, powołując się na przepisy prawa. Zdarza się, że w rezultacie takich zabiegów funkcjonariusze zmieniają podejście i przepuszczają uchodźcę przez granicę. Mimo że w całym procesie nie doszło do korupcji i wszyscy zaangażowani aktorzy działali w granicach swoich kompetencji, osoba, która w ten sposób przekracza granicę, musiała zapłacić za to, co jej się prawnie należało, i nabiera (mylnego) przeświadczenia, że przychylność funkcjonariuszy SG można kupić.

W ramach projektu „Nadchodzą! Jak ich przywitamy?” przebieg tej faktycznej procedury kontrolnej na przejściu w Terespolu badało SIP. Wnioski z tego badania zostały przedstawione w odrębnym raporcie.

⁷⁹ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Komendanta Głównego Straży Granicznej z 14 stycznia 2016 r. w sprawie trudności ze składaniem przez cudzoziemców wniosków o ochronę międzynarodową, Rzecznik Praw Obywatelskich, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_KGSG_ws_trudnosci_ze_skladaniem_przez_cudzoziemcow_wnioskow_o_ochrone_miedzynarodowa.pdf.

b. Weryfikacja deklarowanego pochodzenia

i. Standardowe postępowanie o udzielenie ochrony

Ze względu na kryteria przyznania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej⁸⁰ zweryfikowanie prawdziwości deklarowanego pochodzenia (w znaczeniu obszaru geograficznego) ma kluczowe znaczenie dla organów państwa. Nasi rozmówcy z UdsC, Rady do spraw Cudzoziemców i KGSG potwierdzili, że w sytuacji, gdy powodem poszukiwania ochrony przez daną grupę cudzoziemców jest lokalny konflikt (przypadek uchodźców z Bliskiego Wschodu), ustalenie pochodzenia jest czynnikiem decydującym (natomiast ustalenie tożsamości i zweryfikowanie osobistej historii wnioskodawcy ma drugorzędne znaczenie⁸¹). W postępowaniu o udzielenie ochrony zdarzają się jednak także wnioski motywowane tym, że ryzyko prześladowania dotyczy konkretnej osoby (np. ze względu na jej zaangażowanie w działalność polityczną), a nie grupy etnicznej lub narodowościowej, do której należy wnioskodawca. W takich przypadkach ustalone pochodzenie pozostaje tylko jedną z przesłanek przyznania ochrony międzynarodowej.

Pochodzenie wnioskodawcy wstępnie weryfikuje SG już na etapie przyjmowania wniosku o ochronę międzynarodową. Podstawowym źródłem informacji dla funkcjonariusza SG są dokumenty identyfikacyjne cudzoziemca oraz wyniki sprawdzeń w dostępnych bazach danych (por. kolejny punkt). Jeśli wnioskodawca nie posiada ani wiarygodnych dokumentów, ani rekordów w bazach danych, funkcjonariusz SG musi w inny sposób uprawdopodobnić jego pochodzenie. W tym celu wykorzystywany jest kwestionariusz wstępnej identyfikacji, który KGSG opracowała we współpracy z ekspertami kulturowymi. Wnioskodawca odpowiada na zróżnicowane pytania, sprawdzające m.in. znajomość elementów charakterystycznych dla danego regionu, grup etnicznych lub religijnych, czyli wiedzę trudną do nabycia przez osoby z zewnątrz. Jeśli wnioskodawca nie jest w stanie udzielić odpowiedzi, może to wpłynąć negatywnie na ocenę jego wiarygodności.

W przypadku wątpliwości odnośnie pochodzenia wnioskodawcy kolejny – choć mniej sformalizowany – test na znajomość topografii terenu i uwarunkowań kulturowych może przeprowadzić pracownik Departamentu Postępowań Uchodźczych UdsC w ramach przesłuchania (późniejszy etap postępowania o udzielenie ochrony – por. rozdział 4, punkt b, podpunkt iv). W ramach UdsC obowiązuje zasada specjalizacji geograficznej, co oznacza, że osoba przeprowadzająca przesłuchanie musi posiadać rozległą wiedzę na temat odpowiedniego obszaru i zazwyczaj jest w stanie sama dobrać odpowiednie pytania oraz ocenić wiarygodność i poprawność odpowiedzi.

Weryfikacja pochodzenia w oparciu o test wiedzy zakłada, że każda osoba, która faktycznie mieszkała na terytorium, którego dotyczą zadawane pytania, będzie je w stanie zrozumieć i na nie właściwie odpowiedzieć. To założenie jest krytykowane przez niektóre organizacje pomocowe jako nieuwzględniające szczególnych okoliczności (np. głębokiej traumy, która może powodować zaniki pamięci i uruchomić mechanizm „domykania” własnych, niepełnych wspomnień informacjami ze źródeł zewnętrznych – por. rozdział 6, punkt c) lub rozbieżności w subiektywnej percepcji miejsc i odbiorze kultury.

⁸⁰ Art. 13 ustawy o ochronie.

⁸¹ Ustalenie tożsamości (w znaczeniu danych osobowych) ma natomiast kluczowe znaczenie dla stwierdzenia, czy dana osoba nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i ochrony porządku publicznego. Temu zagadnieniu jest poświęcony punkt c.

Ponadto organizacje pomocowe podkreślają, że kluczowe dla rzetelnego przeprowadzenia wywiadu mającego na celu uprawdopodobnienie pochodzenia cudzoziemca jest wierne tłumaczenie, uwzględniające lokalną charakterystykę języka, np. odmienne znaczenie poszczególnych wyrazów czy rzadkie wyrazy określające takie cechy topograficzne jak wyschnięta rzeka (niebędąca rzeką) czy busz (niebędący lasem). Zbyt upraszczające, przybliżone tłumaczenie, które w braku wyspecjalizowanych tłumaczy-ekspertów kulturowych bywa koniecznością, może zaburzyć rzetelność przeprowadzanego testu.

Test badający znajomość topografii i kultury nie jest jednak jedyną ani rozstrzygającą metodą weryfikacji tożsamości. Naturalną i standardowo wykorzystywaną metodą weryfikacji pochodzenia jest również analiza dialektu lub sposobu posługiwania się językiem narodowym (akcentu, specyficznych zwrotów świadczących o przynależności do określonej grupy społecznej, regionalizmów). Umożliwia to sam fakt prowadzenia przesłuchania w języku ojczystym wnioskodawcy (lub innym, którym biegle się posługuje), najczęściej przy udziale tłumacza, który jednocześnie pełni rolę eksperta kulturowego.

Dodatkowo do weryfikacji faktycznego pochodzenia wnioskodawców UdsC może zaangażować osoby pochodzące z tego samego obszaru geograficznego (miasta, regionu), które już mieszkają w Polsce. Taką rolę mogą pełnić np. osoby współpracujące z organizacjami pomocowymi. Jednak, jak podkreśla UdsC, ich opinia brana jest pod uwagę przede wszystkim do uzasadnienia decyzji pozytywnych. Oparcie decyzji negatywnej na opinii osoby niebędącej biegłym ani urzędnikiem wiąże się zarówno z ryzykiem arbitralności, jak i ryzykiem negatywnych reperkusji dla takiej osoby (np. ze strony samego wnioskodawcy lub jego bliskich).

Przedstawiciele UdsC w rozmowie potwierdzili, że w 2014 r.⁸² w przypadku cudzoziemców pochodzących z Bliskiego Wschodu i Afryki (obszarów, z którymi polskie organy mają rzadziej do czynienia) została nawiązana współpraca z holenderską służbą migracyjną, która dysponuje doświadczonymi lingwistami. Cudzoziemiec był proszony o swobodną wypowiedź dotyczącą codziennych, neutralnych elementów jego życia w miejscu pochodzenia (bez szczegółów, które mogłyby go zidentyfikować lub spowodować dyskomfort). Taka wypowiedź była nagrywana i przesyłana holenderskim partnerom do analizy.

Wszelkie informacje zebrane w trakcie przesłuchania, które mogą uwiarygadniać lub podważać twierdzenie cudzoziemca o jego pochodzeniu, analizują eksperci Wydziału Informacji o Krajach Pochodzenia Departamentu Postępowań Uchodźczych UdsC.

ii. Specyfika relokacji

Jedynym twardym kryterium decydującym o zakwalifikowaniu danego cudzoziemca do programu relokacji (por. punkt e niżej) jest pochodzenie z jednego z krajów, którego obywatele w krajach Unii Europejskiej uzyskują co najmniej 75 proc. decyzji pozytywnych wydanych w pierwszej instancji w sprawach o udzielenie ochrony międzynarodowej (według najnowszych dostępnych danych Eurostatu dla całej Unii Europejskiej, uaktualnianych co kwartał)⁸³.

⁸² Obecnie UdsC czeka na wznowienie tej współpracy w ramach projektu finansowego z FAMI.

⁸³ Na dzień 1 kwietnia 2016 r. były to: Republika Środkowej Afryki (85% pozytywnych decyzji), Erytrea (87% pozytywnych decyzji), Irak (88% pozytywnych decyzji), Jemen (88% pozytywnych decyzji), Syria (98% pozytywnych decyzji), Bahrajn (100% pozytywnych decyzji), Swaziland (100% pozytywnych decyzji) oraz Trinidad i Tobago (100% pozytywnych decyzji).

Ze względu na siłę tego kryterium – funkcjonującego de facto jak domniemanie potrzeby objęcia ochroną międzynarodową – pierwsza próba weryfikacji deklarowanego pochodzenia cudzoziemców w ramach relokacji odbywa się już w hotspotach (por. rozdział 4, punkt a, podpunkt i). W ramach screeningu lokalne organy, wspierane przez delegowanych funkcjonariuszy Fronteksu i ekspertów kulturowych, przeprowadzają wywiady mające na celu oddzielenie cudzoziemców pochodzących z krajów kwalifikujących do udziału w procedurze od pozostałych (np. Marokańczyków).

Według polskich funkcjonariuszy SG wstępne sprawdzenie – ze względu na ogromną liczbę weryfikowanych osób, ograniczony czas i zasoby – jest bardzo powierzchowne i nie powinno być traktowane jako rozstrzygające. Dlatego rzetelne zweryfikowanie deklarowanego pochodzenia osób, które zostały zgłoszone do relokacji, jest kluczowym zadaniem oficera łącznikowego SG działającego na terytorium państwa, z którego ma nastąpić relokacja.

Funkcjonariusz stosuje metodę weryfikacji podobną do tej, jaka wykorzystywana jest w standardowym postępowaniu o udzielenie ochrony: w pierwszym rzędzie weryfikuje dostępne dokumenty i rekordy w bazach danych. Dodatkowo przeprowadza wywiad oparty na zastosowaniu kwestionariusza wstępnej identyfikacji (por. poprzedni podpunkt). W uzasadnionych przypadkach, tj. w przypadku wątpliwości po analizie kwestionariusza, przeprowadzany jest test językowy z udziałem tłumacza-eksperta kulturowego, który ocenia wiarygodność deklarowanego pochodzenia (np. ze względu na dialekt czy sposób posługiwania się językiem narodowym). Dokonane w ten sposób ustalenia są przysyłane drogą elektroniczną do Polski i udostępniane pozostałym organom zaangażowanym w proces weryfikacji (UdsC, policja, ABW).

W odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej KGSG wskazała następujące zasady naboru na eksperta kulturowego zaangażowanego w proces weryfikacji pochodzenia. Kandydat:

- musi charakteryzować się wysoką wiarygodnością (osoba podlega weryfikacji przez SG i inne służby),
- musi posiadać informacje o kraju pochodzenia osób relokowanych,
- musi znać język/języki oraz ich dialekty używane w kraju pochodzenia osób relokowanych,
- musi wywodzić się z kręgu kulturowego osób podlegających relokacji,
- musi orientować się w bieżącej sytuacji kraju pochodzenia,
- musi dawać rękojmię zachowania poufności informacji pod rygorem natychmiastowego zerwania współpracy⁸⁴.

c. Weryfikacja tożsamości

O ile weryfikacja deklarowanego pochodzenia (w sensie obszaru geograficznego) jest kluczowa dla oceny przesłanek przyznania ochrony międzynarodowej, o tyle weryfikacja tożsamości (ustalenie danych osobowych) ma zasadnicze znaczenie dla oceny, czy dana osoba nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego (kryterium negatywne). Ustalenie prawdziwej

⁸⁴ Odpowiedź Komendanta Głównego Straży Granicznej z 12 kwietnia 2016 r. na wniosek Fundacji Panoptykon o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptykon.org/DIP/EOG-U/Przychodz%c4%85ca%20-%20odpowiedzi%20na%20wnioski/Stra%c5%bc%20Graniczna_odp._info.publ._uchod%c5%bacy_12.04.16.pdf.

tożsamości jest też ważnym czynnikiem oceny wiarygodności wnioskodawcy (jeśli faktyczne i deklarowane dane osobowe się nie pokrywają, jest to powód do podważenia wiarygodności). Wreszcie, w przypadku gdy wniosek o nadanie statusu uchodźcy jest motywowany ryzykiem prześladowania dotyczącym nie grupy etnicznej czy narodowościowej, ale tej konkretnej osoby (np. ze względu na jej zaangażowanie w działalność polityczną), ustalenie tożsamości staje się kluczowe także dla oceny pozytywnych przesłanek przyznania ochrony międzynarodowej.

W rozmowie przedstawiciele UdsC potwierdzają, że problem z ustaleniem tożsamości dotyczy w zasadzie tylko osób podróżujących nielegalnie – bez ważnych dokumentów, a tym samym paszportów i wiz – albo podających się za inne osoby, niż wynika to z posiadanych dokumentów. W kontekście Syrii dodatkowym problemem jest to, że wiele blankietów dokumentów tożsamości zostało skradzionych, a zatem nie ma pewności, czy nawet na takich, które wyglądają wiarygodnie, znajdują się prawdziwe dane. O ile zatem rzadko dotyczy to uchodźców z Rosji (Czeczenii), Białorusi czy Ukrainy, o tyle ustalenie tożsamości może być poważnym wyzwaniem w przypadku uchodźców z Bliskiego Wschodu, Afryki i Azji (z zasady nielegalnie przekraczających kilka granic w drodze do Polski).

I. Standardowe postępowanie o udzielenie ochrony

Za ustalenie tożsamości osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową odpowiadają funkcjonariusze SG (już na etapie przyjmowania wniosku o ochronę międzynarodową).

Uprawnienia SG w zakresie prowadzenia tych czynności reguluje ustawa o ochronie. Opisane poniżej metody wyodrębniliśmy na podstawie przepisów prawa, rozmów z przedstawicielami organizacji pomocowych i KGSG oraz odpowiedzi KGSG na wniosek o dostęp do informacji publicznej⁸⁵.

Analiza dokumentów

Funkcjonariusze SG poddają analizie dokumenty tożsamości wydane przez władze kraju pochodzenia wnioskodawcy (w tej czynności SG może korzystać ze wsparcia zewnętrznych ekspertów) i sprawdzają, czy nie figurują one w bazie skradzionych i utraconych dokumentów podróży Interpolu. Jeśli wiarygodność dokumentów nie budzi wątpliwości, wówczas tożsamość wnioskodawcy jest ustalana na ich podstawie.

Za wystarczający dowód tożsamości są uznawane następujące dokumenty (o ile ich autentyczność została potwierdzona i są ważne lub ich data ważności minęła maksymalnie 6 miesięcy wcześniej):

- paszport (narodowy, dyplomatyczny, zastępczy, zbiorowy etc.);
- dokumenty identyfikacyjne (nawet wydane tylko na określony okres lub tymczasowe);
- certyfikaty i inne oficjalne dokumenty potwierdzające obywatelstwo wnioskodawcy⁸⁶.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej, *Establishing Foreigners' Identity for International Protection. Challenges and Practices*, sierpień 2012, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/establishing-identity/20a._poland_national_report_establishing_identity_for_international_protection_final_en_oct2012_en.pdf.

Jeśli wnioskodawca nie posiada dokumentów jednoznacznie stwierdzających tożsamość, funkcjonariusz SG próbuje przynajmniej uprawdopodobnić, że osoba jest tą, za którą się podaje. Z odpowiedzi KGSG na wniosek o dostęp do informacji publicznej wynika, że (w braku ważnych dokumentów identyfikacyjnych) tożsamość wnioskodawcy może być potwierdzona (lub przynajmniej uwiarygodniona) w oparciu o jakikolwiek dokument zawierający fotografię, numer, oznaczenie serii, datę wydania, datę ważności i nazwę organu wydającego, ewentualnie oświadczenie osoby znanej funkcjonariuszowi osobiście lub osób bliskich wnioskodawcy⁸⁷.

Sprawdzenia w bazach danych

Na tym etapie SG dokonuje również sprawdzenia obrazu linii papilarnych oraz danych osobowych wnioskodawcy w europejskich (SIS II, VIS, Eurodac) i krajowych bazach danych (AFIS, Krajowy System Informacyjny Policji, wewnętrzny rejestr SG). To sprawdzenie służy zarówno weryfikacji tożsamości, jak i ocenie wnioskodawcy z punktu widzenia bezpieczeństwa (por. punkt g).

Wywiad konsularny (w oparciu o umowy o readmisji)

W przypadku braku jakichkolwiek dowodów, na podstawie których możliwe jest potwierdzenie tożsamości, przeprowadzany jest wywiad konsularny w oparciu o wiążące Polskę umowy o readmisji⁸⁸. Działając na podstawie umów o readmisji (czyli w trybie postępowania zmierzającego do odesłania cudzoziemca, który nie ma prawa przebywania na terytorium RP), SG ma obowiązek przeprowadzenia wywiadów konsularnych w celu weryfikacji tożsamości osób nieposiadających dokumentów. Według informacji pozyskanych od przedstawicieli KGSG wywiad konsularny jest jedną z najczęściej wykorzystywanych metod pozwalających na identyfikację obywateli państw trzecich nieposiadających dokumentów tożsamości. Przedstawiciele KGSG zapewniają jednocześnie, że w ramach takiego wywiadu nigdy nie są przekazywane informacje o fakcie ubiegania się cudzoziemca o ochronę międzynarodową, a samo postępowanie w sprawie zobowiązania do powrotu (readmisji) jest wstrzymywane do czasu zakończenia postępowania o udzielenie ochrony.

W przypadku cudzoziemców pochodzących z państw, z którymi Polska nie posiada podpisanego porozumienia o readmisji⁸⁹, SG z większą ostrożnością podejmuje czynności mające na celu przeprowadzenie wywiadu z pracownikami urzędów konsularnych (zlokalizowanych na terytorium Polski) lub urzędnikami migracyjnymi kraju pochodzenia cudzoziemca na terytorium RP.

Warunki przeprowadzania wywiadów konsularnych są określone w protokołach wykonawczych, które Polska podpisała w ramach stosunków bilateralnych, oraz w ustawie o cudzoziemcach. W trakcie wywiadu z konsulem, który może być przeprowadzony telefonicznie lub w ośrodku strzeżonym (zawsze pod ścisłym nadzorem SG), potwierdzane są okoliczności uwiarygadniające tożsamość wnioskodawcy – np. fakt zamieszkiwania w przeszłości w określonej części kraju (ustalany na podstawie dialektu lub wiedzy o tym obszarze). Nie dochodzi do przekazania żadnych informacji, które mogłyby świadczyć o fakcie złożenia wniosku o ochronę międzynarodową, czy

⁸⁷ Odpowiedź Komendanta Głównego Straży Granicznej..., op. cit.

⁸⁸ Na 1 kwietnia 2016 r. Polska jest stroną 42 porozumień międzynarodowych (obejmujących łącznie 132 państwa), które regulują zasady przyjmowania i przekazywania osób pochodzących z tych krajów (w tym kwestie identyfikacji i wydawania dokumentów podróży). Dodatkowo, jako państwo członkowskie UE, Polska jest stroną 16 umów o readmisji, które zostały podpisane z państwami trzecimi przez UE.

⁸⁹ Te państwa należą do mniejszości.

danych osobowych, których wnioskodawca nie chce ujawniać⁹⁰. Ponadto wszystkie czynności w ramach wywiadu są organizowane za zgodą osoby podlegającej weryfikacji. O ile jednak sam udział w wywiadzie z perspektywy cudzoziemca jest dobrowolny, brak zgody może być zinterpretowany przez SG na niekorzyść wnioskodawcy (jako podważający jego wiarygodność czy świadczący o braku woli współpracy z organami państwa).

Przeprowadzenie wywiadu konsularnego w celu potwierdzenia tożsamości nie budzi wątpliwości w przypadku, gdy cudzoziemiec jest zobowiązany do powrotu do kraju pochodzenia (w trybie readmisji). Ta metoda budzi kontrowersje⁹¹, jeśli jest wykorzystywana w przypadku postępowania o udzielenie ochrony, ponieważ nawet przeprowadzona w warunkach pełnej dobrowolności i bez ujawniania informacji dotyczących tego postępowania, może narazić wnioskodawcę lub jego bliskich na ryzyko (więcej na ten temat w rozdziale 6, punkt f).

Ustalenie wieku cudzoziemca

Wspierającą metodą w uprawdopodobnianiu tożsamości jest ustalenie rzeczywistego wieku cudzoziemca, jeśli podaje się on za osobą małoletnią bez opieki. Mimo że ta metoda nie pozwala na potwierdzenie niepewnych danych osobowych, może je uwiarygodnić. Procedurę ustalania wieku cudzoziemca reguluje art. 32 ustawy o ochronie. Badanie powinno być prowadzone w sposób zapewniający poszanowanie godności cudzoziemca i zastosowaniem możliwie najmniej inwazyjnej metody. Najczęściej wykorzystywaną metodą jest wykonanie i analiza zdjęć rentgenowskich kości nadgarstka (takie badanie wykonuje Instytut Medycyny Sądowej we Wrocławiu). Badanie wymaga zgody cudzoziemca albo jego przedstawiciela ustawowego, przy czym brak zgody powoduje, że cudzoziemiec jest uznawany za osobę pełnoletnią. W razie braku możliwości uzyskania jednoznacznego wyniku badania lekarskiego wnioskodawcę uznaje się za osobę małoletnią.

ii. Specyfika relokacji

Ze względu na specyfikę procedury relokacji i mocno akcentowane względy bezpieczeństwa (w praktyce jest to główne kryterium, na bazie którego państwa członkowskie decydują się na przyjęcie lub odrzucenie wniosków konkretnych osób) ustalenie tożsamości jest od początku traktowane priorytetowo. Pod koniec marca br., podczas posiedzenia sejmowej komisji administracji i spraw wewnętrznych, minister Jakub Skiba powiedział: „Obecna sytuacja w Grecji, jak i we Włoszech nie daje najmniejszych podstaw do tego, żeby stwierdzić, że te osoby, które mają być sprowadzone do Polski, mają potwierdzoną tożsamość, tak by można z całą pewnością zagwarantować bezpieczeństwo”⁹². W połowie kwietnia, w czasie dyskusji w Sejmie, minister Jakub Skiba ponownie poinformował, że relokacja uchodźców do tej pory nie była możliwa, ponieważ nie udało się potwierdzić niczyjej tożsamości⁹³.

⁹⁰ W przypadku nieudokumentowanych osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy obowiązuje zasada nieprzekazywania informacji o wszczęciu lub zakończeniu takiego postępowania podmiotom, wobec których istnieje uzasadnione domniemanie, że dopuszczają się prześladowań lub wyrządzają poważną krzywdę osobom pozostającym w ich jurysdykcji. Por. art. 9 ustawy o ochronie.

⁹¹ W poszukiwaniu ochrony..., op. cit.

⁹² Sejm. Komisja rozpoczęła prace nad projektem noweli ws. cudzoziemców, Gazeta Wyborcza, 30 marca 2016 r., <http://wyborcza.pl/1,91446,19839211,sejm-komisja-rozpoczela-prace-nad-projektem-noweli-ws-cudzoziemcow.html>.

⁹³ Sprawozdanie stenograficzne z 16. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 12 kwietnia 2016 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2016,

Ponieważ uchodźcy poddani procedurze relokacji często podróżują bez ważnych dokumentów, procedura ich identyfikacji napotyka obiektywne trudności. Ani przedstawiciele SG, ani nasi rozmówcy z UdsC nie podnosili jednak argumentu, że jej skuteczne przeprowadzenie jest w większości przypadków niemożliwe.

Ustalenie tożsamości w ramach relokacji przebiega dwuetapowo. W ramach wstępnego screeningu (realizowanego w hotspotach) funkcjonariusze Fronteksu delegowani do pomocy lokalnym organom sprawdzają, czy wnioskodawca posiada dokumenty, a jeśli tak – przekazują je specjalistom do analizy, czy nie zostały sfalszowane, oraz sprawdzają w bazie skradzionych i utraconych dokumentów podróży Interpolu.

Takie sprawdzenie ponownie przeprowadza oficer łącznikowy SG (na terenie kraju, z którego ma nastąpić relokacja). Przebiega ono analogicznie do opisanej powyżej standardowej procedury. Brak sposobu na potwierdzenie faktycznej tożsamości wnioskodawcy może stać się przesłanką wydania negatywnej opinii dot. bezpieczeństwa przez SG (por. punkt g, podpunkt ii), a tym samym zablokować możliwość relokacji (ze względu na związanie UdsC taką opinią).

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez KGSG oficerowie łącznikowi nie będą kontaktować się z ambasadami krajów pochodzenia, ponieważ z definicji relokacja dotyczy cudzoziemców pochodzących z krajów, do których wnioskodawcy nie mogą być odesyłani⁹⁴.

d. Pobranie odcisków

Ze względu na kluczowe znaczenie dla weryfikacji danych osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową i dalszego przebiegu postępowania o udzielenie ochrony oraz techniczną złożoność tej czynności zdecydowaliśmy się na opisanie procedury pobrania obrazu linii papilarnych w osobnym punkcie.

i. Standardowe postępowanie o udzielenie ochrony

W standardowym postępowaniu o udzielenie ochrony pobranie i weryfikacja obrazu linii papilarnych wnioskodawcy realizuje dwa cele: wstępną weryfikację tożsamości (jeśli dana osoba wcześniej przekroczyła granicę UE, a jej odciski, w połączeniu z innymi danymi osobowymi, trafiły do systemu SIS II, VIS lub Eurodac) oraz weryfikację kryteriów wynikających z rozporządzenia Dublin III (jeśli dana osoba złożyła wcześniej wniosek o ochronę międzynarodową w innym państwie UE lub gdy w grę wchodzi inne reguły wskazywania państwa odpowiedzialnego za przeprowadzenie postępowania o udzielenie ochrony, powinna zostać odesłana do tego państwa).

Zgodnie z obowiązującym Polskę rozporządzeniem o Eurodac⁹⁵ odciski wszystkich palców powinny być pobrane od każdej osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową „niezwłocznie”, a przynajmniej nie później niż 72 godziny po złożeniu wniosku o udzielenie ochrony. Tej czynności dokonują funkcjonariusze SG w momencie przyjmowania wniosku. Wyjątkiem są wnioskodawcy,

http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/19573242736449E7C1257F9300589EE8/%24File/16_a_ksiazka.pdf, s. 25.

⁹⁴ Przedstawiciele KGSG potwierdzają, że wywiad konsularny jest przeprowadzany przede wszystkim w trybie readmisji i jedynie pomocniczo (i jako ostateczność) dla uwiarygodnienia pochodzenia osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową.

⁹⁵ Rozporządzenia Rady (WE) nr 2725/2000..., op. cit.

którzy nie ukończyli 14 lat. Przedstawiciel SG w rozmowie przyznał jednak, że przypadki tak młodych osób podróżujących bez opieki zdarzają się bardzo rzadko. W przypadku dzieci podróżujących z rodzicami dane daktyloskopijne pobierane są tylko od osób dorosłych, a cała rodzina jest objęta wspólnym wnioskiem o ochronę międzynarodową.

Funkcjonariusz SG w pierwszym kroku weryfikuje, czy dana osoba już została uwzględniona w polskich bazach danych, poprzez sprawdzenie danych daktyloskopijnych w systemie AFIS (z użyciem urządzenia MorpoTouch) i pozostałych danych osobowych w Systemie Pobyt v.2. Później procedura powinna przebiegać następująco⁹⁶:

- poinformowanie cudzoziemca o podstawach prawnych pobrania odcisków i jego prawach w związku z zarejestrowaniem danych w systemie Eurodac (w praktyce cudzoziemiec dostaje taką informację na piśmie, w zrozumiałym dla niego języku, choć trudnej do przyswojenia formie, i jest proszony o zapoznanie się i podpisanie);
- wprowadzanie danych cudzoziemca do komputera i nadanie im specjalnego numeru referencyjnego (21 znaków na potrzeby systemu Eurodac), który łączy dane z systemu AFIS z danymi w systemie Pobyt v.2;
- pobranie odcisków przy pomocy elektronicznego skanera⁹⁷;
- załadowanie danych z numerem referencyjnym do systemu Pobyt v.2 i przesłanie danych daktyloskopijnych (w formie elektronicznej) do Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji w celu rejestracji w jednostce centralnej oraz rejestracji i sprawdzenia w systemie AFIS;
- potwierdzenie skutecznego przesłania danych do Centralnego Laboratorium Policji;
- wydrukowanie karty daktyloskopijnej i przypięcie jej do akt sprawy;
- zarejestrowanie odcisków przez Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji w systemie AFIS i jednostce centralnej systemu Eurodac;
- zarejestrowanie wyników sprawdzeń, dokonanych w systemie AFIS i jednostce centralnej Eurodac, w systemie Pobyt v.2;
- przekazanie akt sprawy do UdsC.

ii. Specyfika relokacji

Cudzoziemcy mogą być formalnie zgłoszeni do relokacji dopiero po pobraniu obrazu linii papilarnych i przekazaniu ich do systemu Eurodac⁹⁸. Dlatego w ramach tej procedury do pobrania i zweryfikowania odcisków dochodzi już na etapie screeningu (w hotspotach). Tę czynność realizują delegowani funkcjonariusze Fronteksu, wspierający lokalne organy. Głównym celem zbierania i weryfikowania danych biometrycznych na tym etapie jest identyfikacja tożsamości (o ile to możliwe), zarejestrowanie wnioskodawców w systemie i wystawienie im tymczasowych dokumentów podróży.

⁹⁶ Szczegółowa procedura pobierania odcisków palców została opracowana na podstawie konsultacji z ekspertką HFPC Dorotą Głowacką, która badała to zagadnienie.

⁹⁷ Odciski palców mogą być pobierane za pomocą skanerów lub kart daktyloskopijnych. W praktyce skanery okazują się jednak bardziej precyzyjne (wybierają najlepsze wersje zeskanowanych odcisków, co przyspiesza procedurę i zmniejsza ryzyko uznania obrazu złej jakości) oraz nie wymagają od obsługujących uczestnictwa w specjalnych szkoleniach, dlatego stają się dominującym narzędziem.

⁹⁸ Art. 9 Rozporządzenia (UE) nr 603/2013..., op. cit.

Z pierwszego raportu Komisji Europejskiej o stanie relokacji wynika, że ten proces nadal napotyka przeszkody techniczne i opóźnienia (wynikające m.in. z niestabilnych i słabo zabezpieczonych połączeń między lokalnymi stacjami Eurodac a centralnym serwerem). Z tego powodu usprawnienie i przyspieszenie procesu pobierania obrazu linii papilarnych w hotspotach jest jedną z najpilniejszych rekomendacji Komisji Europejskiej dla lokalnych organów i wspierających je instytucji.

Na etapie składania wniosku o ochronę międzynarodową przez relokowaną osobę SG ponownie pobiera odciski palców i przesyła je do systemu Eurodac. Wynika to z zawieszenia rozporządzenia Dublin III w stosunku do tej grupy uchodźców (formalnie w Grecji ani we Włoszech nie dochodzi do złożenia wniosków o ochronę) i niezwiązaniu polskich organów ustaleniami, jakich w trakcie screeningu dokonują greckie lub włoskie organy.

e. Identyfikacja ofiar przemocy i innych osób wymagających szczególnego traktowania

Na etapie składania wniosku o ochronę międzynarodową (czyli najczęściej już na granicy, ewentualnie w areszcie lub ośrodku strzeżonym) cudzoziemiec jest zobowiązany podać informacje dotyczące swojego stanu zdrowia, stanu zdrowia osób, w imieniu których występuje o ochronę, oraz doznanej przez niego (nich) przemocy. Przedstawiciele KGSG poinformowali nas, że osoby przyjmujące wnioski zostały odpowiednio przeszkolone pod kątem wczesnej identyfikacji ofiar przemocy. Wnioskodawca ma również kontakt z personelem medycznym, który jest w stanie dokonać wstępnej diagnozy także w zakresie zdrowia psychicznego.

W oparciu o analizę informacji z obu źródeł (własnego wywiadu i badania medycznego) funkcjonariusz SG dokonuje wstępnego ustalenia, czy wniosek dotyczy osoby (lub osób), co do której (których) zachodzi uzasadnione domniemanie, że była poddana (byli poddani) przemocy. (Osoby przyjmujące wniosek zostały również w tym zakresie przeszkolone). Wynik tego ustalenia powinien zostać odnotowany w odpowiedniej rubryce we wniosku⁹⁹. Wykluczenie domniemania lub stwierdzenie faktu, że dana osoba była poddana przemocy, powinno się również znaleźć we wniosku SG o umieszczenie wnioskodawcy w ośrodku strzeżonym, choć z doświadczeń HFPC wynika, że nie zawsze się znajduje. Pominięcie tej informacji może mieć bardzo poważne skutki, ponieważ sąd orzekający w sprawie zastosowania detencji opiera się na informacjach zawartych we wniosku SG.

Ostatecznego ustalenia, czy dany wnioskodawca jest osobą o szczególnych potrzebach (nie każda ofiara przemocy w związku tym faktem musi wymagać szczególnego traktowania), w postępowaniu w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej dokonuje UdsC – taka ocena powinna nastąpić niezwłocznie po złożeniu wniosku lub w trakcie postępowania, gdy na jaw wyjdą odpowiednie okoliczności¹⁰⁰.

Przy ustalaniu, czy wnioskodawca jest osobą o szczególnych potrzebach, Szef UdsC może się oprzeć na opinii psychologa z ośrodka recepcyjnego lub okolicznościach ujawnionych przez samego wnioskodawcę w czasie przesłuchania. Wymaga to jednak aktywności po stronie Urzędu (w tym dbałości o odpowiedni przepływ informacji i ich właściwą analizę) lub świadomości

⁹⁹ W odpowiedniej rubryce funkcjonariusz powinien zaznaczyć odpowiedź „tak” albo „nie”, ewentualnie dopisać informację, że wnioskodawca nie był w stanie udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Z praktyki organizacji pomocowych wynika, że zdarzają się przypadki niewypełnienia tej rubryki.

¹⁰⁰ Art. 68 ustawy o ochronie.

i asertywności po stronie samego wnioskodawcy. Z tego punktu widzenia duże (praktyczne) znaczenie ma możliwość identyfikacji takich osób przez SG już na etapie składania wniosku.

W celu dokonania oceny tego, czy osoba, która doświadczyła przemocy, wymaga szczególnego traktowania (a jeśli tak, jakiego wsparcia potrzebuje), Szef UdsC może zlecić badanie lekarskie lub psychologiczne. Takie badanie formalnie jest dobrowolne. Zgodnie z ustawą o ochronie brak zgody na badanie ma jednak negatywne i poważne konsekwencje: stwarza domniemanie, że dana osoba nie wymaga szczególnego traktowania¹⁰¹. Z tej perspektywy stanowi ono realną formę kontroli.

Rzetelność tego ustalenia ma zasadnicze znaczenie dla dalszego przebiegu postępowania. W stosunku do cudzoziemca, który jest osobą wymagającą szczególnego traktowania, dalsze czynności powinny być wykonywane z uwzględnieniem jego stanu psychicznego i fizycznego (np. w terminach uwzględniających potrzebę opieki lekarskiej lub wsparcia psychologicznego; w miejscu zamieszkania, a nie w urzędzie), w warunkach zapewniających mu swobodę wypowiedzi i w razie potrzeby z udziałem psychologa, lekarza lub tłumacza¹⁰². Wnioskodawcy, co do których zachodzi uzasadnione domniemanie, że byli poddani przemocy, nie mogą trafiać do ośrodków strzeżonych¹⁰³.

Organizacje pomocowe od wielu wskazują na brak skutecznie działającego systemu identyfikacji cudzoziemców o szczególnych potrzebach. W praktyce organizacji pomocowych zdarzały się przypadki, gdy dany cudzoziemiec został zidentyfikowany jako osoba wymagająca szczególnego traktowania przez UdSC (np. jako ofiara przemocy lub osoba niepełnosprawna), a jednocześnie brakowało analogicznego ustalenia po stronie SG i cudzoziemiec był umieszczany w strzeżonym ośrodku. Wydaje się, że takie sytuacje wynikały z braków w komunikacji i koordynacji pomiędzy obydwooma organami¹⁰⁴.

Wychodząc od podobnej diagnozy, zarówno SG, jak i UdsC w ostatnim czasie intensywnie pracują nad opracowaniem i wdrożeniem procedur wczesnej identyfikacji osób o szczególnych potrzebach. Zgodnie z informacjami, które przekazali nam przedstawiciele KGGS, od ponad roku funkcjonariusze SG, w tym kadra psychologiczna, przechodzą intensywne szkolenia (już zostały przeprowadzone cztery edycje, w których uczestniczyło ok. 130 osób, planowane są kolejne dwie). Szkolenia prowadzone są z udziałem zewnętrznych ekspertów – lekarzy, psychologów, terapeutów, w tym posiadających doświadczenie w identyfikowaniu objawów traumy w ośrodkach zamkniętych. Z polecenia Komendanta Głównego SG wdrożono zasady postępowania w ośrodkach strzeżonych, które podlegają stałemu monitoringowi i raportowaniu¹⁰⁵. UdsC (przy pomocy Fundacji Różnoscera, która wygrała przetarg) wypracował i wdraża procedurę identyfikacji osób o szczególnych potrzebach, która zakłada m.in. ściślejszą koordynację i wymianę informacji między organami. Na tym etapie jeszcze nie wszystkie problemy zostały jednak rozwiązane (por. rozdział 6, punkt c).

¹⁰¹ Ibidem, art 68 ust. 5.

¹⁰² Ibidem, art. 69.

¹⁰³ Ibidem, art. 88a.

¹⁰⁴ W poszukiwaniu ochrony..., op. cit., s. 30.

¹⁰⁵ Zasady postępowania Straży Granicznej z cudzoziemcami wymagającymi szczególnego traktowania, Wyciąg z dokumentu zatwierdzonego przez Zastępcę Komendanta Straży Granicznej w dniu 17 września 2015 r., https://panoptikon.org/sites/default/files/publikacje/wyciag_z_zasad_postepowania_-_sg.pdf (dostęp: 26 kwietnia 2016 r.).

f. Weryfikacja „polskich kryteriów” w ramach relokacji

Zgodnie z motywami (odpowiednio – 28 i 34) decyzji Rady UE o relokacji państwa przyjmujące uchodźców mogą wskazać preferencje dotyczące zgłaszanych przez Włochy oraz Grecję kandydatów. W odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej UdsC potwierdził, że polski rząd określił następujące preferencje:

- znajomość języków: polski, angielski, rosyjski, francuski oraz inne języki UE;
- rodziny (do 5 osób);
- samotne kobiety lub samotne kobiety z dziećmi (do 2 dzieci);
- relacje z Polską (więzi rodzinne, znajomi; odbyte studia, staże, praca oraz inne więzi);
- szczególne kwalifikacje zawodowe (potwierdzone odpowiednią dokumentacją);
- wykształcenie (potwierdzone odpowiednią dokumentacją);
- przedstawiciele mniejszości religijnych¹⁰⁶.

W debacie publicznej te preferencje bywają określane mianem „kryteriów”, co sugeruje możliwość odrzucenia kandydatów do relokacji tylko na tej podstawie i mylnie kojarzy się z jedynym twardym kryterium zakwalifikowania do programu, którym jest pochodzenie z odpowiedniego kraju (por. punkt b, podpunkt ii powyżej). Formalnie polskie organy nie mogą odmówić przyjęcia uchodźcy jedynie na tej podstawie. Zgodnie z decyzjami Rady UE o relokacji preferencje określane przez państwa przyjmujące uchodźców mają charakter kierunkowy, czyli mają pomóc Włochom i Grecji w optymalnym dopasowaniu profilu uchodźców do specyfiki przyjmującego państwa (kultury, poziomu otwartości, realnych możliwości integracji cudzoziemców), ale nie powinny blokować procesu.

W praktyce każde z państw przyjmujących może jednak odmówić zgody na relokację konkretnej osoby, powołując się np. na poufną opinię służb i względy bezpieczeństwa (por. rozdział 5, punkt f), a w istocie w oparciu o własne preferencje. Dlatego wskazywanie i stosowanie preferencji przez poszczególne państwa UE należy uznać za faktyczne narzędzie nadzoru, wpływające na sytuację i prawa uchodźców.

UNHCR w ostatnim raporcie krytykującym sytuację w hotspotach i niedostateczne postępy relokacji¹⁰⁷ zwraca uwagę m.in. na problem ograniczających i wygórowanych preferencji, jakie wskazują państwa biorące udział w programie:

„Im więcej preferencji państwa członkowskie dodają, wskazując, że są w stanie przyjąć określoną liczbę wnioskodawców, np. narodowość, skład relokowanej grupy, rodziny, osoby samotne, języki obce, szczególne problemy etc., tym bardziej skomplikowany i tym powolniejszy staje się proces dopasowania i relokacji. Podobno niektóre państwa członkowskie zgłosiły długą listę swoich preferencji i dodatkowych warunków ograniczających, co znacząco opóźnia i komplikuje proces dopasowania” (tłum. własne).

¹⁰⁶ Odpowiedź Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców z 9 marca 2016 r. na wniosek Fundacji Panoptykon z 29 lutego 2016 r., https://pliki.panoptykon.org/DIP/EOG-U/Przychodz%C4%85ca%20-%20odpowiedzi%20na%20wnioski/UdsC_odp._info.publ._relokacja_15.03.16.pdf.

¹⁰⁷ Building on the Lessons..., op. cit.

g. Informacja dotycząca zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego

i. Standardowe postępowanie o udzielenie ochrony

Przed wydaniem decyzji o nadaniu cudzoziemcowi statusu uchodźcy lub udzieleniu mu ochrony uzupełniającej Szef UdsC musi się zwrócić do Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (a w razie potrzeby także do innych organów) z wnioskiem o informację, czy wjazd i pobyt wnioskodawcy może stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Konsultowane służby mają 30 dni na dokonanie weryfikacji i przekazanie informacji UdsC, jednak w szczególnie uzasadnionych przypadkach termin ten może być przedłużony do 3 miesięcy¹⁰⁸.

W standardowej procedurze milczenie służb oznacza brak zastrzeżeń: zasadniczo przekazują swoją opinię Szefowi UdsC tylko wówczas, jeśli w toku weryfikacji pojawi się jakieś zastrzeżenie. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2015 r. otrzymała od UdsC 730 wniosków o przekazanie ww. informacji, a tylko w 3 przypadkach ustaliła, że zachodzą okoliczności uzasadniające przygotowanie negatywnej opinii¹⁰⁹. W tym samym roku do SG trafiły tylko 32 wnioski (jeden skierowany nie przez UdsC, ale przez Radę do spraw Uchodźców). W żadnej z przekazanych opinii SG nie stwierdziła, że wjazd i pobyt wnioskodawcy może stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego¹¹⁰.

Nawet negatywna opinia służb nie przesądza o wyniku postępowania, ponieważ nie jest wiążąca dla UdsC. Zdarza się również, że w przypadku negatywnej decyzji podjętej w oparciu o taką opinię przez UdsC, organ odwoławczy – Rada do spraw Uchodźców – weryfikuje podstawy wydania opinii (członkowie Rady mają dostęp do informacji niejawnych) i ostatecznie udziela cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej.

Jak pokazuje praktyka, zastrzeżenia służb nie zawsze muszą być poważne. Na przykład w jednej ze spraw, które w drugiej instancji trafiły do Rady do spraw Cudzoziemców i skończyły się wydaniem pozytywnej decyzji, powodem przekazania informacji UdsC przez ABW było to, że wnioskodawca przebywający w ośrodku strzeżonym narzekał na warunki bytowe i negatywnie wypowiadał się na temat polskich władz. Rada do spraw Uchodźców uznała, że mimo to nie stanowi on zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa czy porządku publicznego.

W toku badania spytaliśmy policję i obie standardowo konsultowane służby o to, na jakiej podstawie przygotowują informację dla UdsC. Policja potwierdziła, że swoją odpowiedź na pytanie Urzędu przygotowuje w oparciu o informacje znajdujące się w bazach danych: Krajowym Systemie Informacyjnym Policji, systemie Pobyt v.2 oraz systemie SIS II. Jeśli sprawdzana osoba posiada aktualny wpis w systemie SIS II (np. zawarto tam informację, że została ona uznana za stanowiącą zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa), policja przeprowadza konsultacje z zagranicznym biurem

¹⁰⁸ Art. 45 ust. 1–3 ustawy o ochronie.

¹⁰⁹ Odpowiedź Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z 17 marca 2016 r. na wniosek Fundacji Panoptykon o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptykon.org/DIP/EOG-U/Przychodz%C4%85ca%20-%20odpowiedzi%20na%20wnioski/ABW_odp.cz%C4%99%C5%9B%C4%87_info.publ._procedura%20uchod%C5%Bacza_17.03.16.pdf.

¹¹⁰ Odpowiedź Komendanta Głównego Straży..., op. cit.

SIRENE w celu uzyskania danych na temat podstaw wpisu (de facto zastrzeżeń, jakie zgłaszały odpowiednie służby za granicą)¹¹¹.

KGSG w odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej potwierdziła, że przygotowując informację dla Szefa UdsC, dokonuje sprawdzeń w systemach teleinformatycznych (SIS II, Krajowym Systemie Informacji Policji, WYKAZ, Ewidencji Zleceń), bazach danych pionu operacyjno-sledczego SG oraz krajowym zbiorze rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców (system Pobyt v.2)¹¹².

W analogicznej odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej ABW odmówiła wskazania wykorzystywanych źródeł, powołując się na ochronę informacji niejawnych¹¹³. Interesujących informacji na ten temat dostarcza jednak publicznie dostępna odpowiedź MSW na interpelację poselską dotyczącą przygotowania odpowiedzialnych służb na napływ dużej grupy uchodźców¹¹⁴.

Z tego źródła wiemy, że za pośrednictwem Systemu Poszukiwawczego Policji policja ma również dostęp do bazy osobowej Interpolu (Nominal, 150 000 rekordów), a w celu identyfikacji osób podejrzewanych lub powiązanych z grupami terrorystycznymi może korzystać z bazy odbitek linii papilarnych Interpolu zasilanej przez 182 państwa (225 619 rekordów). Do tych baz danych bezpośredni dostęp ma także Centrum Antyterrorystyczne (CAT) ABW¹¹⁵. Ponadto Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji posiada bezpośredni, a inne podmioty (ABW, CAT ABW, komendy wojewódzkie i Komenda Stołeczna Policji) – pośredni, dostęp do Systemu Informacyjnego Europolu (EIS). Ten system stanowi referencyjną bazę danych dotyczącą osób podejrzanych lub skazanych za popełnienie przestępstwa. Są w nim przetwarzane również dane daktyloskopijne.

ABW dokonuje sprawdzeń cudzoziemców nie tylko na podstawie polskich i zagranicznych baz danych (należących do innych państw oraz gremiów międzynarodowych), ale przede wszystkim w oparciu o informacje wywiadowcze. Wśród podmiotów, z którymi współpracuje w tym zakresie ABW, znajdują się instytucje krajów UE, organizacje międzynarodowe, organy państw trzecich (w tym Stanów Zjednoczonych Ameryki i państw Bliskiego Wschodu) oraz Europol i Interpol.

Europol wspiera polskie służby i organy ścigania w ramach własnych zadań, czyli zapobiegania i zwalczania poważnej zorganizowanej przestępczości międzynarodowej oraz terroryzmu. Za pośrednictwem Europolu polskie organy mogą wymieniać informacje operacyjne z państwami trzecimi (Albania, Australia, Kanada, Kolumbia, Macedonia, Islandia, Lichtenstein, Mołdawia, Norwegia, Serbia, Szwajcaria, Stany Zjednoczone Ameryki, Monako). Polska jest również członkiem

¹¹¹ Odpowiedź Komendanta Głównego Policji z 17 marca 2016 r. na wniosek Fundacji Panoptykon o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptykon.org/DIP/EOG-U/Przychodz%c4%85ca%20-%20odpowiedzi%20na%20wnioski/Policja_odp._info.publ._uchod%c5%bacy_17.03.16.pdf.

¹¹² Odpowiedź Komendanta Głównego Straży..., op. cit.

¹¹³ Decyzja odmowna Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z 21 marca 2016 r. w sprawie udostępnienia informacji publicznej dotyczącej źródeł weryfikacji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, https://pliki.panoptykon.org/DIP/EOG-U/Przychodz%c4%85ca%20-%20odpowiedzi%20na%20wnioski/ABW_decyzja_info.publ._procedura%20uchod%c5%bacz_21.03.16.pdf.

¹¹⁴ Odpowiedź Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na interpelację nr 34583 w sprawie rzeczywistego stanu przygotowania technicznego systemów informatycznych i służb odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa w przypadku napływu dużej grupy uchodźców, 22 października 2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=3993B799>.

¹¹⁵ Dostęp ABW realizowany jest na podstawie porozumienia z Biurem Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji.

projektu analitycznego Travellers, gdzie są gromadzone i przetwarzane dane dotyczące zagranicznych bojowników.

ii. Specyfika relokacji

Weryfikacja cudzoziemców przez policję, ABW i SG w procedurze relokacji ma kluczowe znaczenie – zgodnie z decyzjami Rady UE państwa członkowskie zachowują prawo do odmowy zgody na relokację konkretnego wnioskodawcy wyłącznie w przypadku wystąpienia uzasadnionych powodów wskazujących, że dana osoba może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego. Polska traktuje tę możliwość bardzo poważnie: z cytowanych już (por. rozdział 2, punkt a, podpunkt iii) wypowiedzi polityków wynika, że jakakolwiek wątpliwość na tym tle będzie dla uchodźcy dyskwalifikująca.

W odpowiedzi na wystąpienie RPO do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹¹⁶ z prośbą o przedstawienie aktualnych planów dotyczących relokowania do Polski cudzoziemców z Grecji i Włoch minister Jakub Skiba odniósł się wprost do brakujących (według MSWiA) gwarancji bezpieczeństwa:

„Procedury sprawdzania tych osób [100 cudzoziemców, których Polska była gotowa przyjąć w 2016 r.], wszczęte na przełomie 2015 i 2016 roku, napotykają jednak trudności, głównie natury organizacyjnej, i jak dotąd Polska nie otrzymała oczekiwanych gwarancji bezpieczeństwa. Procedury te będą jednak kontynuowane aż do momentu, gdy strona polska uzyska potwierdzenie, że relokowani cudzoziemcy nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa”¹¹⁷.

Przedstawiciele KGSG zaprzeczają jednak, jakoby sam brak możliwości ustalenia tożsamości przesądzał o wydaniu negatywnej opinii przez SG, ponieważ kluczowa będzie ocena „postawy” wnioskodawcy. Nawet w przypadku cudzoziemca, którego dane osobowe nie są możliwe do udowodnienia, ale który przedstawia wiarygodne fakty na potwierdzenie pochodzenia z danego obszaru geograficznego, nie wystąpi przesłanka negatywna.

Procedury zmierzające do zagwarantowania bezpieczeństwa są realizowane przez polskie służby i stanowią kolejny etap screeningu – w praktyce rozstrzygający. Sama procedura weryfikacji przebiega analogicznie do opisanej w poprzednim punkcie¹¹⁸: Szef UdsC zwraca się do Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (a w razie potrzeby także do innych organów) z wnioskiem o informację, czy wjazd i pobyt wnioskodawcy może stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

KGSG w odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej potwierdziła, że taką informację przygotowuje na podstawie zasobów systemów poszukiwawczych i informacyjnych zarówno krajowych, jak i dostępnych jej w ramach UE. Ponadto SG dokonuje sprawdzeń w zasobach archiwalnych systemów odprawy granicznej, gdzie gromadzone są informacje dotyczące m.in.

¹¹⁶ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra..., op. cit.

¹¹⁷ Odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 marca 2016 r. na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie relokacji cudzoziemców do Polski, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/odpowiedz-mswia-ws-relokacji-cudzoziemcow>.

¹¹⁸ Art. 86 f ustawy o ochronie.

osoby, pojazdu, historii przekroczeń granicy, a także dane w przedmiocie przeprowadzonych wobec cudzoziemców przez organy SG postępowań administracyjnych i przygotowawczych¹¹⁹.

Aktualnie trwają prace nad nowelizacją ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony¹²⁰, zgodnie z którą termin na przekazanie Szefowi UdsC opinii przez konsultowane służby ma zostać wydłużony do 45, a w uzasadnionych przypadkach – nawet 59 dni. Proponowana zmiana ma zapewnić czas potrzebny na faktyczne zebranie informacji o wnioskodawcach, tym bardziej że polskie służby w porównaniu z krajami ościennymi mają znacznie mniejszą wiedzę o realiach Bliskiego Wschodu i ograniczone źródła, z których mogą czerpać takie informacje. Z projektu znika też przewidziane w standardowym postępowaniu o udzielenie ochrony domniemanie, zgodnie z którym w razie braku informacji od służb przyjmuje się, że wjazd cudzoziemca i jego pobyt w Polsce nie stanowią zagrożenia. Policja, SG i ABW będą miały zatem obowiązek wypowiedzenia się. Nad swoją opinią pracują w Polsce, jednak na miejscu (w obozach przejściowych) wspiera je oficer łącznikowy SG, który zbiera i weryfikuje na miejscu potrzebne informacje.

W tym kontekście warto odnotować, że UNHCR oraz Komisja Europejska w cytowanych już raportach analizujących czynniki blokujące sprawną realizację relokacji krytykują dodatkowe i długotrwałe procedury bezpieczeństwa, realizowane przez odpowiednie służby państw członkowskich.

Najważniejsza zmiana w procedurze (zakładając przyjęcie proponowanej nowelizacji) będzie polegać na związaniu Szefa UdsC informacją o tym, że cudzoziemiec może stwarzać zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa państwa – nawet w sytuacji, jeśli taka informacja będzie pochodzić tylko od jednego z konsultowanych organów. W przypadku jej uzyskania Szef UdsC będzie musiał przekazać właściwemu organowi w Grecji lub we Włoszech, że nie ma zgody na relokację danej osoby w związku z negatywną opinią służb. Co więcej, w duchu decyzji Rady UE o relokacji, o swoich „uzasadnionych powodach, by sądzić, że wnioskodawca zagraża bezpieczeństwu narodowemu lub porządkowi publicznemu” Polska powinna poinformować pozostałe państwa członkowskie¹²¹.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami w stosunku do relokowanych cudzoziemców również zostanie przeprowadzona „standardowa” weryfikacja (z udziałem tych samych służb) po przekroczeniu granicy i złożeniu w Polsce wniosku o ochronę międzynarodową. Przedstawiciel KGSG w rozmowie potwierdził, że – o ile nie zmienią się przepisy – takie podwójne weryfikacje faktycznie będą miały miejsce.

Rekomendacje Komisji Europejskiej i UNHCR

Komisja Europejska zauważa, że w następstwie zamachów terrorystycznych w Paryżu, które miały miejsce w listopadzie 2015 r., „kilka państw członkowskich zaczęło przeprowadzać dodatkowe sprawdzenia wnioskodawców jeszcze przed udzieleniem formalnej odpowiedzi na prośbę [Grecji

¹¹⁹ Odpowiedź Komendanta Głównego Straży..., op. cit.

¹²⁰ Od lutego 2016 r. trwają jednak prace nad zmianą ustawy i wydłużeniem terminu na przekazanie przez Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej lub Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego odpowiedniej informacji Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Zob. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Druk sejmowy 290, 26 lutego 2016, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/6987EF62A3EE34FAC1257F69004C6EAB/%24File/290.pdf>.

¹²¹ Por. motyw 32 Decyzji Rady (UE) 2015/1601.

lub Włoch] o relokację”¹²². Zdaniem Komisji takie sprawdzenia mieszczą się w ramach decyzji Rady UE o relokacji, jednak powinny być realizowane możliwie szybko. W tym kontekście planowane przez polski rząd wydłużenie terminu na przekazanie opinii przez konsultowane służby nawet do 59 dni z pewnością nie polepszy sytuacji.

Komisja zwraca również uwagę na to, że wiele państw członkowskich ponawia prośby o dostęp do obrazu linii papilarnych wnioskodawców (pobranych na potrzeby rejestracji w systemie Eurodac) w celu przeprowadzenia weryfikacji przez krajowe służby, mimo że istniejące ramy prawne na to nie pozwalają (por. rozdział 4, punkt c, podpunkt i). Zdaniem Komisji Europejskiej państwa członkowskie, na terytorium których ma nastąpić relokacja, powinny ograniczyć dodatkowe sprawdzenia tylko do uzasadnionych przypadków – czyli wnioskodawców, w stosunku do których istnieje umotywowane podejrzenie, że mogą zagrać bezpieczeństwu narodowemu lub porządkowi publicznemu.

Podobne zastrzeżenia i rekomendacje wynikają z cytowanego raportu UNHCR¹²³. Zdaniem UNHCR sprawdzenia dokonywane przez Grecję i Włochy w ramach procedury screeningu powinny być uznawane przez inne państwa członkowskie za wiarygodne i – tym samym – ograniczać potrzebę dodatkowych przesłuchań czy sprawdzeń do uzasadnionych przypadków. Jak wynika z cytowanej powyżej wypowiedzi przedstawiciela KGSG, polskie służby mają złą opinię na temat standardów weryfikacji przeprowadzanych w ramach screeningu i w związku z tym raczej nie wchodzi w grę ograniczenie przez nie dodatkowych sprawdzeń do wybranych (tj. szczególnych) przypadków.

h. Nadzór w trakcie postępowania o udzielenie ochrony

Poza szczególnymi sytuacjami (por. podpunkt iii i iv), które mogą uzasadniać ograniczenie wolności osobistej, cudzoziemcy w czasie trwania postępowania o udzielenie ochrony nie są poddani stałym ani rutynowym formom kontroli. Cudzoziemiec zobowiązuje się jednak przebywać na terytorium Polski do dnia doręczenia decyzji ostatecznej w sprawie o nadanie statusu. W praktyce ten obowiązek jest trudny do wyegzekwowania.

Problem „nieregularnych migracji” cudzoziemców poza Polskę oraz nielegalnego pobytu osób, w stosunku do których postępowanie o udzielenie ochrony zostało umorzone, jest dobrze znany zarówno UdsC jak i KGSG. Obie instytucje przyznają, że nie mają narzędzi pozwalających im skutecznie lokalizować osoby, których pobyt w Polsce stał się nielegalny lub co do których występuje przypuszczenie wyjazdu na stałe do innego kraju UE.

Tę diagnozę potwierdza cytowany już Raport NIK. Zdaniem NIK brakuje „skutecznego systemu monitoringu, który mógłby zapewnić dostarczenie aktualnych informacji o sytuacji cudzoziemca organom Straży Granicznej”. NIK zauważa również, że wykorzystywane systemy ewidencyjne nie dają możliwości monitorowania wszystkich granic państw strefy Schengen, co z kolei nie pozwala stwierdzić, ilu cudzoziemców opuściło tę strefę, a ilu przebywa w niej nadal nielegalnie. W tym kontekście NIK zaleca „stworzenie skutecznego systemu monitoringu sytuacji cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową, obejmującego okres od złożenia wniosku o ochronę do ewentualnego wydalenia z terytorium RP”.

¹²² First report on relocation..., op. cit.

¹²³ Building on the Lessons..., op. cit.

Ze względu na cele programu relokacji dodatkowe formy kontroli mogłyby zostać wprowadzone w stosunku do relokowanych osób i rodzin (np. obowiązek zgłaszania się lub świadczenie pomocy socjalnej tylko w naturze)¹²⁴. W odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej UdsC potwierdził jednak, że w tym momencie nie ma ani podstaw prawnych do tego, ani planów wprowadzenia dodatkowych form kontroli.

W tym punkcie opisujemy szerokie spektrum form kontroli, którym mogą być poddani cudzoziemcy w czasie trwania postępowania o udzielenie ochrony – od ciążących na nich obowiązków (które implikują pewien stopień nadzoru), przez szczególne środki zakładające ograniczenie wolności osobistej, po przesiewowe formy kontroli, które obejmują szerszą grupę osób niż sami uchodźcy (np. osoby poruszające się po drogach w kierunku granicy), ale zasadniczo są skierowane przeciwko tym, którzy próbują przekroczyć granicę Polski bez tytułu prawnego.

i. Reguły obowiązujące w ośrodkach dla cudzoziemców

Mimo otwartego charakteru ośrodków dla cudzoziemców i ich pomocowej, a nie represyjnej, funkcji, pobyt w takim ośrodku wiąże się z pewnymi ograniczeniami i – de facto – formami kontroli.

Ośrodki pozostają pod ochroną, co oznacza, że osoby trzecie nie mogą wejść na ich teren bez zgody UdsC. Natomiast zakwaterowane osoby powinny – co do zasady – wracać na jego teren przed godziną 23.00, posiadać i okazywać (na żądanie pracownika UdsC lub pracownika ochrony ośrodka) tymczasowe zaświadczenie tożsamości oraz identyfikator. Przy każdorazowym wyjściu z ośrodka identyfikator powinien być pozostawiony u pracownika ochrony.

Jeśli cudzoziemiec przebywa poza ośrodkiem przez okres dłuższy niż 2 dni bez usprawiedliwionej przyczyny, świadczenie pomocy socjalnej zostaje wstrzymane. W praktyce oznacza to utratę pomocy socjalnej, w tym samego miejsca w ośrodku. Natomiast jeśli cudzoziemiec opuścił ośrodek i nie powrócił do niego przez okres dłuższy niż 7 dni (bez usprawiedliwionej przyczyny), wówczas uznaje się w sposób dorozumiany, że cofnął również wniosek o udzielenie mu ochrony międzynarodowej. Jak wykazała kontrola przeprowadzona przez NIK¹²⁵, ta reguła nie we wszystkich ośrodkach dla cudzoziemców jest twardo egzekwowana: w 6 przypadkach informacja o nieusprawiedliwionej nieobecności nie była przekazywana UdsC nawet przez miesiąc. Natomiast jeśli dochodzi już do umorzenia postępowania w oparciu o tę przesłankę, decyzja nie jest nawet doręczana do ośrodka, tylko umieszczana w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia.

ii. Formy kontroli związane ze świadczeniami pozaośrodkowymi

Cudzoziemcy korzystający ze świadczeń pozaośrodkowych pozostają poza bieżącym nadzorem UdsC. Departament Pomocy Socjalnej UdsC potwierdza, że korzystanie z tej formy pomocy ma charakter dobrowolny. Znane są przypadki uchodźców, którzy nie korzystali z żadnych form pomocy socjalnej – np. grupa Syryjczyków sprowadzona do Polski przez Fundację Estera, która nie zgłosiła się nawet do ośrodka recepcyjnego.

Niemniej podjęcie przez cudzoziemca decyzji o korzystaniu z pomocy socjalnej poza ośrodkiem (przede wszystkim w formie świadczenia pieniężnego) implikuje pewien poziom kontroli. Przede

¹²⁴ Zob. motyw (33) decyzji 2015/1523 i (39) decyzji 2015/1601.

¹²⁵ Udzielanie przez organy..., op. cit.

wszystkim może się to wiązać z koniecznością zgłaszania się raz w miesiącu po wypłatę świadczenia do jednego z ośrodków dla cudzoziemców lub do punktu wypłacania świadczeń. Choć jeśli cudzoziemiec posiada stały i potwierdzony adres zamieszkania, świadczenia mogą być wypłacane przekazem pocztowym.

Dodatkowe formy kontroli mogą się w przyszłości pojawić w stosunku do relokowanych osób i ich rodzin. Zgodnie z decyzjami Rady UE o relokacji państwa członkowskie powinny (jeszcze na etapie postępowania uchodźczego) rozważyć nałożenie na relokowanych obowiązku zgłaszania się i zapewnienie im pomocy socjalnej „tylko w naturze” (np. w formie zakwaterowania, wyżywienia i odzieży)¹²⁶. W odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej dotyczący tej kwestii UdsC potwierdził, że na ten moment ani obowiązujące przepisy, ani (przyjęty w 2015 r.) plan operacyjny nie przewidują odrębnego traktowania relokowanych rodzin w czasie trwania postępowania o udzielenie ochrony (np. ograniczenia dostępu do świadczeń pieniężnych):

„Cudzoziemcy, którzy złożyli wnioski o ochronę międzynarodową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, mogą skorzystać z obydwu form pomocy socjalnej, zarówno poprzez zakwaterowanie w ośrodku, jak również poza nim. Nie przewiduje się wprowadzenia ograniczeń co do liczby osób, którym świadczenia pieniężne mogłyby zostać przyznane, szczególnie że ta forma świadczenia jest istotna w procesie usamodzielniania się cudzoziemca oraz harmonijnego przejścia z etapu otrzymywania pomocy socjalnej do etapu realizacji Indywidualnych Programów Integracji (IPI) (warunkiem rozpoczęcia IPI jest zamieszkanie poza ośrodkiem)”¹²⁷.

iii. Procedury i środki bezpieczeństwa w ośrodkach strzeżonych

Sam fakt ubiegania się o ochronę międzynarodową nie może być powodem umieszczenia cudzoziemca w ośrodku strzeżonym. Jest to szczególny środek nadzoru, który wobec wnioskodawców może być wykorzystany:

- w celu ustalenia lub weryfikacji tożsamości – ta przesłanka może być zastosowana w przypadku cudzoziemców podróżujących bez ważnych dokumentów lub z dokumentami, których autentyczność budzi zastrzeżenia funkcjonariuszy SG. UdsC w rozmowie potwierdza, że ten problem często dotyczy osób pochodzących z Afryki lub Bliskiego Wschodu. Natomiast SG w rozmowie zastrzega, że sam brak ważnych dokumentów – w braku innych przesłanek – rzadko jest podstawą zatrzymania i umieszczenia w ośrodku strzeżonym;
- w celu zebrania informacji, na których opiera się wniosek o ochronę międzynarodową, jeśli bez umieszczenia w strzeżonym ośrodku nie da się ich uzyskać, a ponadto zachodzi prawdopodobieństwo ucieczki – ta przesłanka może być zastosowana wobec cudzoziemców, którzy złożyli w Polsce wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, a w trakcie postępowania próbowali wyjechać z kraju;
- gdy występuje prawdopodobieństwo ucieczki – ta przesłanka znajduje zastosowanie w szczególności, gdy cudzoziemiec przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę wbrew prawu, np.

¹²⁶ Zob. motyw (33) Decyzji 2015/1523: „(...) harmonizacja warunków przyjmowania pomiędzy państwami członkowskimi powinna pomóc w ograniczeniu wtórnego przemieszczania się wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, spowodowanego różnicami w warunkach przyjmowania. Z myślą o osiągnięciu tego samego celu państwa członkowskie powinny rozważyć nałożenie obowiązku zgłaszania się i zapewnienie wnioskodawcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową świadczenia materialne w ramach przyjmowania, obejmujące zakwaterowanie, wyżywienie i odzież, tylko w naturze”.

¹²⁷ Odpowiedź Szefa Urzędu..., op. cit.

wjechał do Polski w okresie, który obejmuje wpis do wykazu osób niepożądanych lub zakaz wjazdu w systemie SIS II;

- w celu zabezpieczenia przekazania osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową do innego państwa na podstawie rozporządzenia Dublin III, jeśli dodatkowo występuje znaczne ryzyko ucieczki. Ta przesłanka znajduje zastosowanie, jeśli cudzoziemiec złożył wcześniej wniosek o udzielenie ochrony w innym państwie (np. na Węgrzech). Rozmowy z organizacjami pozarządowymi potwierdzają, że takie sytuacje miały już miejsce w stosunku do Syryjczyków. W tym kontekście pojawia się problem interpretacji pojęcia „znaczne ryzyko ucieczki” – zdaniem HFPC w praktyce orzeczniczej nie występuje rozróżnienie „znacznego” i „standardowego” ryzyka;
- wobec osób, których pobyt jest nieuregulowany, np. cudzoziemców, którzy nie złożyli wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce, natomiast złożyli go w innym państwie członkowskim i powinni zostać przekazani do tego państwa na podstawie rozporządzenia Dublin III.

Postanowienie o zastosowaniu detencji wydaje sąd na wniosek organu SG, który zatrzymał wnioskodawcę. Decyzja musi być podjęta w ciągu 48 godzin, jednak z uwzględnieniem czasu na wysłuchanie cudzoziemca, a w praktyce także konsultację z UdsC.

W strzeżonym ośrodku nie umieszcza się cudzoziemców, w przypadku gdy:

- mogłoby to spowodować niebezpieczeństwo dla ich życia lub zdrowia;
- ich stan psychofizyczny może uzasadniać domniemanie, że byli poddani przemocy;
- są małoletnimi bez opieki lub osobami niepełnosprawnymi.

Pobyt w ośrodku strzeżonym, ze względu na konieczność zrealizowania ww. celów, wiąże się z ograniczeniem wolności osobistej (w szczególności swobody poruszania się) cudzoziemców i wyższym poziomem kontroli. Cudzoziemcy są zobowiązani do przestrzegania regulaminu ośrodka, wykonywania poleceń administracji ośrodka i zachowania ciszy nocnej. Większość ośrodków strzeżonych nadal jest wyposażona w kraty w oknach oraz ogrodzenie wzmocnione drutem kolczastym¹²⁸.

Pomieszczenia wchodzące w skład strzeżonego ośrodka mogą być kontrolowane przez administrację (w niektórych ośrodkach takie kontrole mają charakter rutynowy, np. są przeprowadzane w rytmie cotygodniowym¹²⁹). Mogą być również wyposażone w urządzenia służące do obserwowania i rejestrowania obrazu, działające w systemie całodobowym (tzw. monitoring wizyjny). Informacja o prowadzeniu obserwacji pomieszczeń i rejestrowaniu obrazu powinna być umieszczona w widocznym miejscu, na kondygnacjach mieszkalnych strzeżonego ośrodka¹³⁰.

¹²⁸ *Wciąż za kratami. Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców przeprowadzonego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej*, (red.) J. Białas W. Klaus, Warszawa 2014, http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/05/HFPC_SIP_raport_wciaz_za_kratami.pdf.

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców, *Dziennik Ustaw* z 2015 r. poz. 596, <http://dziennikustaw.gov.pl/du/2015/596/D2015000059601.pdf>.

W trakcie wyjazdów poza ośrodek (np. w związku z wizytą u zewnętrznego lekarza) cudzoziemcy (z wyjątkiem kobiet i dzieci) są konwojowani w samochodach, które przypominają „więźniarki”. Dodatkowym środkiem bezpieczeństwa są przeszukania i kontrole osobiste, przeprowadzane po powrocie z wyjazdu poza teren ośrodka. Przedstawiciele KGSG, uzasadniając ich zasadność, informują, że tylko w ostatnim roku w wyniku takich kontroli ujawniono kilkanaście przypadków prób przemycenia przedmiotów niebezpiecznych/niedozwolonych na teren ośrodka.

iv. Inne formy ograniczenia wolności osobistej (tzw. środki alternatywne wobec detencji)

Ustawa o ochronie przewiduje następujące formy ograniczenia wolności osobistej wnioskodawcy, alternatywne wobec umieszczenia w ośrodku strzeżonym¹³¹:

- obowiązek zgłaszania się w określonych odstępach czasu do organu wskazanego w decyzji,
- wpłata zabezpieczenia pieniężnego,
- obowiązek zamieszkiwania w określonym miejscu.

Przesłanki do zastosowania tych środków są takie same, jak w przypadku umieszczenia w ośrodku strzeżonym, przy czym powinny one zostać rozważone w pierwszej kolejności (cudzoziemiec może być umieszczony w strzeżonym ośrodku tylko wówczas, gdy nie ma możliwości zastosowania środków alternatywnych). Środki alternatywne może zastosować również Szef UdSC, gdy decyduje o zwolnieniu cudzoziemca ze strzeżonego ośrodka ze względu na wysokie prawdopodobieństwo wydania decyzji pozytywnej w postępowaniu o udzielenie ochrony międzynarodowej. Może on wówczas nakazać wnioskodawcy przebywanie w określonym miejscu pobytu lub określonej miejscowości, których bez jego zezwolenia nie może opuszczać, oraz zobowiązać go do zgłaszania się w określonych odstępach czasu do organu wskazanego w decyzji.

Organizacje pomocowe zwracają uwagę na to, że środki alternatywne wobec detencji mogłyby być stosowane częściej, niż ma to miejsce obecnie, szczególnie ze względu na dobro dzieci (które, zgodnie z ustawą o ochronie, nie powinny przebywać w ośrodkach strzeżonych). Z ich praktyki wynika jednak, że sądy czasami podejmują decyzję o umieszczeniu rodziny w ośrodku (a SG wnioskuje o zastosowanie detencji) właśnie ze względu na możliwość zapewnienia lepszych warunków bytowych (mieszkanie, wyżywienie, opiekę zdrowotną itp.).

v. Przesiewowe kontrole na drogach i granicach

Patrole SG

Zniesienie kontroli na zachodniej granicy Polski nie wyklucza innych form nadzoru, nakierowanych na zwalczanie przestępczości transgranicznej i przeciwdziałanie nielegalnym migracjom. W 2007 r., na podstawie polsko-niemieckiej umowy o współpracy policji i straży granicznych¹³²,

¹³¹ Ustawa o cudzoziemcach przewiduje również przekazanie do depozytu dokumentu podróży. Tej możliwości nie ma w stosunku do cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową, gdyż już przy składaniu wniosku oddają paszport do depozytu UdSC.

¹³² Umowa z dnia 18 lutego 2002 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy policji i straży granicznych na terenach przygranicznych, Berlin, Dziennik Ustaw z 2005 r. nr 223, poz. 1915, <http://isip.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20052231915&type=2>. Umowa ta została zastąpiona Umową

powołano Polsko-Niemieckie Centrum Współpracy Służb Granicznych Policyjnych i Celnych w Świecku. Poza zbieraniem i wymianą informacji zadaniem Centrum jest wsparcie i koordynacja działań operacyjnych, w tym readmisji cudzoziemców.

W ramach współpracy polsko-niemieckiej działają również wspólne patrole SG, zatrzymujące cudzoziemców, którzy próbują wjechać do Niemiec. Z doniesień medialnych, informacji publikowanych przez KGSG oraz rozmów z organizacjami pomocowymi można wywnioskować, że od 2015 r. zwiększyła się intensywność tych patroli. Z raportów patroli wynika, że do tej pory nie odnotowano żadnych sytuacji związanych z zakłócaniem ładu i porządku publicznego przez cudzoziemców, którzy przyjeżdżali z Niemiec do Polski¹³³.

Z informacji publikowanych na stronach MSWiA wynika, że planowane jest również wzmocnienie kontroli na południowo-wschodniej granicy. Jakub Skiba w trakcie spotkania z funkcjonariuszami Karpackiego Ośrodka Wsparcia Straży Granicznej w Nowym Sączu w grudniu 2015 r. mówił o prawdopodobnym przywróceniu Karpackiego Oddziału Straży Granicznej w 2016 r (jeszcze przed Światowymi Dniami Młodzieży)¹³⁴. „Patrole obywatelskie”

Ze względu na nasilenie antyimigranckich i ksenofobicznych (w szczególności antyislamskich) nastrojów w Polsce istnieje duże prawdopodobieństwo uzurpowania pewnych funkcji kontrolnych przez grupy obywateli. Samozwańcze „patrole obywatelskie” już się pojawiły w przygranicznych miejscowościach. Dość drastycznym przykładem są patrole Grupy Operacyjnej „Feniks”, działającej w Zgorzelcu.

W lutym Gazeta Wyborcza nagłośniła przypadek „ujęcia obywatelskiego” (a właściwie bezprawnego naruszenia nietykalności osobistej), którego ofiarą padł Syryjczyk posiadający status uchodźcy w RFN. Ochroniarze twierdzili, że mieli podejrzenia, by sądzić, iż mężczyzna przebywa w Polsce nielegalnie, a dodatkowo wkroczył na teren chroniony. Do samego zatrzymania doszło jednak na chodniku, a wezwani funkcjonariusze SG potwierdzili, że cudzoziemiec przebywał w Polsce legalnie. Wokół incydentu wywiązała się dyskusja w mediach społecznościowych z udziałem właściciela i rzecznika agencji ochroniarskiej. Używane przez nich argumenty są najlepszym dowodem na to, że głównym celem „obywatelskich patroli” jest zniechęcenie uchodźców do szukania pomocy w Polsce oraz ugruntowanie już kształtującego się w Polsce przeświadczenia, że uchodźcy stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa:

„Idiotyczne twory typu hejtstop (...) próbują zmiekczyć zagrożenie poprzez umocowanie przekonania w naszym narodzie, że nie należy kontrolować uchodźców, bo mają takie same prawa jak wszyscy inni obywatele w Polsce. Otóż nie mają, są gośćmi i muszą liczyć się z naszymi zasadami i wzmoczoną kontrolą na kanwie wydarzeń, które mają miejsce w Europie za sprawą ich rodaków”.

między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych z 15 maja 2014 r.

¹³³ 39 cudzoziemców naruszyło polskie przepisy, Straż Graniczna, 7 marca 2016 r., <http://strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/3051,39-cudzoziemcow-naruszylo-polskie-przepisy.html>. Granice pod kontrolą, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 18 kwietnia 2016, <http://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/14382,Granice-pod-kontrola.html>.

¹³⁴ Przywrócenie karpackiego oddziału SG możliwe w 2016 r., Gazeta Wyborcza, 6 stycznia 2016 r., <http://krakow.wyborcza.pl/krakow/1,44425,19433169,wiceszef-mswia-przywrocenie-karpackiego-oddzialu-sg-mozliwe.html>.

„To jest POLSKA, a nie Niemcy i jak komuś się nie podoba i chce bronić »biednych imigrantów gwałcących w grupach kobiety«, wyjazd z kraju, bo my beczynnie patrzeć na to nie będziemy, pajace”¹³⁵.

Późniejsza wypowiedź w tej samej sprawie, bezpośrednio po zamachu w Brukseli:

„Dzisiaj doszło do serii zamachów w Brukseli ze strony terrorystów, którzy chowają się wśród poszkodowanych rzekomo uchodźców – pytamy, ile jeszcze co poniektórzy potrzebują zamachów i oczywistych dowodów na realne zagrożenie będące już w Polsce, aby opamiętać się i zaprzestać kategorycznie przyjmowania uchodźców do naszego kraju”¹³⁶.

Patrole obywatelskie wymierzone w nielegalnych migrantów, ale także uchodźców (jednakowo postrzeganych jako zagrożenie dla „porządku publicznego”) organizuje również Obóz Narodowo-Radykalny (ONR). Pierwsze patrole już funkcjonują w Łodzi, która została wytypowana ze względu na bliskość obozu dla cudzoziemców w Grotnikach. ONR na swojej stronie internetowej przedstawia następującą argumentację:

„Z uwagi na coraz liczniejsze prośby o pomoc docierające do nas od mieszkańców Grotnik postanowiliśmy pilnie zająć się tą sprawą. Problemy mieszkańców tej małej podłódzkiej miejscowości dotyczą uchodźców zamieszkujących jeden z ośrodków dla azylantów. Z relacji świadków dowiadujemy się, że w okolicy dochodzi do coraz częstszych incydentów, agresywnych zachowań oraz spięć. Brygada Łódzka ONR postanowiła stworzyć patrole bezpieczeństwa w przypadku incydentów rasistowskich wymierzonych w społeczność polską”¹³⁷.

To tylko dwa przykłady, które już zostały zauważone i nagłośnione przez media jako przejaw problematycznej i niepokojącej tendencji. W przypadku faktycznego napływu uchodźców z obszaru Bliskiego Wschodu polskie władze oraz społeczeństwo obywatelskie prawdopodobnie będą musiały się zmierzyć z nasileniem tego typu oddolnych działań, stwarzających bezpośrednie ryzyko naruszenia godności oraz nietykalności osobistej i cielesnej cudzoziemców.

I. Nadzór po nadaniu statusu uchodźcy lub udzieleniu ochrony uzupełniającej

Po zakończeniu postępowania o udzielenie ochrony i nadaniu statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej cudzoziemiec nie podlega żadnym szczególnym formom kontroli z tytułu swojego statusu prawnego – co do zasady może funkcjonować jak każda inna osoba z prawem pobytu w Polsce; może również przez krótki okres podróżować w ramach obszaru Schengen bez wizy. Obowiązujące przepisy są oparte na założeniu, że w stosunku do osób o uregulowanym statusie nie ma potrzeby ściślejszego nadzoru. To założenie okazuje się problematyczne w kontekście relokowanych uchodźców, którzy – zgodnie z założeniami tego programu – powinni pozostać na terytorium Polski także po nadaniu ochrony międzynarodowej. Jest to szczególna sytuacja, która

¹³⁵ Ł. Woźnicki, *Weteran z Iraku ujął na ulicy Syryjczyka. „Bo to jest Polska, a on przebywał tutaj nielegalnie”*. Straż Graniczna: Syryjczyk miał prawo u nas przebywać, *Gazeta Wyborcza*, 3 lutego 2016 r., <http://wyborcza.pl/1,75478,19578595,weteran-z-iraku-ujal-na-ulicy-syryjczyka-bo-to-jest-polska.html>.

¹³⁶ *Skandalicznie potraktowali Syryjczyka. Po zamachach w Brukseli szczują na uchodźców*, *Gazeta Wyborcza*, 22 marca 2016 r., <http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/1,35771,19808571,skandalicznie-potraktowali-syryjczyka-po-zamachach-w-brukseli.html>.

¹³⁷ E. Fliger, *ONR chce bronić Polaków. Patrole na głównej ulicy Łodzi*, *Gazeta Wyborcza*, 22 marca 2016 r., <http://lodz.wyborcza.pl/lodz/1,35153,19802238,onr-chce-bronic-polakow-patrole-na-glownej-ulicy-lodzi.html>.

– zgodnie z rekomendacjami zawartymi w decyzjach Rady UE o relokacji¹³⁸ – może uzasadnić zastosowanie dodatkowych form kontroli. W tym punkcie opisujemy formy kontroli, które przewiduje polskie prawo lub których wprowadzenia można się spodziewać w związku z aktualną polityką migracyjną rządu.

Zwracamy również uwagę na to, że „przesiewowe” formy kontroli opisane w punkcie i, skierowane na powstrzymanie nielegalnego przekroczenia granicy, mogą być również wykorzystywane w celu powstrzymania dalszej migracji relokowanych uchodźców.

i. Formy kontroli związane z korzystaniem z pomocy socjalnej

Pewne formy kontroli ze strony organów samorządowych mogą się pojawić w związku z faktem korzystania z pomocy socjalnej, a konkretnie: z indywidualnego programu integracyjnego (IPI). Decyzja o skorzystaniu z programu i podjęciu związanych z nim obowiązków należy jednak do cudzoziemca i jest w pełni dobrowolna. W ciągu 60 dni od uzyskania decyzji o nadaniu statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej cudzoziemiec ma prawo złożyć wniosek o objęcie IPI do powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie (CPR).

IPI ma formę kontraktu dopasowanego do potrzeb konkretnego cudzoziemca (i jego rodziny) oraz form pomocy, jakimi dysponuje dany powiat. IPI zwykle obejmuje: pomoc mieszkaniową (wsparcie w szukaniu mieszkania na wolnym rynku albo, o wiele rzadziej, umieszczenie w lokalu chronionym), wsparcie pracownika socjalnego w załatwieniu codziennych spraw (np. zarejestrowanie w przychodni lekarskiej, kontakt z prawnikiem, znalezienie poradni psychologicznej, znalezienie odpowiedniego kursu języka polskiego) oraz świadczenie pieniężne na pokrycie podstawowych potrzeb.

Cudzoziemiec korzystający z IPI ma obowiązek:

- zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy i aktywnego szukania pracy (ma to znaczenie nie tylko ze względu na integrację społeczną, ale także objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym);
- uczestniczenia w kursach języka polskiego, jeśli pracownik CPR realizujący program uzna, że jest to konieczne;
- współdziałania oraz kontaktowania się z realizatorem programu w ustalonych terminach, nie rzadziej niż 2 razy w miesiącu (w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach nie rzadziej niż raz w miesiącu, szczególnie jeśli w tym czasie cudzoziemiec pozostaje w kontakcie telefonicznym z CPR);
- zameldowania w miejscu zamieszkania (w praktyce ten obowiązek najczęściej okazuje się niemożliwy do zrealizowania z przyczyn niezależnych od cudzoziemca – wynajmujący niechętnie podpisują nawet umowy, nie wspominając o zgodzie na zameldowanie w ich lokalu; dlatego CPR najczęściej stwierdzają miejsce zamieszkania w oparciu o umowę najmu lub deklarację cudzoziemca).

¹³⁸ Zob. motyw (39) decyzji 2015/1601: „By uniknąć wtórnego przemieszczania się osób korzystających z ochrony międzynarodowej, państwa członkowskie powinny również informować takie osoby o warunkach legalnego wjazdu do innego państwa członkowskiego i pobytu w takim państwie oraz powinny mieć możliwość nałożenia obowiązku zgłaszania się. Zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE państwa członkowskie powinny wymagać, by osoba korzystająca z ochrony międzynarodowej, która nielegalnie przebywa na ich terytorium, natychmiast powracała do państwa członkowskiego relokacji. Jeżeli dana osoba nie zechce wrócić dobrowolnie, należy wykonać jej powrót przymusowy do państwa członkowskiego relokacji”.

Niektóre ze wspomnianych obowiązków de facto stanowią formy kontroli – np. obowiązek regularnego stawiania się w CPR i obowiązek uczestniczenia w kursach języka polskiego (jeśli tylko są egzekwowane) faktycznie blokują możliwość przeniesienia się cudzoziemca do innego kraju czy dłuższe pobyty za granicą. Jednak nie są one pomyślane jako formy kontroli, a przede wszystkim jako warunki skutecznego świadczenia pomocy socjalnej i wsparcia w integracji.

Specjalista Pracy Socjalnej z Warszawskiego CPR w rozmowie podkreślał, że IPI ma na celu integrację, a nie kontrolowanie cudzoziemców. W tym kontekście regularne kontakty CPR z cudzoziemcami (w ramach obowiązkowych spotkań) to przede wszystkim okazja do rozmowy o postępach lub problemach w integracji (np. czy cudzoziemiec znalazł pracę, czy udało mu się podpisać umowę z pracodawcą lub wynajmującym mieszkanie, czy jest chory). Między innymi na tej podstawie pracownicy CPR monitorują postępy cudzoziemca w integracji – znajomość języka polskiego, aktywność zawodową i funkcjonowanie społeczne – oraz sporządzają wewnętrzne raporty (raz na 3 miesiące). Raz na 6 miesięcy pracownik socjalny przeprowadza głębszy wywiad z cudzoziemcem korzystającym z IPI. Głównym celem tych rozmów i sporządzanych na ich podstawie raportów nie jest kontrola, ale sensowne ukierunkowanie pomocy (np. poprzez aneksowanie IPI).

W czasie trwania IPI cudzoziemiec ma ograniczoną możliwość zmiany miejsca zamieszkania, ponieważ przeprowadzenie się do innego powiatu co do zasady jest traktowane jako rezygnacja z programu¹³⁹. Od tej reguły ustawa o pomocy społecznej przewiduje jednak dość szerokie wyjątki, które są respektowane przez organy samorządowe. Jeśli zatem pojawia się możliwość podjęcia stałej pracy lub uzyskania mieszkania na terenie innego powiatu, potrzeba połączenia rodziny albo zapewnienia specjalistycznego leczenia, które wymaga zmiany miejsca zamieszkania, IPI może być kontynuowany w innym powiecie (pod kontrolą i na warunkach określonych przez CPR właściwe dla nowego miejsca zamieszkania).

Ze względu na cele programu relokacji dodatkowe formy kontroli mogłyby zostać wprowadzone w stosunku do relokowanych osób i rodzin (np. obowiązek zgłaszania się lub świadczenie pomocy socjalnej tylko w naturze)¹⁴⁰. W odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej potwierdziło jednak, że w tym momencie nie ma planów wprowadzenia dodatkowych form kontroli¹⁴¹. Nie można jednak wykluczyć, że – w związku z rekomendacjami zawartymi w decyzjach Rady UE o relokacji – polski ustawodawca takie środki wprowadzi.

Warto odnotować, że w raporcie z kontroli systemu pomocy społecznej dla uchodźców opublikowanym w listopadzie 2015 r. NIK wskazuje na potrzebę systematycznego monitorowania uchodźców w celu badania skuteczności ich integracji¹⁴². Ta rekomendacja wydaje się po-

¹³⁹ Art. 94 ust. 3 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej: „Rezygnacja przez cudzoziemca ze wskazanego miejsca zamieszkania w granicach danego województwa w okresie 12 miesięcy trwania indywidualnego programu oznacza rezygnację cudzoziemca z realizacji programu”. Dziennik Ustaw z 2015 r. poz. 163 z późn. zm., <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20040640593&type=3>.

¹⁴⁰ Zob. motyw (33) decyzji 2015/1523 i (39) decyzji 2015/1601.

¹⁴¹ „Zgodnie z ustawą o udzielaniu cudzoziemcom ochrony (art. 89 d – 89 o), przepisy prawa krajowego nie przewidują środków mających na celu monitorowanie działań osób relokowanych, które na terytorium Polski otrzymały ochronę międzynarodową”. Odpowiedź Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 4 marca 2016 r. na wniosek Fundacji Panoptykon o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptykon.org/DIP/EOG-U/Przychodz%C4%85ca%20-%20odpowiedzi%20na%20wnioski/MRPiP_odp.%20info.publ._relokacja_4.03.16.pdf.

¹⁴² Pomoc społeczna dla uchodźców. Informacja o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, nr ewid. 159/2015/P/14/049/KPS, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10216,vp,12539.pdf>, s. 48.

twierdząc, że obecnie powiatowe Centra Pomocy Rodzinie mają ograniczone możliwości w tym zakresie lub ostrożnie korzystają z dostępnych im form kontroli. Specjalista Pracy Socjalnej z Warszawskiego CPR w rozmowie nie zgodził się jednak z zaleceniami NIK. Jego zdaniem ustawodawca powinien przede wszystkim zadbać o skuteczne narzędzia integracji i możliwość ich indywidualnego dopasowania do potrzeb cudzoziemców. Pracownicy CPR kwestionują sens „ciągłego pisania raportów i ocen” i zasadność jeszcze ściślejszego kontrolowania procesu integracji. Jest to z założenia proces długi i złożony, co sprawia, że realna możliwość oceny skuteczności stosowanych metod (np. kursu j. polskiego) przed zakończeniem IPI (tj. upływem 12 miesięcy) jest ograniczona. Co więcej, potrzeba takiej ewaluacji stoi pod znakiem zapytania wobec tego, że CPR realnie nie dysponują inną ofertą (np. bardziej intensywnymi czy indywidualnymi kursami językowymi).

ii. Perspektywa zamknięcia zachodniej granicy

Perspektywa zamknięcia zachodniej granicy pojawiła się w rozmowach z organizacjami pomocowymi oraz przedstawicielami UdsC jako dość prawdopodobny scenariusz w przypadku napływu większej liczby uchodźców (w tym relokowanych z Włoch i Grecji). Polski rząd oficjalnie nie wypowiada się na ten temat. Natomiast podstawa prawna dla tymczasowego (na okres do 7 dni i tylko w przypadku wprowadzenia drugiego lub wyższego stopnia alarmowego) zamknięcia określonych przejść granicznych lub ograniczenia ruchu przez te przejścia pojawiła się w opublikowanym przez MSWiA projekcie ustawy o działaniach antyterrorystycznych¹⁴³.

Ten środek nadzoru może znaleźć zastosowanie szczególnie wobec relokowanych uchodźców (których polskie władze podejrzewają o chęć dalszej migracji – por. wypowiedź szefa MSZ, rozdział 3, punkt a, podpunkt iii) oraz cudzoziemców będących jeszcze w trakcie postępowania o udzielenie ochrony, którzy mimo to decydują się na dalszą podróż, np. do rodziny lub diaspory w innym kraju (por. punkt h powyżej).

j. Szczególne formy nadzoru realizowane przez służby

Służby powołane do walki z przestępczością i ochrony bezpieczeństwa państwa, szczególnie ABW, Agencja Wywiadu i SG, mają szerokie uprawnienia w sferze zbierania informacji o cudzoziemcach przebywających na terenie Polski lub wykorzystywania ich w charakterze źródeł osobowych (w celu rozpracowania zagrożeń poza granicami kraju). Te formy nadzoru mogą dotyczyć zarówno osób w trakcie postępowania o udzielenie ochrony, jak i tych, którym nadano już status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Na podstawie rozmów z organizacjami pomocowymi oraz analizy przepisów można jednak założyć, że w praktyce częściej są stosowane w stosunku do tej drugiej grupy (choćby dlatego, że w stosunku do osób oczekujących na decyzję organy państwa mają dalej idące uprawnienia i więcej możliwości nadzoru – np. umieszczenie w ośrodku strzeżonym).

Ponieważ nadzór realizowany w kontekście bezpieczeństwa publicznego i zwalczania przestępczości transgranicznej ma charakter niejawnny, nie posiadamy możliwości do zweryfikowania informacji na temat jego skali i celów (w szczególności, na ile dotyczy uchodźców przebywających w Polsce, a na

¹⁴³ Projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych, BIP MSWiA, <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2016/24018,Projekt-ustawy-o-dzialaniach-antyterrorystycznych.html>; por. art. 24: „Minister właściwy do spraw wewnętrznych może wydać decyzję o czasowym, nie dłuższym niż 7 dni, zamknięciu określonych przejść granicznych lub o ograniczeniu ruchu przez te przejścia, w przypadku wprowadzenia drugiego lub wyższego stopnia alarmowego (...). Decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności”.

ile służy np. rozpracowaniu grup przestępczych lub zagrożeń za granicą). W tym punkcie skrótowo opisujemy jedynie możliwości, jakie daje w tym zakresie obowiązujące prawo, lub praktyki, o których usłyszeliśmy w trakcie prowadzonych rozmów z organizacjami pomocowymi i samą KGSG.

i. Kontrola operacyjna

Opublikowany 21 kwietnia 2016 r. rządowy projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych¹⁴⁴ przewiduje drastyczne obniżenie standardu ochrony prywatności w stosunku do cudzoziemców. Rząd proponuje dopuszczenie kontroli operacyjnej cudzoziemców na podstawie samej decyzji szefa ABW – bez kontroli sądu (jak w przypadku obywateli). Ta propozycja nie ogranicza się do nagłych przypadków czy osób, które już znalazły się w kręgu podejrzenia. ABW zyskałaby zatem nieograniczone prawo podsłuchiwania każdej osoby z niepolskim paszportem. W praktyce ta zmiana może prowadzić do lawinowego wzrostu liczby zakładanych podsłuchów, w tym np. wszystkim osobom wnioskującym o ochronę międzynarodową czy już mieszkającym w Polsce uchodźcom.

Ponadto projekt przewiduje możliwość natychmiastowego wydalenia osoby, która nie posiada polskiego obywatelstwa, a która jest podejrzana o terroryzm. Będzie mógł o tym zdecydować minister właściwy do spraw wewnętrznych (na wniosek na ABW, KGP lub SKW), bez kontroli sądu. Przyznana możliwość odwołania się od tej decyzji – wobec natychmiastowego rygoru wykonalności – jest fikcyjna.

Niezależnie od proponowanych zmian prawnych przedstawiciel SG potwierdził, że KGSG rozważa zwiększony monitoring relokowanych uchodźców, w celu zarówno zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, jak i zapobiegania ich migracji do innych krajów UE. Szczegółowe założenia nie mogą zostać podane do publicznej wiadomości, można jednak zakładać, że taki monitoring opierałby się na kontroli operacyjnej lub dostępie do danych telekomunikacyjnych (na który w obecnym stanie prawnym nie jest potrzebna zgoda sądu).

ii. Wykorzystywanie danych biometrycznych w ramach działań antyterrorystycznych

Projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych¹⁴⁵ zakłada szerokie wykorzystanie danych biometrycznych cudzoziemców w ramach zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze terrorystycznym. Funkcjonariusze policji, ABW i SG mają być uprawnieni do pobierania obrazu linii papilarnych i utrwalania wizerunku twarzy cudzoziemców w każdym przypadku, jeśli istnieje:

- wątpliwość co do tożsamości osoby;
- podejrzenie nielegalnego przekroczenia granicy;
- wątpliwość co do deklarowanego celu pobytu na terytorium Polski;
- podejrzenie co do zamiaru nielegalnego przebywania na terytorium Polski;

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ Ibidem, art. 8.

- podejrzenie związku cudzoziemca ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym lub podejrzenie, że przebywał on na terytorium objętym działalnością grup terrorystycznych, ewentualnie uczestniczył w szkoleniu terrorystycznym.

Ze względu na bardzo szeroki zakres tych przesłanek uprawnienia ABW, policji i SG do pobierania i weryfikowania danych biometrycznych mogą stać się dodatkową formą kontroli, stosowaną szczególnie wobec osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, które przebywają poza ośrodkami strzeżonymi.

iii. (Dobrowolne) kontakty ze służbami

Niezależnie od stosowania kontroli operacyjnej lub pozyskiwania danych telekomunikacyjnych – które to czynności (przynajmniej w teorii) powinny pozostawać w związku z konkretnymi postępowaniami skierowanymi przeciwko inwigilowanym osobom – służby mogą pozyskiwać od cudzoziemców informacje na potrzeby innych postępowań. Może to przyjąć formę obowiązkowego przesłuchania w charakterze świadka albo dobrowolnej, regularnej współpracy.

Fundacja Ocalenie oraz Wolna Syria na podstawie rozmów ze swoimi klientami i pracownikami potwierdzają, że polskie służby – w szczególności ABW i AW – aktywnie próbują pozyskiwać od uchodźców i wnioskodawców przebywających w Polsce informacje, które mogą się okazać przydatne w zwalczaniu przestępczości transgranicznej lub rozpracowaniu zagrożeń terrorystycznych. Jest to pochodna wciąż niewielkiego doświadczenia polskich służb z analizą zjawisk, które mają miejsce lub źródło na Bliskim Wschodzie. Z perspektywy osób ubiegających się o ochronę międzynarodową takie nieformalne kontakty wiążą się jednak z ryzykiem nacisków na ujawnienie informacji, które mogą być przydatne z perspektywy służb, lub wręcz nawiązaniem stałej współpracy w zamian za faktyczną pomoc w uzyskaniu ochrony.

W ramach procedury relokacji funkcjonuje procedura tzw. debriefingu – w teorii dobrowolnej rozmowy, do której funkcjonariusze Fronteksu i Europolu zapraszają cudzoziemców, którzy trafili do hotspotu. Jej celem jest przede wszystkim zdobycie informacji potrzebnych do walki z transgraniczną przestępczością: szlaków i metod przemytu ludzi, osób i organizacji zaangażowanych w ten proceder, wykorzystywanych kryjówek etc. W praktyce dobrowolność tej procedury wydaje się wątpliwa, choćby ze względu na rażącą nierównowagę w pozycji obu stron. Według organizacji pomocowych wielu cudzoziemców może mieć przekonanie (lub wyobrażenie), że podjęcie takiej współpracy zwiększy ich szanse na uzyskanie ochrony międzynarodowej.

6. WPŁYW FORM NADZORU NA PRAWA I WOLNOŚCI OSÓB WNIOSKUJĄCYCH O OCHRONĘ MIĘDZYNARODOWĄ

Osoby poddane postępowaniu o udzielenie ochrony (również jego wariantowi przewidzianemu w przypadku relokacji) mają określone prawa. W szczególności decyzja o skorzystaniu z samej procedury – czyli z wnioskowania o przyznanie ochrony międzynarodowej lub możliwość relokacji – jest podejmowana przez cudzoziemca na zasadzie dobrowolności. W teorii w każdej chwili wnioskodawca może zrezygnować z kontynuowania rozpoczętej procedury, bez ponoszenia

negatywnych konsekwencji (np. obowiązku pokrycia kosztów). Takie przypadki faktycznie mają miejsce i w debacie publicznej są przywoływane jako poszlaki świadczące o nadużywaniu postępowania o udzielenie ochrony (zgodnie z upraszczającą i pomijającą możliwość faktycznej zmiany okoliczności logiką: skoro dana osoba zdecydowała się zawrócić do kraju pochodzenia, najwyraźniej nigdy się nie znalazła w sytuacji realnego zagrożenia).

Abstrahując od prób nadużywania postępowania o udzielenie ochrony, które niewątpliwie się zdarzają, nie ulega wątpliwości, że do Polski trafiają osoby potrzebujące ochrony międzynarodowej. Sytuacja prawna i życiowa tych osób bywa na tyle skomplikowana, że w praktyce przejście postępowania o udzielenie ochrony i uzyskanie pozytywnej decyzji może być jedynym sposobem uniknięcia dalszej niebezpiecznej podróży przez Europę lub prześladowania w kraju pochodzenia. W tym właśnie kontekście – ograniczonej lub wręcz nieistniejącej swobody wyboru – należy oceniać wpływ form nadzoru, które są stosowane w ramach postępowania o udzielenie ochrony, na prawa i wolności poddanych jej osób.

W tym rozdziale opisujemy problemy, które zidentyfikowaliśmy w toku prowadzonego badania lub które już wcześniej zostały zidentyfikowane przez organizacje pomocowe, ale nadal nie zostały systemowo rozwiązane.

a. Skutki przedstawiania uchodźców jako zagrożenia w debacie politycznej

Narracja budowana przez przedstawicieli rządu, parlamentu i niektórych partii politycznych (por. rozdział 3, punkt a, podpunkt iii) powoduje, że w debacie publicznej tworzy się związek przyczynowo-skutkowy między napływem uchodźców a zagrożeniem terrorystycznym. O ile nie można wykluczyć, że w napływającej grupie cudzoziemców będą znajdować się osoby stwarzające rzeczywiste niebezpieczeństwo, to jednak ostatnie zamachy terrorystyczne nie miały bezpośredniego związku z kryzysem migracyjnym. Wedle informacji przekazywanych przez media były one organizowane przez osoby mające obywatelstwo państw UE i pozostawały w związku z uczestnictwem państw europejskich w wojnie w Syrii.

Przywołana narracja ma realny wpływ na politykę państwa i praktykę działania władz (np. opóźnianie relokacji, zaostrenie procedur bezpieczeństwa), jak również potęguje nastroje antyimigranckie w społeczeństwie i daje przyzwolenie na akty agresji (patrz punkt i poniżej). Aktualna polityka polskich władz opiera się na odwróceniu priorytetów w polityce uchodźczej, która powinna być skupiona na właściwej weryfikacji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i zapewnieniu im schronienia, a nie „zabezpieczeniu granic”. Taka polityka narusza również zasadę solidarności z innymi państwami UE zmagającymi się z kryzysem migracyjnym.

Rekomendacje:

Polskie władze w wypowiedziach publicznych oraz kreowanej polityce powinny opierać się na rzetelnych informacjach i stymulować merytoryczną debatę na temat kryzysu migracyjnego zamiast podsycać irracjonalny strach przed cudzoziemcami. Ponadto władze polskie powinny bez dalszej zwłoki przystąpić do realizacji swoich zobowiązań w zakresie relokacji cudzoziemców i zapewnić im ochronę przed wojną i prześladowaniami.

b. Ograniczenia w dopuszczeniu do możliwości ubiegania się o ochronę międzynarodową na granicy

Nie każda osoba, która na granicy wymówi słowo „azyl” lub „status uchodźcy”, jest automatycznie przepuszczana i ma możliwość złożenia wniosku (ta forma nadzoru została szczegółowo opisana w rozdziale 5, punkt a, podpunkt ii). Przedstawiciele KGSG podkreślają, że algorytm postępowania (zatwierdzony przez zastępcę Komendanta Głównego SG) wprowadzono w celu wyeliminowania przypadków nadużyć procedury (sytuacji, w których do złożenia wniosku o ochronę byli dopuszczani cudzoziemcy, którzy wypowiedzieli słowo „azyl”, ale w dalszej wypowiedzi potwierdzali, że jadą w odwiedziny lub w poszukiwaniu pracy).

Stosowany przez SG algorytm wskazuje, w jaki sposób podczas przeprowadzania kontroli granicznej wychwycić informacje sugerujące, że cudzoziemiec może poszukiwać ochrony międzynarodowej. Zdaniem KGSG z jednej strony eliminuje on nadużycia procedury, z drugiej zaś – pomaga dotrzeć do cudzoziemców, którzy z uwagi na traumatyczne przeżycia w czasie kontroli granicznej nie są w stanie nawet wypowiedzieć słowa „azyl”. Przedstawiciele KGSG podkreślają, że automatyzm w przyjmowaniu wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej od każdego (w tym od cudzoziemców używających słowa „azyl” jako słowa-klucza) powodował nadużycia w postaci traktowania przez 90% osób tej procedury jako regularnego sposobu na wjazd na obszar Schengen i przedostania się np. do Niemiec (czego przejawem było niestawianie się w ośrodku recepcyjnym oraz unikanie dalszej procedury prowadzonej przez UdsC). Przedstawiciele KGSG powołują się również na konieczność wczesnej identyfikacji prób nadużycia postępowania o udzielenie ochrony wobec zwiększonej presji migracyjnej.

O ile trudno odmówić logiki temu postępowaniu, o tyle faktem jest, iż w obecnym stanie prawnym jakiegokolwiek działania SG ograniczające faktyczną możliwość złożenia wniosku o ochronę międzynarodową nie mają podstaw prawnych.

Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być wprowadzenie w polskim prawie tzw. procedury granicznej, która daje funkcjonariuszom SG (już na granicy) prawo wstępnej weryfikacji podstawowych przesłanek dopuszczenia do pełnej procedury, a samemu cudzoziemcowi – dostęp do pomocy prawnej i środków odwoławczych. W praktyce oznaczałoby to jednak konieczność zatrzymywania wszystkich cudzoziemców na granicy na okres pozwalający na wstępną weryfikację ich wniosków (np. kilku dni). Przedstawiciele KGSG podkreślają, że procedury graniczne zostały wdrożone w wielu państwach członkowskich i na forach eksperckich UE oraz przez zagraniczne organizacje pozarządowe oceniane są bardzo dobrze (przede wszystkim w kontekście eliminowania nadużyć proceduralnych). Jednocześnie zastrzegają również, że nawet wprowadzenie takiej procedury nie spowoduje automatyzmu w przyjmowaniu wniosków od osób, które powołują się na hasło „azyl” (jeśli w kolejnych zdaniach potwierdzą one, że tak naprawdę nie szukają ochrony międzynarodowej).

Organizacje pomocowe w większości krytykują pomysł wprowadzenia procedury granicznej. Zdaniem Fundacji Ocalenie samo pełnienie przez SG roli pośrednika między wnioskodawcami a UdsC nie jest dobrym rozwiązaniem. W ocenie tej organizacji funkcjonariusze SG nie są odpowiednio przygotowani do tej roli, ponieważ ich podstawowym zadaniem jest ochrona granic i zwalczanie przestępczości, a nie udzielanie pomocy uchodźcom. Przedstawiciele KGSG polemizują z tym argumentem, zwracając uwagę na organizowane szkolenia, jak również na to, że SG samodzielnie prowadzi postępowania w sprawie ochrony humanitarnej i zgody na pobyt tolerowany. Niemniej jednak wydaje się, że z perspektywy samych uchodźców konieczność

zaufania i powierzenia swojego losu człowiekowi w mundurze może być obiektywnie trudna, szczególnie w przypadku osób strauumatyzowanych wcześniejszymi doświadczeniami z podobnie wyglądającymi funkcjonariuszami w kraju, z którego uciekają lub przez który udało im się prze dostać.

W ramach projektu „Nadchodzą! Jak ich przywitamy?” problemy i rekomendacje związane z ograniczeniami w dopuszczeniu do możliwości ubiegania się o ochronę międzynarodową na granicy szczegółowo opisuje SIP w raporcie z przeprowadzonych badań.

c. Niedostateczna identyfikacja osób o szczególnych potrzebach, w tym ofiar przemocy

W toku postępowania o udzielenie ochrony SG i UdsC mają prawo do pozyskiwania bardzo szerokiego katalogu danych na temat wnioskodawców, w tym danych wrażliwych, takich jak dokładny rysopis, rasa lub pochodzenie etniczne, przekonania polityczne i religijne, przynależność wyznaniowa, partyjna, związkowa, stan zdrowia, informacje o życiu seksualnym czy informacje o karalności etc. (por. rozdział 5, punkt e). Zgodnie z ogólnymi zasadami ochrony danych osobowych i standardami ochrony praw człowieka dane – szczególnie wrażliwe – nie powinny być zbierane, jeśli wynikające z nich fakty nie stanowią uzasadnienia wniosku o objęcie ochroną i nie są niezbędne do oceny przesłanek wynikających z ustawy o ochronie. Jeśli jednak w trakcie postępowania o udzielenie ochrony zostały zebrane dane świadczące o szczególnych potrzebach wnioskodawców, organy zaangażowane w to postępowanie powinny działać w oparciu o tę wiedzę.

Z doświadczeń organizacji pomocowych wynika jednak, że sam fakt pozyskania danych wrażliwych przez funkcjonariuszy SG lub urzędników UdsC nie zawsze przekłada się na skuteczną identyfikację osób o szczególnych potrzebach, w szczególności ofiar przemocy, w stosunku do których ustawa o ochronie przewiduje odrębne zasady postępowania (np. sposób przygotowania i prowadzenia przesłuchania, brak możliwości umieszczenia w ośrodku strzeżonym). Ten problem wydaje się mieć źródło z jednej strony w niedoskonałej procedurze identyfikacji osób o szczególnych potrzebach, z drugiej – w niewystarczającym kojarzeniu lub nie dość rozwiniętej wymianie informacji pomiędzy różnymi podmiotami zaangażowanymi w postępowanie o udzielenie ochrony.

Najślabszym ogniwem istniejącej procedury identyfikacji jest moment składania wniosku na ręce funkcjonariusza SG. Mimo szkoleń, którym pod tym kątem poddawani są funkcjonariusze SG, dla samej ofiary opowiedzenie traumatycznej historii funkcjonariuszowi w mundurze, zaraz po przekroczeniu granicy nieznanego państwa, nierzadko bywa bardzo trudne. Sytuacja niepewności i ograniczonego zaufania, a czasem nawet psychologicznej presji, jaka wiąże się ze składaniem wniosku o ochronę międzynarodową, może powodować świadome lub podświadome blokady w komunikacji, które z kolei przekładają się na problem z wczesnym zidentyfikowaniem ofiar przemocy.

W efekcie wnioskodawca, który doświadczył przemocy, na kolejnych etapach postępowania o udzielenie ochrony nie zawsze jest traktowany zgodnie ze standardami, jakie w tego typu przypadkach przewiduje ustawa o ochronie. W szczególności zdarza się (choć niewątpliwie coraz rzadziej), że ofiary przemocy nadal trafiają do ośrodków strzeżonych. Cudzoziemcy przebywający w ośrodkach strzeżonych są diagnozowani przez specjalistów, co pozwala na zidentyfikowanie ofiar przemocy, ale wymaga czasu, który jednocześnie jest czasem pozbawienia wolności.

Przykładem ilustrującym ten problem jest sprawa Dagmary Bilalovej, która nie została rozpoznana jako ofiara przemocy i trafiła do ośrodka strzeżonego, co bardzo negatywnie odbiło się na jej stanie psychofizycznym. Sprawa obecnie toczy się przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, który zakomunikował skargę dotyczącą bezzasadnego pozbawienia wolności polskiemu rządowi. Równocześnie rozpatrywana jest skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotycząca niedostatecznej identyfikacji ofiar przemocy przez UdsC.

Kolejną konsekwencją niedostatecznej identyfikacji osób o szczególnych potrzebach, w tym ofiar przemocy, jest brak możliwości odpowiedniego przygotowania przesłuchania i uwzględniania tych potrzeb w trakcie rozmowy. Taki kontekst może mieć zasadnicze znaczenie dla oceny odpowiedzi, jakich wnioskodawca udziela na standardowo zadawane pytania o negatywne (potencjalnie traumatyzujące) doświadczenia w kraju pochodzenia oraz ewentualne pytania zmierzające do zweryfikowania deklarowanego pochodzenia (np. o topografię – por. rozdział 5, punkt b).

Zdaniem psychologów osoba po traumatycznym przeżyciu może nie pamiętać towarzyszących temu zdarzeniu okoliczności, jak również może mieć poważne trudności w odtworzeniu topografii miejsc z przeszłości (nawet niezwiązanych bezpośrednio z traumatycznym zdarzeniem). Co więcej, mózg (poza świadomością osoby, której to dotyczy) wypełnia luki w pamięci informacjami, które pochodzą z innych źródeł (np. mediów, opowieści innych osób). W efekcie działania tego mechanizmu historia osoby po przeżyciu traumy może brzmieć niewiarygodnie. Jeśli urzędnik prowadzący przesłuchanie nie ma pełnej informacji o stanie psychicznym wnioskodawcy, te czynniki mogą mieć negatywny wpływ na wydaną decyzję.

W przypadku zaobserwowania u cudzoziemca zachowania, które może wskazywać na to, że jest to osoba wymagająca identyfikacji z uwagi na szczególne potrzeby, urzędnik prowadzący przesłuchanie powinien je przerwać i zlecić przeprowadzenie badania w celu potwierdzenia tych podejrzeń. Przesłuchanie może być podjęte na nowo dopiero w obecności i za zgodą psychologa. Jest jednak zrozumiałe, że w braku wcześniejszej dokumentacji urzędnik niebędący psychologiem może najzwyczajniej nie rozpoznać, że ma do czynienia z osobą po przeżyciu traumy lub cierpiącą na PTSD (nie ma stałego i prostego do zidentyfikowania zestawu objawów).

W tym kontekście nie budzi wątpliwości potrzeba poddawania wnioskodawców badaniu lekarskiemu lub psychologicznemu w ramach procedury identyfikacji osób o szczególnych potrzebach (por. rozdział 5, punkt e). Takiej oceny nie mogą dokonywać sami urzędnicy. Stosowane procedury powinny jednak uwzględniać specyfikę kręgu kulturowego, z którego pochodzi cudzoziemiec, oraz dawać jak najszersze możliwości wyboru (w szczególności wyboru konkretnego psychologa). W przypadku gdy wiedza na temat przeżytych doświadczeń może być pozyskana z innego źródła (np. zeznań samego wnioskodawcy lub jego bliskich), badanie nie powinno być warunkiem koniecznym samej identyfikacji.

Wprowadzenie szczelnej i sprawnej procedury identyfikacji ofiar przemocy wydaje się jeszcze pilniejsze w kontekście spodziewanego napływu wnioskodawców pochodzących z Bliskiego Wschodu. Na bazie dotychczasowych doświadczeń organizacje pomocowe twierdzą, że – ze względu na brutalny charakter konfliktu – niemal wszyscy Syryjczycy i Irakijczycy mają za sobą traumatyczne przejścia. Ponadto większość uchodźców z tego kierunku podróżuje bez ważnych dokumentów, co samo w sobie zwiększa ich szanse na bycie zatrzymanym w ośrodku strzeżonym.

Przedstawiciele KGSG potwierdzają, że zidentyfikowanie cudzoziemca jako ofiary przemocy jest zawsze brane pod uwagę przy składaniu wniosku o zastosowanie detencji. Jednak według przedstawicieli KGSG w przypadku wnioskodawców o nieustalonej tożsamości (będących jedno-

częście ofiarami przemocy) pojawia się trudny dylemat: odstąpienie od detencji (nawet na 48 godzin) zmniejsza szansę na skuteczne przeprowadzenie procedury identyfikacji, a tym samym udzielenie takiej osobie ochrony międzynarodowej.

Rekomendacje:

- W ramach wdrożonej procedury identyfikacji osób o szczególnych potrzebach¹⁴⁶ SG powinna dołożyć wszelkich starań, by cudzoziemcy, których stan psychofizyczny uzasadnia domniemanie, że byli poddani przemocy, w ogóle nie trafiali do ośrodków strzeżonych.
- Pomiędzy UdsC, SG i podmiotami świadczącymi usługi medyczne lub pomoc psychologiczną powinna zostać usprawniona procedura przekazywania informacji o osobach o szczególnych potrzebach (tak by nie powielać wywiadów i procedur medycznych oraz by ułatwić wczesne postawienie właściwej diagnozy), przy jednoczesnym poszanowaniu godności i prywatności tych osób. Na przykład: UdsC powinien przekazywać personelowi medycznemu ośrodków dla cudzoziemców listy nowo zakwaterowanych osób, tak by ułatwić wczesny kontakt psychologa i wdrożenie ew. programu wsparcia, przygotowującego strauumatyzowane osoby do udziału w przesłuchaniu.

d. Naruszenia godności i prywatności w związku z procedurami bezpieczeństwa w ośrodkach strzeżonych

Pobyt w ośrodku strzeżonym ze względu na realizowane cele musi wiązać się z ograniczeniem wolności osobistej (w szczególności swobody poruszania się) cudzoziemców i wyższym poziomem kontroli. Instytucje te nie powinny mieć jednak charakteru represyjnego. Dlatego we wnioskach z przeprowadzonego monitoringu ośrodków zamkniętych¹⁴⁷ HFPC i SIP zwracały uwagę na nadmierne (tj. nieuzasadnione celami, jakie mają realizować ośrodki strzeżone) środki bezpieczeństwa, które mogą naruszać podstawowe prawa cudzoziemców. Zastrzeżenia organizacji pozarządowych wzbudziły w szczególności:

- korzystanie z samochodów do konwojowania cudzoziemców, które przypominają „więźniarki”;
- przeszukania i kontrole osobiste po powrocie z konwojowanego wyjazdu poza teren ośrodka;
- cotygodniowe, rutynowe kontrole pomieszczeń.

Rekomendacje:

- Przewożenie cudzoziemców w samochodach do konwojowania, które przypominają „więźniarki”, powinno być stosowane tylko w uzasadnionych przypadkach. Należy wyraźnie zakazać przewożenia w zamkniętej części pojazdu osób strauumatyzowanych.
- Należy ujednolicić zasady przeprowadzenia kontroli pomieszczeń – odejść od stosowanej w części ośrodków cotygodniowej, rutynowej kontroli, a wprowadzić zasadę ich przeprowadzania tylko w uzasadnionych przypadkach.

¹⁴⁶ Zasady postępowania Straży Granicznej..., op. cit.

¹⁴⁷ *Wciąż za kratami...*, op. cit.

e. Rzetelność opinii i informacji mających wpływ na rozstrzygnięcia w postępowaniu o udzielenie ochrony

Decyzja o udzieleniu lub odmowie ochrony międzynarodowej jest oparta na ustaleniu faktów, które mają znaczenie z perspektywy przesłanek ustawowych (w szczególności ryzyka prześladowania w kraju pochodzenia, jak również ewentualnych okoliczności, które stanowią zagrożenie z perspektywy kraju przyjmującego cudzoziemca). Tym samym dla wyniku postępowania kluczowe znaczenie ma rzetelne ustalenie okoliczności dotyczących wnioskodawcy, które nierzadko opiera się opiniach i informacjach przedstawianych przez biegłych lub służby specjalne. Doświadczenia organizacji pomocowych oraz organizacji międzynarodowych (UNHCR) pokazują, że istnieje problem arbitralności opinii i informacji przedstawianych w toku postępowania o udzielenie ochrony.

i. Informacje dotyczące zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa państwa

Policja, SG i ABW, przygotowując dla Szefa UdsC informację o powodach, by sądzić, że wnioskodawca zagraża bezpieczeństwu narodowemu lub porządkowi publicznemu, mogą korzystać z niejawnych źródeł informacji, a sama opinia (ze zrozumiałych względów) nie jest udostępniana ani wnioskodawcy, ani jego pełnomocnikowi. Nie można zatem wykluczyć, że przekazywane Szefowi UdsC informacje nie są oparte na zweryfikowanych faktach, a jedynie na poszlakach lub trudnych do potwierdzenia informacjach z zagranicznych baz danych. Szczególnie w kontekście niesprzyjającego uchodźcom klimatu politycznego oraz przeświadczenia decydentów o rosnącym zagrożeniu terrorystycznym należy zakładać, że na etapie takiej weryfikacji każde zastrzeżenie czy wątpliwość (nawet trudna do potwierdzenia) będzie przez służby traktowana jako wystarczający powód, by przedstawić Szefowi UdsC krytyczną informację na temat wnioskodawcy.

W standardowym postępowaniu o udzielenie ochrony ryzyko, że (niekoniecznie rzetelna) informacja przedstawiona przez służby zaważy na ostatecznej decyzji jest ograniczone ze względu na to, że UdsC nie jest taką informacją (de facto opinią) związany. Szef UdsC może samodzielnie ocenić, czy przedstawione okoliczności dają powody, by sądzić, że wnioskodawca zagraża bezpieczeństwu narodowemu lub porządkowi publicznemu. Podobnie jest w postępowaniu odwoławczym od decyzji UdsC: Rada do spraw Uchodźców może samodzielnie ocenić, na ile treść informacji uzyskanej od służb daje podstawy do wydania negatywnej decyzji, i ma prawo ją zakwestionować. Ani Szef UdsC, ani członkowie Rady nie mają jednak możliwości zweryfikowania czy zakwestionowania samych ustaleń służb; mogą tylko nie zgodzić się z sugerowanymi wnioskami.

Inną istotną konsekwencją uznania, że dany cudzoziemiec stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, jest możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji lub postanowienia wydanego w ramach postępowania o udzielenie lub cofnięcie ochrony międzynarodowej. Jeśli zatem zostanie wydana decyzja o odmowie udzielenia ochrony w oparciu o tę przesłankę, cudzoziemiec nie będzie miał możliwości poznania rzeczywistych przyczyn wydania decyzji, co w znaczący sposób ograniczy jego prawo do odwołania się i prawo do sądu. To kolejny powód, dla którego UdsC powinien bardzo rzetelnie weryfikować opinie przekazywane przez służby.

Ryzyko, że (niekoniecznie rzetelna) informacja o tym, iż dany cudzoziemiec stwarza zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa państwa, zaważy na ostatecznej decyzji, jest natomiast

bardzo wysokie w procedurze relokacji. Po pierwsze: najprawdopodobniej (zgodnie z proponowaną nowelizacją ustawy o ochronie) taka informacja – nawet pochodząca od jednego tylko z konsultowanych organów – będzie wiążąca dla Szefa UdsC (por. rozdział 5, punkt f, podpunkt ii). Po drugie: procedura relokacji nie przewiduje żadnej możliwości odwołania się w przypadku niewyrażenia przez Szefa UdsC zgody (ta czynność nie ma nawet formy decyzji administracyjnej).

W pierwszym raporcie z postępów w relokacji Komisja Europejska zwraca uwagę na to, że niektóre państwa członkowskie odrzucają wnioski o relokację właśnie w oparciu o „ogólnie przywołane względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego”, bez podawania konkretnego uzasadnienia. Zdaniem Komisji praktyka nieuzasadniania w rzetelny sposób odrzuconych wniosków o relokację jest niezgodna z decyzjami Rady UE o relokacji oraz sprzeczna z duchem „lojalnej współpracy”.

Z perspektywy uchodźcy samo odrzucenie wniosku o relokację do Polski nie wyczerpuje możliwych konsekwencji negatywnej weryfikacji. W duchu decyzji Rady UE o relokacji¹⁴⁸ Szef UdsC powinien poinformować o swoich „uzasadnionych powodach, by sądzić, że wnioskodawca zagraża bezpieczeństwu narodowemu lub porządkowi publicznemu” pozostałe państwa członkowskie. W praktyce wydanie krytycznej opinii przez tylko jedną (!) z polskich służb może zatem zadziałać jak wilczy bilet, stygmatyzując cudzoziemca i pozbawiając go szans na uzyskanie ochrony w innych państwach UE.

Przepisy nie precyzują, co się dzieje z cudzoziemcem, któremu odmówiono zgody na relokację ze względu na zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Wydaje się jednak, że w takiej sytuacji może zostać wydana decyzja o odmowie udzielenia ochrony międzynarodowej przez Grecję/Włochy, a następnie decyzja o zobowiązaniu do powrotu, w oparciu o dyrektywę 115/2008. Jednocześnie nie jest jasne, dokąd powinien zostać deportowany taki cudzoziemiec, skoro – ze względu na obiektywne zagrożenie – nie jest możliwy jego powrót do kraju pochodzenia, np. Syrii.

Rekomendacje:

- Szef UdsC i Rada do spraw Uchodźców powinni zawsze dokonywać własnej, krytycznej oceny faktów przywołanych w informacji przekazanej przez policję, SG lub ABW.
- Szef UdsC również w procedurze relokacji nie powinien być związany opiniami przekazywanymi przez służby.
- Należy rozważyć rozwiązania proceduralne dające cudzoziemcowi możliwość podważenia merytorycznych podstaw decyzji podjętej w oparciu o negatywną opinię służb, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa informacji niejawnych.

ii. Ocena wieku w przypadku wnioskodawcy podającego się za małoletniego

Metody dotyczące ustalania wieku cudzoziemca budzą kontrowersje m.in. ze względu na wątpliwości co do dokładności pomiaru. Z praktyki HFPC, która wielokrotnie zajmowała się tym problemem, wynika, że nawet w ramach tej samej sprawy zdarzały się różne ustalenia, dokony-

¹⁴⁸ Zob. motyw 32 decyzji Rady (UE) nr 2015/1601.

wane niezależnie przez SG i UdsC (przy czym jedno opiera się na wynikach badań medycznych, inne – na przedstawionych dokumentach).

Prawidłowe ustalenie wieku na samym początku postępowania o udzielenie ochrony ma bardzo istotne znaczenie dla dalszego jego przebiegu, w tym tak podstawowej kwestii, jak możliwość wprowadzenia danych wnioskodawcy (obrazu linii papilarnych) do systemu Eurodac – ta czynność nie powinna być dokonywana wobec osoby, która nie ukończyła 14 lat.

Z perspektywy osoby, której dotyczy postępowanie, podstawowym problemem jest zatem brak możliwości podważenia ustalenia wieku w trakcie postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej. W obecnym stanie prawnym, w sytuacji gdy organ prowadzący postępowania uzna, że wnioskodawca jest pełnoletni, dalsze czynności w postępowaniu są prowadzone jak wobec osoby pełnoletniej. Ustalenie takie można podważać jedynie w odwołaniu od decyzji organu I instancji lub w skardze do sądu administracyjnego.

Rekomendacja:

W przypadku wątpliwości w tym zakresie SG powinna wydawać osobne postanowienie w sprawie określenia wieku wnioskodawcy, które następnie powinno podlegać możliwości zaskarżenia (w takiej sytuacji postępowanie główne dotyczące udzielenia ochrony międzynarodowej powinno zostać zawieszone). Dopiero ostateczne ustalenie wieku wnioskodawcy – w ramach takiego postępowania wpadkowego – powinno być warunkiem prowadzenia właściwego postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej.

f. Ryzyka związane z przekazywaniem danych wnioskodawców do krajów pochodzenia

Praktyka (potwierdzona w rozmowach z przedstawicielami UdsC i KGSG) przekazywania placówkom dyplomatycznym kraju pochodzenia danych cudzoziemca ubiegającego się o ochronę międzynarodową w celu zweryfikowania tożsamości budzi zastrzeżenia organizacji pozarządowych¹⁴⁹. Nawet jeśli strona polska nie przekazuje żadnych informacji o postępowaniu o udzielenie ochrony (o czym niezmiennie zapewnia KGSG¹⁵⁰), władze kraju pochodzenia mogą domyśleć się powodów pobytu cudzoziemca w Polsce – zwłaszcza jeśli dana osoba wcześniej była przez nie prześladowana lub jest poszukiwana. W tym kontekście przekazanie informacji o pobycie w Polsce może stwarzać zagrożenie zarówno dla samego cudzoziemca, jak i dla jego rodziny, która pozostała w kraju pochodzenia. Teoretycznie wywiad konsularny jest prowadzony za zgodą samego wnioskodawcy, jednak w praktyce niewyrażenie takiej zgody może być potraktowane jako brak współpracy i zaważyć negatywnie na całym postępowaniu, mimo że niechęć do kontaktu z placówkami dyplomatycznymi kraju pochodzenia może wynikać z uzasadnionej obawy przed prześladowaniem.

Z analizy kilku spraw prowadzonych przez HFPC wynika, że w ramach kontaktu z ambasadami w sprawach osób ubiegających się w Polsce o ochronę międzynarodową (które nie posiadały dokumentów) funkcjonariusze SG pytali również o gotowość wystawienia przez ambasadę

¹⁴⁹ Więcej: *W poszukiwaniu ochrony...*, op. cit.

¹⁵⁰ Raport polityczny, Rok: 2011, Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce, czerwiec 2012 r., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2011/20b.poland_annual_policy_report_2011_final_pl_version_october2012_pl.pdf.

zastępczego dokumentu podróży. W swoich działaniach SG nie powinna antycypować negatywnej decyzji Szefa UdSC co do zasadności złożonego wniosku o ochronę i nie podejmować (w czasie trwania postępowania) czynności przygotowujących powrót cudzoziemca do kraju pochodzenia. Przedstawiciele KGSG zastrzegają, że w trakcie pierwszego postępowania o udzielenie ochrony SG takich czynności nie podejmuje i nie przeprowadza w tym celu wywiadu konsularnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że jego podstawowym celem jest właśnie potwierdzenie tożsamości na potrzeby wydania dokumentu niezbędnego do powrotu, a nie jej uwiarygodnienie na potrzeby postępowania o udzielenie ochrony.

Organizacje pozarządowe, UdsC oraz konsultowani członkowie Rady do spraw Uchodźców w rozmowach podnoszą, że kontakt z placówką dyplomatyczną kraju pochodzenia cudzoziemca nie jest niezbędny do ustalenia podstawowej okoliczności decydującej o możliwości przyznania ochrony międzynarodowej, czyli pochodzenia wnioskodawcy. Oczywiście, z wyjątkiem sytuacji, w których wnioskodawcy powołują się na indywidualne przesłanki – wówczas tożsamość cudzoziemca w zakresie jego imienia, daty i miejsca urodzenia jest niezbędna. Polskie organy dysponują alternatywnymi metodami, w tym możliwością skontaktowania się z polskim konsulem w kraju pochodzenia cudzoziemca (por. metody opisane w rozdziale 5, punkt b).

Jednak, jak podkreślają przedstawiciele KGSG, nieprzeprowadzenie wywiadu konsularnego i niepotwierdzenie tożsamości w przypadku cudzoziemca nieposiadającego dokumentów może w praktyce odciąć mu drogę do uzyskania ochrony międzynarodowej (ze względu na brak możliwości potwierdzenia tożsamości), a zatem zadziałać na niekorzyść wnioskodawcy.

Rekomendacje:

- W ramach postępowania w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej polskie władze co do zasady nie powinny kontaktować się z placówkami dyplomatycznymi kraju pochodzenia wnioskodawcy (ani z innymi podmiotami, które mogą dopuścić się prześladowań w stosunku do niego lub jego bliskich). Ta zasada powinna obowiązywać przynajmniej w pierwszym postępowaniu w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej, kiedy to ryzyko, że wystąpi potrzeba wydania dokumentu podróży niezbędnego do powrotu, jest niskie.
- Dopuszczalnym wyjątkiem od tej zasady jest przeprowadzenie wywiadu konsularnego na wniosek (nie tylko za zgodą) osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową.
- W celu uwiarygodnienia pochodzenia z danego obszaru geograficznego SG powinna wykorzystywać alternatywne metody (np. test językowy lub wywiad z polskim konsulem w kraju pochodzenia).

g. Konsekwencje błędów w bazach danych

i. Opóźnienia lub błędy w aktualizacji systemu Pobyt v.2

Z doświadczeń organizacji pomocowych wynika, że dane wprowadzone do systemu Pobyt v.2 nie zawsze pokrywają się z (aktualnym) stanem rzeczywistym. Ponieważ dla wszystkich organów zaangażowanych w postępowanie o udzielenie ochrony system Pobyt v.2 jest podstawowym źródłem informacji na potrzeby realizowanych czynności, takie rozbieżności mogą powodować

poważne komplikacje i prowadzić do naruszenia praw uchodźców – włącznie z bezpodstawnym ograniczeniem wolności osobistej i nietykalności cielesnej czy deportacją.

W jednej ze spraw prowadzonych przez HFPC cudzoziemka, która złożyła odwołanie od negatywnej decyzji w sprawie nadania statusu uchodźcy, została zatrzymana i umieszczona w ośrodku strzeżonym (w oparciu o stwierdzenie, że przebywa w Polsce nielegalnie). Po zbadaniu okoliczności sprawy okazało się, że informacja o złożeniu przez tę osobę odwołania od decyzji negatywnej nie została wpisana do systemu Pobyt v.2. W efekcie cudzoziemka spędziła w ośrodku strzeżonym ok. 5 miesięcy bez podstawy prawnej. Sprawa została zakomunikowana polskiemu rządowi przez ETPC¹⁵¹, a następnie została załatwiona poprzez ugodę¹⁵².

W raporcie *W poszukiwaniu ochrony*¹⁵³ HFPC opisuje dwa kolejne przypadki ilustrujące możliwe skutki nieaktualnych wpisów w systemie Pobyt v.2.

W 2014 r. jeden z cudzoziemców przebywających w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców został przesłuchany przez przedstawicieli swojego kraju pochodzenia (prawdopodobnie wietnamskich służb bezpieczeństwa) w ramach próby potwierdzenia tożsamości, pomimo że złożył wniosek o nadanie statusu uchodźcy. KGSG zapewnia jednocześnie, że nie kieruje na takie przesłuchania cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Powodem zaistnienia tej sytuacji było błędne odczytanie informacji lub nieaktualne dane w systemie Pobyt v.2 (zgodnie z wyjaśnieniami KGSG z systemu nie wynikało, że cudzoziemiec złożył wniosek o nadanie statusu uchodźcy).

W innej sprawie prowadzonej przez HFPC cudzoziemiec złożył odwołanie od negatywnej decyzji w sprawie nadania statusu uchodźcy 24 lipca 2012 r. Zostało ono odnotowane w systemie Pobyt v.2 dopiero 30 lipca. Następnie – pomimo toczącego się postępowania o udzielenie ochrony – 7 sierpnia 2012 r. cudzoziemiec został przekazany do Grecji w ramach readmisji. KGSG w przekazanych HFPC wyjaśnieniach podniósł, 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.

Rekomendacja:

Ze względu na fundamentalne znaczenie aktualności danych przetwarzanych w systemie Pobyt v.2 dla przebiegu postępowania o udzielenie ochrony wszystkie organy korzystające z systemu powinny zweryfikować i usprawnić swoje wewnętrzne procedury, tak by podejmowane przez nie decyzje lub otrzymywane wnioski były odnotowywane w bazie tego samego dnia.

ii. Bezpodstawne wpisy w SIS II

Z doświadczeń HFPC wynika, że w systemie SIS II zdarzają się wpisy o zakazie wjazdu na terytorium Polski i państw obszaru Schengen, zamieszczone na skutek decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydanych z naruszeniem prawa. W takich przypadkach sam wpis do systemu SIS II również należy uznać za bezpodstawny.

¹⁵¹ D. Dzhabrailova przeciwko Polsce – komunikacja skargi, 78244/11, 15 grudnia 2011, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-126715>.

¹⁵² D. Dzhabrailova przeciwko Polsce – decyzja w sprawie skargi, 78244/11, 9 września 2014, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-146986>.

¹⁵³ *W poszukiwaniu ochrony...*, op. cit.

Odnotowane przez HFPC przypadki są związane z luką w prawie krajowym, która istniała do 13 listopada 2015 r. (kiedy to weszła w życie nowelizacja ustawy o ochronie, zmieniająca również ustawę o cudzoziemcach¹⁵⁴), polegająca na tym, że SG nie miała podstawy do wydawania tzw. decyzji dublińskiej (decyzji o przekazaniu do innego państwa członkowskiego na podstawie rozporządzenia Dublin III) w stosunku do cudzoziemców, którzy nie złożyli w Polsce wniosku o ochronę i przebywali na terytorium kraju nielegalnie. W takich przypadkach SG wobec braku odpowiedniej podstawy prawnej wydawała decyzje o zobowiązaniu do powrotu, zastrzegając w samym tylko uzasadnieniu, że decyzja jest oparta o przesłanki dublińskie.

Ponieważ elementem decyzji o zobowiązaniu do powrotu jest zakaz ponownego wjazdu na terytorium Polski i państw obszaru Schengen, automatycznym skutkiem ich wydawania były – w istocie bezpodstawne – wpisy w systemie SIS II.

W efekcie cudzoziemcy odsyłani do innych krajów UE w ramach realizacji rozporządzenia Dublin III byli formalnie uznawani za osoby niepożądane na terytorium Schengen. Taki wpis może okazać się problematyczny zarówno w trakcie postępowania o udzielenie ochrony w innym kraju UE (np. na etapie przygotowywania informacji przez organy odpowiedzialne za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego), jak również w przypadku osób, którym już została udzielona ochrona międzynarodowa, jeśli np. zostaną zatrzymane w ramach rutynowego sprawdzenia przez policję lub służby graniczne innego kraju.

Rekomendacja:

Decyzje o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Polski i państw obszaru Schengen w żadnych okolicznościach nie powinny być wydawane stosunku do cudzoziemców przekazywanych do innych państw członkowskich w ramach realizacji rozporządzenia Dublin III, natomiast decyzje wydane do 13 listopada 2015 r. powinny zostać uznane za nieważne ze względu na brak podstawy prawnej do ich wydania.

iii. Wpisy do SIS II bez formalnej decyzji

Zgodnie z ustawą o cudzoziemcach¹⁵⁵ polskie organy (w szczególności policja lub ABW, ze względu na realizowane zadania) mogą wprowadzić dane cudzoziemca do systemu SIS II nie w oparciu o wydaną decyzję, ale w oparciu o samo ustalenie, że wjazd lub pobyt cudzoziemca są „niepożądane ze względu na zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego albo mogłyby naruszyć interes Rzeczypospolitej Polskiej”. W tym zakresie polskie prawo jest niezgodne ze standardem wynikającym z rozporządzenia regulującego zasady funkcjonowania SIS II¹⁵⁶, które jako podstawy wpisu do systemu wymaga

¹⁵⁴ Zob. 393b ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dziennik Ustaw z 2013 r. poz. 1650 z późn. zm., <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20130001650&type=3>.

¹⁵⁵ Art. 128 ustawy o cudzoziemcach.

¹⁵⁶ Por. art. 24 ust. 1 Rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), zgodnie z którym „dane dotyczące obywateli państw trzecich, w odniesieniu do których został dokonany wpis w celu odmowy pozwolenia na wjazd lub pobyt, wprowadza się na podstawie krajowego wpisu wynikającego z decyzji podjętej na podstawie indywidualnej oceny przez właściwe organy administracyjne lub sądy zgodnie z zasadami proceduralnymi określonymi w prawie krajowym. Postępowanie odwoławcze w sprawie takich decyzji jest prowadzone zgodnie z przepisami krajowymi. (...) Wpisu dokonuje się, jeżeli decyzja, o której mowa w ust. 1, jest uzasadniona zagrożeniem dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, jakie może stwarzać obecność danego obywatela państwa trzeciego na terytorium państwa członkowskiego”.

decyzji „podjętej na podstawie indywidualnej oceny przez właściwe organy administracyjne lub sądy”.

W praktyce o dokonaniu ustalenia, że jest „niepożądana” ze względów bezpieczeństwa i związanym z tym wpisem w SIS II, osoba, której dotyczy wpis, dowiaduje się dopiero w momencie, gdy staje się on realnym problemem – np. powodem odmowy wjazdu do kraju UE. W kontekście postępowania o nadanie ochrony taki wpis może zaważyć na opinii służb, które konsultuje Szef UdsC (por. rozdział 5, punkt g). W efekcie wcześniejsze ustalenie któregośkolwiek z organów uprawnionych do dokonywania wpisów w SIS II może mieć decydujący wpływ na odmowę udzielenia ochrony międzynarodowej, bez realnej możliwości podważenia czy zaskarżenia tego ustalenia.

Rekomendacja:

W przypadku ustalenia, że wjazd lub pobyt cudzoziemca są niepożądane ze względu na zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego albo mogłyby naruszyć interes Polski, właściwy organ powinien wydać w tej sprawie formalną decyzję, od której cudzoziemiec mógłby się odwołać. Polskie prawo co do zasady powinno przewidywać możliwość zaskarżenia takiej decyzji.

h. Niedostateczna realizacja obowiązku informacyjnego (system Eurodac)

Osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową, od której pobierane są dane na potrzeby ich przekazania do systemu Eurodac, powinna otrzymać jasną informację o: administratorze danych; celu, w jakim dane będą przetwarzane; obowiązku poddania się pobraniu obrazu linii papilarnych oraz przysługujących jej uprawnieniach (prawie dostępu do treści danych, ich poprawienia i usunięcia).

Realizacja obowiązków informacyjnych wobec osób, których dane mają trafić do systemu Eurodac, rodzi jednak problemy praktyczne. Pierwszą barierą jest stosunkowo trudny styl unijnego prawa ochrony danych osobowych, które musi być jeszcze przetłumaczone na język, którym posługują się wnioskodawcy. Z informacji uzyskanych od organizacji pomocowych oraz raportu z ewaluacji funkcjonowania systemu Eurodac, przygotowywanego przez Grupę Koordynującą Nadzór nad Eurodac¹⁵⁷, wynika, że dominuje pisemna forma przekazywania informacji: osoba, od której pobierane są odciski palców, otrzymuje ulotkę, którą podpisuje i która następnie trafia do akt sprawy. Taki model nie sprzyja faktycznemu zrozumieniu przez osoby ubiegające się o ochronę tego, co dzieje się z ich danymi i jakie przysługują im uprawnienia.

W kontekście kryzysu migracyjnego sygnalizowany problem nabiera szczególnego znaczenia, ponieważ w związku z niedoborem kadr jest bardzo prawdopodobne, że realizacja obowiązku informacyjnego stanie się wyłącznie formalnością bądź będzie całkiem pomijana. To z kolei może zwiększać niechęć wnioskodawców do poddawania się procedurze pobierania odcisków¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Eurodac Supervision Coordination Group Second Inspection Report, Bruksela, 24 czerwca 2004 r., https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Supervision/Eurodac/09-06-24_Eurodac_report2_EN.pdf.

¹⁵⁸ *Fundamental rights implications of the obligation to provide fingerprints for Eurodac*, European Union Fundamental Rights Agency, 5/2015, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-fingerprinting-focus-paper_en.pdf.

W przypadku Polski organem, do którego powinny się zwracać osoby uwzględnione w systemie Eurodac w celu zweryfikowania, poprawienia lub usunięcia swoich danych, jest Szef UdsC. W praktyce jednak wnioski te realizuje Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji, co może rodzić dodatkowe problemy komunikacyjne i opóźniać proces realizacji.

Rekomendacje:

- Obowiązek informacyjny wobec osób, których odciski palców są pobierane, nie powinien stanowić jedynie formalności. Niezbędny jest przegląd już funkcjonujących, jak również przygotowywanych w związku z planowaną relokacją osób z Bliskiego Wschodu, ulotek informacyjnych pod kątem ich przystępności.
- Informacje pisemne powinny zostać uzupełnione o kontakt z urzędnikami lub wolontariuszami przekazującymi odpowiednie wyjaśnienia w zrozumiałym języku. Praktyczne wskazówki w tym zakresie wynikają z przygotowywanego przez Agencję Praw Podstawowych raportu na temat działania systemu Eurodac.
- Powinno zostać zorganizowane przeszkolenie funkcjonariuszy SG, pracowników UdsC, organizacji pomocowych oraz współpracujących z nimi tłumaczy z zakresu ochrony danych osobowych, w tym w szczególności z tego, jakie uprawnienia przysługują wnioskodawcom oddającym dane.
- Należy usprawnić procedurę realizacji wniosków wynikających z uprawnień osób, których dane dotyczą.

I. Zatrzymania „obywatelskie” jako naruszenia nietykalności cielesnej i wolności osobistej

Przywołane w raporcie przykłady „obywatelskich”¹⁵⁹ zatrzymań cudzoziemców pod pretekstem ich nielegalnego pobytu na terytorium Polski (por. rozdział 5, punkt h, podpunkt v) stanowią w istocie rażące naruszenie wolności osobistej i nietykalności cielesnej tych osób. Z perspektywy zatrzymywanych takie działania mają dodatkowy efekt stygmatyzujący i zastraszający. W dłuższej perspektywie mogą skutecznie zniechęcać uchodźców (nie tylko tych objętych programem relokacji) do poszukiwania w Polsce ochrony.

Rekomendacja:

Organy ścigania nie mogą pozostawać bierne wobec bezprawnych, motywowanych uprzedzeniami lub nienawiścią, działań obywateli Polski. Niezwłoczne pociąganie do odpowiedzialności prawnej osób, które się ich dopuszczają, ma szczególne znaczenie w kontekście spodziewanego napływu większej liczby uchodźców do Polski. Tolerowanie pojedynczych aktów nienawiści i przemocy prowadzi do ich rozprzestrzeniania się i eskalacji.

¹⁵⁹ Używamy w tym kontekście cudzysłowu, ponieważ nie chcemy legitymizować powoływania się przez osoby rażąco naruszające prawo na postawy obywatelskie. Odczytujemy tę retorykę jako próbę cynicznego wykorzystania wspólnych wartości dla uzasadnienia aktów nienawiści i przemocy.

j. Nieproporcjonalne środki bezpieczeństwa

Ogłoszony 21 kwietnia 2016 r. projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych¹⁶⁰ ilustruje, w jaki sposób narracja prezentowana przez przedstawicieli rządu (por. punkt a powyżej) – w ramach której następuje utożsamienie cudzoziemców (nie tylko uchodźców) z zagrożeniem terrorystycznym – przekłada się na działania polityczne i legislacyjne.

Projekt pozwala na prowadzenie kontroli operacyjnej (np. podsłuchu) cudzoziemców bez konieczności uzyskania zgody sądu, zakłada możliwość swobodnego pobierania i weryfikowania odcisków linii papilarnych oraz utrwalania wizerunku, a także natychmiastowego wydalenia z kraju osoby podejrzanej o działalność terrorystyczną. Proponowane środki potencjalnie mogą dotyczyć wszystkich osób z niepolskim paszportem, ale – ze względu na towarzyszącą przyjmowaniu uchodźców narrację – zapewne skupią się na osobach wnioskujących o ochronę międzynarodową.

Tak drastyczne zróżnicowanie poziomu ochrony w zależności od posiadanego obywatelstwa rażąco narusza prawa człowieka. Jednocześnie rząd nie wyjaśnia, w jaki sposób przyczyni się to do zwiększenia skuteczności walki z terroryzmem. W tym kontekście środki przewidziane w projekcie ustawy o działaniach antyterrorystycznych nie wytrzymują konstytucyjnego testu niezbędności i proporcjonalności.

Rekomendacja:

Polskie prawo nie powinno różnicować poziomu ochrony (w zależności od posiadanego obywatelstwa) w przypadku prowadzenia kontroli operacyjnej na terenie kraju.

k. Standardowe wykorzystywanie danych biometrycznych

Formy nadzoru oparte na wykorzystaniu cech biometrycznych – przede wszystkim obrazu linii papilarnych, rzadziej siatek oka – historycznie były kojarzone z sytuacjami opresji lub ograniczenia wolności. Odciski palców zbierano tylko od konkretnych, często marginalizowanych grup społecznych – przestępców, mniejszości etnicznych, imigrantów, prostytutek. Samo więc gromadzenie odcisków linii papilarnych było narzędziem służącym stygmatyzacji.

W dobie globalizacji, rozwoju komunikacji lotniczej i masowych migracji osób nie zawsze posiadających ważne lub wiarygodne dokumenty ciało staje się często jedynym stałym i pewnym źródłem informacji o osobie. Cechy ludzkiego organizmu są uważane za niezienne lub trudno poddające się modyfikacjom. Jednocześnie ich pobieranie lub weryfikowanie ingeruje w integralność cielesną kontrolowanej osoby. Giorgio Agamben określił gromadzenie obrazów linii papilarnych przez amerykańskie służby graniczne mianem „biopolitycznego tatuowania”, a działanie to przyrównał do praktyk stosowanych w niemieckich obozach koncentracyjnych¹⁶¹. Kontrole biometryczne stały się również standardowym elementem „zarządzania granicami” w Unii Europejskiej.

Standardowe wykorzystanie biometrii jako narzędzia kontroli w stosunku do cudzoziemców, w tym osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, budzi kontrowersje z perspektywy praw czło-

¹⁶⁰ Projekt ustawy o działaniach..., op. cit.

¹⁶¹ Więźniom robiono tam tatuaż z indywidualnym numerem.

wieka – nie tylko ochrony danych osobowych, ale także poszanowania integralności cielesnej i ludzkiej godności. W raporcie wydanym w kontekście unijnego pakietu inteligentnych granic (por. rozdział 4, punkt c) Grupa Robocza art. 29 do spraw Ochrony Danych Osobowych¹⁶² zwraca uwagę na brak ewaluacji tego, na ile wykorzystanie tej formy kontroli jest konieczne i proporcjonalne do realizowanego celu.

Mimo dodatkowych obwarowań proceduralnych (por. rozdział 4, punkt c europejskie i krajowe służby wywiadowcze oraz organy ścigania zyskały dostęp do danych biometrycznych zebranych w kontekście postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej (zgodnie z logiką: skoro już funkcjonuje taka baza danych, nie można zmarnować jej potencjału). Ogłoszony 21 kwietnia br. projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych¹⁶³ zakłada wręcz standardowe wykorzystywanie obrazu linii papilarnych do identyfikacji cudzoziemców w ramach działań prewencyjnych (por. art. 8 projektu ustawy). Ani na poziomie UE, ani na poziomie systemów kontroli rozwijanych przez poszczególne państwa członkowskie nie wprowadzono też dostatecznych gwarancji zapobiegających przekazywaniu danych biometrycznych uchodźców organom z krajów trzecich, które przewidują niższy poziom ochrony danych osobowych (por. rozdział 5, punkt c). W przypadku uchodźców częsta niechęć do oddawania odcisków może się zatem wiązać z (uzasadnioną!) obawą, że zostaną one przekazane do państwa, z którego uciekają.

Wykorzystanie biometrii wcale nie eliminuje błędów w identyfikacji (które mogą wynikać z zawodności wykorzystywanych narzędzi, pomyłek obsługujących je osób, jak również celowego fałszowania danych biometrycznych)¹⁶⁴. Natomiast w przypadkach, w których z obiektywnych przyczyn pobranie i zweryfikowanie cech biometrycznych nie jest możliwe (np. startych odcisków palców), dochodzi do opóźnienia czy wręcz zablokowania postępowania o udzielenie ochrony. Grupa Nadzorująca Eurodac w 2013 r. ustaliła, że niektóre państwa decydowały się na detencję osób, których odcisków palców nie można było pobrać i zawieszenie postępowania (szczególnie jeśli istniało przekonanie, że to czasowe i celowe działanie). W związku z występowaniem tego problemu UNHCR w cytowanym już raporcie dotyczącym postępów w relokacji uchodźców¹⁶⁵ zaleca Komisji Europejskiej dopilnowanie, by w hotspotach została implementowana strategia postępowania z osobami, które odmawiają oddania odcisków palców, co – zdaniem UHNCR – stało się zasadniczym problemem w ciągu ostatnich dwóch lat.

Argumenty na rzecz standardowego wykorzystywania kontroli opartych na cechach biometrycznych bazują przede wszystkim na założeniu, że często ułatwiają one i przyspieszają proces weryfikacji, co leży w najlepszym interesie uchodźców i innych podróżnych. Nawet jeśli nie zawsze potwierdza się to w praktyce, większość państw uznaje świadectwa biometryczne za bardziej wiarygodne, a (szczególnie w braku dokumentów) możliwość zweryfikowania cech biometrycznych w bazie danych za najskuteczniejszą metodę weryfikacji tożsamości.

¹⁶² Article 29 Data protection Working Party Opinion 5/2013 on Smart Borders, 6 czerwca 2013, r. http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp206_en.pdf, s. 10.

¹⁶³ Projekt ustawy o działaniach..., op. cit.

¹⁶⁴ Na przykład poprzez użycie specjalnych soczewek czy rękawiczek.

¹⁶⁵ Building on the Lessons..., op. cit.

Rekomendacje:

- Wybór biometrycznych form kontroli (w szczególności pobierania obrazu linii papilarnych) w stosunku do osób ubiegających się o ochronę międzynarodową nie powinien być traktowany jako standard. Oparcie danego systemu kontroli na wykorzystaniu danych biometrycznych powinno podlegać ocenie z perspektywy niezbędności i proporcjonalności.
- W przypadku oparcia danego systemu kontroli na wykorzystaniu danych biometrycznych, procedura powinna przewidywać sposób postępowania z osobami, których danych biometrycznych nie można pobrać (nie blokujący dalszego biegu tej procedury).
- Przetwarzane dane biometryczne powinny podlegać szczególnej ochronie, by uniemożliwić ich przekazywanie do krajów trzecich oraz ograniczyć dostęp innych organów w ramach UE do sytuacji, w których takie udostępnienie jest niezbędne i proporcjonalne.

7. BIBLIOGRAFIA

a. Dokumenty

1. Annual report on the 2013 activities of the Central Unit of Eurodac pursuant to Article 24(1) of Regulation (EC) No 2725/2000, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/agency/docs/eulisa_report_eurodac_en.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
2. Article 29 Data protection Working Party Opinion 5/2013 on Smart Borders, 6 czerwca 2013 r., http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp206_en.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
3. Building on the Lessons Learned to Make the Relocation Schemes Work More Effectively. UNHCR's Recommendations, UNHCR, styczeń 2016 r., <http://www.unhcr.org/569fad556.pdf> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
4. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final, Bruksela, 13 maja 2015 r., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
5. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. First report on relocation and resettlement, COM(2016) 165 final, Bruksela, 16 marca 2016 r., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160316/first_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
6. D. Dzhabrailova przeciwko Polsce – komunikacja skargi, 78244/11, 15 grudnia 2011 r., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-126715> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).

7. D. Dzhabrailova przeciwko Polsce – decyzja w sprawie ze skargi, 78244/11, 9 września 2014 r., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-146986> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
8. Decyzja odmowna Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z 21 marca 2016 r. w sprawie udostępnienia informacji publicznej dotyczącej źródeł weryfikacji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, https://pliki.panoptikon.org/DIP/EOG-U/Przychodz%c4%85ca%20-%20odpowiedzi%20na%20wnioski/ABW_decyzja_info.publ._procedura%20uchod%c5%baczacy_21.03.16.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
9. Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D1523&from=PL> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
10. Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D1601&from=PL> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
11. Directorate General For External Policies – Policy Department, *Migrants in the Mediterranean: Protecting human rights*, Bruksela 2015.
12. Eurodac Supervision Coordination Group Second Inspection Report, Bruksela, 24 czerwca 2004 r., https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Supervision/Eurodac/09-06-24_Eurodac_report2_EN.pdf.
13. *Granice zewnętrznych Europy będzie chronić europejska straż graniczna i przybrzeżna*, Komisja Europejska, 15 grudnia 2015 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_pl.htm (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
14. Implementing the EU–Turkey Agreement – Questions and Answers, European Commission – Fact Sheet, Bruksela, 4 kwietnia 2016 r., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1221_en.htm (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
15. Juncker J.-C., State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity, Strasburg, 9 września 2015 r., http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_en.htm (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
16. Komisja Europejska, Progress report on the implementation of the hotspot approach in Greece, 2016.
17. Odpowiedź Komendanta Głównego Straży Granicznej z 12 kwietnia 2016 r. na wniosek Fundacji Panoptikon o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptikon.org/DIP/EOG-U/Przychodz%c4%85ca%20-%20odpowiedzi%20na%20wnioski/Stra%c5%bc%20Graniczna_odp._info.publ._uchod%c5%baczacy_12.04.16.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
18. Odpowiedź Komendanta Głównego Policji z 17 marca 2016 r. na wniosek Fundacji Panoptikon o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptikon.org/DIP/EOG-U/Przychodz%c4%85ca%20-%20odpowiedzi%20na%20wnioski/Policja_odp._info.publ._uchod%c5%baczacy_17.03.16.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).

%20odpowiedzi%20na%20wnioski/Policja_odp._info.publ._uchod%c5%bacy_17.03.16.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).

19. Odpowiedzi Komendanta Głównego Straży Granicznej z 12 kwietnia 2016 r. na wniosek Fundacji Panoptykon o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptykon.org/DIP/EOG-U/Przychodz%C4%85ca%20-%20odpowiedzi%20na%20wnioski/Stra%c5%bc%20Graniczna_odp._info.publ._uchod%c5%bacy_za%c5%82._12.04.16.xls (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
20. Odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 marca 2016 r. na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie relokacji cudzoziemców do Polski, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/odpowiedz-mswia-ws-relokacji-cudzoziemcow> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
21. Odpowiedź Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na interpelację nr 34583 w sprawie rzeczywistego stanu przygotowania technicznego systemów informatycznych i służb odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa w przypadku napływu dużej grupy uchodźców, 22 października 2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=3993B799> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
22. Odpowiedź Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców z 9 marca 2016 r. na wniosek Fundacji Panoptykon z 29 lutego 2016 r., https://pliki.panoptykon.org/DIP/EOG-U/Przychodz%C4%85ca%20-%20odpowiedzi%20na%20wnioski/UdsC_odp._info.publ._relokacja_15.03.16.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
23. Odpowiedź Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z 17 marca 2016 r. na wniosek Fundacji Panoptykon o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptykon.org/DIP/EOG-U/Przychodz%C4%85ca%20-%20odpowiedzi%20na%20wnioski/ABW_odp.cz%C4%99%C5%9B%C4%87_info.publ._procedura%20uchod%C5%Bacza_17.03.16.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
24. Pomoc społeczna dla uchodźców. Informacja o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, nr ewid. 159/2015/P/14/049/KPS, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10216,vp,12539.pdf> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
25. Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie relokacji cudzoziemców w roku 2016, <http://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2016/23860,Projekt-rozporzadzenia-Rady-Ministrow-w-sprawie-relokacji-cudzoziemcow-w-roku-20.html> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
26. Projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych, BIP MSWiA, <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2016/24018,Projekt-ustawy-o-dzialaniach-antyterrorystycznych.html> (dostęp: 25 kwietnia 2016 r.).
27. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation No 562/2006 (EC) as regards the reinforcement of checks against relevant databases at external borders, COM(2015) 670 final, Strasburg, 15 grudnia 2015 r., <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal->

documents/docs/proposal_on_the_schengen_borders_code_en.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).

28. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data and refusal of entry data of third country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union and determining the conditions for access to the EES for law enforcement purposes and amending Regulation (EC) No 767/2008 and Regulation (EU) No 1077/2011, COM(2016) 194 final, Bruksela, 6 kwietnia 2016 r., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/20160406/regulation_proposal_entryexit_system_borders_package_en.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
29. Proposal for a Regulation of the Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EU, COM(2015) 671, Strasburg, 15 grudnia 2015 r., final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/regulation_on_the_european_border_and_coast_guard_en.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
30. Raport polityczny, Rok: 2011, Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce, czerwiec 2012 r., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2011/20b.poland_annual_policy_report_2011_final_pl_version_october2012_pl.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
31. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców, Dziennik Ustaw z 2015 r. poz. 596, <http://dziennikustaw.gov.pl/du/2015/596/D2015000059601.pdf> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
32. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 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 oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L180/1, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0603> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
33. Rozporządzenia Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji Dublińskiej, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, L316/1, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R2725&from=PL> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).

34. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 września 2014 r. w sprawie wykonywania niektórych uprawnień przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, Dziennik Ustaw z 2014 r. poz. 1297 (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
35. Rozporządzenie w sprawie VIS, EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=URISERV:l14517> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
36. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Druk sejmowy 290, 26 lutego 2016 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/6987EF62A3EE34FAC1257F69004C6EAB/%24File/290.pdf> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
37. Rzecznik Praw Obywatelskich, Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie relokacji, 2016.
38. Sprawozdanie stenograficzne z 16. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 12 kwietnia 2016 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2016, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/19573242736449E7C1257F9300589EE8/%24File/16_a_ksiadzka.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
39. System organizacji ośrodków przyjmowania osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce, Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej, październik 2013 r., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/20b.poland_national_report_reception_facilities_september_2013_pl_final_en.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
40. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie polityki imigracyjnej Polski, http://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/uchwaly/18_u.htm (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
41. Udzielanie przez organy administracji ochrony cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Informacje o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, 19 listopada 2015 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10345,vp,12672.pdf> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
42. Umowa z dnia 18 lutego 2002 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy policji i straży granicznych na terenach przygranicznych, Berlin, Dziennik Ustaw z 2005 r. nr 223, poz. 1915, <http://isip.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20052231915&type=2> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
43. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dziennik Ustaw z 2013 r. poz. 1650 z późn. zm., <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20130001650&type=3> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
44. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dziennik Ustaw z 2015 r. poz. 163 z późn. zm., <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20040640593&type=3> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).

45. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym, Dziennik Ustaw z 2014 r. poz. 1203 z późn. zm., <http://isip.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20071651170&type=1> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
46. Wniosek Fundacji Panoptykon z 4 marca 2016 r. do Komendanta Głównego Policji o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptykon.org/DIP/EOG-U/Wychodz%c4%85ca%20-%20wnioski%20o%20informacj%c4%99%20publiczn%c4%85/Panoptykon_Policja_info.publ._uchod%c5%bacy_4.03.2016.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
47. Wniosek Fundacji Panoptykon z 4 marca 2016 r. do Komendanta Głównego Straży Granicznej o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptykon.org/DIP/EOG-U/Wychodz%c4%85ca%20-%20wnioski%20o%20informacj%c4%99%20publiczn%c4%85/Panoptykon_SG_info.publ._uchod%c5%bacy_4.03.2016.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
48. Wniosek Fundacji Panoptykon z 4 marca 2016 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptykon.org/DIP/EOG-U/Wychodz%c4%85ca%20-%20wnioski%20o%20informacj%c4%99%20publiczn%c4%85/Panoptykon_MSWiA_info.publ._uchod%c5%bacy_04.03.2016.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
49. Wniosek Fundacji Panoptykon z 4 marca 2016 r. do Prezes Rady Ministrów o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptykon.org/DIP/EOG-U/Wychodz%c4%85ca%20-%20wnioski%20o%20informacj%c4%99%20publiczn%c4%85/Panoptykon_KPRM_info.publ._uchod%c5%bacy_04.03.2016.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
50. Wniosek Fundacji Panoptykon z 4 marca 2016 r. do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptykon.org/DIP/EOG-U/Wychodz%c4%85ca%20-%20wnioski%20o%20informacj%c4%99%20publiczn%c4%85/Panoptykon_ABW_info.publ._uchod%c5%bacy_04.03.2016.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
51. Wniosek Fundacji Panoptykon z 4 marca 2016 r. do Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptykon.org/DIP/EOG-U/Wychodz%c4%85ca%20-%20wnioski%20o%20informacj%c4%99%20publiczn%c4%85/Panoptykon_UdsC_info.publ._uchod%c5%bacy_04.03.2016.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
52. Wniosek Fundacji Panoptykon z 29 lutego 2016 r. do Generalnej Inspektor Ochrony Danych Osobowych o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptykon.org/DIP/EOG-U/Wychodz%c4%85ca%20-%20wnioski%20o%20informacj%c4%99%20publiczn%c4%85/Panoptykon_GIODO_info.publ._uchod%c5%bacy_29.02.2016.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
53. Wniosek Fundacji Panoptykon z 29 lutego 2016 r. do Minister Rodziny, Pracy i Polityki społecznej o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptykon.org/DIP/EOG-U/Wychodz%c4%85ca%20-%20wnioski%20o%20informacj%c4%99%20publiczn%c4%85/Panoptykon_MinRodPrPol_info.publ._uchod%c5%bacy_29.02.2016.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).

%20wnioski%20o%20informacj%c4%99%20publiczn%c4%85/Panoptykon_MRPiP_info.publ._uchod%c5%bacy%20integracja_29.02.2016.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).

54. Wniosek Fundacji Panoptykon z 29 lutego 2016 r. do Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców o udostępnienie informacji publicznej, https://pliki.panoptykon.org/DIP/EOG-U/Wychodz%C4%85ca%20%20wnioski%20o%20informacj%C4%99%20publiczn%C4%85/Panoptykon_UdsC_info.publ._uchod%C5%Bacy%20relokacja_29.02.2016.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
55. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Komendanta Głównego Straży Granicznej z 14 stycznia 2016 r. w sprawie trudności ze składaniem przez cudzoziemców wniosków o ochronę międzynarodową, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_KGSG_ws_trudnosci_ze_skladaniem_przez_cudzoziemcow_wnioskow_o_ochrone_miedzynarodowa.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
56. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 25 lutego 2016 r. w sprawie relokacji cudzoziemców do Polski, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MSWiA_ws_relokacji_cudzoziemcow_do_Polski.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
57. Zasady postępowania Straży Granicznej z cudzoziemcami wymagającymi szczególnego traktowania, Wyciąg z dokumentu zatwierdzonego przez Zastępcę Komendanta Straży Granicznej w dniu 17 września 2015 r., https://panoptykon.org/sites/default/files/publikacje/wyciag_z_zasad_postepowania._._.sg.pdf (dostęp: 26 kwietnia 2016 r.).
58. Zarządzenie nr 21 Prezesa Rady Ministrów z 25 lutego 2016 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa w procesie przesiedleń i relokacji cudzoziemców, <http://monitorpolski.gov.pl/mp/2016/192/M2016000019201.pdf> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
59. Zarządzenie nr 88 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 września 2015 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw przesiedleń i relokacji uchodźców, <http://dziennikustaw.gov.pl/mp/2015/819/M2015000081901.pdf> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).

b. Publikacje i artykuły

1. Afanasieva D., Tagaris K., *Migrants sent back from Greece arrive in Turkey under EU deal*, Reuters, 4 kwietnia 2016 r., <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-greece-returns-idUSKCN0X107Q> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
2. Ames P., *Portugal to Syrians: Come West*, Politico, 22 marca 2016 r., <http://www.politico.eu/article/portugal-to-syrians-come-west-refugee-crisis-portuguese-prime-ministerantonio-costa/> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
3. Baume M. de la, *Countries balk at EU border force proposal*, Politico, 15 grudnia 2015 r., <http://www.politico.eu/article/countries-balk-at-eu-border-force-proposal-migration-security-frontex/> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).

4. Bielecki T., *Wybuchowy rozdzielnik w UE*, Gazeta Wyborcza, 7 kwietnia 2016 r., <http://wyborcza.pl/1,75477,19878745,wybuchowy-rozdzielnik-w-ue.html> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
5. Big Data at the Border, Eticas Research & Consulting, 2015.
6. Błaszczak: Grupa Wyszehradzka przeciw kwotom uchodźców. Apel o zmianę polityki azylowej na Zachodzie, Polsat News, 20 stycznia 2016 r., <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2016-01-20/blaszczak-grupa-wyszehradzka-przeciw-kwotom-uchodzcow-apel-o-zmiane-polityki-azylowej-na-zachodzie/> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
7. Boehem F., *Information Sharing and Data Protection in the Area of Freedom, Security and Justice*, Berlin Heidelberg 2012.
8. Case-by-case reviews return for all refugees to Germany, Deutsche Welle, 2015.
9. Co to jest System Informacyjny Schengen (SIS)?, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, http://www.giodo.gov.pl/317/id_art/1544/j/pl/ (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
10. Co to jest System Informacji Schengen, Policja.pl, <http://www.policja.pl/pol/sirene/sis/12473,Co-to-jest-System-Informacyjny-Schengen-SIS.html> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
11. Co zawiera ustawa antyterrorystyczna? Dużo uprawnień dla służb i koniec z anonimowością telefonów na kartę, Gazeta.pl, 24 marca 2016, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,19817110,co-zawiera-ustawa-antyterrorystyczna-duzo-uprawnien-dla-sluzb.html> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
12. Fliger E., *ONR chce bronić Polaków. Patrole na głównej ulicy Łodzi*, Gazeta Wyborcza, 22 marca 2016 r., <http://lodz.wyborcza.pl/lodz/1,35153,19802238,onr-chce-bronic-polakow-patrole-na-glownej-ulicy-lodzi.html> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
13. *Fundamental rights implications of the obligation to provide fingerprints for Eurodac*, European Union Fundamental Rights Agency, 5/2015, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-fingerprinting-focus-paper_en.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
14. Minister Mariusz Błaszczak: Władza musi mieć możliwość ochrony bezpieczeństwa obywateli, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 24 marca 2016 r., <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/14321,Minister-Mariusz-Blaszczak-Wladza-musi-miec-mozliwosc-ochrony-bezpieczenstwa-oby.html> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
15. Minister Witold Waszczykowski: Trzeba rozważyć pomoc Macedonii w ochronie granic, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 6 lutego 2016 r., http://www.msz.gov.pl/pl/c/MOBILE/aktualnosci/wiadomosci/szef_polskiego_msz__trzeba_ozwazyc_pomoc_macedonii_w_ochronie_granic (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
16. *Mity dotyczące kwot uchodźców, czyli przesiedleń i relokacji*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, 2015.

17. MSW: UdSC – przygotowania do przyjęcia uchodźców, Polska Agencja Prasowa – depesza, 2015.
18. MSWiA weryfikuje pierwszą grupę uchodźców, którzy mają trafić do Polski, Polskie Radio, 8 stycznia 2016 r., <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1567586,MSWiA-weryfikuje-pierwsza-grupe-uchodzcow-ktorzy-maja-trafic-do-Polski> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
19. *Musimy chronić granicę albo będziemy mieć problemy, jakie obecnie ma Europa Zachodnia. Na Podkarpaciu obawiają się napływu uchodźców*, wPolityce.pl, 17 grudnia 2015 r., <http://wpolityce.pl/spoleczenstwo/275380-musimy-chronic-granice-albo-bedziemy-miec-problemy-jakie-obecnie-ma-europa-zachodnia-na-podkarpaciu-obawiaja-sie-naplywu-uchodzcow> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
20. Odpowiedź MSWiA w sprawie relokacji cudzoziemców, 11 kwietnia 2016 r., <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/odpowiedz-mswia-ws-relokacji-cudzoziemcow> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
21. Peers S., *Analysis The Reform of Frontex: Saving Schengen at Refugees' Expense?*, Statewatch, 2015.
22. *Przywrócenie karpackiego oddziału SG możliwe w 2016 r.*, Gazeta Wyborcza, 6 stycznia 2016 r., <http://krakow.wyborcza.pl/krakow/1,44425,19433169,wiceszef-mswia-przywrocenie-karpackiego-oddzialu-sg-mozliwe.html> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
23. *Rafał Bochenek: Dopóki procedury bezpieczeństwa nie zadziałają, nie przyjmimy imigrantów*, Gazeta Wyborcza, 23 marca 2016 r., <http://wyborcza.pl/1,75478,19814081,rzecznik-rzadu-dopoki-procedury-bezpieczenstwa-nie-zadzialaja.html> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
24. *Sejm. Komisja rozpoczęła prace nad projektem noweli ws. cudzoziemców*, Gazeta Wyborcza, 30 marca 2016 r., <http://wyborcza.pl/1,91446,19839211,sejm-komisja-rozpoczela-prace-nad-projektem-noweli-ws-cudzoziemcow.html> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
25. *Skandalicznie potraktowali Syryjczyka. Po zamachach w Brukseli szczują na uchodźców*, Gazeta Wyborcza, 22 marca 2016 r., <http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/1,35771,19808571,skandalicznie-potraktowali-syryjczyka-po-zamachach-w-brukseli.html> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
26. *Straż Graniczna udzieli wsparcia Policji Węgier*, Straż Graniczna, 4 listopada 2015 r., <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/424,Straz-Graniczna-udzieli-wsparcia-Policji-Wegier.html> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
27. *System Informacyjny Schengen II*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 9 kwietnia 2013 r., <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/10771,dok.html> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
28. *Szczyt EU–Turcja: Nie umywajcie rąk od ochrony praw uchodźców*, Amnesty International, 7 marca 2016 r., https://amnesty.org.pl/no_cache/aktualnosci/strona/article/8758.html (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
29. Szumiło-Kulczycka D., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze i ich relacje do procesu karnego*, Warszawa 2012.

30. Szef MSWiA o przyjęciu uchodźców: „Gwarantujemy, że nie narazimy Polski i Polaków na niebezpieczeństwo”, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 7 stycznia 2016 r., <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/14047,Szef-MSWiA-o-przyjeciu-uchodzcow-Gwarantujemy-ze-nie-narazimy-Polski-i-Polakow-n.html> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
31. Szef MSZ: Będziemy rozpatrywać wnioski uchodźców o pobyt w Polsce, Lex.pl, 29 marca 2016 r., <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/szef-msz-bedziemy-rozpattywac-wnioski-uchodzcow-o-pobyt-w-polsce-1> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
32. Szydło: „Nie widzę możliwości, aby w tej chwili migranci do Polski przyjechali”, Gazeta.pl, 23 marca 2016 r., <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,19811222,szydlo-nie-widze-mozliwosci-aby-w-tej-chwili-migranci-do-polski.html> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
33. Tomaszewska M., 39 cudzoziemców naruszyło polskie przepisy, Straż Graniczna, 7 marca 2016 r., <http://strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/3051,39-cudzoziemcow-naruszylo-polskie-przepisy.html> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
34. W poszukiwaniu ochrony. Wybrane problemy dotyczące realizacji, praw cudzoziemców ubiegających się o status 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, <http://www.hfhr.pl/publication/w-poszukiwaniu-ochrony/> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
35. Wciąż za kratami. Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców przeprowadzonego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, (red.) Białas J., Klaus W., Warszawa 2014, http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/05/HFPC_SIP_raport_wciaz_za_kratami.pdf (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
36. Wiceminister Jakub Skiba o procesie przyjmowania uchodźców: Rząd stosuje bardzo wysokie standardy bezpieczeństwa, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 1 marca 2016 r., <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/14231,Wiceminister-Jakub-Skiba-o-procesie-przyjmowania-uchodzcow-Rzad-stosuje-bardzo-w.html> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
37. Wizyta Ministra Sprawiedliwości Węgier w Polsce, Ministerstwo Sprawiedliwości, 8 kwietnia 2016 r., <http://www.ms.gov.pl/pl/informacje/news,8174,wizyta-ministra-sprawiedliwosci-węgier-w-polsce.html> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
38. Woźnicki Ł., Weteran z Iraku ujął na ulicy Syryjczyka. „Bo to jest Polska, a on przebywał tutaj nielegalnie”. Straż Graniczna: Syryjczyk miał prawo u nas przebywać, Gazeta Wyborcza, 3 lutego 2016 r., <http://wyborcza.pl/1,75478,19578595,weteran-z-iraku-ujal-na-ulicy-syryjczyka-bo-to-jest-polska.html> (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).

c. Strony internetowe

1. Asylum statistics, Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).
2. Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego, http://www.eog.pl/index.php#info_podstawowe (dostęp: 20 kwietnia 2016 r.).