

Warszawa, 9 marca 2015 r.

06/03/ACh/15

Szanowny Pan

Grzegorz Karpiński

Sekretarz Stanu

w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych

Szanowny Panie Ministrze,

W imieniu Stowarzyszenia Interwencji Prawnej (dalej: Stowarzyszenie) chciałbym serdecznie podziękować za przesłanie nam do konsultacji społecznych (pismo DP-I-0231-67/2014/WR) **projektu rozporządzenia w sprawie strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców i aresztów dla cudzoziemców**.

W załączeniu przekazuję uwagi Stowarzyszenia do ww. projektu.

Łączę wyrazy szacunku

dr Witold Klaus

Prezes Zarządu

Stowarzyszenia Interwencji Prawnej

UWAGI STOWARZYSZENIA INTERWENCJI PRAWNEJ

do projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców i aresztów dla cudzoziemców

1) Ad. § 3 ust. 2 projektu

Uregulowanie § 3 ust. 2 projektu rozporządzenia, które określa pomieszczenia wchodzące w skład, tzw. pomieszczeń administracyjno-gospodarczych strzeżonego ośrodka, nie wymienia – w ramach tej kategorii – pokoju do kontaktu cudzoziemców z pełnomocnikiem, przedstawicielami organizacji pozarządowych i międzynarodowych, zajmujących się udzielaniem pomocy cudzoziemcom (w tym pomocy prawnej) oraz przedstawicielami Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców.

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 415 ust. 1 pkt 2-3 ustawy o cudzoziemcach¹ oraz stosownie do przepisu art. 89a ust. 1 pkt 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony², osobom przebywającym w placówkach detencyjnych należy zapewnić możliwość kontaktu z osobami wymienionymi w poprzednim akapicie. Co wymaga szczególnego podkreślenia, spotkanie z prawnikiem czy też innym przedstawicielem organizacji lub organu, udzielającego pomocy cudzoziemcom nie stanowi widzenia w rozumieniu art. 415 ust. 1 pkt 19 u.c., jako że osoba taka nie jest dla cudzoziemca osobą bliską (członek rodziny, przyjaciel, znajomy).

W tym kontekście, zarówno w obecnym stanie prawnym, jak i na gruncie przepisów projektowanego rozporządzenia, wątpliwości musi budzić, gdzie – w takim przypadku – (w jakim pomieszczeniu) powinno odbywać się spotkanie osoby umieszczonej w placówce detencyjnej z przedstawicielem / przedstawicielami podmiotów działających na rzecz cudzoziemców.

Stowarzyszenie pragnie podkreślić, że tego rodzaju kontakty wymagają zapewnienia cudzoziemcom, szczególnych warunków – co najmniej takich, jakie zostały określone dla pokoju widzeń. Niezmiernie ważnym jest także, aby – jeśli chodzi o kontakty cudzoziemca z podmiotami udzielającymi pomocy – nie była stosowana reguła określona w § 21 ust. 3 załącznika do projektu rozporządzenia i dotycząca widzeń, zgodną z którą w widzeniu mogą brać udział – obok cudzoziemca – jedynie dwie osoby dorosłe. Podkreślenia wymaga, że niejednokrotnie, aby udzielić cudzoziemcowi efektywnego wsparcia niezbędne jest współdziałanie psychologa, prawnika i tłumacza. Co za tym idzie, jeśli – w drodze analogii – do spotkania osoby przebywającej w placówce detencyjnej z osobami wskazanymi w art. 415 ust. 1 pkt 2-3 u.c. lub art. 89a ust. 1 pkt 2 u.u.c.o. stosowany byłby przepis § 21 ust. 3 załącznika do projektu, uprawnienia cudzoziemca określone w ww. przepisach ustaw mogłyby zostać istotnie ograniczone.

2) Ad. § 4 projektu

Przepis § 4 projektu rozporządzenia (w brzmieniu przedstawionym do konsultacji społecznych) stanowi: *Pomieszczenia wchodzące w skład strzeżonego ośrodka mogą być wyposażone w urządzenia służące do obserwowania i rejestrowania obrazu, działające w systemie całodobowym.*

¹ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. Poz. 1650 z późn. zm. – dalej: ustawa o cudzoziemcach / u.c.).

² Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. Poz. 680 z późn. zm. – dalej: ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony / u.u.c.o.).

Taka regulacja znajduje swoją podstawę ustawową w art. 418 ustawy o cudzoziemcach w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o Straży Granicznej³. Powyższe przepisy zezwalają na prowadzenie przez funkcjonariuszy Straży Granicznej obserwacji (przy użyciu odpowiednich środków technicznych) pomieszczeń strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców oraz rejestrowania obrazu z tak prowadzonej obserwacji. Tego rodzaju działania mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa cudzoziemcom przebywającym w strzeżonych ośrodkach.

Zaproponowane brzmienie § 4 projektu rozporządzenia, choć odpowiada przedstawionej powyżej regulacji ustawowej (art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o Straży Granicznej), w żadnej mierze nie odnosi się do sposobu wdrożenia uregulowania zawartego w art. 11 ust. 2c ustawy o Straży Granicznej, który stanowi: *Czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 7a, nie mogą być wykonywane w miejscach przeznaczonych dla celów sanitarno-higienicznych oraz w pokojach dla cudzoziemców.*

Brak w § 4 projektu rozporządzenia wyraźnego wyłączenia możliwości instalowania urządzeń służących do monitoringu w pokojach dla cudzoziemców (§ 3 ust. 1 pkt 1 projektu) oraz w umywalniach (§ 3 ust. 1 pkt 7 projektu) i ustępach (§ 3 ust. 1 pkt 8 projektu). Wprowadzenie możliwości wyposażania w urządzenia do obserwowania i rejestrowania obrazu generalnie wszelkich pomieszczeń wchodzących w skład strzeżonego ośrodka każe postawić pytanie o zgodność § 4 w zaproponowanym kształcie z przepisem art. 11 ust. 2c ustawy o Straży Granicznej.

W ocenie Stowarzyszenia, w celu uniknięcia wszelkich wątpliwości w tym zakresie, zasadnym wydaje się dookreślenie w § 4 projektu, że urządzenia służące do monitoringu nie będą mogły być instalowane w pokojach dla cudzoziemców oraz w umywalniach i ustępach, tzn. – jak chce ustawa – w miejscach przeznaczonych dla celów sanitarno-higienicznych, poprzez nadanie § 4 projektu, np. następującego brzmienia:

Pomieszczenia wchodzące w skład strzeżonego ośrodka – poza pokojami dla cudzoziemców, umywalniami i ustępami – mogą być wyposażone w urządzenia służące do obserwowania i rejestrowania obrazu, działające w systemie całodobowym

albo

Pomieszczenia wchodzące w skład strzeżonego ośrodka – poza pomieszczeniami określonymi w § 3 ust. 1 pkt 1, 7 i 8 – mogą być wyposażone w urządzenia służące do obserwowania i rejestrowania obrazu, działające w systemie całodobowym

3) **Ad. § 6 ust. 1 pkt 4 projektu**

W myśl § 6 ust. 1 pkt 4 projektu rozporządzenia, pokoje dla cudzoziemców powinny posiadać wentylację grawitacyjną lub mechaniczną, z otworem wentylacyjnym, zapewniającą półtorakrotną wymianę powietrza w ciągu godziny.

W ocenie Stowarzyszenia uregulowanie to powinno zostać zmodyfikowane w sposób odpowiadający przepisom w zakresie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁴ i uzyskać, np. następujące brzmienie:

Pokoje dla cudzoziemców w strzeżonym ośrodku oraz ich wyposażenie spełniają następujące warunki: [...] 4) wentylacja grawitacyjna lub mechaniczna, z otworem wentylacyjnym, zapewniająca wymianę powietrza w ilości 30 m³ na godzinę na każdego cudzoziemca oraz zapewniająca co najmniej półtorakrotną wymianę powietrza w ciągu godziny.

³ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. Poz. 1402 z późn. zm. – dalej: ustawa o Straży Granicznej).

⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690).

Analogiczna do powyższej zmiana powinna zostać wprowadzona do przepisu § 18 ust. 1 pkt 6 projektu, dotyczącego warunków, jakim powinna odpowiadać wentylacja w celi mieszkalnej aresztu dla cudzoziemców.

4) Ad. § 7 ust. 4 projektu

W przepisie § 7 ust. 4 projektu rozporządzenia wskazane zostały warunki, jakim powinien odpowiadać pokój widzeń w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców. Warunki te określono, m.in. poprzez użycie odesłania do przepisu § 6 ust. 1 pkt 1-3 projektu, określającego, jakim warunkom powinny odpowiadać pokoje dla cudzoziemców.

O ile oczywistym jest pominięcie przez projektodawcę (przy ww. odesłaniu do § 6 ust. 1 projektu) punktu 5 tego przepisu (dotyczy on m.in. wyposażenia pokoju mieszkalnego w łóżka oraz szafki na rzeczy osobiste), o tyle niezrozumiałym jest pominięcie w ww. odesłaniu punktu 4 w § 6 ust. 1 projektu, który dotyczy zapewnienia w pokojach dla cudzoziemców wentylację grawitacyjną lub mechaniczną z otworem wentylacyjnym.

W ocenie Stowarzyszenia, również w pokoju widzeń zagwarantowana powinna zostać odpowiednia wymiana powietrza. Jest to ponadto szczególnie uzasadnione faktem, że w takim pomieszczeniu może jednego dnia – w ramach kolejnie odbywanych widzeń – przebywać wielu cudzoziemców. Stowarzyszenie pragnie zauważyć, że w analogicznym przepisie § 19 ust. 3 projektu rozporządzenia (dotyczy warunków, jakim powinien odpowiadać pokój widzeń w areszcie dla cudzoziemców) znalazło się odesłanie do § 18 ust. 1 pkt 6 projektu (wyposażenie w wentylację grawitacyjną lub mechaniczną).

Mając powyższe na uwadze, Stowarzyszenie proponuje rozszerzyć odesłanie wskazane w § 7 ust. 4 projektu o punkt 4 w § 6 ust. 1 projektu rozporządzenia.

5) Ad. § 7 ust. 5 pkt 3 projektu

Zgodnie z § 7 ust. 5 pkt 3 projektu rozporządzenia, w zlokalizowanych w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców ustępach [...] przegrody dzielące kabiny, w których umieszczone są miski ustępowe, mają wysokość nie mniej niż 1 m i są trwale przytwierdzone do podłogi i ściany, z drzwiami o górnej krawędzi 1 m i dolnej 0,3 m nad podłogą.

W ocenie Stowarzyszenia, taka regulacja, choć czerpiąca wprost z uregulowań obecnie obowiązującego rozporządzenia dotyczącego warunków, którym powinny odpowiadać placówki detencyjne⁵, nie zapewnia cudzoziemcom umieszczonym w strzeżonych ośrodkach prawa do prywatności. Podkreślić należy, że właśnie ze względu na obowiązek ochrony prawa do prywatności tych osób, ustawodawca zdecydował się na wyłączenie możliwości obserwowania i rejestrowania obrazu z pomieszczeń przeznaczonych dla celów sanitarno-higienicznych (art. 11 ust. 2c ustawy o Straży Granicznej).

Tym bardziej brak jest – w opinii Stowarzyszenia – uzasadnienia do pozostawania przy uregulowaniu, które w istocie dopuszcza wzajemne obserwowanie się samych cudzoziemców podczas wykonywania czynności fizjologicznych. Wydaje się, że jeżeli chodzi o względy bezpieczeństwa, np. możliwość zidentyfikowania, że dana osoba straciła przytomność, a następnie możliwość udzielenia jej pomocy, wystarczającym jest, np. określenie, że drzwi kabiny z miską ustępową nie mogą obejmować pełnej wysokości pomieszczenia, ale jedynie jego część.

⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki i areszty w celu wydalenia oraz regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia (Dz. U. Nr 190, poz. 1953 – dalej: rozporządzenie MSWiA z dnia 26 sierpnia 2004 r.).

Mając powyższe na uwadze, Stowarzyszenie proponuje nadanie przepisowi § 7 ust. 5 pkt 3 projektu rozporządzenia, np. następującego brzmienia:

w ustępach przeznaczonych do wspólnego użytku dla kobiet i mężczyzn przegrody oddzielające ustęp damski od męskiego, wykonane są ze ściany pełnej na całą wysokość pomieszczenia; w przypadku gdy ustępy udostępnione są odrębnie dla kobiet i mężczyzn, przegrody dzielące kabiny, w których umieszczone są miski ustępowe, mają wysokość nie mniej niż 2 m i są trwale przytwierdzone do podłogi i ściany, z drzwiami o górnej krawędzi na wysokości 2 m i dolnej 0,3 m nad podłogą.

6) Ad. § 8 ust. 1 projektu

Uregulowanie § 8 ust. 1 projektu rozporządzenia dotyczy możliwości lokowania pomieszczeń mieszkalnych oraz administracyjno-gospodarczych wchodzących w skład strzeżonego ośrodka w kontenerach.

Jakkolwiek jest to przepis wprost powielający rozwiązanie obecne w rozporządzeniu MSWiA z dnia 26 sierpnia 2004 r. (§ 6 ust. 1), wydaje się, że utrzymanie omawianej regulacji – biorąc pod uwagę liczbę cudzoziemców przebywających w ostatnim okresie w strzeżonych ośrodkach – jest zbędne. Stowarzyszenie pragnie z całą mocą podkreślić, że ewentualne lokowanie pomieszczeń strzeżonych ośrodków (zwiększanie maksymalnej liczby cudzoziemców, która może być w takich placówkach umieszczona) w obiektach – z natury rzeczy tymczasowych – które nadto musiałyby być objęte ogrodzeniem ochronnym, wydaje się dalece niewskazane. Nie można pominąć negatywnych konotacji historycznych, które nieuchronnie nasuwałyby się w przypadku ewentualnego skorzystania przez Straż Graniczną z omawianego instrumentu prawnego (kontenery otoczone ogrodzeniem zwieńczonym drutem kolczastym).

Pragniemy podkreślić, że zdajemy sobie sprawę, że intencją projektodawcy było zapewne – swego rodzaju – zabezpieczenie się na wypadek sytuacji kryzysowych (masowy napływ cudzoziemców, naruszających zasady wjazdu, pobytu i przejazdu przez terytorium RP / pożar w jednym z funkcjonujących już ośrodków). Tym niemniej, Stowarzyszenie zdecydowanie sprzeciwia się regulacji, zgodnie z którą możliwość ulokowania strzeżonego ośrodka w kontenerach byłaby w zasadzie niczym nieobwarowana.

Pragniemy podkreślić, że fakt istnienia ograniczonej liczby miejsc w strzeżonych ośrodkach niejako „wymusza” obecnie na funkcjonariuszach Straży Granicznej, którzy zatrzymali cudzoziemca „ważenie”, na ile sytuacja faktyczna dotycząca danej osoby uzasadnia kierowanie w jej sprawie wniosku do sądu o umieszczenie w strzeżonym ośrodku, na ile natomiast można wobec takiej osoby zastosować inne środki zapobiegawcze. Tego rodzaju sytuacja tym samym wpływa pozytywnie na realizację zasady, zgodnie z którą stosowanie detencji jest dopuszczalne jedynie jako środek ostateczny, i co znajduje swoje uzasadnienie zarówno w przepisach polskiego prawa krajowego, jak i w prawie międzynarodowym.

7) Ad. § 9 projektu

Zgodnie z § 9 projektu: *W miejscach ogólnodostępnych strzeżonego ośrodka mogą być zainstalowane aparaty telefoniczne na karty telefoniczne.*

W ocenie Stowarzyszenia proponowane uregulowanie nie dość silnie zabezpiecza ochronę praw cudzoziemców zagwarantowanych, m.in. w odpowiednich przepisach ustawy o cudzoziemcach. I tak, stosownie do art. 415 ust. 1 pkt 2 i 3 u.c., osoby umieszczone w placówkach detencyjnych mają prawo do kontaktowania się z organizacjami pozarządowymi lub międzynarodowymi zajmującymi się udzielaniem pomocy cudzoziemcom (w tym pomocy prawnej) oraz prawo do kontaktowania się

z pełnomocnikiem prowadzącym ich sprawę. Z kolei w myśl art. 89a ust. 1 pkt 1 u.u.c.o., cudzoziemcowi przebywającemu w strzeżonym ośrodku zapewnić należy możliwość kontaktu z organizacjami, do których statutowych zadań należą sprawy uchodźców.

Podobnie nie można zapominać, o prawie cudzoziemców do podtrzymywania – mimo pobytu w placówce detencyjnej – prowadzonego przez nich życia rodzinnego (kontakt z rodziną) oraz prywatnego (kontakt z przyjaciółmi, znajomymi).

Zdaniem Stowarzyszenia kontakt telefoniczny – z różnych powodów – jest niejednokrotnie jedyną formą kontaktu, w jakiej cudzoziemiec może z ww. praw korzystać. W tym kontekście podkreślenia wymaga, że nie w każdym przypadku możliwe będzie sfinansowanie przez cudzoziemca kosztów zakupu pakietu startowego, pakietu doładowań do telefonu komórkowego (nawet w przypadku, jeśli aparaty – tak, jak ma to miejsce obecnie – byłyby udostępniane cudzoziemcom przez administrację placówki). Należy zauważyć, że nawet w przypadku niedysponowania przez daną osobę środkami finansowymi, pozwalającymi jej na wykonanie połączenia wychodzącego na własny koszt, obligatoryjne wyposażenie ośrodka w aparat telefoniczny zlokalizowany, np., na korytarzu, umożliwiłoby cudzoziemcowi przynajmniej oczekiwanie na połączenie przychodzące do takiej osoby, np. od prawnika, doradcy, krewnego czy innej osoby bliskiej.

Biorąc powyższe pod uwagę, Stowarzyszenie proponuje, aby przedstawiony przez projektodawcę kształt § 9 projektu rozporządzenia zmodyfikować, nadając mu brzmienie analogiczne do uregulowania § 7 rozporządzenia MSWiA z dnia 26 sierpnia 2004 r.⁶ (dotyczącego omawianego zagadnienia), np. w następującej postaci:

W miejscach ogólnodostępnych strzeżonego ośrodka są zainstalowane aparaty telefoniczne na karty telefoniczne.

8) Ad. § 10 ust. 1 projektu

Przepis § 10 ust. 1 projektu rozporządzenia dotyczy organizacji i wyposażenia placu rekreacyjno-sportowego. W brzmieniu zaproponowanym przez projektodawcę zakłada się, że tego rodzaju plac powinien posiadać utwardzone boisko do gier zespołowych (pkt 1) oraz – w strzeżonych ośrodkach, w których można umieszczać małoletnich – plac zabaw dla dzieci wyposażony w urządzenia do zabaw (pkt 2).

W opinii Stowarzyszenia zasadnym wydaje się dodanie do § 10 projektu rozporządzenia punktu 3, dotyczącego innych obiektów, które powinny zostać zlokalizowane w obrębie placu rekreacyjno-sportowego (takich jak np. zadaszone wiaty, umożliwiające cudzoziemcom pozostawanie na dworze również podczas opadów) lub mogłyby być tam zainstalowane (np. ławki, zewnętrzne stoły do tenisa stołowego, przyrządy, tzw. siłowni zewnętrznej). Podkreślić należy, że tego rodzaju sugestia znalazła się już w przygotowanym przez Stowarzyszenie i Helsińską Fundację Praw Człowieka raporcie z monitoringu strzeżonych ośrodków przeprowadzonego w 2012 roku⁷.

9) Ad. § 11 ust. 2 i 3 projektu

⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki i areszty w celu wydalenia oraz regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia (Dz. U. Nr 190, poz. 1953 – dalej: rozporządzenie MSWiA z dnia 26 sierpnia 2004 r.).

⁷ W. Klaus, K. Rusiłowicz (red.), *Migracja to nie zbrodnia, Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców*, Warszawa 2012, s. 42.

Regulacja § 11 ust. 2 i 3 projektu rozporządzenia dotyczy kwestii ogrodzenia ochronnego, które zabezpiecza teren strzeżonego ośrodka.

Przepisy te wprowadzają jako zasadę rozwiązanie, że ogrodzenie takie składać się powinno z tzw. linii zewnętrznej (ogrodzenie pełne w wysokości nie mniejszej niż 3 m, zakończone nachylonymi do wewnątrz odkosami o długości od 1 do 1,5 m z rozciągniętym pomiędzy nimi drutem kolczastym) oraz tzw. linii wewnętrznej (ogrodzenie z siatki metalowej o wysokości nie mniejszej niż 2 m, zakończone nachylonymi do wewnątrz odkosami o długości do 0,5 metra z rozciągniętym pomiędzy nimi drutem kolczastym).

W chwili obecnej z uwagi na fakt, że wszystkie poza Strzeżonym Ośrodkiem dla Cudzoziemców w Białej Podlaskiej oraz Strzeżonym Ośrodkiem dla Cudzoziemców w Lesznowoli, placówki detencyjne znajdują się w obrębie komend oddziałów Straży Granicznej (Białystok, Kętrzyn, Krosno Odrzańskie, Przemyśl), faktycznie zasadą byłoby jednak rozwiązanie wskazane w przepisie § 11 ust. 3 pkt 1 projektu, tzn. ograniczenie się do jednolitej linii ogrodzenia odpowiadającej wymogom stawianym linii zewnętrznej.

Odnosząc się do powyższych uregulowań, Stowarzyszenie proponuje zastąpienie zabezpieczenia technicznego w postaci drutu kolczastego rozciągniętego pomiędzy odchodzącymi od ogrodzenia odkosami zabezpieczeniem w postaci rozciągniętej pomiędzy nimi siatki stalowej. Pragniemy podkreślić, że system ochrony zaproponowany przez projektodawcę w § 11 ust. 2 projektu nawiązuje do uregulowań ochrony technicznej zakładów karnych typu zamkniętego i aresztów śledczych⁸, zaś rozwiązanie wskazane w § 11 ust. 3 projektu – do ogrodzenia ochronnego stosowanego w zakładach karnych typu półotwartego⁹. W naszej ocenie, tego rodzaju analogia nie ma merytorycznego uzasadnienia.

Podkreślenia wymaga w szczególności, że inne zagrożenie dla społeczeństwa stwarzają osoby pozbawione wolności z mocy wyroku sądu karnego czy też tymczasowo aresztowane w związku z podejrzeniem popełnienia przez nie przestępstwa (umieszczone w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej), inne zaś cudzoziemcy pozbawieni wolności w związku z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi, o których mowa w ustawie o cudzoziemcach czy też w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony (umieszczeni w strzeżonych ośrodkach).

Należy zaznaczyć, że większość przesłanek uzasadniających wydanie cudzoziemcowi decyzji o zobowiązaniu do powrotu, a więc w pewnym sensie (przy zaistnieniu innych jeszcze szczególnych okoliczności) – podstaw umieszczenia cudzoziemca w placówce detencyjnej, odpowiada wykroczeniom (a nie przestępstwom).

Jest tak przy typie podstawowym przekroczenia granicy wbrew przepisom (art. 302 ust. 1 pkt 10 u.c. / wykroczenie z art. 49a § 1 Kodeksu wykroczeń¹⁰), nielegalnym wykonywaniu pracy (art. 302 ust. 1 pkt 4 u.c. / wykroczenie z art. 120 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹¹), nieudokumentowanym pobycie na terytorium RP (art. 302 ust. 1 pkt 1 u.c. / wykroczenie z art. 465 ust. 1 pkt 1 u.c.), naruszeniu zasad małego ruchu granicznego (art. 302 ust. 1 pkt 12 i 13 u.c. / wykroczenie z art. 465 ust. 1 pkt 9 u.c.).

Na tym tle powstaje pytanie, na ile środki ochrony przyjęte w projekcie rozporządzenia stanowią odpowiedź na rzeczywiste niebezpieczeństwo, jakie dla społeczeństwa stwarzają cudzoziemcy

⁸ § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 października 2003 r. (Dz. U. Nr 194, poz. 1902 – dalej: rozporządzenie MS).

⁹ § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia MS.

¹⁰ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. Poz. 482 z późn. zm. – dalej: K.w.).

¹¹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. Poz. 674 z późn. zm. – dalej: ustawa o promocji zatrudnienia).

umieszczeni w strzeżonych ośrodkach oraz na samo ryzyko ucieczki cudzoziemców, na ile zaś – są jedynie prostą inkorporacją poprzednich rozwiązań prawnych, które powstały w okresie, gdy dopiero tworzyły się przepisy dotyczące detencji cudzoziemców nawiązujące wówczas wprost do rozwiązań znanych z przepisów Kodeksu karnego wykonawczego¹².

Warto przy tym podkreślić, że już w dokumencie pokontrolnym przygotowanym w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w styczniu 2013 r. na podstawie kontroli strzeżonych ośrodków przeprowadzonej w 2012 r., wśród wniosków pokontrolnych wskazano „poddanie weryfikacji stosowanych obecnie w strzeżonych ośrodkach środków bezpieczeństwa pod kątem ich niezbędności zwłaszcza w ośrodku wyznaczonym do przebywania małoletnich”¹³. W opinii Stowarzyszenia środkami bezpieczeństwa, jak o nich mowa z cytowanym raporcie MSW, są bez wątpienia środki ochrony technicznej, w szczególności zaś drut kolczasty.

W komunikacie zamieszczonym na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, dotyczącym przekazania do konsultacji społecznych projektu rozporządzenia w sprawie strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców czytamy: *po kontrolach w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców, które MSW przeprowadziło w 2012 r., resort zaproponował zmiany, które miały polegać na odejściu od tzw. „reżimu aresztu”. Propozycje ministerstwa zakładały m.in. ograniczenie liczby krat w ośrodkach.*

Stoimy na stanowisku, że drut kolczasty rozciągnięty wokół ogrodzenia okalającego teren ośrodków ma przynajmniej tak samo „więzienny” charakter jak kraty. Doceniając decyzję, która zapadła w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, aby zrezygnować z zabezpieczania okien w strzeżonych ośrodkach za pomocą krat, o co Stowarzyszenie, Helsińska Fundacja Praw Człowieka oraz wiele innych organizacji pozarządowych zabiegało od wielu lat, proponujemy dalsze złagodzenie zabezpieczeń technicznych i ostateczne odejście od „reżimu aresztu”, poprzez rezygnację z zabezpieczania ogrodzenia placówek detencyjnych drutem kolczastym.

Rozumiejąc jednocześnie potrzebę zapewnienia odpowiedniej ochrony strzeżonych ośrodków, w szczególności – zapewnienia możliwości udaremnienia ewentualnych uciezek cudzoziemców, Stowarzyszenie postuluje, aby wyrazy: *z rozciągniętym drutem kolczastym* (użyte w § 11 ust. 2 pkt 1 i 2 projektu) zastąpić wyrazami: **z rozciągniętą siatką stalową**. Można także dodać dodatkowo, „niewięzienne” formy zabezpieczenia, w postaci monitoringu wizyjnego wzdłuż ogrodzeń zewnętrznych. Warto także zauważyć, że zgodnie z ust. 4 § 11 możliwe jest wprowadzenie innych form elektronicznego zabezpieczenia, choćby w postaci czujników ruchu czy innych tego rodzaju zabezpieczeń.

W sytuacji gdyby niemożliwym było natychmiastowe przystosowanie funkcjonujących obecnie strzeżonych ośrodków do tak zmienionych warunków, jakim powinno odpowiadać ogrodzenie ochronne, proponujemy zastosowanie rozwiązania analogicznego do tego, którego projektodawca użył w § 27 projektu rozporządzenia, tzn. dopuszczenia do stosowania w okresie przejściowym (np. do 1 maja 2016 r. – 1 rok od dnia wejścia w życie konsultowanego rozporządzenia) dotychczasowych zabezpieczeń technicznych ogrodzenia ochronnego.

10) Ad. § 14 ust. 2 projektu

¹² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm. – dalej: Kodeks karny wykonawczy).

¹³ Informacja o stanie realizacji praw osób osadzonych w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców prowadzonych przez Straż Graniczną, Departament Kontroli, Skarg i Wniosków MSW, Warszawa 2013, s. 10.

W myśl § 14 ust. 2 projektu rozporządzenia, plac spacerowy w areszcie dla cudzoziemców powinien być zabezpieczony od góry stalową siatką albo nachylnymi do wewnątrz odkosami z rozciągniętym na nich drutem kolczastym.

Stowarzyszenie uważa, że – podobnie jak to proponujemy w odniesieniu do sposobu zabezpieczenia ogrodzenia ochronnego – zasadnym byłaby rezygnacja z umieszczania nad placem spacerowym aresztu dla cudzoziemców zabezpieczeń z drutu kolczastego. Warto zwrócić uwagę, że areszt dla cudzoziemców (w tym plac spacerowy) pozostają pod stałą kontrolą funkcjonariuszy Straży Granicznej, zaś place spacerowe aresztów zlokalizowane są niejako w centrum potrójnego pierścienia ochronnego, na który składają się (od zewnątrz): ogrodzenie oraz służba ochrony komendy oddziału Straży Granicznej, ogrodzenie ochronne placówki detencyjnej oraz ochrona fizyczna tego rodzaju placówki, wreszcie – wydzielone, chronione technicznie i fizycznie części budynków i terenu strzeżonego ośrodka (właśnie areszt dla cudzoziemców).

W naszym przekonaniu, mając powyższe na uwadze, w celu udaremnienia ewentualnej próby ucieczki podjętej przez cudzoziemca, wystarczającym zabezpieczeniem technicznym placu spacerowego aresztu byłoby ogrodzenie zwieńczone odchodzącymi do wewnątrz odkosami z rozciągniętą na nich siatką stalową.

11) Ad. § 25 ust. 3 projektu

Stosownie do przepisu § 25 ust. 3 projektu rozporządzenia: *Jeżeli cudzoziemiec, z przyczyn niezależnych od siebie, nie może pobrać posiłku w godzinach jego spożywania, posiłek wydaje się cudzoziemcowi, w danym dniu, w późniejszym terminie.*

W ocenie Stowarzyszenia kluczową dla prawidłowego stosowania tego – ze wszelkich miar zasadnego – uregulowania będzie interpretacja sformułowania: *z przyczyn niezależnych od siebie*. Projektodawca, decydując się na wprowadzenie powyższego rozwiązania, z całą pewnością miał na myśli sytuacje, kiedy cudzoziemiec nie może stawić się w określonym czasie w punkcie wydawania posiłków (stołówka) z powodu uczestniczenia w jakiejś czynności procesowej (np. w przesłuchaniu) lub z powodu wyjazdu poza strzeżony ośrodek w celu wykonania jakichś badań albo skorzystania z konsultacji lekarza-specjalisty.

Problemy w zakresie stosowania ww. przepisu mogą się pojawić w przypadku konieczności dokonania oceny, czy przyczyną niezależną od cudzoziemca może być, np. fakt, że ten – w czasie wydawania posiłków – źle się czuł i nie był w stanie zejść na stołówkę, aby pobrać posiłek. Mając powyższe na uwadze Stowarzyszenie proponuje – przy pozostawieniu obecnego brzmienia § 25 ust. 3 projektu – rozważenie możliwości wprowadzenia rozwiązania, zgodnie z którym przynajmniej osoba najbliższa cudzoziemca (małżonek, rodzic, dziecko, krewny, osoba pozostająca w stałym pożyciu) mogłaby w takich sytuacjach pobrać przeznaczony dla cudzoziemca posiłek i zanieść mu go do pokoju mieszkalnego.

12) Ad. § 1 załącznika do projektu

W myśl § 1 załącznika do projektu rozporządzenia: *Pokoje dla cudzoziemców i cele mieszkalne oraz inne pomieszczenia, w których przebywają cudzoziemcy, są kontrolowane doraźnie...*

Jakkolwiek taka regulacja stanowi istotny krok naprzód w kierunku łagodzenia „reżimu aresztu” w stosunku do przepisu § 1 załącznika do rozporządzenia MSWiA z dnia 26 sierpnia 2004 r., który zakładał obowiązek przeprowadzania kontroli pomieszczeń raz w tygodniu, to – w ocenie Stowarzyszenia – proponowane rozwiązanie nie jest wyczerpujące i wciąż nie gwarantuje

cudzoziemcom przebywającym w placówkach detencyjnych należytego poziomu ochrony ich prawa do prywatności.

Stowarzyszenie podtrzymuje stanowisko prezentowane w odniesieniu do omawianego zagadnienia w raportach z monitoringów strzeżonych ośrodków, przeprowadzonych w 2012 oraz 2014 r.¹⁴, kiedy to wskazywaliśmy, iż należy odejść od, tzw. kontroli prewencyjnych i przeprowadzać kontrolę pomieszczeń jedynie wówczas, gdy zajdzie podejrzenie, że przebywający w nich cudzoziemcy mogą posiadać przedmioty, których posiadanie jest zabronione (obecnie – określone w art. 420 ust. 1 pkt 2-4 u.c.).

Uwzględniając powyższe, Stowarzyszenie proponuje nadanie przepisowi § 1 załącznika do projektu, następującego brzmienia:

Pokoje dla cudzoziemców i cele mieszkalne oraz inne pomieszczenia, w których przebywają cudzoziemcy mogą być kontrolowane doraźnie w przypadku powstania uzasadnionego przypuszczenia, że korzystający z nich cudzoziemcy mogą w nich posiadać przedmioty lub substancje, o których mowa w § 6 ust. 3

13) Ad. § 6 ust. 2 pkt 3 załącznika do projektu

Zgodnie z § 6 ust. 2 pkt 3 załącznika do projektu rozporządzenia, do przedmiotów wartościowych, które cudzoziemiec przyjmowany do strzeżonego ośrodka albo aresztu powinien zdać do depozytu zalicza się, m.in. obrączki.

Stowarzyszenie stoi na stanowisku, że jeśli chodzi o obrączki, a więc o przedmioty, które dla wielu cudzoziemców mogą mieć charakter sentymentalny, zasadnym byłoby wprowadzenie rozwiązania umożliwiającego administracji placówki detencyjnej udzielenie – na wniosek cudzoziemca – zgody na niedeponowanie przez osoby umieszczone obrączek.

Postulowane rozwiązanie mogłoby przybrać – jako część § 6 załącznika do projektu (np. jako dodany do tego przepisu ustęp 4) – następujące brzmienie:

W przypadku przedmiotów wskazanych w ust. 2 pkt 3, w szczególności obrączek oraz innych przedmiotów, które mogą mieć dla cudzoziemca znaczenie sentymentalne, kierownik strzeżonego ośrodka albo funkcjonariusz odpowiadający za funkcjonowanie aresztu dla cudzoziemców może – na wniosek cudzoziemca – udzielić zgody na nieprzekazywanie ich do depozytu. W takim przypadku cudzoziemiec potwierdza swoim podpisem uczynioną w karcie rozliczenia zdeponowanych przedmiotów adnotację o nieprzekazaniu danego przedmiotu lub przedmiotów do depozytu.

14) Ad. § 11 ust. 1 załącznika do projektu

Regulacja § 11 ust. 1 załącznika do projektu rozporządzenia dotyczy okoliczności, które są brane pod uwagę przy umieszczaniu danej osoby w pokoju dla cudzoziemców. Przepis ten stanowi tym samym swoiste dookreślenie uregulowań art. 414 ustawy o cudzoziemcach.

Odnosząc się do okoliczności wskazanych w punktach 5 (potrzeba utrzymywania więzi rodzinnych oraz kształtowania przyjaznej atmosfery wśród cudzoziemców) i 6 (konieczność zapobiegania agresji, samoagresji i popełnianiu przestępstw podczas przebywania w strzeżonym ośrodku) powyższego przepisu, Stowarzyszenie pragnie podkreślić, że zasadnym byłoby rozważenie dookreślenia – w ramach

¹⁴ W. Klaus, K. Rusiłowicz (red.), *Migracja to nie zbrodnia, Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców*, Warszawa 2012, s. 41; J. Białas, W. Klaus (red.), *Wciąż za kratami, Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców przeprowadzonego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej*, Warszawa 2014, s. 51.

ww. punktów – lub w odrębnym punkcie 7, że umieszczając cudzoziemca w danym pokoju kierować się należy także względami narodowościowymi, religijnymi oraz językowymi.

W opinii Stowarzyszenia właśnie umieszczanie w jednym pokoju (oczywiście, jeśli chodzi o osoby niespokrewnione, co do których nie znajduje zastosowania art. 414 ust. 3 i 5 u.c.) cudzoziemców, których łączy wspólny język, kultura, wyznanie lub przynależność do jednego narodu, pozwoliłoby na rzeczywiste kształtowanie wśród nich przyjaznej atmosfery, powinno także zapobiegać zachowaniom agresywnym oraz przyczyniać się do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w strzeżonym ośrodku.

Stowarzyszenie zdaje sobie sprawę, że powyższe okoliczności już dziś często decydują o umieszczeniu danej osoby w tym, a nie innym pokoju dla cudzoziemców, niemniej w naszej ocenie pożądanym byłoby zawarcie w samych przepisach projektowanego rozporządzenia wytycznych co do uwzględniania powyższych okoliczności, np. przenosząc obecną treść ustępu 2 w § 11 do nowego ustępu 3 tegoż przepisu, ustępowi zaś 2 w § 11, nadając, np. poniższe brzmienie:

Przy umieszczeniu cudzoziemca w pokoju dla cudzoziemców lub celi mieszkalnej, biorąc pod uwagę okoliczności wskazane w ust. 1 pkt 2 oraz pkt 4-6, uwzględnia się w miarę możliwości także względy kulturowe dotyczące cudzoziemców, w szczególności postępowanie się przez nich tym samym lub pokrewnym językiem, wyznawanie tej samej religii, ich narodowość.

15) Ad. § 12 ust. 2 pkt 3 załącznika do projektu

Stosownie do przepisu § 12 ust. 2 pkt 3 załącznika do projektu rozporządzenia: *W porządku dnia określa się w szczególności: [...] godziny przeznaczone na zajęcia kulturalno-oświatowe oraz sportowe.*

Odnosząc się do powyższego uregulowania, Stowarzyszenie pragnie podkreślić, że dostrzega i docenia wszelkie inicjatywy podejmowane obecnie przez funkcjonariuszy i pracowników strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców, których celem jest rozwój osobisty i organizacja (zapełnienie) czasu wolnego osób przebywających w placówkach detencyjnych. O ile jednak bardzo pożądanym jest dalsze prowadzenie tego rodzaju działań, o tyle pewne wątpliwości może budzić (zaproponowane w § 12 ust. 2 pkt 3 załącznika do projektu) „sztywne” określenie w porządku dnia godzin przeznaczonych na zajęcia sportowe.

Zgodnie z art. 416 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach, cudzoziemcom umieszczonym w strzeżonym ośrodku zapewnia się prawo do: *poruszania się po terenie ośrodka w godzinach od 7.00 do 22.00, a w dni świąteczne w godzinach od 8.00 do 22.00 z wyjątkiem miejsc, do których administracja ośrodka wydała zakaz wstępu.*

Wydaje się, że wszelkie wydarzenia o charakterze kulturalno-oświatowym oraz sportowym będą odbywać się właśnie w obrębie godzin wskazanych jako ramy czasowe realizacji prawa do swobodnego poruszania się po obszarze ośrodka, zaś udział w tego rodzaju zajęciach będzie miał po stronie cudzoziemców dobrowolny charakter. Stowarzyszenie nie znajduje zatem uzasadnienia dla wyodrębniania w porządku dnia godzin przeznaczonych na zajęcia sportowe.

Jeśli chodzi o ramy czasowe możliwości realizacji przez cudzoziemców zajęć sportowych, nie powinno być w tej mierze żadnych ograniczeń poza tymi określonymi w art. 416 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach. Cudzoziemcom jest (w godzinach wskazanych w powyższym przepisie ustawy) zagwarantowany dostęp do placu rekreacyjno-sportowego wraz z umieszczoną na nim infrastrukturą, powinien im także – w miarę możliwości i z uwzględnieniem art. 415 ust. 1 pkt 13 u.c. – zostać zapewniony dostęp do wszelkich pomieszczeń zlokalizowanych w budynkach strzeżonego ośrodka, takich jak, np. siłownię wewnętrzne. W przypadku z kolei zorganizowania przez administrację placówki, np. zawodów czy też gier sportowych dla cudzoziemców, te również – jak się wydaje – zaplanowane zostaną niejako siłą rzeczy między godzinami 7.00 (8.00 w dni świąteczne) a 22.00, co eliminuje

potrzebę odrębnego wskazywania w porządku dnia godzin przeznaczonych dla tego rodzaju aktywności.

Nieco inaczej, w opinii Stowarzyszenia, przedstawia się kwestia zajęć kulturalno-oświatowych, przez które rozumiemy nie tyle samo korzystanie z biblioteki czy też sali przeznaczonej do korzystania z komputerów i dostępu do Internetu, co uczestnictwo w zaplanowanych zajęciach przygotowywanych, np. przez funkcjonariuszy i pracowników komórek dydaktycznych / dydaktyczno-wychowawczych strzeżonych ośrodków. Jasne jest, że powinny zostać wprowadzone godziny, w których dla cudzoziemców będzie dostępna biblioteka. Z drugiej jednak strony korzystanie z sali komputerowej nie powinno być ograniczone żadnymi dodatkowymi restrykcjami i dostęp do niej powinien być swobodny w godzinach od 7.00 (lub 8.00) rano do 22.00.

Jeżeli zatem określone zajęcia – czy to oświatowe (prowadzone przez nauczycieli i objęte programem nauczania), czy to kulturalne (przygotowane przez personel ośrodka) muszą odbywać się w ściśle określonych ramach czasowych, powstaje jednak pytanie, czy zasadnym jest sztywne wskazanie tychże ram w porządku dnia, biorąc pod uwagę, iż w różne dni tygodnia odbywać się mogą różne zajęcia organizowane przez personel ośrodka. Do tego dojść mogą różne zajęcia oferowane cudzoziemcom przez osoby z zewnątrz. Warto rozważyć jedynie, czy tego rodzaju aktywności (szczególności prowadzone przez osoby niezatrudnione na terenie ośrodka) nie powinny odbywać się krócej niż do godziny 22.00, ale nie warto – jak się wydaje – przepisami rozporządzenia i następnie porządku wewnętrznego ograniczać inicjatywy kierowników strzeżonych ośrodków w dążeniu do zapewnienia cudzoziemcom jak najszerszego rodzaju aktywności.

Mając powyższe na uwadze, Stowarzyszenie proponuje wykreślenie pkt 3 z § 12 ust. 1 załącznika do projektu rozporządzenia.