

Warszawa, 14.02.2017r.

Jezuickie Centrum Społeczne „W Akcji”
ul. Rakowiecka 61
02-532 Warszawa

Do: Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

Jezuickie Centrum Społeczne „W Akcji” od trzech lat świadczy pomoc uchodźcom i migrantom przebywającym w Polsce, także w kwestiach związanych z legalizacją pobytu i innych zagadnieniach prawnych. Opierając się na naszym doświadczeniu i w odpowiedzi na prośbę o przedstawienie opinii odnośnie projektu ustawy o zmianie ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (DP-WLM-0231-11/2017/MM) przesyłam propozycję zmian.

1.Orzekanie zakazu ponownego wjazdu do Polski w każdym przypadku wydania decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy, udzielenia ochrony uzupełniającej lub zgody na pobyt ze względów humanitarnych.

Obecnie jest co do zasady tak, że zakaz taki wchodzi w życie, jeżeli cudzoziemiec nie wykona dobrowolnie decyzji o zobowiązaniu do powrotu. Jeżeli cudzoziemiec się takiej decyzji podporządkuje i wyjedzie do kraju, który został w takiej decyzji wskazany (np. wróci na Ukrainę) może od razu starać się o legalny powrót do Polski (czyli np. wystąpić o wizę).

Projektuje się natomiast, że jeżeli wniosek o ochronę międzynarodową okaże się nieuzasadniony, cudzoziemiec jest "z automatu" karany zakazem trwającym min. 6 miesięcy. Wprawdzie w ustawie przewidziano tryb cofnięcia zakazu, albo może to nastąpić dopiero po wykonaniu decyzji, czyli po opuszczeniu Polski. Tym samym możliwość cofnięcia zakazu będzie dla większości cudzoziemców iluzoryczna, ponieważ zakłada, że cudzoziemiec przeprowadzi odpowiednią procedurę będąc poza Polską. Kandydaci na uchodźców nie potrafią się odnaleźć w polskich procedurach nawet przebywając w Polsce. Jak więc mają prowadzić takie postępowania z innego kraju?

Obecne rozwiązania jest w mojej ocenie całkowicie wystarczające. Cudzoziemiec dostaje decyzję nakazującą powrót i wie, że jeżeli tego nie wykona dobrowolnie, nie będzie mógł legalnie wjechać do UE przez określony czas.

Automatyczne karanie za złożenie nieuzasadnionego wniosku jest o tyle niesprawiedliwe, że występuje wiele sytuacji granicznych, w których cudzoziemiec, będący często w trudnej sytuacji życiowej, nieznający niuansów polskiego czy europejskiego prawa, nie jest w stanie ocenić, że jego sytuacja nie będzie wystarczająca dla uzyskania ochrony w Polsce. Jeżeli jego wniosek nie wynikał z woli nadużycia procedur, lecz z błędnej oceny własnej sytuacji, nie widzę powodów, dla których miano by mu zamykać granice RP na min. 6 m-cy bez realnej możliwości cofnięcia zakazu. Wystarczającą sankcją będzie to, że musi Polskę opuścić.

Projektowana zmiana jest tym bardziej niepokojąca, że cudzoziemcy zostają faktycznie pozbawieni prawa do rozpatrzenia ich sprawy przez sąd administracyjny (por. pkt b poniżej), w związku z czym mogą zapadać decyzje administracyjne z daleko idącymi skutkami, mimo znaczącego ograniczenia możliwości kontroli ich legalności.

Można by jeszcze zrozumieć, gdyby ustawodawca chciał wprowadzać automatyczny zakaz w decyzjach wydawanych w tzw. trybie granicznym (nowa procedura dedykowana

przede wszystkim osobom, co do których można ze sporym prawdopodobieństwem przypuszczać, że zamierzają nadużywać procedur), ale zastosowanie takich rygorów w każdym przypadku decyzji odmownej stanowi przesadę.

2. Ustawodawca dążąc do przyspieszenia procedur postanowił przekształcić Radę do Spraw Cudzoziemców (organ odwoławczy w stosunku do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców) w organ quasi sądowy. Zasadą konstytucyjną w Polsce jest to, że postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, a następnie osoba niezadowolona może zwrócić się do sądu administracyjnego ze skargą mającą na celu skontrolowanie, czy decyzja organów jest zgodna z prawem. Postępowanie sądowo-administracyjne zainicjowane skargą jest również dwuinstancyjne.

Projekt formalnie nie wyłącza prawa do skargi do sądu, ale bardzo mocno ogranicza prawo do wstrzymania wykonalności decyzji w okresie postępowania sądowo-administracyjnego. Jeżeli więc organy obu instancji (Szef Urzędu i Rada do Spraw Cudzoziemców) uznają, że wniosek o ochronę jest niezasadny, w tej samej decyzji nakazują powrót (i zakazują ponownego wjazdu). Decyzja Rady jest ostateczna i wykonalna. Cudzoziemiec może ją wprawdzie zaskarżyć do sądu, ale nie wstrzymuje to wykonalności decyzji. Będzie to możliwe tylko, jeżeli cudzoziemiec uprawdopodobni, że wykonanie decyzji spowoduje nieodwracalne skutki sprzeczne z zobowiązaniami międzynarodowymi RP. Jeżeli to mu się nie uda, zostanie deportowany, zanim sąd rozpatrzy skargę. Jeżeli sąd uzna, że decyzja była nieprawidłowa i ją uchyli, znaczenie tego może być żadne, ponieważ cudzoziemca w Polsce już nie będzie i niewykluczone, że nie będzie miał już szans na powrót (jeżeli w kraju, do którego został deportowany, spotkał się z prześladowaniem). Takie rozwiązanie powoduje, że ochrona sądowa staje się iluzoryczna.

Dodam, że zmiany dotyczące Rady do Spraw Cudzoziemców (obecnie Rada do spraw Uchodźców) są kosmetyczne. Na gruncie polskiego prawa nie da się w żaden sposób obronić tezy, że jest to sąd.

Zważywszy, że wykonanie decyzji o zobowiązaniu do powrotu wywołuje bardzo daleko idące skutki (w skrajnych przypadkach może skończyć się tym, że ktoś straci życie), zasadą powinno być wstrzymywanie wykonalności decyzji (tak jak jest to obecnie np. w art. 331 ustawy o cudzoziemcach). Ustawodawca dążąc do przyspieszenia procedur poszedł w całkowicie odwrotnym kierunku. Nawet jeżeli w 9 przypadkach byłoby to uzasadnione, w 10. może dość do tragedii.

Dodatkowo, nasuwa się pytanie o konstytucyjność tego rozwiązania.

W razie dodatkowych pytań lub wyjaśnień proszę o kontakt: Andrzej Malenda SJ
a.malenda@wakcji.org