



## Joanna Grygiel

Autorka jest asystentką naukową w Poznańskim Centrum Praw Człowieka Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8953-5025>).

# Detencja administracyjna cudzoziemców w Polsce – perspektywa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur

**Słowa kluczowe:** cudzoziemcy, detencja administracyjna, ośrodki strzeżone, ETPC, Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur, OPCAT, prawa człowieka

Artykuł dotyczy problematyki stosowania detencji administracyjnej wobec cudzoziemców w Polsce w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz obserwacji i rekomendacji Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur utworzonego w związku z realizacją obowiązków wynikających z Protokołu Fakultatywnego do Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych przeciwko Torturom. Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie, jakie są główne problemy systemowe związane z umieszczaniem cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych. W opracowaniu przedstawiono rozstrzygnięcia ETPC wydane na kanwie postępowań wszczętych przeciwko Polsce przez skarżących cudzoziemców pozbawionych wolności w trybie administracyjnym. W opracowaniu uwzględniono sprawy zakończone ugodą oraz skargi dopiero zakomunikowane polskiemu rządowi. Dokonano także analizy raportów Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur zawierających wnioski z wizyt w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców. Przeprowadzone badania prowadzą do wniosku, że zarówno ETPC, jak i Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur odnoszą się do problemów systemowych, które dotyczą w szczególności długotrwałej detencji rodzin z małoletnimi dziećmi, braku indywidualnej oceny sytuacji oraz potrzeb cudzoziemców przed umieszczeniem w detencji, a także kontroli legalności pozbawienia wolności. W skargach zakomunikowanych polskiemu rządowi podnoszone są również zarzuty dotyczące nieodpowiednich warunków panujących w ośrodkach strzeżonych. Eksperti Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur zidentyfikowali szereg naruszeń podstawowych praw cudzoziemców pozbawionych wolności, których skala uległa zwiększeniu, a niekiedy nawet pogłębieniu, w związku z kilkukrotnym wzrostem liczby obco-krajowców przebywających w ośrodkach detencyjnych podczas kryzysu migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej.

### 1. Wprowadzenie

Pod koniec 2022 r. w sześciu ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców w Polsce przebywało łącznie 620 cudzoziemców<sup>1</sup>. Aktualnie nie funkcjonują już trzy tymczasowe ośrodki

strzeżone, które zostały otwarte w 2021 r. w związku ze zwiększoną presją migracyjną na granicy polsko-białoruskiej. Straż Graniczna informowała, że w tym okresie liczba cudzoziemców pozbawionych wolności w ośrodkach strzeżonych niekiedy przekraczała 1800 osób<sup>2</sup>. Według dostępnych danych dotyczących

1 Zob. dane opublikowane przez Straż Graniczną, <https://strazgraniczna.pl/aktualnosci/11050,Strzezone-osrodki-dla-cudzoziemcow-filmy-i-foto.html> (dostęp: 24.07.2023 r.).

2 A. Ziemska, *Straż Graniczna: zamknęliśmy wszystkie dodatkowe ośrodki strzeżone dla migrantów*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C142607-3%2Cstraz-graniczna-zamknelismy-wszystkie-dodatkowe-osrodki-strzezone-dla> (dostęp: 24.07.2023 r.).

poprzednich lat średnio w Polsce pozbawiano wolności około 1200 migrantów rocznie<sup>3</sup>.

W przedmiotowym opracowaniu analizuję problematykę stosowania detencji administracyjnej wobec cudzoziemców w Polsce w świetle stanowisk Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (dalej: Krajowy Mechanizm)<sup>4</sup>. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, jakie są główne problemy systemowe w Polsce związane z umieszczaniem cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych. Zdecydowałam się poddać analizie dorobek sądu międzynarodowego oraz krajowego organu monitorującego, aby zweryfikować tezę, że pomimo odmiennych kompetencji, formułując one tożsame wnioski w zakresie naruszeń praw cudzoziemców pozbawionych wolności.

W niniejszym artykule posługuję się pojęciem „detencja administracyjna”, przez które rozumiem umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub zastosowanie wobec cudzoziemca aresztu na podstawie ustawy z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach<sup>5</sup> oraz ustawy z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>6</sup>. Pojęcie „detencja” celowo doprecyzowałam przymiotnikiem „administracyjna”, aby podkreślić, że pozbawienie wolności cudzoziemców na gruncie analizowanych w artykule ustaw nie odbywa się na zasadzie wymierzania sankcji karnej za popełnione przestępstwo czy wykroczenie, a stanowi sposób zabezpieczenia postępowania toczącego się w związku z pobytem osoby migrującej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>7</sup>. Pojęciem detencji administracyjnej posługuję się również m.in. Krajowy Mechanizm<sup>8</sup>.

Jednak mimo administracyjnego charakteru pozbawienia wolności, cudzoziemcy przebywają w polskich ośrodkach strzeżonych w warunkach zbliżonych do penitencjarnych. W literaturze wskazuje się, że traktowanie cudzoziemców w tego rodzaju ośrodkach w sposób zbliżony do podejrzanych, oskarżonych oraz skazanych na gruncie prawa karnego stanowi przejaw tzw. kryminalizacji migracji<sup>9</sup>. Jednocześnie należy wskazać, że nawet

zapewnienie odpowiednich warunków bytowych w ośrodkach strzeżonych nie jest wystarczające, aby uczynić zadość międzynarodowym standardom ochrony praw człowieka. Przewidują one bowiem, że administracyjne pozbawienie cudzoziemców wolności powinno być traktowane jako absolutna ostateczność<sup>10</sup>, a w przypadku dzieci jest ono niedopuszczalne<sup>11</sup>.

W ramach przeprowadzonych badań w pierwszej kolejności dokonuję analizy uwarunkowań prawnych i faktycznych dotyczących stosowania detencji administracyjnej wobec cudzoziemców w Polsce. Następnie przedstawiam ogólne informacje dotyczące kwestii pozbawienia cudzoziemców wolności w trybie administracyjnym w świetle standardów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>12</sup> oraz dokonuję wyboru spraw wszczętych przeciwko Polsce przed ETPC. Z analizy skarg wynika, że cudzoziemcy najczęściej zarzucają Polsce naruszenie ich prawa do życia rodzinnego i prywatności oraz arbitralnie stosowane pozbawienie wolności w świetle przedłużających się okresów detencji, w szczególności wobec rodzin z małoletnimi dziećmi. W skargach zakomunikowanych Polsce pojawiają się również zarzuty dotyczące nieodpowiednich warunków w ośrodkach strzeżonych. Trzecia część opracowania została poświęcona scharakteryzowaniu mandatu wizytującego Krajowego Mechanizmu oraz działalności tej instytucji w zakresie detencji administracyjnej cudzoziemców w Polsce, także w czasie kryzysu migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej. W kolejnej części artykułu przedstawiam najpoważniejsze problemy systemowe płynące z analizy spraw wszczętych przed ETPC oraz wniosków z wizyt Krajowego Mechanizmu przeprowadzonych w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców. Moje badania wskazują, że do problemów systemowych związanych ze stosowaniem detencji administracyjnej w Polsce należy zaliczyć długotrwałe okresy pozbawienia wolności rodzin z małoletnimi dziećmi, brak indywidualnej oceny sytuacji oraz potrzeb cudzoziemców, brak efektywnej kontroli sądowej decyzji o pozbawieniu wolności, a także nieodpowiednie warunki panujące w ośrodkach strzeżonych. W ostatniej części artykułu dokonuję zwięzłego podsumowania.

## 2. Detencja administracyjna cudzoziemców w Polsce – uwarunkowania prawne i faktyczne

Zasady wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zostały uregulowane w ustawie o cudzoziemcach

3 I. Majcher, M. Flynn, M. Grange, *Immigration Detention in the European Union. In the Shadow of „Crisis”*, Cham 2020, s. 146.

4 Krajowe mechanizmy prewencji (tortur) tworzone są na podstawie obowiązków wynikających z Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18.12.2002 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192) – dalej OPCAT.

5 Dz.U. z 2023 r. poz. 519 ze zm. – dalej u.c.

6 Dz.U. z 2023 r. poz. 1504 – dalej u.u.c.o.

7 Warto wskazać, że decyzję o umieszczeniu cudzoziemca w ośrodku strzeżonym podejmuje sąd rejonowy orzekający w wydziale karnym (§ 324 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 18.06.2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz.U. z 2022 r. poz. 2514 ze zm.). Ponadto sąd powszechny sprawuje kontrolę nad rozstrzygnięciami organów Straży Granicznej w przedmiocie zwolnienia cudzoziemca ze strzeżonego ośrodka. Na temat kontroli bezpośredniej decyzji administracyjnej realizowanej przez sąd powszechny w sprawach dotyczących zwolnienia cudzoziemca ubiegającego się o udzielenie ochrony ze strzeżonego ośrodka lub z aresztu zob. K. Małysa-Ptak, *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019, s. 405–409.

8 Zob. M. Kusy, H. Machińska (red.), *Obcokrajowcy w detencji administracyjnej. Wyniki monitoringu Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, Niehumanitarnego, Poniżającego Traktowania lub Karania BRPO w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2021, *passim*.

9 Na temat detencji cudzoziemców jako przykładu kryminalizacji migracji zob. W. Klaus, *Cudzoziemcy niemile widziani. Detencja cudzoziemców jako przykład kryminalizacji migracji* [w:] *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, red. D. Pudzianowska, Warszawa 2016, s. 170–189.

10 Zob. np. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, annex to the General Assembly (GA) Resolution 73/195 of 11 January 2019, A/RES/73/195, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/451/99/PDF/N1845199.pdf?OpenElement> (dostęp: 23.06.2023 r.), pkt 29; Working Group on Arbitrary Detention, Revised Deliberation No. 5 on deprivation of liberty of migrants, Advance Edited Version of 7 February 2018, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Detention/RevisedDeliberation\\_AdvanceEditedVersion.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Detention/RevisedDeliberation_AdvanceEditedVersion.pdf) (dostęp: 23.06.2023 r.), pkt 12; WHO, *Immigration detention is harmful to health – alternatives to detention should be used*, <https://www.who.int/europe/news/item/04-05-2022-immigration-detention-is-harmful-to-health---alternatives-to-detention-should-be-used> (dostęp: 23.06.2023 r.).

11 Zob. np. Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, <https://www.refworld.org/docid/5a12942a2b.html> (dostęp: 23.06.2023 r.), pkt 5–13; również: M. Nowak, *The United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty*, Geneva 2019, s. 448–451.

12 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. – dalej EKPC.

oraz w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Druga z powołanych ustaw odnosi się do postępowania wobec określonej kategorii cudzoziemców, tj. ubiegających się o udzielenie ochrony przez nadanie statusu uchodźcy, udzielenie ochrony uzupełniającej, udzielenie azylu albo udzielenie ochrony czasowej<sup>13</sup>. Zarówno w pierwszym, jak i drugim akcie prawnym zawarto przepisy dotyczące kwestii zatrzymania cudzoziemca oraz przesłanki umieszczenia w strzeżonym ośrodku albo zastosowania aresztu<sup>14</sup>. Na gruncie omawianych przepisów detencję stosuje się w celu zabezpieczenia postępowań o zobowiązanie cudzoziemca do powrotu, jego przekazania do innego państwa oraz udzielenie ochrony międzynarodowej. Regulacja zawarta w ustawie o cudzoziemcach jest obszerniejsza. Wskazuje się, że znajduje ona zastosowanie również wobec cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony w zakresie, w którym ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP nie zawiera regulacji odrębnej, mimo braku bezpośredniego odesłania<sup>15</sup>.

W obu aktach prawnych zawarto zasadę pierwszeństwa stosowania wobec cudzoziemców środków wolnościowych, czyli mniej represyjnych niż umieszczenie w strzeżonym ośrodku lub areszcie<sup>16</sup>. Zgodnie z art. 398 ust. 2 u.c. oraz art. 88 ust. 1 u.u.c.o. należą do nich: zgłaszanie się w określonych odstępach czasu do Straży Granicznej, wpłata zabezpieczenia pieniężnego, przekazanie dokumentu podróży do depozytu (które to zobowiązanie nie znajduje zastosowania w przypadku cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony na terytorium RP) oraz zamieszkanie w wyznaczonym miejscu, dopuszczając stosowanie więcej niż jednego środka.

Z przepisów wynika również, że detencja wobec cudzoziemców powinna być stosowana tylko tak długo, jak to jest konieczne<sup>17</sup>. W postanowieniu o umieszczeniu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku wskazuje się okres pobytu nie dłuższy niż trzy miesiące, a w przypadku cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony – okres nie dłuższy niż 60 dni<sup>18</sup>. Okres pozbawienia wolności cudzoziemca może ulegać przedłużeniu, jednak nie może przekroczyć łącznie 18 miesięcy, a w przypadku cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony na terytorium RP – okres pobytu w strzeżonym ośrodku nie powinien przekroczyć sześciu miesięcy<sup>19</sup>.

Ustawy zawierają uregulowania dotyczące detencji małoletnich cudzoziemców, różnicując ich sytuację, opierając się na tym, czy przebywają na terytorium RP bez opieki, czy razem z opiekunami. W przypadku cudzoziemców przebywających bez opieki w ramach trybu przewidzianego przez ustawę o cudzoziemcach w ośrodku może być umieszczony małoletni cudzoziemiec, który ukończył 15. rok życia, natomiast w ustawie o udzielaniu ochrony na terytorium RP ustawodawca uznał małoletniość jako przesłankę negatywną stosowania detencji<sup>20</sup>. Z kolei małoletni znajdujący się pod opieką są umieszczani w ośrodku razem z opiekunem.

Akty prawne przewidują dalsze ograniczenia dotyczące detencji określonych grup. Zgodnie z art. 400 u.c. oraz art. 88a ust. 3 pkt 1 i 2 u.u.c.o. cudzoziemca nie umieszcza się w ośrodku strzeżonym, jeżeli mogłoby to spowodować niebezpieczeństwo dla jego życia i zdrowia, a także gdy stan psychofizyczny cudzoziemca może uzasadniać domniemanie, że cudzoziemiec był poddany przemocy. Z kolei z ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP wynika dodatkowa przesłanka negatywna stosowania detencji wobec cudzoziemca, tj. niepełnosprawność<sup>21</sup>.

Zgodnie z art. 409 u.c. strzeżone ośrodki są tworzone i likwidowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w drodze rozporządzenia. Obecnie w Polsce funkcjonuje sześć ośrodków strzeżonych dla cudzoziemców (dalej: SOC), będących w dyspozycji Straży Granicznej. Część z ośrodków ma charakter rodzinny, a więc przebywają w nich rodziny, samotne kobiety oraz małoletni bez opieki (SOC: w Białej Podlaskiej, Białymstoku oraz Kętrzynie), a część przeznaczona jest wyłącznie dla dorosłych mężczyzn (SOC: w Krośnie Odrzańskim, Lesznowoli oraz Przemyślu).

**Warunki, w których przebywają cudzoziemcy w ośrodkach strzeżonych, są zbliżone do warunków penitencjarnych.** Zgodnie z art. 410 ust. 2 u.c. podczas przyjęcia cudzoziemcy są zobowiązani m.in. do zdeponowania dokumentów, pieniędzy i wartościowych przedmiotów, urządzeń technicznych służących rejestracji obrazu oraz przedmiotów, które mogą stanowić zagrożenie porządku lub bezpieczeństwa w ośrodku. Ponadto na podstawie art. 412 ust. 1 u.c. mają obowiązek poddawania się kontroli osobistej. Cudzoziemcy mogą poruszać się po terenie ośrodka w ciągu dnia, jednak muszą zaakceptować to, że teren ośrodka może być objęty monitoringiem, jak również to, że są zobowiązani, aby podporządkować się określonym obowiązkom oraz zakazom pod rygorem poniesienia odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>22</sup>. Na quasi-penitencjarny charakter detencji w ośrodkach strzeżonych ma również wpływ to, że są one zarządzane przez Straż Graniczną, której funkcjonariusze poruszają się w mundurach i są uprawnieni do stosowania środków przymusu. Ponadto budynki, w których znajdują się ośrodki, są otoczone wysokimi murami, a niekiedy również wewnętrznym ogrodzeniem z drutu kolczastego. Z badań prowadzonych z udziałem osób przebywających w detencji wynika, że niekiedy w ośrodkach praktykowane są zwyczaje jednoznacznie kojarzące się z represyjnym traktowaniem, np. zwracanie się do cudzoziemców bez formy grzecznościowej (a nawet poprzez przydzielony numer), a także używanie określeń „cele” na pokoje<sup>23</sup>.

13 Art. 1 u.c. oraz art. 1 i 3 u.u.c.o.

14 Dział IX, rozdział 1 u.c. oraz dział II, rozdział 6 u.u.c.o.

15 Zob. A. Liszewska [w:] *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2020, s. 1186; T.A. Dęboczyk, J. Oleszkowicz, *Praktyka sądowa stosowania detencji cudzoziemców w Polsce* [w:] *Stosowanie detencji wobec cudzoziemców. Raport z monitoringu i rekomendacje*, red. T. Sieniow, Lublin 2013, s. 25; J. Białas, *Detencja cudzoziemców w Polsce a standard EKPC* [w:] *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, red. D. Pudzianowska, Warszawa 2016, s. 193.

16 Art. 398 ust. 1 oraz art. 398a ust. 4 u.c. oraz art. 88a ust. 1 u.u.c.o. Z literalnego brzmienia ustawy o cudzoziemcach nie wynika zasada subsydiarności stosowania detencji, jednak w doktrynie wyrażono stanowisko, że zasada pierwszeństwa środków wolnościowych wynika z treści art. 398 ust. 1 u.c., albowiem przepis ten stanowi wdrożenie dyrektyw 2008/115/WE oraz Dublin III, które tę zasadę wyrażają (zob. A. Liszewska [w:] *Prawo...* s. 767).

17 Art. 403 ust. 6 u.c.

18 Art. 403 ust. 1 u.c. oraz art. 89 ust. 1 u.u.c.o.

19 Art. 403 ust. 2–3a u.c. oraz art. 89 ust. 3–5 u.u.c.o. Do okresów pobytu cudzoziemca w ośrodku strzeżonym nie wlicza się okresu pobytu w ośrodku w związku z złożonym przez niego wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej (art. 403 ust. 4 u.c.). Przed nowelizacją ustawy o cudzoziemcach cudzoziemcy co do zasady mogli przebywać w detencji przez okres maksymalnie 12 miesięcy, a okres ten mógł być przedłużony do 18 miesięcy w przypadku złożenia skargi do sądu administracyjnego na decyzję o zobowiązaniu do powrotu wraz z wnioskiem o wstrzymanie jej wykonania (zob. uchylony art. 403 ust. 5 u.c.).

20 Art. 397 ust. 3 u.c. oraz art. 88a ust. 3 pkt 3 u.u.c.o.

21 Art. 88a ust. 3 pkt 3 *in fine* u.u.c.o.

22 Art. 416 ust. 1 pkt 2 oraz art. 418–421 u.c.

23 W. Klaus, *Cudzoziemcy...*, s. 183.

Więzienne zwyczaje panujące w SOC w Lesznowoli możemy poznać dzięki spisanyemu wspomnieniu gruzińskiej dziennikarki Ekateriny Lemondzawy<sup>24</sup>. Ponadto traktowanie cudzoziemców przebywających w detencji administracyjnej w Polsce było materialem licznych raportów organizacji pozarządowych wizytujących miejsca pozbawienia wolności<sup>25</sup>. Kwestia izolacji cudzoziemców niejednokrotnie była przedmiotem inspirujących badań wykraczających poza analizę prawną, które pozwalają lepiej zrozumieć przestrzeń instytucji totalnej, w której funkcjonują migranci<sup>26</sup>.

Oprócz ośrodków strzeżonych dla cudzoziemców w Polsce funkcjonują również areszty dla cudzoziemców, do których kierowane są osoby, jeżeli istnieje ryzyko, że nie podporządkują się zasadom pobytu w ośrodku (art. 399 u.c.). Z informacji udostępnionej przez Krajowy Mechanizm wynika, że w 2022 r. na terytorium kraju funkcjonował tylko jeden areszt dla cudzoziemców – w Przemyślu<sup>27</sup>. W lutym 2022 r. przebywało w nim 25 osób<sup>28</sup>, a w grudniu 2022 r. – 9 osób<sup>29</sup>. Dotychczas kwestie związane z pobytem cudzoziemców w aresztach nie były przedmiotem kontroli przez ETPC, natomiast Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur po przeprowadzonych wizytacjach sformułował określone wnioski i rekomendacje dotyczące funkcjonowania aresztu w Przemyślu<sup>30</sup>.

### 3. Detencja administracyjna cudzoziemców w Polsce – perspektywa ETPC

Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka dopuszcza możliwość ograniczenia wolności w przypadku zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania osoby w celu zapobieżenia jej nielegalnemu wkroczeniu na terytorium państwa lub osoby, przeciwko której toczy się postępowanie o wydalenie lub ekstradycję (art. 5 ust. 1 lit. f EKPC). Europejski Trybunał Praw Człowieka w składzie Wielkiej Izby w sprawie 13229/03,

Saadi przeciwko Zjednoczonemu Królestwu<sup>31</sup>, potwierdził, że wskazany przepis EKPC pozwala państwom na ograniczenie wolności cudzoziemców w kontekście migracyjnym, w tym również zezwala państwom na zatrzymanie osób ubiegających się o azyl, jednakże takie zatrzymanie musi być zgodne z ogólnym celem art. 5 EKPC, jakim jest ochrona prawa do wolności i zapewnienie, że nikt nie będzie jej pozbawiony w sposób arbitralny. Z analizy orzecznictwa ETPC wynika, że detencja musi spełniać następujące kryteria: 1) musi być zastosowana w dobrej wierze; 2) musi być ściśle powiązana z celem, jakim jest zapobieżenie nielegalnemu wkroczeniu cudzoziemca na terytorium państwa albo zabezpieczenie procedury wydalenia bądź ekstradycji; 3) miejsce pozbawienia wolności oraz warunki muszą być odpowiednie; 4) długość detencji nie powinna przekraczać okresu wymaganego dla osiągnięcia zamierzonego celu<sup>32</sup>. Warto również wskazać, że z krytyką ETPC spotykała się praktyka państw polegająca na automatycznym umieszczeniu osób ubiegających się o azyl bez dokonania indywidualnej oceny ich szczególnej sytuacji oraz potrzeb<sup>33</sup>. Europejski Trybunał Praw Człowieka stoi na stanowisku, że w przypadku cudzoziemców pozbawionych wolności z powodów określonych w art. 5 ust. 1 lit. f EKPC, zapewniając im odpowiednie warunki pobytu, należy mieć na względzie, że najczęściej są to osoby, które nie popełniły żadnych przestępstw, a uciekają przed niebezpieczeństwami w swoich krajach bądź poszukują lepszych warunków życia<sup>34</sup>.

Zakresem badań do niniejszego opracowania objęto siedemnaście spraw wszczętych przed ETPC dotyczących detencji administracyjnej cudzoziemców w polskich ośrodkach strzeżonych<sup>35</sup>. Wybór spraw został dokonany na podstawie wyników otrzymanych z przeszukania oficjalnej internetowej bazy

24 E. Lemondzawa, *Nr 56. Pamiętają, nazywam się Ekaterina*, Tbilisi–Warszawa–Poznań 2017, *passim*.

25 W szczególności były to Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej oraz Instytut na Rzecz Państwa Prawa.

26 Np. D. Niedźwiedzki, J. Schmidt, M. Stęпка, P. Tacik, *Strzeżone ośrodki dla cudzoziemców w Polsce jako kultura organizacyjna. Analiza prawną, politologiczną, socjologiczną i antropologiczną. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Komitetu Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk*, Kraków–Poznań 2021, *passim*; J. Pietrzakiewicz, *Ośrodki dla cudzoziemców w świetle koncepcji instytucji totalnej [w:] Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, t. 3, Warszawa 2014, s. 661–672; zob. również aktualnie realizowane badania J. Schmidta oraz D. Niedźwiedzkiego wraz z zespołem (D. Niedźwiedzki, J. Schmidt, *Detencja cudzoziemców w Polsce. Perspektywa teoretyczno-metodologiczna*, Kraków 2020, *passim*).

27 Zob. wystąpienie RPO do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 16.02.2023 r., s. 2, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-02/Do\\_MSWiA\\_cudzoziemcy\\_areszty\\_analiza\\_16.02.2023.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-02/Do_MSWiA_cudzoziemcy_areszty_analiza_16.02.2023.pdf) (dostęp: 8.03.2023 r.).

28 Zob. *Wizytacja aresztu i ośrodka dla cudzoziemców w Przemyślu*, <https://bip.brpo.gov.pl/content/rpo-kmpt-przemysl-wizytacja-aresztu-osrodka-dla-cudzoziemcow> (dostęp: 19.06.2023 r.).

29 Zob. notatka służbowa z wizytacji KMPT w Strzeżonym Ośrodku i Areszcie dla Cudzoziemców w Przemyślu z 30.01.2023 r., s. 3, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-02/Notatka%20z%20wizytacji%20KMPT%20w%20SOC%20i%20AdC%20w%20Przemyslu%20w%20Przemyslu%20w%20Przemyslu.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-02/Notatka%20z%20wizytacji%20KMPT%20w%20SOC%20i%20AdC%20w%20Przemyslu%20w%20Przemyslu%20w%20Przemyslu%20w%20Przemyslu.pdf) (dostęp: 23.06.2023 r.).

30 Na temat zastrzeżeń w zakresie umieszczania cudzoziemców w aresztach zob. wystąpienie RPO do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 16.02.2023 r.

31 Wyrok ETPC z 29.01.2008 r., 13229/03, Saadi przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, HUDOC, pkt 64–66. Wskazany pogląd Trybunału spotkał się z krytyką, również wewnętrzną, jako obniżający standard ochrony uchodźców; zob. np. C. Costello, *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, Oxford 2016, s. 287–293; H. O’Nions, *No Right to Liberty: The Detention of Asylum Seekers for Administrative Convenience*, „European Journal of Migrant and Law” 2008/10, s. 149–185; J. Markiewicz-Stanny, *Zastosowanie detencji wobec cudzoziemców w sytuacji nieregularnej z punktu widzenia standardów praw człowieka [w:] Status cudzoziemca w prawie międzynarodowym publicznym. Implikacje w prawie Unii Europejskiej i polskim porządku prawnym*, red. O. Łachacz, J. Galster, Olsztyn 2013, s. 20.

32 W.A. Schabas, *The European Convention on Human Rights. A Commentary*, Oxford 2017, s. 243.

33 Wyrok ETPC z 3.03.2022 r., 14743/17, Nikoghosyan i in. przeciwko Polsce, HUDOC, pkt 76–80.

34 P. Hofmański [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 2010, s. 191.

35 Tj. wyroki ETPC: z 10.04.2018 r., 75157/14, Bistieva i in. przeciwko Polsce, HUDOC; z 26.03.2020 r., 23685/14, Bilalova i in. przeciwko Polsce; z 4.06.2020 r., sprawy połączone 15845/15 i 56300/15, A.B. i in. przeciwko Polsce, HUDOC; 14743/17, Nikoghosyan i in. przeciwko Polsce; z 9.02.2023 r., 11247/18, R.M. i in. przeciwko Polsce, HUDOC; skargi: 78244/11, Dzhabrailova i in. przeciwko Polsce, HUDOC; 47888/19, A.A. przeciwko Polsce, HUDOC; 4457/18, Z.E. i in. przeciwko Polsce, HUDOC; 62466/19, K.G. i S.G. przeciwko Polsce, HUDOC; 40002/22, V.M. i in. przeciwko Polsce, HUDOC; 40464/22, M.S.T. i in. przeciwko Polsce, HUDOC; 2509/22, 10271/22, 10373/22, M.M. i in. przeciwko Polsce, HUDOC; 53181/21, 53566/21, 53566/21, 16746/22, 16748/22, I.A. i in. przeciwko Polsce, HUDOC; 55558/22, Z.H.R. i in. przeciwko Polsce, HUDOC; 48018/21, 57554/21, 58103/21, A.A. i in. przeciwko Polsce, HUDOC; skargi 51241/22, 51248/22, 51284/22, 51285/22, M.A. i in. przeciwko Polsce, HUDOC; 61103/21, T.Z. i R.Z. przeciwko Polsce, HUDOC (stan na dzień 19.06.2023 r.).

orzeczeń ETPC (HUDOC), z wykorzystaniem filtru zawężającego wyniki do spraw dotyczących Polski oraz po wprowadzeniu słów kluczy obejmujących nazwy ośrodków strzeżonych<sup>36</sup>. Z otrzymanych wyników wyeliminowano sprawy, które nie dotyczyły detencji administracyjnej cudzoziemców<sup>37</sup>. Jak wynika ze zgromadzonych wyników, polskie przepisy dotyczące stosowania detencji w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców oraz praktyka ich stosowania były przedmiotem oceny ETPC<sup>38</sup>. Skargi wniesione przeciwko Polsce pochodziły przede wszystkim od całych rodzin, które wraz z dziećmi zostały pozbawione wolności w ośrodkach strzeżonych. Skarżący najczęściej zarzucali naruszenie art. 8 EKPC, który gwarantuje prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego<sup>39</sup>. W skargach formułowano również zarzuty naruszenia art. 5 ust. 1 EKPC, który zawiera ogólną regułę prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego<sup>40</sup>, oraz art. 5 ust. 4 EKPC, który z kolei gwarantuje prawo odwołania się do sądu w celu skontrolowania legalności pozbawienia wolności i zarządzenia zwolnienia, jeżeli pozbawienie wolności jest niezgodne z prawem<sup>41</sup>. W skargach bardzo często podnoszono również zarzut naruszenia art. 5 ust. 1 lit. f EKPC, który odnosi się do zasadności pozbawienia wolności cudzoziemca<sup>42</sup>. W skargach niekiedy zarzucano także

naruszenie art. 3 EKPC dotyczącego wolności od tortur oraz nieludzkiego i poniżającego traktowania i karania<sup>43</sup>.

W przypadku trzech z przeanalizowanych spraw doszło do wydania orzeczenia stwierdzającego naruszenie EKPC<sup>44</sup>. Były to sprawy wszczęte przed ETPC w latach 2015–2017. W dwóch sprawach Trybunał stwierdził naruszenie art. 8 EKPC<sup>45</sup>, a w trzeciej sprawie – naruszenie art. 5 ust. 1 lit. f EKPC<sup>46</sup>. Dwie sprawy zostały zakończone częściowo ugodą, a częściowo stwierdzeniem naruszenia EKPC<sup>47</sup>. W obu sprawach doszło do zawarcia ugody w zakresie naruszenia art. 8 EKPC oraz stwierdzenia przez ETPC naruszenia art. 5 ust. 1 lit. f EKPC w odniesieniu do skarżących dzieci. Ponadto w jednej z tych spraw<sup>48</sup> doszło również do stwierdzenia naruszenia art. 5 ust. 4 EKPC w odniesieniu do wszystkich skarżących. Kolejne dwie sprawy zostały zakończone wskutek zawarcia ugody<sup>49</sup>, a jedna ze spraw została skreślona z listy na podstawie deklaracji rządu uznającej naruszenie EKPC<sup>50</sup>.

Analiza obejmuje również dziewięć skarg złożonych w latach 2019–2022, które zostały zakomunikowane polskiemu rządowi. Część z nich została określona przez ETPC jako sprawy dotyczące kryzysu migracyjnego na pograniczu polsko-białoruskim<sup>51</sup>. Sprawy te dotyczą przede wszystkim ignorowania przez polskie władze wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, wypychania cudzoziemców z terytorium Polski poza granicę z Białorusią (tzw. *pushback*) oraz przemocy, której mieli dopuścić się funkcjonariusze Straży Granicznej. Wśród formułowanych zarzutów znajdują się również zarzuty naruszenia art. 5 ust. 1 lit. f i art. 5 ust. 4 EKPC w kontekście kierowania cudzoziemców do ośrodków strzeżonych, jak również zarzuty naruszenia art. 3, 8 i 13 EKPC dotyczące warunków pozbawienia wolności oraz braku skutecznego środka odwoławczego od decyzji o detencji.

#### 4. Detencja administracyjna cudzoziemców w Polsce – perspektywa Krajowego Mechanizmu

Państwa, które przystąpiły do Protokołu Fakultatywnego do Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie

36 Dla następujących słów kluczy otrzymano wskazaną liczbę wyników: Kętrzyn – 19, Białą Podlaska – 31, Białystok – 227, Przemysł – 50, Krosno Odrzańskie – 10, Lesznów – 4, Wędrzyn – 3, Czerwony Bor – 13.

37 Należy wskazać, że nazwy ośrodków strzeżonych stanowią jednocześnie nazwy miejscowości i często pojawiały się w opisach stanów faktycznych spraw, m.in. w kontekście siedziby sądu powszechnego, miejsca zamieszkania skarżącego, a także czasowego pobytu osoby skarżącej w określonym ośrodku strzeżonym, co jednak nie miało wpływu na zarzuty skargi.

38 Na temat zgodności polskiego prawa krajowego ze standardami wynikającymi z Konwencji zob. również J. Białas, *Detencja...*, s. 191–207.

39 Zob. wyroki ETPC: 75157/14, Bistieva i in. przeciwko Polsce, pkt 67; 23685/14, Bilalova i in. przeciwko Polsce, pkt 35; sprawy połączone 15845/15 i 56300/15, A.B. i in. przeciwko Polsce, pkt 37 i 39; wyrok 14743/17, Nikoghosyan i in. przeciwko Polsce, pkt 94; 11247/18, R.M. i in. przeciwko Polsce, pkt 9; skargi: 4457/18, Z.E. i in. przeciwko Polsce; 62466/19, K.G. i S.G. przeciwko Polsce; 40002/22, V.M. i in. przeciwko Polsce; 40464/22, M.S.T. i in. przeciwko Polsce, HUDOC; 2509/22, 10271/22, 10373/22, M.M. i in. przeciwko Polsce; 53181/21, 53566/21, 53566/21, 16746/22, 16748/22, I.A. i in. przeciwko Polsce; 55558/22, Z.H.R. i in. przeciwko Polsce; 61103/21, T.Z. i R.Z. przeciwko Polsce.

40 Zob. wyrok 75157/14, Bistieva i in. przeciwko Polsce, pkt 43; wyrok w sprawach połączonych 15845/15 i 56300/15, A.B. i in. przeciwko Polsce, pkt 29.

41 Zob. wyrok 75157/14, Bistieva i in. przeciwko Polsce, pkt 44; wyrok w sprawach połączonych 15845/15 i 56300/15, A.B. i in. przeciwko Polsce, pkt 29; wyrok 14743/17, Nikoghosyan i in. przeciwko Polsce, pkt 90; wyrok 11247/18, R.M. i in. przeciwko Polsce, pkt 8; skarga 47888/19, A.A. i in. przeciwko Polsce, HUDOC; skarga 4457/18, Z.E. i in. przeciwko Polsce; skarga 40464/22, M.S.T. i in. przeciwko Polsce; skargi 2509/22, 10271/22, 10373/22, M.M. i in. przeciwko Polsce; skargi 53181/21, 53566/21, 53566/21, 16746/22, 16748/22, I.A. i in. przeciwko Polsce; skargi 48018/21, 57554/21, 58103/21, A.A. i in. przeciwko Polsce, HUDOC; skargi 51241/22, 51248/22, 51284/22, 51285/22, M.A. i in. przeciwko Polsce, HUDOC; skarga 61103/21, T.Z. i R.Z. przeciwko Polsce.

42 Zob. wyrok 23685/14, Bilalova i in. przeciwko Polsce, pkt 56; wyrok w sprawach połączonych 15845/15 i 56300/15, A.B. i in. przeciwko Polsce, pkt 50–51; wyrok 14743/17, Nikoghosyan i in. przeciwko Polsce, pkt 50–55; wyrok 11247/18, R.M. i in. przeciwko Polsce, pkt 8; skarga 78244/11, Dzhabrailova i in. przeciwko Polsce, HUDOC; skarga 47888/19, A.A. przeciwko Polsce; skarga 4457/18, Z.E. i in. przeciwko Polsce; skarga 62466/19, K.G. i S.G. przeciwko Polsce; skarga 40002/22, V.M. i in. przeciwko Polsce; skarga 40464/22, M.S.T. i in. przeciwko Polsce; skargi 2509/22, 10271/22, 10373/22, M.M. i in. przeciwko Polsce; skargi 53181/21, 53566/21, 53566/21, 16746/22, 16748/22, I.A. i in. przeciwko Polsce; skargi 48018/21, 57554/21, 58103/21, A.A. i in. przeciwko Polsce; skargi 51241/22, 51248/22, 51284/22, 51285/22, M.A. i in. przeciwko Polsce; skarga 61103/21, T.Z. i R.Z. przeciwko Polsce.

43 Zob. wyrok 23685/14, Bilalova i in. przeciwko Polsce, pkt 42; wyrok 14743/17, Nikoghosyan i in. przeciwko Polsce, pkt 94; wyrok 11247/18, R.M. i in. przeciwko Polsce, pkt 8; skarga 4457/18, Z.E. i in. przeciwko Polsce; skarga 40002/22, V.M. i in. przeciwko Polsce; skargi 2509/22, 10271/22, 10373/22, M.M. i in. przeciwko Polsce; skargi 53181/21, 53566/21, 53566/21, 16746/22, 16748/22, I.A. i in. przeciwko Polsce; skarga 55558/22, Z.H.R. i in. przeciwko Polsce; skargi 48018/21, 57554/21, 58103/21, A.A. i in. przeciwko Polsce; skargi 51241/22, 51248/22, 51284/22, 51285/22, M.A. i in. przeciwko Polsce; skarga 61103/21, T.Z. i R.Z. przeciwko Polsce.

44 Wyrok 75157/14, Bistieva i in. przeciwko Polsce; wyrok w sprawach połączonych 15845/15 i 56300/15, A.B. i in. przeciwko Polsce; wyrok 14743/17, Nikoghosyan i in. przeciwko Polsce.

45 Wyrok 75157/14, Bistieva i in. przeciwko Polsce; wyrok w sprawach połączonych 15845/15 i 56300/15, A.B. i in. przeciwko Polsce.

46 Wyrok 14743/17, Nikoghosyan i in. przeciwko Polsce.

47 Wyrok 23685/14, Bilalova i in. przeciwko Polsce; wyrok 11247/18, R.M. i in. przeciwko Polsce.

48 Wyrok 11247/18, R.M. i in. przeciwko Polsce.

49 Skarga 78244/11, Dzhabrailova i in. przeciwko Polsce; skarga 4457/18, Z.E. i in. przeciwko Polsce.

50 Skarga 47888/19, A.A. i in. przeciwko Polsce.

51 Skargi 2509/22, 10271/22, 10373/22, M.M. i in. przeciwko Polsce; skargi 53181/21, 53566/21, 53566/21, 16746/22, 16748/22, I.A. i in. przeciwko Polsce; skargi 48018/21, 57554/21, 58103/21, A.A. i in. przeciwko Polsce; skargi 51241/22, 51248/22, 51284/22, 51285/22, M.A. i in. przeciwko Polsce; skarga 61103/21, T.Z. i R.Z. przeciwko Polsce.

zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęły na siebie zobowiązanie do utworzenia bądź wyznaczenia organów wizytujących miejsca, w których przebywają osoby pozbawione wolności, czyli krajowych mechanizmów prewencji. Ich funkcjonowanie stanowi jeden z dwóch filarów systemu zapobiegania torturom oraz innym formom złego traktowania utworzonego przez Organizację Narodów Zjednoczonych (dalej: ONZ). System ten oparty jest na odbywaniu regularnych wizyt w miejscach odosobnienia w celu wykrywania ryzyka złego traktowania osób tam przebywających przez niezależny organ międzynarodowy (tj. Podkomitet ds. Prewencji) oraz krajowe mechanizmy prewencji<sup>52</sup>.

Zgodnie z treścią OPCAT miejscami zatrzymań są miejsca, gdzie przebywają lub mogą przebywać osoby pozbawione wolności na podstawie polecenia organu władzy publicznej bądź za jego namową, zgodą lub przyzwoleniem. Natomiast termin „pozbawienie wolności” oznacza jakąkolwiek formę zatrzymania lub uwięzienia bądź umieszczenia osoby w publicznym lub prywatnym miejscu odosobnienia, którego osobie tej nie wolno z własnej woli opuszczać, zgodnie z poleceniem jakiegokolwiek władzy sądowej, administracyjnej lub innej<sup>53</sup>.

Mandat wizytacyjny krajowych mechanizmów prewencji obejmuje wszystkie miejsca, gdzie przebywają osoby pozbawione wolności, w tym również ośrodki detencyjne dla migrantów<sup>54</sup>. Krajowe mechanizmy prewencji powinny mieć w szczególności zagwarantowany dostęp do informacji dotyczących liczby osób pozbawionych wolności w miejscach odosobnienia, jak również dostęp do tych miejsc oraz możliwość odbywania prywatnych rozmów z osobami pozbawionymi wolności<sup>55</sup>. Wskazuje się, że krajowe mechanizmy prewencji, wizytując miejsca detencji migrantów, powinny badać nie tylko panujące tam warunki, ale również legalność pozbawienia wolności w kontekście międzynarodowych standardów<sup>56</sup>.

Pelnienie funkcji krajowego mechanizmu prewencji w Polsce powierzono w 2008 r. Rzecznikowi Praw Obywatelskich<sup>57</sup>. W Biurze Rzecznika wyodrębniono specjalny zespół, tj. Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur, do którego należą ekspertki oraz eksperci posiadający wiedzę i kompetencje z wielu dziedzin, w tym m.in. prawa, socjologii, resocjalizacji, psychologii oraz kryminologii. Zespół Krajowego Mechanizmu jest wspierany również przez ekspertów zewnętrznych.

Z danych udostępnionych przez Krajowy Mechanizm wynika, że każdego roku zespół wizytuje kilkadziesiąt miejsc, w których przebywają osoby pozbawione wolności<sup>58</sup>. W ramach

wykonywania swojego mandatu Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur przeprowadza wizytacje również w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców. Zgodnie z informacjami zawartymi w raportach rocznych z lat 2014–2020 zespół Krajowego Mechanizmu odbył w tym okresie 11 wizytacji i rewizytacji w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców w Polsce<sup>59</sup>. Z kolei w okresie od 30.08.2021 r. do 29.04.2022 r. Krajowy Mechanizm przeprowadził łącznie aż 15 wizytacji strzeżonych ośrodków, tymczasowych ośrodków oraz jednego aresztu dla cudzoziemców<sup>60</sup>. Wizytacje te były przeprowadzone w okresie, gdy doszło do pogorszenia sytuacji w ośrodkach strzeżonych w związku ze wzrostem liczby cudzoziemców przekraczających granicę polsko-białoruską w połowie 2021 r.

Zakresem badań do niniejszego artykułu objęto raporty roczne Krajowego Mechanizmu, a także raporty tematyczne dotyczące sytuacji cudzoziemców pozbawionych wolności w ośrodkach strzeżonych<sup>61</sup>.

## 5. Problemy systemowe detencji administracyjnej cudzoziemców w Polsce z perspektywy ETPC oraz Krajowego Mechanizmu

W wyniku przeprowadzonej analizy skarg wniesionych do ETPC przez cudzoziemców pozbawionych wolności w ośrodkach strzeżonych w Polsce oraz ich rozstrzygnięć, a także wniosków Krajowego Mechanizmu, wyszczególniłam cztery główne problemy systemowe dotyczące detencji administracyjnej cudzoziemców w Polsce. Należą do nich długotrwałe pozbawianie wolności rodzin z małoletnimi dziećmi, brak oceny indywidualnej sytuacji cudzoziemca oraz jego potrzeb przed umieszczeniem w detencji, nieprawidłowości w zakresie kontroli legalności decyzji o detencji oraz warunki panujące w ośrodkach strzeżonych. Problemy te zostały przedstawione poniżej.

### 5.1. Długotrwała detencja rodzin z małoletnimi dziećmi w ośrodkach strzeżonych

Konwencja nie przewiduje maksymalnych okresów pozbawienia wolności cudzoziemców, jednak z orzecznictwa ETPC wynika, że długość detencji nie może przekraczać rozsądnego okresu koniecznego dla realizacji zamierzonego celu<sup>62</sup>. W odniesieniu do detencji małoletnich ETPC formułuje warunek konieczności, co oznacza, że pozbawienie małoletnich cudzoziemców wolności w trybie administracyjnym powinno mieć miejsce w ostateczności, po rozważeniu zastosowania środków alternatywnych<sup>63</sup>.

52 Art. 1, 2 i 3 OPCAT.

53 Art. 4 OPCAT.

54 Zob. S. Krisper [w:] *The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol. A Commentary*, red. M. Nowak, M. Birk, G. Monina, Oxford 2019, s. 747–748.

55 Art. 20 OPCAT.

56 A. Edwards, *The Optional Protocol to the Convention Against Torture and the detention of refugees*, „International and Comparative Law Quarterly” 2008/4, s. 820.

57 Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości do Rzecznika Praw Obywatelskich z 18.01.2008 r., DWM I 482/48/02, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/1202829239.pdf> (dostęp: 23.06.2023 r.). Na marginesie warto wskazać, że dopiero w 2011 r. przyznano Rzecznikowi nowe kompetencje w ustawie, zob. art. 1 ust. 4 ustawy z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1057 ze zm.) dodany przez art. 1 pkt 1 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. Nr 222, poz. 1320).

58 Zob. strona internetowa Krajowego Mechanizmu, <https://bip.brpo.gov.pl/taxonomy/term/1326> (dostęp: 25.07.2023 r.).

59 Odpowiednio w latach: 2016 r. – 4 (SOC: w Białej Podlaskiej, Lesznowoli, Krośnie Odrzańskim, Kętrzynie); 2017 r. – 2 (SOC: w Przemysłu, Krośnie Odrzańskim); 2018 r. – 3 (SOC: w Lesznowoli, Białej Podlaskiej, Białymostku); 2020 r. – 1 (SOC w Lesznowoli). Zob. raporty roczne KMPT udostępnione na stronie <https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna-i-organizacyjna/krajowy-mechanizm-prewencji-raporty-rpo> (dostęp: 25.07.2023 r.).

60 H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski (red.), *Sytuacja cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych w dobie kryzysu na granicy Polski i Białorusi. Raport z wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur*, Warszawa 2022, s. 7.

61 M. Kusy, H. Machińska (red.), *Obcokrajowcy..., passim*; H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski (red.), *Sytuacja..., passim*.

62 Wyrok 13229/03, Saadi przeciwko Polsce, pkt 74.

63 Wyrok ETPC z 19.01.2012 r., sprawy połączone 39472/07 i 39474/07, Popov przeciwko Francji, HUDOC, pkt 119. Warto wskazać, że zgodnie z standardami ONZ detencja administracyjna w ogóle nie powinna być stosowana wobec dzieci, zob. przypis nr 11.

Kwestia długości pobytu rodzin cudzoziemców z małoletnimi dziećmi w polskich ośrodkach strzeżonych wielokrotnie była przedmiotem skarg do ETPC, zarówno w kontekście naruszenia art. 8 EKPC, dotyczącego prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, jak i samej legalności pozbawienia wolności na gruncie art. 5 ust. 1 lit. f EKPC.

W sprawie 75157/14, Bistieva i inni przeciwko Polsce, skarżąca zarzuciła, że została pozbawiona wolności razem z dziećmi w trybie administracyjnym przez prawie sześć miesięcy w oczekiwaniu na wydalenie do Rosji, co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 1 i 4 oraz art. 8 EKPC. Trybunał uznał tę skargę za niedopuszczalną w zakresie zarzutów naruszenia art. 5 EKPC z uwagi na niewyczerpanie krajowych środków odwoławczych, jednocześnie stwierdził, że doszło do naruszenia art. 8 EKPC. Trybunał po przeprowadzeniu testu proporcjonalności ograniczenia prawa uznał, że w sprawie co prawda istniało ryzyko, że rodzina może uciec, jednak Polska nie przedstawiła wystarczających powodów uzasadniających pozbawienie wolności skarżących w warunkach instytucji penitencjarnej przez tak długi okres<sup>64</sup>. Europejski Trybunał Praw Człowieka wyraził pogląd, że uwzględnienie dobra małoletnich dzieci nie może opierać się wyłącznie na nierozdzielaniu rodziny, a władze powinny podjąć kroki, aby ograniczyć detencje rodzin z dziećmi i skutecznie chronić prawo do życia rodzinnego<sup>65</sup>. Do podobnych wniosków doszedł ETPC w sprawie A.B. i inni przeciwko Polsce, wniesionej przez rodzinę, która spędziła ponad dziesięć miesięcy w ośrodku strzeżonym, również stwierdzając naruszenie art. 8 EKPC<sup>66</sup>.

Można postawić tezę, że wyrok w sprawie 75157/14, Bistieva i inni przeciwko Polsce miał wpływ na zawarcie ugody ze skarżącą w sprawie 23685/14, Bilalova i inni przeciwko Polsce, w zakresie zarzutu naruszenia art. 8 EKPC opartego na podobnym uzasadnieniu, czyli umieszczeniu rodziny w ośrodku i przedłużaniu okresu ich pobytu z zaniechaniem rozważenia zastosowania środków innych, aniżeli pozbawienie wolności<sup>67</sup>. Do zawarcia ugody w podobnych okolicznościach doszło również w sprawie 11247/18, R.M. przeciwko Polsce, wywodzącej się ze skargi rodziny, która spędziła w ośrodku około siedem miesięcy<sup>68</sup>, a także w sprawie 4457/18, Z.E. i inni przeciwko Polsce<sup>69</sup>, w której rodzina również skarżyła się m.in. na nieproporcjonalne ograniczenie ich prawa do życia prywatnego i rodzinnego.

W sprawie 23685/14, Bilalova i inni przeciwko Polsce, obok zarzutu naruszenia art. 8 EKPC, który został objęty ugodą, skarżąca zarzuciła również naruszenie art. 5 ust. 1 lit. f oraz art. 3 EKPC. Trybunał stwierdził, że skarga jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie art. 5 ust. 1 lit. f EKPC, w części dotyczącej przedłużenia okresu pobytu skarżących dzieci w strzeżonym ośrodku, i uznał, że w rzeczywistości doszło do naruszenia Konwencji. Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że nie dysponuje wystarczającymi dowodami, aby nabrać przekonania, że władze krajowe upewniły się, że stosowanie detencji wobec małoletnich było środkiem ostatecznym, a ponadto że władze

podjęły wszystkie niezbędne kroki w celu ograniczenia okresu stosowania detencji wobec skarżących dzieci do niezbędnego minimum<sup>70</sup>. Do podobnych wniosków Trybunał doszedł w sprawie 14743/17, Nikoghosyan i inni przeciwko Polsce, stwierdzając, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy pozbawienie wolności zarówno skarżących dorosłych, jak i dzieci przez okres prawie sześciu miesięcy nie było środkiem ostatecznym, dla którego nie istniała żadna alternatywa w postaci środka o charakterze wolnościowym, a ponadto że detencja nieletnich wymagała większej szybkości i staranności ze strony władz<sup>71</sup>. Do stwierdzenia naruszenia Konwencji w omawianym zakresie doszło również w sprawie 11247/18, R.M. przeciwko Polsce<sup>72</sup>. Zarzut naruszenia art. 5 ust. 1 lit. f EKPC został sformułowany także w skardze 4457/18, Z.E. i inni przeciwko Polsce, w której argumentowano, że pozbawienie wolności, zwłaszcza w odniesieniu do dzieci, nie było konieczne. Skarga ta zakończyła się ugodą. W sprawie dorosłej cudzoziemki, która przez około sześć miesięcy przebywała w ośrodku strzeżonym, ubiegając się o status uchodźcy w Polsce z uwagi na prześladowania przez rosyjskie służby, podobnie zakończonej ugodą, również sformułowano zarzut naruszenia art. 5 ust. 1 lit. f EKPC<sup>73</sup>.

Zarzuty naruszenia art. 8 EKPC jako nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do życia prywatnego i rodzinnego oraz naruszenia art. 5 ust. 1 lit. f EKPC w kontekście przedłużającej się detencji bez rozważenia zastosowania środków alternatywnych, a także detencji stosowanej bez podstaw prawnych i faktycznych, zostały podniesione również w skargach zakomunikowanych polskiemu rządowi, w tym wniesionych przez rodziny z małoletnimi dziećmi<sup>74</sup>.

Krajowy Mechanizm Prewencji, podobnie jak ETPC, stoi na stanowisku, że decyzja o umieszczeniu małoletnich cudzoziemców w detencji zawsze powinna stanowić środek *ultima ratio*, poprzedzony wnikliwą analizą zastosowania środków o charakterze wolnościowym<sup>75</sup>. Niestety, z wizytacji przeprowadzanych przez Krajowy Mechanizm wynika, że standard ten nie jest realizowany w Polsce, a detencja dzieci w ośrodkach strzeżonych stanowi problem systemowy<sup>76</sup>.

Krajowy Mechanizm wskazał, że z przekazanych danych wynika, iż w połowie 2021 r. w zamkniętych ośrodkach przebywało aż 456 małoletnich cudzoziemców pod opieką, przy czym niektóre napotkane przez mechanizm rodziny przebywały w detencji od ponad czterech miesięcy<sup>77</sup>. Jak wskazano wcześniej,

64 Wyrok 75157/14, Bistieva i in. przeciwko Polsce, pkt 88.

65 Wyrok 75157/14, Bistieva i in. przeciwko Polsce, pkt 85.

66 Wyrok w sprawach połączonych 15845/15 i 56300/15, A.B. i in. przeciwko Polsce, pkt 49.

67 Wyrok 23685/14, Bilalova i in. przeciwko Polsce, pkt 35–41.

68 Wyrok 11247/18, R.M. i in. przeciwko Polsce, pkt 9–12.

69 Skarga 4457/18, Z.E. i in. przeciwko Polsce.

70 Wyrok 23685/14, Bilalova i in. przeciwko Polsce, pkt 80 i 81.

71 Wyrok 14743/17, Nikoghosyan i in. przeciwko Polsce, pkt 94.

72 Wyrok 11247/18, R.M. i in. przeciwko Polsce, pkt 28.

73 Skarga 78244/11, Dzhabrailova przeciwko Polsce.

74 Skarga 62466/19, K.G. i S.G. przeciwko Polsce; skarga 40002/22, V.M. i in. przeciwko Polsce; skarga 40464/22, M.S.T. i in. przeciwko Polsce; skargi 53181/21, 53566/21, 53566/21, 16746/22, 16748/22, I.A. i in. przeciwko Polsce; skarga 55558/22, Z.H.R. i in. przeciwko Polsce; skargi 51241/22, 51248/22, 51284/22, 51285/22, M.A. i in. przeciwko Polsce; skarga 61103/21, T.Z. i R.Z. przeciwko Polsce.

75 H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski (red.), *Sytuacja...*, s. 18.

76 Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w 2016 r., <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Raport%20Krajowego%20Mechanizmu%20Prewencji%20Tortur%20w%202016%20r..pdf> (dostęp: 7.08.2023 r.), s. 156 i n.; Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w 2018 r., <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/KMPT%20-%20raport%20za%20rok%202018.pdf> (dostęp: 7.08.2023 r.), s. 82 i n.; M. Kusy, H. Machińska (red.), *Obcokrajowcy...*, s. 61; H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski (red.), *Sytuacja...*, s. 17 i n.

77 H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski (red.), *Sytuacja...*, s. 18–20.

tak długi okres pozbawienia wolności był w przeszłości podstawą do stwierdzenia przez ETPC naruszeń Konwencji.

Przedstawiciele Krajowego Mechanizmu otrzymali również informacje o małoletnich cudzoziemcach przebywających w detencji bez opiekunów<sup>78</sup>. Ta kwestia dotychczas nie była przedmiotem rozważań ETPC, ponieważ skargi przeciwko Polsce pochodziły od całych rodzin, w tym osób dorosłych sprawujących opiekę nad dziećmi. Natomiast Krajowy Mechanizm zidentyfikował szereg problemów o charakterze systemowym odnoszącym się do sytuacji małoletnich cudzoziemców pozostających bez opieki, w tym w zakresie m.in. zapewnienia reprezentacji, braku placówek opiekuńczo-wychowawczych dostosowanych do ich szczególnych potrzeb oraz ustalania wieku chronologicznego<sup>79</sup>. W odniesieniu do ostatniego ze wskazanych problemów Krajowy Mechanizm w trakcie przeprowadzonych wizytacji odnotował przypadki nieprawidłowego oznaczenia wieku cudzoziemców, co w niektórych przypadkach skutkowało skierowaniem małoletnich do ośrodka dla dorosłych mężczyzn<sup>80</sup>.

## 5.2. Brak indywidualnej oceny sytuacji oraz potrzeb cudzoziemców

Zarówno w ustawie o cudzoziemcach, jak i ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ustawodawca jako przesłankę negatywną umieszczenia w ośrodku strzeżonym wskazał sytuację, gdy stan psychofizyczny cudzoziemca może uzasadniać domniemanie, że był poddany przemocy<sup>81</sup>. Jednak z analizy skarg wniesionych do ETPC oraz wniosków z wizytacji Krajowego Mechanizmu wynika, że kwestia ta nie zawsze jest rozważana przez organy przed skierowaniem cudzoziemca do detencji.

W sprawie wywodzącej się ze skargi 47888/19, A.A. przeciwko Polsce, rząd przyznał się do naruszenia m.in. art. 5 ust. 1 lit. f EKPC. Skarżąca w tej sprawie zarzucała m.in., że została pozbawiona wolności w sposób arbitralny, ponieważ nie uwzględniono jej twierdzeń, że jest ofiarą przemocy i nadal cierpi z powodu doznanych traumatycznych doświadczeń, a więc nie powinna być umieszczona w ośrodku strzeżonym. Skarga w tej sprawie została skreślona przez ETPC na podstawie jednostronnej deklaracji rządu. Zarzut naruszenia art. 5 ust. 1 lit. f EKPC sformułowano również w zakomunikowanej skardze 62466/19, K.G. i S.G. przeciwko Polsce, w której argumentowano, że jeden ze skarżących cierpi na zespół stresu pourazowego, co powinno stanowić przesłankę negatywną pozbawienia wolności w ośrodku strzeżonym.

Już w latach 2016–2018 zespół Krajowego Mechanizmu formułował poważne zastrzeżenia w zakresie niedziałającego poprawnie systemu identyfikacji ofiar tortur i przemocy, który skutecznie zabezpieczałby te osoby przed umieszczeniem w ośrodku<sup>82</sup>. W wyniku przeprowadzonych wizytacji ujawniono przypadki osób, które nie powinny przebywać w ośrodkach strzeżonych

z uwagi na zachowanie co najmniej uprawdopodobniające, że są one ofiarami przemocy<sup>83</sup>. Krajowy Mechanizm wyraził opinię, że funkcjonujący wewnętrznie dokument „Zasady postępowania Straży Granicznej z cudzoziemcami wymagającymi szczególnego traktowania”, który ma pozwalać na identyfikację ofiar tortur, jest sprzeczny z przepisami prawa polskiego oraz standardami wynikającymi z Protokołu Stambulskiego<sup>84</sup>, a także innych wypracowanych standardów międzynarodowych<sup>85</sup>. Krajowy Mechanizm wskazywał, że obowiązujące zasady nie przewidują „niezwłocznego zwolnienia” cudzoziemców z ośrodka, co do których zachodzi domniemanie, iż są one ofiarami przemocy. Ponadto w opinii Krajowego Mechanizmu dostępne leczenie oraz terapia na terenie ośrodków adresowane do zidentyfikowanych ofiar tortur mają charakter pogłębiający urazy psychiczne<sup>86</sup>.

Z niedawno przeprowadzonych wizytacji Krajowego Mechanizmu wynika, że wewnętrzny dokument Straży Granicznej dotyczący zasad postępowania z cudzoziemcami wymagającymi szczególnego traktowania wciąż jest stosowany, i mimo zaktualizowania jego treści w 2019 r., nadal pozostaje niezgodny z międzynarodowymi standardami<sup>87</sup>. W tym zakresie Krajowy Mechanizm zalecił wprost odstąpienie od stosowania obowiązującej procedury. Mechanizm rekomenduje utworzenie narzędzia skutecznej identyfikacji cudzoziemców z doświadczeniem tortur lub innych form przemocy oraz wdrożenie go, co wiąże się m.in. z zapewnieniem szkoleń dla personelu oraz oparciem opiniowania o szersze spektrum objawów i zaburzeń, niż tylko o zaburzenia pourazowe<sup>88</sup>. Efekt ten mógłby zostać osiągnięty przez wykorzystanie już istniejącego narzędzia, czyli Protokołu Stambulskiego w wersji poprawionej z 2022 r.<sup>89</sup>

## 5.3. Kontrola legalności pozbawienia wolności

Zgodnie z art. 5 ust. 4 EKPC każda osoba, która została pozbawiona wolności, ma prawo odwołania się do sądu w celu zbadania legalności pozbawienia wolności i zarządzenia zwolnienia, jeżeli odbyło się ono niezgodnie z prawem. Z analizy spraw wniesionych do ETPC oraz wniosków Krajowego Mechanizmu z przeprowadzonych wizytacji wynika, że nie zawsze realizowane są gwarancje związane z kontrolą legalności decyzji o pozbawieniu wolności cudzoziemców.

Do stwierdzenia przez ETPC naruszenia art. 5 ust. 4 EKPC doszło w powołanej już sprawie 11247/18, R.M. przeciwko Polsce. Europejski Trybunał Praw Człowieka, uzasadniając swoje stanowisko w tym zakresie, wskazał, że wnioski dotyczące detencji skarżących nie zostały im przekazane, a także że zachodzą wątpliwości co do udzielenia skarżącym informacji w zakresie podstaw

78 H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski (red.), *Sytuacja...*, s. 19–21.

79 H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski (red.), *Sytuacja...*, s. 21–25.

80 H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski (red.), *Sytuacja...*, s. 24–25.

81 Art. 400 pkt 2 u.c. oraz art. 88a ust. 3 pkt 2 u.u.o.c

82 Raport z 2016 r., s. 157–158, 174 i n.; raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w roku 2017, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Raport%20RPO%20z%20działalności%20Krajowego%20Mechanizmu%20Prewencji%20Tortur%20w%202017.pdf> (dostęp: 7.08.2023 r.), s. 157 i n.; raport z 2018 r., s. 80 i n.

83 Raport Krajowego Mechanizmu z 2016, s. 174 i n.; raport Krajowego Mechanizmu z 2017 r., s. 158–160; raport Krajowego Mechanizmu z 2018 r., s. 81–82.

84 Zob. ONZ, *Protokół stambulski. Podręcznik skutecznego badania i dokumentowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karaniami*, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/protokol\\_stambulski\\_fin.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/protokol_stambulski_fin.pdf) (dostęp: 23.07.2023 r.).

85 M. Kusy, H. Machińska (red.), *Obcokrajowcy...*, s. 44 i n.

86 Raport Krajowego Mechanizmu z 2017 r., s. 160; raport Krajowego Mechanizmu z 2018 r., s. 81–82.

87 H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski (red.), *Sytuacja...*, s. 25–31.

88 H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski (red.), *Sytuacja...*, s. 30.

89 ONZ, *Istanbul Protocol. Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2022-06-29/Istanbul-Protocol\\_Rev2\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2022-06-29/Istanbul-Protocol_Rev2_EN.pdf) (dostęp: 23.07.2023 r.).



prawnych oraz faktycznych powodów pozbawienia wolności, które umożliwiałyby skarżącym skuteczne zakwestionowanie legalności pozbawienia wolności przed sądem<sup>90</sup>. Z kolei w sprawie wywodzącej się ze skargi 47888/19, A.A. przeciwko Polsce, skarżąca zarzucała, że nie została dopuszczona do udziału w rozprawach sądowych dotyczących jej odwołań od umieszczenia i przedłużania pobytu w ośrodku. Jak już wskazano, skarga ta została skreślona przez ETPC na podstawie jednostronnej deklaracji rządu, w której przyznano naruszenie art. 5 ust. 1 lit. f oraz art. 5 ust. 4 EKPC. Zarzut naruszenia art. 5 ust. 4 EKPC został również sformułowany w skardze 4457/18, Z.E. i inni przeciwko Polsce. Zdaniem skarżących wnioski o skierowanie do ośrodka strzeżonego oraz wnioski o przedłużenie ich pobytu w ośrodkach nie zostały doręczone w terminie ani im, ani pełnomocnikom. Ponadto państwo nie zapewniło bezpłatnej reprezentacji prawnej dzieciom skarżącej. Zaniechania te, w opinii skarżących, utrudniły im odpiernanie zarzutów organów. Sprawa ta zakończyła się ugodą na podstawie deklaracji podpisanych przez obie strony.

Również w skargach niedawno zakomunikowanych polskiemu rządowi podnoszone są zarzuty naruszenia art. 5 ust. 4 EKPC w kontekście m.in. braku reprezentacji prawnej w trakcie postępowania o skierowanie do detencji, porozumiewania się w trakcie postępowania w niezrozumiałym dla skarżących języku i opóźnień w doręczaniu tłumaczeń, nieobecności skarżących na rozprawach, podczas których zdecydowano o pozbawieniu ich wolności, nieudostępniania dokumentacji, opóźnień w rozpoznawaniu ich odwołań i ograniczonego zakresu ich rozpoznawania, a także braku innych gwarancji proceduralnych<sup>91</sup>.

Krajowy Mechanizm, powołując się na międzynarodowe standardy, wskazuje, że cudzoziemcy pozbawieni wolności powinni korzystać ze skutecznego środka zaskarżenia, który umożliwi im szybką weryfikację legalności pozbawienia wolności dokonanej przez organ sądowy<sup>92</sup>. Jednak podczas wizytacji Krajowego Mechanizmu zgłaszane są sygnały dotyczące braku realizacji minimalnych gwarancji procesowych w tym zakresie. Cudzoziemcy skarżą się na brak możliwości zrozumienia obowiązujących procedur oraz swojej sytuacji z uwagi na występującą barierę językową lub brak dostępu do pomocy prawnej. Część osób skarżyła się również na zbyt późne doręczanie im postanowień sądu o przedłużeniu pobytu w ośrodku, co uniemożliwiało wniesienie zażalenia<sup>93</sup>. Krajowy Mechanizm rekomenduje podjęcie wysiłków, aby każdy cudzoziemiec pozbawiony wolności miał możliwość skorzystania ze skutecznego środka zaskarżenia, zagwarantowanie prawa do informacji w zrozumiałym języku o zasadach postępowania, a także przekazywanie cudzoziemcom istotnych informacji z punktu widzenia ich sytuacji oraz przysługujących praw<sup>94</sup>.

#### 5.4. Nieodpowiednie warunki w ośrodkach strzeżonych

Dotychczas ETPC nie stwierdził, że doszło do naruszenia Konwencji z uwagi na nieodpowiednie warunki w ośrodkach strzeżonych, jednak zarzut ten stawiany jest coraz częściej w skargach

cudzoziemców. Biorąc pod uwagę również wnioski Krajowego Mechanizmu odnoszące się do sytuacji w ośrodkach strzeżonych, należało uznać, że nieodpowiednie warunki panujące w ośrodkach strzeżonych również stanowią jeden z problemów systemowych.

W zakończonej sprawie wywodzącej się ze skargi 4457/18, Z.E. i inni przeciwko Polsce, podniesiono zarzut naruszenia art. 3 EKPC, zakazującego tortur oraz nieludzkiego i poniżającego traktowania. Skarżący twierdzili, że długotrwałe przetrzymywanie ich w ośrodku strzeżonym spowodowało poważne cierpienie psychiczne o długotrwałych negatywnych skutkach. Powołano się na opinię psychologa, który stwierdził, że małoletni skarżący nie mogą poradzić sobie ze stresem, którego doświadczają od czasu pozbawienia wolności. Z uwagi na zawarcie ugody, zarzut ten nie doczekał się merytorycznego rozpoznania przez ETPC.

Z kolei w zakomunikowanej sprawie 40002/22, V.M. i inni przeciwko Polsce, zarzucono naruszenie art. 3 EKPC w kontekście przedłużania detencji będącej przyczyną pogorszenia się stanu zdrowia psychicznego skarżącej oraz jej dzieci, co zostało potwierdzone opinią psychologa. W innej zakomunikowanej sprawie, 40464/22, M.S.T. i inni przeciwko Polsce, skarżący zarzucili, że ich długotrwała detencja naruszyła art. 3 Konwencji ze względu na charakter pozbawienia wolności, jak również więzienne warunki panujące w ośrodku strzeżonym w Kętrzynie oraz brak odpowiedniej opieki psychologicznej i medycznej. Zarzuty dotyczące warunków pozbawienia wolności w kontekście art. 3 EKPC sformułowane są również w niedawno zakomunikowanych polskiemu rządowi sprawach dotyczących kryzysu migracyjnego na pograniczu polsko-białoruskim<sup>95</sup>.

Znacznie więcej informacji na temat warunków panujących w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców w Polsce dostarcza analiza wniosków Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. W poprzednich latach Krajowy Mechanizm do problemów systemowych zaliczał m.in. stosowanie krat w oknach<sup>96</sup>. Sformułowano również wnioski dotyczące obszarów wymagających poprawy w poszczególnych ośrodkach, w tym w zakresie m.in. traktowania, opieki psychologicznej i medycznej, personelu oraz warunków bytowych<sup>97</sup>. W ramach rekomendacji wydawanych w tym zakresie Krajowy Mechanizm zwracał uwagę m.in. na konieczność poszanowania prawa do intymności i godności podczas sprawdzania cudzoziemców, apelując o stosowanie dwuetapowych kontroli osobistych<sup>98</sup>. Krajowy Mechanizm zalecał również poprawę dostępu do opieki psychologicznej oraz medycznej, zwracając uwagę na jej nieadekwatny charakter w stosunku do potrzeb danego ośrodka<sup>99</sup>.

Warto wskazać, że zespół Krajowego Mechanizmu pozytywnie oceniał w stosunku do poszczególnych ośrodków dobre praktyki polegające m.in. na realizowaniu obowiązku szkolnego, rezygnacji z okratowania okien, wydawaniu zastępczych telefonów komórkowych oraz przeprowadzaniu szkoleń personelu<sup>100</sup>. Z aprobatą mechanizmu spotkała się praktyka organizowania

90 Wyrok 11247/18, R.M. i in. przeciwko Polsce, pkt 29–30.

91 Skarga 40464/22, M.S.T. i in. przeciwko Polsce; skargi 2509/22, 10271/22, 10373/22, M.M. i in. przeciwko Polsce; skargi 53181/21, 53566/21, 53566/21, 16746/22, 16748/22, I.A. i in. przeciwko Polsce; skargi 48018/21, 57554/21, 58103/21, A.A. i in. przeciwko Polsce; skargi 51241/22, 51248/22, 51284/22, 51285/22, M.A. i in. przeciwko Polsce; skarga 61103/21, T.Z. i R.Z. przeciwko Polsce.

92 H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski (red.), *Sytuacja...*, s. 13–14.

93 H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski (red.), *Sytuacja...*, s. 13.

94 H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski (red.), *Sytuacja...*, s. 87–89.

95 Skargi 2509/22, 10271/22, 10373/22, M.M. i in. przeciwko Polsce; skargi nr 53181/21, 53566/21, 53566/21, 16746/22, 16748/22, I.A. i in. przeciwko Polsce; skargi nr 48018/21, 57554/21, 58103/21, A.A. i in. przeciwko Polsce; skargi nr 51241/22, 51248/22, 51284/22, 51285/22, M.A. i in. przeciwko Polsce; skarga nr 61103/21, T.Z. i R.Z. przeciwko Polsce.

96 Raport Krajowego Mechanizmu z 2016 r., s. 156 i n.; raport Krajowego Mechanizmu z 2018 r., s. 82 i n.

97 Raport Krajowego Mechanizmu z 2016 r., s. 160–164; raport Krajowego Mechanizmu z 2017 r., s. 162–168; raport Krajowego Mechanizmu z 2018 r., s. 84–90.

98 Raport Krajowego Mechanizmu z 2016 r., s. 160–161.

99 Raport Krajowego Mechanizmu z 2016 r., s. 162; raport Krajowego Mechanizmu z 2017 r., s. 167–168; raport Krajowego Mechanizmu z 2018 r., s. 86–89.

100 Raport Krajowego Mechanizmu z 2016 r., s. 158–160; raport Krajowego Mechanizmu z 2018 r., s. 79–80.

w jednym z ośrodków cotygodniowych spotkań z opiekunami powrotowymi, będącymi pracownikami Sekcji Obsługi Administracyjnej Cudzoziemców, których celem było przybliżenie zagadnień prawnych oraz objaśnienie cudzoziemcom ich sytuacji administracyjnej<sup>101</sup>. Ponadto w 2018 r. Krajowy Mechanizm określił warunki bytowe panujące w ośrodku w Lesznowoli jako bardzo dobre, a w ośrodku w Białej Podlaskiej – jako dobre<sup>102</sup>.

Sytuacja uległa zmianie wraz z początkiem kryzysu migracyjnego na pograniczu polsko-białoruskim. W okresie od 30.06.2021 r. do 31.12.2021 r. liczba miejsc dostępnych w placówkach detencyjnych zwiększyła się ponad czterokrotnie, przy czym nie uwzględniono konieczności poszerzenia dostępu m.in. do opieki medycznej i psychologicznej, która w niektórych ośrodkach już i tak była uznawana za niewystarczającą. W opinii Krajowego Mechanizmu oznaczało to, że efektem działań podjętych przez państwo w odpowiedzi na kryzys graniczny było sprowadzenie ośrodków strzeżonych wyłącznie do funkcji izolacyjnej, co zostało ocenione negatywnie<sup>103</sup>. Zdaniem Krajowego Mechanizmu braki w zakresie opieki psychologicznej, wraz z kumulacją czynników wywierających negatywny wpływ na psychikę, skutkowały m.in. przypadkami samookaleczeń i prób samobójczych<sup>104</sup>. Jako nieadekwatną uznano opiekę medyczną, zwłaszcza w kontekście stanu zdrowia migrantów przebywających wiele dni w przygranicznych lasach oraz doniesieniach o stosowaniu wobec nich przemocy przez białoruskich funkcjonariuszy<sup>105</sup>.

Ponadto okazało się, że większość wizytowanych jednostek była przeludniona. W ośrodku w Lesznowoli cudzoziemców zakwaterowano w kontenerach mieszkalnych, które nie były połączone z sanitariatami, a z kolei w Krośnie Odrzańskim – w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych<sup>106</sup>. Krajowy Mechanizm poddał krytyce zmiany prawne odnoszące się do zmniejszenia minimalnej powierzchni do 2 m<sup>2</sup> przypadającej na osobę przebywającą w ośrodku strzeżonym<sup>107</sup>. Poważne zaniepokojenie personelu Krajowego Mechanizmu wzbudziło funkcjonowanie tymczasowego ośrodka w Wędrzynie na terenie poligonu wojskowego. Warunki lokalowe w tym ośrodku zostały ocenione jako bardzo złe, niespełniające standardów godnego traktowania osób pozbawionych wolności. Budynek był otoczony drutem kolczastym, w pokojach brakowało jakiegokolwiek umeblowania, poza stołem i taboretami, w pomieszczeniach panował nieporządek, a według rozmówców na co dzień słyszalne było odgłosy strzałów i eksplozji, które wzbudzały ogromny stres<sup>108</sup>.

W zakresie poprawy warunków w ośrodkach strzeżonych Krajowy Mechanizm apeluje m.in. o zwiększenie dostępu do opieki psychologicznej oraz medycznej, niezwłoczne wycofanie się ze zmian prawnych zmniejszających minimalną powierzchnię przypadającą na cudzoziemca przebywającego w ośrodku, demontaż krat w oknach oraz traktowanie osób pozbawionych wolności z poszanowaniem ich praw<sup>109</sup>.

Warto również wskazać, że Krajowy Mechanizm, wizytując jedyny areszt dla cudzoziemców w Polsce, do którego mogą zostać skierowane osoby w razie zaistnienia ryzyka niepoddania się zasadom pobytu w ośrodku strzeżonym, sformułował poważne

zastrzeżenia w zakresie panujących w nim warunków bytowych<sup>110</sup>. Eksperti mechanizmu zakwestionowali m.in. brak wydzielenia łazienek sanitarnych w celach mieszkalnych, co uniemożliwia swobodne zaspokajanie potrzeb fizjologicznych w każdym czasie. Ponadto zdaniem Krajowego Mechanizmu warunki bytowe w wizytowanej jednostce wykazują podobieństwo z warunkami zakładów karnych, a nawet oddziałów dla więźniów uznawanych za niebezpiecznych.

## 6. Podsumowanie

Detencja wobec cudzoziemców w Polsce stosowana jest w celu zabezpieczenia postępowań migracyjnych. Mimo jej administracyjnego charakteru, warunki panujące w ośrodkach strzeżonych są zbliżone do panujących w placówkach penitencjarnych.

Porównując wyroki ETPC oraz raporty Krajowego Mechanizmu, należy stwierdzić, że oba organy stojące na straży praw człowieka prezentują podobne stanowiska, oceniając sytuację cudzoziemców pozbawionych wolności w polskich ośrodkach strzeżonych. Z krytyką zarówno ETPC, jak i Krajowego Mechanizmu spotkała się kwestia stosowania i przedłużania detencji wobec rodzin z małoletnimi dziećmi. Oba organy jednoznacznie negatywnie odnoszą się do kwestii zaniechania rozważania stosowania środków wolnościowych w celu zabezpieczenia procedur migracyjnych w miejsce pozbawienia wolności. W tym zakresie ETPC już kilkakrotnie stwierdził naruszenia art. 8 EKPC oraz art. 5 ust. 1 lit. f EKPC, co skutkowało ugodami w kolejnych sprawach wywodzących się z podobnych stanów faktycznych. Niemniej dotychczas sprawy przed ETPC nie przyczyniły się do zmian legislacyjnych ani znaczącej poprawy praktyki stosowania prawa, czego dowodem są kolejne sprawy komunikowane polskiemu rządowi.

W skargach do ETPC podnoszono również kwestię braku indywidualnej oceny sytuacji i potrzeb cudzoziemca w kontekście negatywnej przesłanki pozbawienia wolności, jaką jest prawdopodobieństwo tego, że cudzoziemiec był poddany przemocy. W tym zakresie Krajowy Mechanizm nieustannie apeluje o wdrożenie Protokołu Stambulskiego, który umożliwia skuteczną identyfikację ofiar tortur oraz innych form złego traktowania.

Do problemów systemowych należy zaliczyć również nieprawidłowości w zakresie kontroli legalności pozbawienia wolności, albowiem brak możliwości zaskarżenia postanowienia o zastosowaniu bądź przedłużeniu pozbawienia wolności, jak również brak realizacji minimalnych gwarancji proceduralnych w tym zakresie, często jest przedmiotem skarg cudzoziemców do ETPC. Dotychczas raz stwierdzono naruszenie przez Polskę w tym zakresie art. 5 ust. 4 EKPC, jednak wyroków takich może być więcej, biorąc pod uwagę liczbę skarg zakomunikowanych polskiemu rządowi, oraz to, że utrudnienia w zakresie korzystania przez cudzoziemców z prawa do skutecznego środka zaskarżenia zostały również dostrzeżone przez Krajowy Mechanizm.

Dotychczas ETPC nie stwierdził, że doszło do naruszenia przepisów Konwencji w związku z nieodpowiednimi warunkami panującymi w ośrodkach strzeżonych. Jednak ta sytuacja może ulec zmianie w związku ze skargami dotyczącymi kryzysu migracyjnego na pograniczu polsko-białoruskim, które zostały zakomunikowane polskiemu rządowi. Krajowy Mechanizm już miał okazję przyrzec się warunkom, które panowały w tym okresie w ośrodkach strzeżonych, i stwierdził, że uległy one znacznemu pogorszeniu, co wynikało przede wszystkim z przeludnienia placówek.

<sup>110</sup> Wystąpienie RPO do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 16.02.2023 r.

<sup>101</sup> Raport Krajowego Mechanizmu z 2016 r., s. 160.

<sup>102</sup> Raport Krajowego Mechanizmu z 2018 r., s. 79.

<sup>103</sup> H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski (red.), *Sytuacja...*, s. 14.

<sup>104</sup> H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski (red.), *Sytuacja...*, s. 34–35.

<sup>105</sup> H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski (red.), *Sytuacja...*, s. 47 i n.

<sup>106</sup> H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski (red.), *Sytuacja...*, s. 63 i n.

<sup>107</sup> H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski (red.), *Sytuacja...*, s. 64 i n.

<sup>108</sup> H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski (red.), *Sytuacja...*, s. 71 i n.

<sup>109</sup> H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski (red.), *Sytuacja...*, s. 87–91.

Poddano analizie działalność dwóch organów stojących na straży praw człowieka, które mają odmienne kompetencje: rozstrzyganie skarg o naruszenie konwencji międzynarodowej i wizytowanie miejsc detencji wraz z oceną panujących w nich warunków. Należy dojść do wniosku, że oba organy stojące na straży praw człowieka formułują zbieżne zastrzeżenia, a wprowadzenie ich rekomendacji przyczyniłoby się do realizacji standardów międzynarodowych w zakresie detencji administracyjnej cudzoziemców w Polsce.

### Abstract

Joanna Grygiel

The author is a research assistant at the Poznan Human Rights Centre, Institute of Law Studies, Polish Academy of Sciences, Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8953-5025>).

#### Administrative Detention of Foreigners in Poland: Perspectives of the European Court of Human Rights and the National Mechanism for the Prevention of Torture

**Keywords:** foreigners, administrative detention, guarded centres, European Court of Human Rights (ECtHR), National Mechanism for the Prevention of Torture, OPCAT, human rights

The article discusses the issue of application of administrative detention against foreigners in Poland in the light of the jurisprudence of the European Court of Human Rights (ECtHR) and the observations and recommendations of the National Mechanism for the Prevention of Torture, established in connection with the implementation of obligations under the Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture. The purpose of the study is to answer the question what the main systemic problems related to the placement of foreigners in guarded centres are. The study presents the ECtHR's rulings in proceedings brought against Poland by foreigners deprived of their liberty under the administrative procedure. The study takes into account cases concluded with a settlement and applications of which the Polish government has only been notified. Also, reports of the National Mechanism for the Prevention of Torture containing conclusions from visits to guarded centres for foreigners are analysed. The conducted research leads to the conclusion that both the ECtHR and the National Mechanism for the Prevention of Torture address systemic problems, which relate in particular to long-term detention of families with minor children, lack of individual assessment of the situation and needs of foreigners prior to detention, and review of the legality of detention. In applications of which the Polish government has been notified, the applicants also allege that conditions in guarded centres are inadequate. Experts of the National Mechanism for the Prevention of Torture have identified a number of violations of fundamental rights of foreigners deprived of their liberty. The scale of violations has increased, and some of them have even become more serious, due to the several-fold increase in the number of foreigners detained in detention centres during the migration crisis on the Poland-Belarus border.

#### Bibliografia/References

- Biała J., *Detencja cudzoziemców w Polsce a standard EKPC* [w:] *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, red. D. Pudzianowska, Warszawa 2016.
- Costello C., *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, Oxford 2016.
- Dębowczyk T.A., Oleszkowicz J., *Praktyka sądowa stosowania detencji cudzoziemców w Polsce* [w:] *Stosowanie detencji wobec cudzoziemców. Raport z monitoringu i rekomendacje*, red. T. Sieniow, Lublin 2013.
- Edwards A., *The Optional Protocol to the Convention Against Torture and the detention of refugees*, „International and Comparative Law Quarterly” 2008/4.
- Hofmański P. [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 2010.
- Klaus W., *Cudzoziemcy niemile widziani. Detencja cudzoziemców jako przykład kryminalizacji migracji* [w:] *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, red. D. Pudzianowska, Warszawa 2016.
- Krisper S. [w:] *The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol. A Commentary*, red. M. Nowak, M. Birk, G. Monina, Oxford 2019.
- Kusy M., Machińska H. (red.), *Obcokrajowcy w detencji administracyjnej. Wyniki monitoringu Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, Nieludzkiego, Poniżającego Traktowania lub Karania BRPO w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2021.
- Lemondzawa E., *Nr 56. Pamiętaj, nazywam się Ekaterina*, Tbilisi–Warszawa–Poznań 2017.
- Liszewska A. [w:] *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2020.
- Machińska H., Kusy M., Kazimirski P. (red.), *Sytuacja cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych w dobie kryzysu na granicy Polski i Białorusi. Raport z wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur*, Warszawa 2022.
- Majcher I., Flynn M., Grange M., *Immigration Detention in the European Union. In the Shadow of „Crisis”*, Cham 2020.
- Małysa-Ptak K., *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019.
- Markiewicz-Stanny J., *Zastosowanie detencji wobec cudzoziemców w sytuacji nieregularnej z punktu widzenia standardów praw człowieka* [w:] *Status cudzoziemca w prawie międzynarodowym publicznym. Implikacje w prawie Unii Europejskiej i polskim porządku prawnym*, red. O. Łachacz, J. Galster, Olsztyn 2013.
- Niedźwiedzki D., Schmidt J., *Detencja cudzoziemców w Polsce. Perspektywa teoretyczno-metodologiczna*, Kraków 2020.
- Niedźwiedzki D., Schmidt J., Stęпка M., Tacik P., *Strzeżone ośrodki dla cudzoziemców w Polsce jako kultura organizacyjna. Analiza prawna, politologiczna, socjologiczna i antropologiczna. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Komitetu Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk*, Kraków–Poznań 2021.
- Nowak M., *The United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty*, Geneva 2019.
- O’Nions H., *No Right to Liberty: The Detention of Asylum Seekers for Administrative Convenience*, „European Journal of Migrant and Law” 2008/10.
- Pietrzekiewicz J., *Ośrodki dla cudzoziemców w świetle koncepcji instytucji totalnej* [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, t. 3, Warszawa 2014.
- Schabas W.A., *The European Convention on Human Rights. A Commentary*, Oxford 2017.
- Ziemska A., *Straż Graniczna: zamknęliśmy wszystkie dodatkowe ośrodki strzeżone dla migrantów*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1426073%2Cstraz-graniczna-zamknelismy-wszystkie-dodatkowe-osrodki-strzezone-dla> (dostęp: 24.07.2023 r.).