



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji (138.)
w dniu 19 kwietnia 2017 r.

IX kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o ratyfikacji Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Kazachstanu o readmisji osób, podpisanej w Warszawie dnia 22 sierpnia 2016 r. (druk senacki nr 473, druki sejmowe nr 1348 i 1416).

(Początek posiedzenia o godzinie 18 minut 01)

(Posiedzeniu przewodniczący przewodnicząc Michal Seweryński)

Przewodniczący Michal Seweryński:

Dzień dobry państwu.

Otwieram posiedzenie senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Witam panów senatorów, witam zaproszonych gości, panią minister Renatę Szczęch, pana ministra Jakuba Skibę oraz osoby im towarzyszące, pana legislatora.

Rozpoczynamy obrady dotyczące rozpatrzenia ustawy o ratyfikacji Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Kazachstanu o readmisji osób, podpisanej w Warszawie dnia 22 sierpnia 2016 r.

Ustawa dotyczy określenia zasad wzajemnej współpracy stron przy realizacji zadań zmierzających do wydalenia osób fizycznych, które nie spełniają lub przestały spełniać warunki wjazdu lub pobytu na terytorium państwa jednej ze stron, a są obywatelami państwa drugiej strony lub zostało uprawdopodobnione, że są obywatelami tego państwa, są obywatelami państw trzecich lub nie posiadają obywatelstwa i jednocześnie nie spełniają lub przestały spełniać warunki wjazdu lub pobytu na terytorium państwa rozpatrywanego wniosku.

No, to jest takie bardzo skrócone przedstawienie treści tej umowy. Myślę, że pani minister czy pan minister, w zależności od tego, jak państwo się podzielili, zachcą nam to zreferować nieco dokładniej.

Bardzo proszę, Panie Ministrze.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Jakub Skiba:

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Wysoka Komisjo!

Umowę sporządzono w celu określenia prawnych podstaw przyjmowania na swoje terytorium obywateli Republiki Kazachstanu i odpowiednio obywateli Rzeczypospolitej Polskiej oraz obywateli państw trzecich przebywających bez zezwolenia na terytorium państwa drugiej strony.

Wejście w życie umowy, która reguluje techniczne elementy związane z przekazywaniem i przyjmowaniem osób przebywających bez zezwolenia na terytorium obydwu państw, powinno zapewnić skuteczną współpracę między

stronami w ramach międzynarodowych działań podejmowanych na rzecz zapobiegania i zwalczania nielegalnej imigracji, a także przyczynić się do pogłębienia współpracy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Kazachstanu w dziedzinie ochrony szeroko rozumianego porządku prawnego i publicznego obydwu państw.

Kwestia współpracy ze stroną kazachską w zakresie wykonywania readmisji nie była dotychczas uregulowana w wiążących obie strony umowach międzynarodowych. Inicjatorem podjęcia negocjacji umowy o readmisji była strona kazachska. Ostateczny tekst umowy został uzgodniony w trakcie dwustronnego spotkania, które odbyło się w Warszawie w dniu 18 lipca 2016 r. Umowę podpisano 22 sierpnia 2016 r. w Warszawie przy okazji wizyty prezydenta Nursułtana Nazarbajewa w Polsce.

W umowie uregulowano przede wszystkim następujące kwestie. Po pierwsze, określono zasady readmisji obywateli państw obydwu stron oraz obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy nielegalnie wjechali, przebywają lub zamieszkują na terytorium strony umowy i których ta strona, zgodnie ze swoimi przepisami wewnętrznymi, ma prawo wydalić z terytorium swojego państwa.

Po drugie, określono zasady sporządzania wniosku o readmisję i jego przesyłania oraz zasady udzielania odpowiedzi na ten wniosek, wskazano rodzaje środków łączności wykorzystywanych przez strony do przesyłania wniosków i udzielania odpowiedzi.

Po trzecie, określono zasady realizowania readmisji przyspieszonej.

Po czwarte, określono dowody potwierdzające lub uprawdopodobniające posiadanie przez osobę podlegającą readmisji obywatelstwa państwa strony rozpatrywanej wniosku.

Po piąte, określono dowody pozwalające potwierdzić fakt nielegalnego wjazdu z terytorium strony rozpatrywanej wniosku lub potwierdzić legalny pobyt lub zamieszkanie osoby podlegającej readmisji na terytorium tej strony.

Po szóste, określono warunki przekazania osoby i rodzaj transportu wykorzystywanego do tego celu.

Po siódme, określono zasady tranzytu przez terytorium państwa drugiej strony, zasady sporządzania wniosku o tranzyt i udzielania na niego odpowiedzi oraz procedurę tranzytu.

Po ósme, określono zasady wykonywania eskorty przez funkcjonariuszy konwojujących osoby podlegające readmisji.

Wejście w życie umowy nie spowoduje dodatkowych kosztów. Wszystkie koszty związane z wydalaniem cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, takie jak

związane z pobytem w placówce detencyjnej, zakupem biletów, wystawieniem eskorty, opłatami konsularnymi i inne tego typu, są ponoszone na podstawie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach i są niezależne od faktu zawarcia umowy. Wejście w życie umowy może jedynie ułatwić i przyspieszyć readmisję.

Uzasadnienie związania Rzeczypospolitej Polskiej umową w trybie ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie stanowią następujące przesłanki.

Po pierwsze, umowa dotyczy spraw określonych w art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji RP, tj. spraw uregulowanych ustawą, a związanych z zapewnieniem funkcjonariuszom Republiki Kazachstanu eskortującym osobę takiego samego poziomu ochrony i wsparcia, jakie prawo wewnętrzne gwarantuje polskim funkcjonariuszom; jest to art. 15 pkt 6 umowy. Te kwestie regulowane są m.in. ustawą z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny w zakresie odnoszącym się do szczególnej ochrony funkcjonariusza publicznego podczas wykonywania przez niego obowiązków służbowych, jak również ustawą o Straży Granicznej, która nakłada na organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowe i inne jednostki organizacyjne obowiązek współdziałania z organami Straży Granicznej oraz zapewnienia im niezbędnych warunków do wykonywania ustawowych zadań, w tym udzielania pomocy w zakresie obowiązujących przepisów prawa.

Po drugie, stosowanie przez funkcjonariuszy Republiki Kazachstanu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków przymusu bezpośredniego w stosunku do osoby podlegającej przekazaniu lub tranzytowi pod eskortą stanowi ograniczenie gwarantowanych tej osobie wolności i zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej może nastąpić tylko i wyłącznie na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

Z uwagi na to, w związku ze spełnieniem przesłanek określonych w art. 89 ust. 1 pkt 2 i 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, związanie Rzeczypospolitej Polskiej przedmiotową umową powinno nastąpić w trybie ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję.

Czy jeszcze ze strony ministerstwa jest jakaś... Pani minister chciałaby coś dodać? Nie.

Biuro Legislacyjne jaką ma opinię?

Proszę bardzo.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Szymon Giderewicz:

Dziękuję bardzo.

Szymon Giderewicz.

Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!

Sama ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy nie budzi zastrzeżeń legislacyjnych. Dziękuję.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Czy panowie senatorowie mają uwagi, pytania?

Pan senator Pocięj. Proszę bardzo.

Senator Aleksander Pocięj:

Ja mam jedno, bardzo krótkie.

Czy zdaniem ministerstwa – ponieważ jeżeli chodzi o Kazachstan, są podnoszone pewne problemy przez obrońców praw człowieka – nie ma jakiegoś niepokoju, że ta umowa może ewentualnie w jakiś sposób doprowadzić do wydalenia np. osób, które wchodzą w konflikt polityczny w Kazachstanie? Ja wiem, że oczywiście za każdym razem sąd będzie rozpoznawał sprawę. Ale czy tutaj nie ma jakiegoś takiego ułatwienia, które by się temu sprzeciwiało? Dziękuję.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Czy jeszcze są jakieś pytania albo wypowiedzi?

Pan senator Rulewski. Proszę.

Senator Jan Rulewski:

Postaram się pogłębić wypowiedź pana senatora Pocięja.

Z analiz różnych organizacji wynika, że w Kazachstanie standard obowiązujących zasad demokracji, w tym przestrzegania praw człowieka i obywatela, nie jest wysokiego lotu. I prawdą jest, że z tamtego terenu, w obawie przed prześladowaniami, których paleta jest dość szeroka – to nawet zabójstwa, a przede wszystkim aresztowania, zamknięcia... Jest prawdopodobne, a nawet pewne, że obywatele z tamtego kraju uchodzą, uchodzą w sposób nielegalny, to jest oczywiste. A ta umowa mówi właśnie o tym, że wobec takich nielegalów, którzy uchodzą m.in. na terytorium Polski, mogą być stosowane środki związane z readmisją. No i jest właśnie pytanie, które zadał pan senator Pocięj, czy ta umowa nie ułatwi Kazachstanowi ścigania osób, które usiłują przywrócić czy też wprowadzić na terenie Kazachstanu standardy demokratycznego państwa prawa.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Pan senator Mamątow.

Senator Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Ja chciałbym zwrócić uwagę na to, że umowa zapewnia skuteczną współpracę między obydwu państwami w ramach międzynarodowych działań podejmowanych na rzecz zapobiegania i zwalczania nielegalnej imigracji, co w dzisiejszych czasach jest nie bez znaczenia. Wiemy, co się dzieje w Europie, i myślę, że zdecydowanie powinniśmy poprzeć ten projekt ustawy. Wnoszę o przyjęcie jej w formie, jaka jest zaproponowana. Dziękuję.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję.

Czy mogę prosić o odpowiedzi na te pytania, które były postawione?

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych
i Administracji Jakub Skiba:**

Oczywiście. Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

No, oczywiście podstawowe pytania zadane przez panów senatorów Pocięja i Rulewskiego dotyczą kwestii pewnego ryzyka związanego z niedostatecznym stanem przestrzegania, zdaniem pewnych organizacji, praw człowieka na terytorium Kazachstanu i tego, jak to może rzutować na wykonanie tejże umowy, oraz ewentualny problem kolizji z prawem polskim i ze standardami. Na początek chciałbym powiedzieć, że oczywiście ten temat był przedmiotem naszego zainteresowania i troski w trakcie negocjacji prowadzonych ze stroną kazachską.

Ale chciałbym rozpocząć od pewnej uwagi ogólnopolitycznej. Mianowicie relacje w tym zakresie z Kazachstanem, jako bardzo ważnym krajem w Azji Środkowej, są dla nas niezmiernie istotne, nie tylko dla nas, ale również dla innych krajów europejskich, właśnie ze względu na ten kryzys migracyjny, o którym była mowa. Chciałbym również przypomnieć, że ten kryzys migracyjny ma ewidentnie związek ze wzrostem zagrożenia terrorystycznego, niezależnie od tego, co niektóre ośrodki polityczne czy też media na ten temat by twierdziły. Związek jest udowodniony wielokrotnie i praktycznie przy okazji wielu zdarzeń o charakterze terrorystycznym mamy taką sytuację. To nakłada na nas obowiązek szczególnej troski. I taka właśnie umowa o readmisji została uznana za wysoce potrzebną.

Jeszcze jednym elementem, na który też pragnąłbym zwrócić uwagę, chociaż niezwiązanym bezpośrednio z tą sprawą, jest kwestia repatriacji Polaków z terytorium Kazachstanu. To dodatkowo powoduje, że powinniśmy stworzyć jakąś podstawę dobrych relacji i dialogu właśnie ze stroną kazachską.

Ale oczywiście to wszystko to są kwestie uboczne. Najistotniejszą sprawą jest właśnie ten wymiar prawny. Otóż naszym zdaniem ta umowa zapewnia to minimum standardu na terytorium Polski, chociażby ze względu na to, że wszelkie te readmisje muszą następować zgodnie z prawem polskim. A tutaj w grę wchodzi przede wszystkim ustawa o cudzoziemcach, która reguluje kwestie szczegółowe, jak również i inne ustawy, które oczywiście w każdym przypadku będą przestrzegane. Naszym zdaniem jest to absolutnie wystarczająca bariera przed naruszaniem właśnie tych standardów, oczywiście ewentualnym. Daje to możliwość ochrony tym osobom, które mogą w sposób realny obawiać się prześladowań na terytorium Kazachstanu.

Tego typu kalkulacja nam przyświecała w trakcie prowadzonych negocjacji. I uważamy, że te wszystkie uregulowania tej umowy takie uwarunkowania należycie zabezpieczają. Dziękuję.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Pani minister jeszcze uzupełni wypowiedź, a potem pana senatora poproszę o dodatkowe pytania.

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Zagranicznych
Renata Szczech:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Ja uzupełniając wypowiedź pana ministra, chciałbym dodać, że... Proszę zwrócić szczególną uwagę na preambułę umowy, w której zawarty został zapis dotyczący zapewnienia, że zapisy tej umowy nie naruszają praw i obowiązków państw stron wynikających z prawa międzynarodowego. I jest tu umowa o konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie 28 lipca 1951 r., oraz protokole dotyczącym statusu uchodźców, sporządzonym w Nowym Jorku 31 stycznia 1967 r., oraz Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych. Tak więc proszę zwrócić uwagę na to, że o wymienionych aktach jest mowa w preambule, zatem to jest gwarancja prawna. Dziękuję.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Pan senator Rulewski.

Senator Jan Rulewski:

Rzeczywiście jest tak, Panie Ministrze, że unormowanie prawne jest racjonalnym rozwiązaniem, bo pozwala stosować pewne reguły, nawet je zmieniać. Jednak wprost zadam pytanie. Czy w okresie, powiedzmy, od 1990 r. do ministerstwa zgłaszali się bądź obywatele Kazachstanu, którzy tam zamieszkiwali, bądź ich organizacje z protestami, pretensjami, żalami, że ich prawa są uszczuplone i z tych powodów uchodzili z Kazachstanu? I jaka była reakcja strony polskiej?

Przewodniczący Michał Seweryński:

No, jeżeli pan minister chce odpowiedzieć, to proszę bardzo, chociaż mnie się wydaje, że to pytanie trochę luźno jest związane z przedmiotem naszych obrad...

(*Senator Jan Rulewski: Tak...*)

Ale bardzo proszę.

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych
i Administracji Jakub Skiba:**

To znaczy oczywiście próba odpowiedzi z mojej strony musi nastąpić.

Panie Senatorze, ja niestety nie jestem w stanie powiedzieć na temat sytuacji od lat dziewięćdziesiątych, ponieważ kwestia dotyczy poprzednich rządów. Jeżeli pan sobie życzy, to jakieś zestawienie na ten temat można zrobić po kwerendzie, jestem gotowy przedstawić je na piśmie.

Chciałbym może powiedzieć – co prawda to nie jest odpowiedź wprost na to pytanie – że w latach 2015–2016, według tych danych, które mamy, nastąpiła readmisja na zasadzie dobrowolności, czyli były to powroty dobrowolne, a więc bez eskorty, w przypadku 8 osób, a w kolejnym roku, roku 2016, w przypadku 34 osób. Nie było tutaj żadnych środków przymusu, co oznacza zaakceptowanie przez osoby podlegające readmisji w pełni tej sytuacji. Tak że my od początku pracy obecnego rządu takich sytuacji nie rejestrowaliśmy.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję, Panie Ministrze.

Ja może jeszcze dorzucę następującą obserwację do tej interesującej rozmowy. Wydaje mi się, jeśli dobrze zrozumiałem, że pytania obu panów senatorów dotyczyły obawy, że osoby prześladowane, jacyś działacze z kręgu obrońców praw człowieka, którzy chcieliby u nas poszukiwać schronienia, będą podlegały readmisji. Czytam art. 2: readmisja obywateli. I tu się mówi, że chodzi o readmisję... „przyjmuje bez formalności innych niż określone w niniejszej umowie na swoje terytorium każdą osobę, która nie spełnia lub przestała spełniać warunki wjazdu, pobytu lub zamieszkania na terytorium strony wnioskującej”. Więc jeżeli my będziemy wnioskować o readmisję, to w stosunku do takich osób, które nie spełniają normalnych i gdzie indziej określonych przepisów prawa azylowego. Te osoby będą miały prawo ubiegać się o pobyt w Polsce, powołując się na argument, że są prześladowane z racji działalności na rzecz praw człowieka, i na ogólnych zasadach będą miały udzielone prawo azylu albo też dostaną odmowę. Jeżeli będzie odmowa, to dopiero wtedy będą podlegać readmisji. Czyli w innym trybie będzie badane to, czy ktoś powinien u nas dostać schronienie, czy nie powinien dostać schronienia. I tylko wtedy, gdy nie spełni tych warunków, jakie przewidują nasze ustawy plus akty międzynarodowe, o których mówiła pani minister, taka osoba, która nie ma żadnych podstaw prawnych do tego, żeby w Polsce przebywać, będzie podlegała readmisji, a druga strona zobowiązuje się, że ją przyjmie.

Wydaje się, że w tej chwili ci rzeczywiści, ci prawdziwi obrońcy praw człowieka, którzy tam mogą być prześladowani, a którzy szukają ochrony u nas, nie mają się czego obawiać w tym sensie, że wystarczy, że uprawdopodobnią, że są tymi obrońcami praw człowieka, a dostaną prawo azylu czy prawo pobytu w Polsce. Dopiero wtedy, kiedy tego prawa nie mają, to podlegają readmisji. Ta umowa to wyraźnie przewiduje. Ona nie reguluje warunków uzyskiwania prawa pobytu w Polsce i prawa azylu w Polsce, bo to robią inne ustawy.

Więc ja bym miał tylko takie jedno pytanie, czysto formalne, bo wydaje mi się, że chyba wszystko zostało załatwione: czy strona kazachska również podjęła już wszystkie czynności zmierzające do tego, żeby ta umowa została ratyfikowana? Czyli, krótko mówiąc, czy my jesteśmy pierwsi, czy oni byli pierwsi?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Jakub Skiba:

No, tak jak tutaj pan dyrektor właśnie wspominał... Ale ja też otrzymałem informację od ambasadora Kazachstanu, że już przeprowadzili, ratyfikowali tę umowę, więc strona kazachska całą procedurę zakończyła.

Myślę, że komentarz pana przewodniczącego trafia w sedno sprawy w tym sensie, że chodzi tutaj o rozgraniczenie tych osób, którym przysługuje prawo ubiegania się o ochronę międzynarodową – i oczywiście w tym zakresie i prawo międzynarodowe, i prawo polskie zapewniają im absolutnie wystarczającą ochronę – od tych osób, które niestety wykorzystują to prawo i z innych przyczyn tu są, np. z pobudek ekonomicznych. Tak więc rzeczywiście, naszym zdaniem, przestrzeganie praw człowieka w konstrukcji tej całej umowy jest zapewnione. I tutaj nie ma, naszym zdaniem, żadnego ryzyka.

Przewodniczący Michał Seweryński:

My mówimy tylko o przepisach prawa. Wobec tego logiczne jest zrobienie sobie takiego zastrzeżenia, że nie wiadomo, jak ta praktyka wygląda w Polsce, czy zawsze jest bez zarzutu. No, ale to jest inna sprawa aniżeli przedmiot dzisiejszej naszej debaty i ewentualnego głosowania. W każdym razie mamy tę pewność, że są odpowiednie przepisy, które osobom prześladowanym z powodu podejmowania działalności na terenie swojego państwa, w tym przypadku Kazachstanu, umożliwiają ubieganie się o ochronę na terenie państwa polskiego. Tylko wtedy, kiedy nie uprawdopodobnią tych powodów, dla których chcieliby u nas znaleźć schronienie, mogą ewentualnie obawiać się tej readmisji.

Pan senator Pocij.

Senator Aleksander Pocij:

Ja chciałbym tylko wyjaśnić, że ja oczywiście i zgadzam się z rozumowaniem pana przewodniczącego, i znam te procedury. Nie wiedziałem jednej rzeczy: czy przypadkiem w tym zakresie, bo przecież wiemy, że jeżeli pewne osoby ubiegają się o azyl, to często jest tak, że te procedury na tyle długo trwają, że tracą te dokumenty... przepraszam, nie dokumenty, ale podstawę, podstawa ich pobytu expiruje... I czy w tym zakresie nie ma jakiejś luki? Bo żeby nie było tak, że gdy ona expiruje, to oni mogą zostać odesłani. Ale rozumiem, że nie ma takiej możliwości. Tak więc dziękuję bardzo.

Przewodniczący Michał Seweryński:

W każdym razie to pytanie nie dotyczy tej ustawy, tylko ewentualnie ustawy o cudzoziemcach czy innych ustaw, o których dzisiaj nie debatujemy.

Skoro nie ma innych wypowiedzi, to stwierdzam, że pan senator Mamątow złożył wniosek o przyjęcie tej ustawy.

Czy są inne wnioski? Nikt nie zgłasza.

Wobec tego poddaję pod głosowanie wniosek pana senatora Mamątowa, ażebyśmy przyjęli tę ustawę, udzielili poparcia tej ustawie.

Kto z panów senatorów jest za przyjęciem ustawy? (10)

Dziękuję bardzo.

Stwierdzam, że Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji udzieliła jednogłośnie poparcia rozpatrywanej ustawie.

I na tym zamykam posiedzenie...

(*Głos z sali: A sprawozdawca?*)

Sprawozdawca? Może pana senatora Mamątowa poprosimy.

Dziękuję bardzo.

Na tym zamykam posiedzenie naszej komisji.

Dziękuję państwu ministrom, zaproszonym gościom.

Panów senatorów zapraszam do sali nr 217 na wspólne posiedzenie z Komisją Ustawodawczą.

(Koniec posiedzenia o godzinie 18 minut 27)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii