



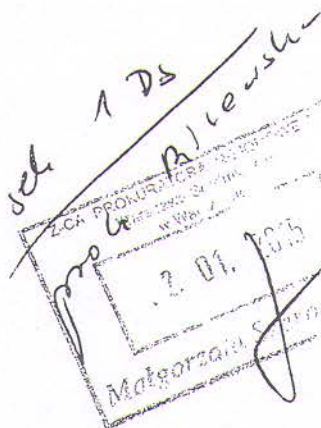
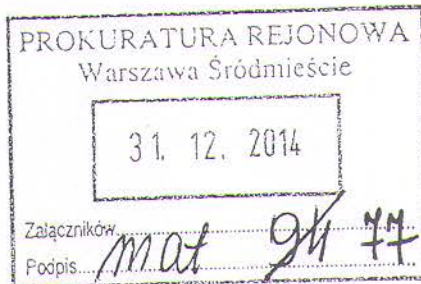
Warszawa, 29 grudnia 2014 r.

Ministerstwo
Spraw Zagranicznych

Dyrektor Generalny
Służby Zagranicznej

Mirosław Gajewski

SM.0121.888.2014 / 2



Szanowny Pan

Zdzisław Kuropatwa

Prokurator Rejonowy Warszawa Śródmieście
w Warszawie

Szanowny Panie,

W odpowiedzi na Pańskie pismo z dnia 12 grudnia 2014 r. (nr pisma: 1Ds. 1242/14/MS) uprzejmie informuję, że pan A. Sumar składał w MSZ skargi na czynności wizowe prowadzone przez polskie konsulaty na Białorusi, a problemy poruszane w jego pismach były przedmiotem wielokrotnego i wnikliwego sprawdzania przez Departament Konsularny, Inspektorat Służby Zagranicznej oraz inne komórki resortu.

Tryb i warunki wydawania wiz na tranzyt przez terytorium państw członkowskich lub planowane pobyty na terytorium państw członkowskich nieprzekraczające 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu określa Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające **Wspólnotowy Kodeks Wizowy** (zwany dalej WKW), (Dz.U. L 243 z 15.9.2009, s. 1). Przepisy rozporządzenia mają zastosowanie do wszystkich obywateli państw trzecich, którzy, zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r., muszą posiadać wize podczas przekraczania zewnętrznych granic państw członkowskich.

Dla celów elektronicznej rejestracji wizyt w polskich urzędach konsularnych został stworzony system rejestracji e-konsulat. System, zgodnie z ustalonym kalendarzem przyjęć i zgodnie z możliwościami kadrowymi urzędu, umożliwia umówienie się na wizytę w sprawach paszportowych, wizowych, prawnych i obywatelskich. E-konsulat zapobiega tworzeniu się tzw. żywych kolejek i przez to zapobiega patologiom kolejkowym oraz wpływa pozytywnie na wizerunek urzędów konsularnych. Oprócz możliwości rejestracji wizyty (data, godzina), system umożliwia także wypełnienie wniosków wizowych w formie elektronicznej i generuje je w formacie PDF. Dzięki jego zastosowaniu osoby wnioskujące są obsługiwane w sposób przejrzysty. Informacja o ewentualnym braku wolnych terminów jest wyświetlana klientowi po wyborze danego rodzaju usługi. Na wypełnienie wniosku klient ma obecnie 40 minut i czas jest wystarczający do uzupełnienia wszystkich wymaganych informacji.

Wnioski wizowe zarejestrowane w systemie są równolegle przesyłane na serwery urzędów konsularnych i podczas obsługi interesantów są one widoczne dla pracowników konsulatów. Pozwala to na skrócenie czasu obsługi wnioskujących i zwiększenie możliwości logistycznych urzędów.

W historii korespondencji z Fundacją RENESANS.BY wielokrotnie przewijał się wątek oskarżeń Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Mińsku o nielegalny handel miejscami. W każdym przypadku zainteresowany uzyskał odpowiedź, która wyjaśniała postępowanie konsulów wobec przyjęcia osób poza systemem rejestracji, włącznie z obowiązującymi przepisami prawa oraz statystykami tych przyjęć.

System elektronicznej rejestracji wniosków wizowych na Białorusi od wielu lat jest atakowany przez czynniki zewnętrzne, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, celem m.in. uniknięcia zablokowania systemu dla pozostałych placówek, wprowadziło rejestrację wizową dla obywateli Białorusi na oddzielnym serwerze. Pozwoliło to na wydzielenie grupy aplikujących o wizę obywateli Białorusi i dokładne zapoznanie się z powodami występujących trudności rejestracji wniosków wizowych.

Analiza wskazała, że terminy w systemie e-konsulat są zajmowane przez nieustalone osoby z wykorzystaniem programów i skryptów, automatycznie rezerwujących dużą ilość terminów. W konsekwencji „zwyczajni” obywatele Białorusi, przy próbie umówienia spotkania przez Internet, stwierdzają, że wszystkie terminy są już zarezerwowane.

Tak zwani „hakerzy” nie włamują się do systemu, a ich działalność nie ma na celu jego penetracji. Wykorzystanie skryptów i programów sprowadza się do symulacji wypełnienia wniosku wizowego w identyczny sposób jak przy udziale aplikujących o wizy obywateli. Wnioski rejestrowane są wielowątkowo i z różnych adresów IP, co przy zmasowanym ruchu przekłada się na rezerwację większości terminów w przeciągu kilku minut od ich udostępnienia. Sugerowana przez p. Sumara kolejność - blokada, a następnie odsprzedaż terminu - nie ma raczej zastosowania. Według naszej oceny najpierw białoruscy klienci przekazują swoje dane pośrednikom, a dopiero później ma miejsce ich rejestracja.

Obecnie system elektronicznej rejestracji e-konsulat umożliwia rejestrację tylko 2 wniosków z jednego adresu IP. Nie jest to jednak żadną przeszkodą dla pośredników, którzy wykupują całe podsieci adresów, rejestrowanych zarówno w domenie polskiej, jak i białoruskiej.

Z zebranych informacji wynika jednoznacznie, że odpowiedzialność za umożliwienie procedury blokowania rejestracji zwykłym użytkownikom Internetu ponosi jedyny dostawca łączy internetowych na Białorusi, firma Białtelekom. Wszyscy dostawcy usług internetowych na Białorusi zmuszeni są korzystać z jego pośrednictwa w przekazie danych. Białtelekom jest uprawniony i korzysta w określonych przypadkach z uprawnienia do blokowania łączy użytkownikom.

Z uwagi na to, że Białtelekom jest firmą państwową wnioskować można, iż proceder ten jest stosowany za przyzwoleniem władz miejscowych. Na chwilę obecną, mając na względzie uwarunkowania polityczne, strona białoruska nie jest zainteresowana rozwiązaniem tych problemów. Niezależnie jednak od zaistniałej sytuacji MSZ znając te przypadki, prowadzi intensywne prace informatyczne na usprawnieniu systemu i wyeliminowaniu możliwości dalszego blokowania połączeń z serwerem systemu e-konsulat.

Do tej pory w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu programów i skryptów automatycznej rejestracji zastosowano:

1. kilka różnych captch zabezpieczających,
2. ograniczenie liczby wniosków rejestrowanych z jednego adresu IP w jednostce czasu,
3. eliminowanie wniosków wprowadzanych w zbyt krótkim czasie,
4. automatyczne blokowanie adresów IP, z których dochodzi podejrzany ruch,
5. wymuszanie wprowadzenia kodu captchy przy każdorazowym odpytywaniu usług o dostępność terminów wizyt,
6. zastosowano firewalle o funkcjonalnościach:
 - a. ograniczanie liczby połączeń przychodzących z tego samego adresu IP w zadanym czasie,
 - b. sterowanie łączną liczbą połączeń realizowanych do usług portalu,
 - c. ograniczanie ilości danych przesyłanych w ramach jednej sesji,
 - d. sterowanie przepustowością dostępnego pasma dla wszystkich usług,
 - e. blokowanie ataków typu: Cross Site Scripting, http Response Splitting, OS Command Injection, SQL Injection, Web scraping,
 - f. wykrywanie wg zadanego algorytmu tzw. „non-human activity” i odpowiednie sterowanie obsługą żądań dostępu.
7. zmodyfikowano strukturę aplikacji, wydzielono osobne pule aplikacji i utworzono osobne serwery dla procesu rezerwacji i rejestracji,
8. zanalizowano ruch przychodzący do portalu – wykryto blokady dostępu do portalu zakładane przez Beltelekom w momencie udostępnienia limitów i przepuszczanie ruchu tylko z wybranych podsieci,
9. wydzielono osobne środowisko dla Białorusi, wielokrotnie zwiększono jego wydajność i przepustowość pasma sieciowego,
10. wprowadzono walidację numeru identyfikacyjnego dla uniemożliwienia rejestracji fikcyjnych osób,
11. blokowano podsieci z największą liczbą zarejestrowanych wniosków.

Omawiając problem warto dodać, że podstawową przyczyną problemów z rejestracją wniosków wizowych na Białorusi jest brak równowagi między popytem na wizy, a dostępnością wolnych terminów na złożenie wniosków wizowych. Szacujemy, że jest to różnica około 2-3 krotna. Należy pamiętać, że liczba rozpatrywanych w urzędach konsularnych spraw wizowych jest wprost uzależniona od liczby konsulów podejmujących decyzje wizowe. Konsul musi osobiście przeglądać wnioski o wydanie wizy i dokonywać stosownych sprawdzeń w powiązanych systemach. Brak zgody strony białoruskiej na dostosowanie liczby konsulów do potrzeb obsługi wizowej utrzymuje stan nierównowagi w tym obszarze. Taka sytuacja wytwarza z kolei dużą konkurencję w procesie pozyskania wizy i przekłada się na stan obecny. Brak unormowania popytu i podaży, nawet w przypadku, gdy nie mamy do czynienia z pośrednikami, będzie skutkowało niemożnością rejestracji dużej liczby klientów.

Dla ułatwienia możliwości zapisów na wizytę w urzędach konsularnych, MSZ prowadzi szeroką politykę otwartości wobec obywateli białoruskich i korzysta z szeregu udogodnień, które zgodnie z zapisami Wspólnotowego Kodeksu Wizowego Schengen (dalej: WKW) oraz Ustawą

o cudzoziemcach, dają Konsulom RP prawo decydowania o możliwości przyjmowania osób pragnących złożyć wnioski wizowe poprzez:

1. akredytowane biura podróży, które uzyskują prawo do przyjmowania i kompletowania wniosków wizowych na podstawie zapisów art. 45 WKW,
2. decyzję Konsula RP o przyjęciu wniosków wizowych poza systemem rejestracji internetowej e-konsulat, wraz ze wskazaniem daty i godziny przyjęcia osoby zainteresowanej, decyzja taka podejmowana jest w większości przypadków podczas indywidualnego rozpatrywania wniosku wizowego; pod uwagę brane m.in. są takie czynniki jak wiek wnioskującego, jego stan zdrowia, cel wyjazdu, względy humanitarne.

WKW reguluje ogólne zasady umawiania spotkań i mówi o tym, że w uzasadnionych pilnych przypadkach można zezwolić na złożenie wniosku bez konieczności umawiania się na spotkanie (art. 9. 3 KW). W praktyce, to konsul decyduje o tym, czy ktoś może złożyć wniosek poza systemem e-konsulat, a kryterium, w oparciu o które podejmuje taką decyzję, to zakwalifikowanie sprawy jako „uzasadniony przypadek”.

Należy również pamiętać, iż wszystkie polskie urzędy konsularne na Białorusi pracują pod bardzo dużym obciążeniem politycznym wynikającym z nieprzychylności władz miejscowych do stosowanych ułatwień wizowych, a stosowanych przez urzędy konsularne i mających swoje odzwierciedlenie w założeniach polskiej polityki zagranicznej od wielu lat.

W 2013 roku polskie urzędy konsularne na Białorusi wydały ponad 350 tys. wiz, a w okresie styczeń-listopad 2014 roku już ponad 366 tys., co stanowi prawie 50% wiz wydawanych przez wszystkie państwa UE obywatelom Białorusi.

W kwestiach odmowy wydania wiz, która także przewijała się w korespondencji w Fundacja RENESANS.BY, Departament Konsularny MSZ wielokrotnie informował zainteresowanego, iż Konsul ma zawsze prawo poprosić osoby wnioskujące o przedstawienie dokumentów, których spis znajduje się m.in. na stronach internetowych placówek. Konsul może również zwrócić się o przedstawienie dodatkowej dokumentacji uzasadniającej wniosek w sprawie uzyskania wize. Decyzja odmowna wydawana jest na formularzu określonym w załączniku VI do Wspólnotowego Kodeksu Wizowego, a osoby pragnące złożyć odwołanie winny osobiście postępować zgodnie z zapisami art. 32, ust. 3 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego w terminie 7 dni od daty otrzymania decyzji.

W sprawie opłat za złożenie wniosku o wydanie wize informuję, że zastosowanie mają przepisy Rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie opłat konsularnych, w myśl których zgodnie z art. 3.1. „Strona wnioskująca o wykonanie czynności konsularnej wnosi opłatę konsularną przed wykonaniem czynności”. Tym samym opłata ponoszona jest za złożenie i rozpatrzenie wniosku, a nie za wydanie wize.

W trakcie kontaktów resortu z p. A. Sumarem miało również miejsce zdarzenie, gdy p. Sumar żądał przyjęcia w konsulacie osób, które rzekomo były przez niego zapraszane do Polski (jednakże nie przedstawiły stosownej dokumentacji), a przy tym skierował pismo do Ambasadora RP w Mińsku z groźbą zablokowania systemu elektronicznej rejestracji wizowej oraz organizacji demonstracji przed Wydziałem Konsularnym. Tak sformułowane oświadczenie p. Sumara poddaje w wątpliwość obywatelski charakter działania fundacji RENESANS.BY. Należy mieć na uwadze fakt, iż zorganizowanie legalnej demonstracji na Białorusi niesie za sobą konieczność uzyskania stosownej

zgody władz miejscowych, o co fundacjom działającym przeciwko obecnym władzom białoruskim raczej jest trudno. Oczywiście władzom mogłoby zależeć, z politycznego punktu widzenia, na wydaniu zgody na zorganizowanie demonstracji przeciwko stosowanym procedurom wizowym (które stara się kwestionować od dłuższego czasu), jednakże stawia to wtedy pod dużym znakiem zapytania charakter działalności samej fundacji na terenie Polski.

W kwestii nadzoru nad urzędami konsularnymi na całym świecie, należy wskazać, iż Departament Konsularny MSZ, w ramach okresowych wizytacji, dokonuje bieżącego przeglądu ich działalności. W Wydziale Konsularnym Ambasady RP w Mińsku regularnie, podczas pobytów przedstawicieli DK, sprawdzane jest m.in. podejście konsulów do spraw osób wnioskujących o wizy. Placówka prowadzi rejestry czynności konsularnych prawidłowo i terminowo przedstawia raporty. W okresie 2011-2014 Departament Konsularny nie stwierdził żadnych nieprawidłowości. Dodatkowo w okresie 2012-2013 przeprowadzona została kontrola przez NIK, która nie stwierdziła żadnych nieprawidłowości w stosowaniu procedur wizowych.

Z korespondencji przechowywanej w Biurze Kontroli i Audytu MSZ oraz z centralnego rejestru skarg i wniosków wynika, że korespondencja w trybie skargowym była prowadzona z p. A. Sumarem od początku 2013 r. (numer ISZ/071/1/13/895). Na skargę odpowiadał zgodnie z właściwością Departament Konsularny. Skargę uznano za bezzasadną (z wyjątkiem zarzutu ws. wysłania odpowiedzi na pierwszą skargę – gdy uchybiono terminowi).

Kolejne pisma od pana A. Sumara nie spełniały wymogów formalnych, pozwalających na zakwalifikowanie ich jako skargi. Pierwsze wpłynęło elektronicznie 14.10.2014 r., w odpowiedzi na nie pracownik na stanowisku ds. skarg i wniosków ISZ wysłał prośbę o uzupełnienie braków formalnych, jednakże w dokumentacji brak informacji o uzupełnieniu skargi.

Kolejny list elektroniczny przesłany został na adres skargi.wnioski@msz.gov.pl w dniu 27.10.2014 r. Pismo stanowiło wniosek o dofinansowanie działalności. Ponieważ nie było skargą, zostało tego samego dnia przekazane zgodnie z właściwością do Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą oraz Departamentu Wschodniego.

Ponadto informuję, że w okresie związanym ze skargami p. Sumara Pion Inspekcji Wewnętrznej Inspektoratu Służby Zagranicznej przeprowadził inspekcje w następujących placówkach zagranicznych na Białorusi:

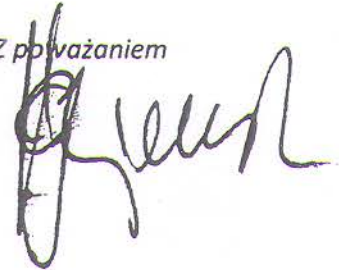
- KG RP w Grodnie – 04-05.IV.2013 r.
- KG RP w Brześciu – 18-19.IV.2013 r.
- Ambasada RP w Mińsku – 05-07.XI.2013 r.

W trakcie inspekcji PIW dokonywał oceny placówki pod kątem występowania zagrożeń dla bezpieczeństwa osobowego, korupcji w obszarze konsularnym, przeprowadzał rozmowy i konsultacje z kierownikami placówek, szefami pionów, osobami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, pracownikami placówki (krajowymi i miejscowymi). Ponadto PIW ISZ przeprowadzał szkolenia, z zakresu swojej właściwości, dla personelu miejscowego i krajowego. Realizował także instruktaż dla pracowników Służby Ochrony i Kontaktu. W trakcie inspekcji PIW ISZ nie stwierdził występowania elementów korupcji w obszarze konsularnym.

Jednocześnie wskazuję pana Jarosława Mikusia, naczelnika w Departamencie Konsularnym MSZ (tel. 22 523 98 86, email: jaroslaw.mikus@msz.gov.pl), jako osobę kompetentną do składania zeznań w przedmiotowej sprawie.

W załączeniu przesyłam dokumentację omawianej sprawy.

Z poważaniem

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. Mikus', written in a cursive style.

Załącznik:

1. Skarga pana A. Sumara wraz z odpowiedzią,
2. Wniosek pana A. Sumara o dofinansowanie działalności Fundacji Renesans.BY
3. Wystąpienie pokontrolne NIK.