Do druku nr 1225

HELSIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA

Rada Fundacji:
Danuta Przywara - *Przewodnicząca*
Henryka Bochniarz
Janusz Grzelak
Ireneusz Cezary Kamiński
Hanna Machińska
Witolda Ewa Osiatyńska
Andrzej Rzepliński
Wojciech Sadurski
Mirosław Wyrzykowski

Zarząd Fundacji:
Prezes: Maciej Nowicki
Wiceprezes: Piotr Kładoczny
Sekretarz: Małgorzata Szuleka
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członkini: Aleksandra Iwanowska

Warszawa, 19 maja 2025 r.

L.Dz. 181/2025

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.1802.34.2.2025
Data wpływu 20.05.25r.

Szanowny Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Dotyczy: druk sejmowy 1225

Szanowny Panie Marszałku,

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka pozwalam sobie przedstawić Panu Marszałkowi negatywną opinię Fundacji dotyczącą **planowanego przez Radę Ministrów przedłużenia o kolejne 60 dni okresu obowiązywania czasowego i terytorialnego zawieszenia konstytucyjnego prawa podmiotowego cudzoziemców do ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową.** Wniosek o wyrażenie zgody na takie przedłużenie, podpisany przez Prezesa Rady Ministrów, przedłożony został Sejmowi RP w trybie art. 33a ust. 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (dalej: u.u.c.o.). Fundacja z przykrością odnotowuje przy tym, że potrzeba dalszego obowiązywania wspomnianego zawieszenia nie była przez Rząd RP konsultowana z organizacjami pozarządowymi, które od 2021 r. aktywnie działają na rzecz ochrony praw człowieka na granicy polsko-białoruskiej i dzięki temu dysponują wiedzą ekspercką i doświadczeniem niezbędnymi do właściwej oceny sytuacji panującej na granicy. Już sam fakt, że uzasadnienie wniosku przedłożonego Sejmowi przez Prezesa Rady Ministrów pomija perspektywę organizacji pozarządowych sprawia, że uznać je należy za mało obiektywne. **Dobór zawartych we wniosku informacji i skrajny wręcz stopień generalizowania opinii o agresywnych zachowaniach osób migrujących, przy jednoczesnym przemilczeniu aspektu humanitarnego kryzysu na granicy, w tym kolejnych przypadków śmierci i doniesień o przemocy doświadczanej przez migrantów ze strony tak polskich, jak i białoruskich służb, miejscami nadają omawianemu dokumentowi charakter**

swoistej manipulacji, której celem nie jest rzetelne opisanie stanu faktycznego, tylko przekonanie Sejmu RP, a pośrednio także opinii publicznej, o zasadności zaproponowanych przez Rząd, a zdaniem Fundacji niekonstytucyjnych rozwiązań.

I. Zawieszenie konstytucyjnego prawa podmiotowego cudzoziemców do ubiegania się o ochronę międzynarodową nie przeciwdziała instrumentalizacji migracji.

Jak wynika z uzasadnienia wniosku złożonego przez Prezesa Rady Ministrów (zwanego dalej również Wnioskodawcą), **ruch migracyjny na granicy polsko-białoruskiej nie ustaje, mimo** wzmacniania sił i środków służących zabezpieczeniu granicy, rozbudowy zabezpieczeń technicznych czy też zawieszenia konstytucyjnego prawa cudzoziemców do ochrony międzynarodowej[1]. Potwierdza to uważna analiza dostępnych danych statystycznych. Jak informuje Wnioskodawca, w okresie od 27 marca (tj. od zawieszenia prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową) do 28 kwietnia br. odnotowano 3238 prób nielegalnego przekroczenia granicy polsko-białoruskiej. Dane te we wniosku porównane zostały z analogicznym okresem ubiegłego roku, w którym odnotowano 6009 takich prób, z czego Wnioskodawca wyprowadził tezę o zmniejszeniu się „presji migracyjnej" o ponad 46 %. Sugestia, że różnica ta ma związek z zawieszeniem prawa do ochrony międzynarodowej, byłaby jednak swoistą manipulacją. Wystarczy bowiem porównać podaną we wniosku liczbę, tj. **3238** prób przekroczenia granicy **w okresie od 27 marca do 28 kwietnia br.**, z informacją zamieszczoną na stronie internetowej Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej np. w dniu 8 kwietnia 2025 r., z której wynika, że **od stycznia do początku kwietnia 2025 r.** na odcinku granicy polsko-białoruskiej, zabezpieczanym przez ten Oddział, zarejestrowano **łącznie ponad 3600** prób nielegalnego przekroczenia granicy[2]. Przy takim zestawieniu liczba prób przekroczeń granicy z okresu obowiązywania zawieszenia prawa do ochrony międzynarodowej okazałaby się niewiele mniejsza niż łączna liczba takich zdarzeń z trzech pierwszych miesięcy roku. Oczywiście, pierwsze miesiące są miesiącami zimowymi i ma to istotne znaczenie, gdyż warunki pogodowe, obok innych czynników, mogą mieć wpływ na zmniejszenie ruchu migracyjnego. Dlatego warto dokonać innych porównań i zestawić podaną we wniosku liczbę z danymi Podlaskiego Oddziału SG np. z **sierpnia 2024 r.**, kiedy odnotowano ok. **2200** prób nielegalnego przekroczenia granicy[3], **lipca 2024 r.**, kiedy odnotowano ok. **1300** prób nielegalnego przekroczenia granicy[4], **czerwca 2024 r.**, kiedy liczba ta była niewiele wyższa od odnotowanej w pierwszym miesiącu obowiązywania zawieszenia prawa do ochrony (ok. **3700**)[5] czy **maja 2024 r.**, w którym zarejestrowano ok. **7100**

[1] Por. str. 1, trzeci akapit uzasadnienia, druk sejmowy 1225.

[2] https://www.podlaski.strazgraniczna.pl/pod/aktualnosci/65323,Presja-migracyjna-na-granicy-polsko-bialoruskiej-film.html

[3] https://www.podlaski.strazgraniczna.pl/pod/aktualnosci/61996,Przelom-miesiecy-na-granicy-polsko-bialoruskiej.html

[4] https://www.podlaski.strazgraniczna.pl/pod/aktualnosci/61608,Przez-granice-wbrew-przepisom.html

[5] https://www.podlaski.strazgraniczna.pl/pod/aktualnosci/61191,Poczatek-miesiaca-na-granicy-polsko-bialoruskiej.html

takich prób[6]. **Jeżeli zatem dane podawane przez Podlaski Oddział SG są wiarygodne, to przede wszystkim należy uznać, że trendy migracyjne na granicy polsko-białoruskiej ulegają ciągłym wahaniom, a miesięczne statystyki podejmowanych prób przekroczenia granicy zmieniają się niezależnie od praktyki organów SG czy obowiązującego w Polsce prawa (te bowiem nie zmieniały się w analizowanych wyżej miesiącach).** Dlatego też nie ma podstaw do twierdzenia, jakoby różnica między okresem od 27 marca do 28 kwietnia 2025 r., a analogicznym okresem w ubiegłym roku miała być skutkiem zawieszenia prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową. Faktem bowiem jest, że na ruch migracyjny na granicy zdecydowanie bardziej wpływają takie okoliczności, jak pogoda czy sposób działania białoruskiego reżimu i podległych mu służb. To przez takie okoliczności natężenie ruchu migracyjnego raz wzrasta (np. do pułapu ponad 7000 prób przekroczenia granicy miesięcznie w maju ub.r.), a raz maleje (np. do 1300 przypadków w lipcu 2024 r.).

W złożonym przez Prezesa Rady Ministrów wniosku znalazła się także informacja, iż w okresie obowiązywania zawieszenia prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową próbę złożenia formalnego wniosku o taką ochronę podjęło 22 cudzoziemców (od 16 osób wniosków nie przyjęto, 6 uznano za osoby o szczególnych potrzebach, wobec czego dopuszczono je do procedury uchodźczej). Oznacza to, że jedynym praktycznym i znajdującym oparcie w faktach skutkiem zawieszenia konstytucyjnego prawa podmiotowego było jak dotąd niedopuszczenie do procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową, a tym samym niedopuszczenie do legalnego *de facto* i *de iure* pobytu na terytorium Polski, 16 osób. Z perspektywy poszanowania przez Polskę praw podstawowych, w tym standardów prawa międzynarodowego, liczba ta ma istotne znaczenie, gdyż oznacza, że aż w 16 przypadkach polska Straż Graniczna postąpiła niezgodne z art. 56 ust. 2 Konstytucji RP i art. 18 Karty Praw Podstawowych UE, które gwarantują cudzoziemcom prawo do ubiegania się o ochronę międzynarodową, czy art. 33 ust. 1 Konwencji genewskiej o statusie uchodźców, ustanawiającym zasadę *non-refoulement*. W kontekście dotychczasowej argumentacji Rządu RP, który uzasadniał potrzebę zawieszenia prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową wpływem takiego zawieszenia na bezpieczeństwo czy porządek publiczny w kraju i innych państwach członkowskich UE, liczba ta pokazuje natomiast, jak chybiona była ta argumentacja, jak niewielki wpływ na ruch migracyjny ma działanie polskiego Rządu i jak bardzo mija się z faktami twierdzenie o rzekomej celowości wprowadzonego przez ten Rząd rozwiązania.

Wnioskodawca sugeruje oczywiście, że samo zawieszenie prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową odniosło głównie skutek prewencyjny, czyli powstrzymało osoby migrujące od prób składania wniosków o taką ochronę. Sugestię tę ma obrazować porównanie liczby złożonych wniosków w miesiącach przed zawieszeniem prawa do ochrony do liczby z okresu od 27 marca do 28 kwietnia br. Być może rzeczywiście jest to efekt zawieszenia prawa do ochrony międzynarodowej i osoby przekraczające granicę, nawet jeśli są *de facto* uchodźcami, nie składają wniosków o taką ochronę wiedząc, że i tak nie zostaną one przyjęte. Niemniej nadal granicę

[6] https://www.podlaski.strazgraniczna.pl/pod/aktualnosci/60732,Miniony-weekend-na-polsko-bialoruskiej-granicy.html

przekraczają, a organy SG nie prowadzą wobec nich żadnych formalnych postępowań i nawet nie odnotowują ich danych osobowych (decydując się na dokonanie niezgodnego z prawem pushbacku). Z drugiej jednak strony Rząd RP nie ma żadnych instrumentów pozwalających na wiarygodne ustalenie, z jakich powodów spośród osób próbujących przekroczyć granicę z Białorusi do Polski w okresie od 27 marca do 28 kwietnia br. (kiedy to podjęto 3238 takich prób) tylko 22 osoby deklarowały chęć ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. Mogło to wynikać zarówno z indywidualnych decyzji osób migrujących, motywowanych np. niską oceną wiarygodności Polski jako kraju gwarantującego poszanowanie praw człowieka, jak i z odnotowywanej już wcześniej praktyki polegającej na całkowitym ignorowaniu przez funkcjonariuszy SG składanych przez cudzoziemców deklaracji świadczących o poszukiwaniu ochrony międzynarodowej. Niezależnie jednak od czynionych w tym zakresie domniemywań faktem pozostaje, że **porównanie statystyk dotyczących ruchu migracyjnego z miesięcy przed i po zawieszeniu prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową nie wskazują na związek między wejściem w życie przepisów zawieszających wspomniane prawo, a natężeniem ruchu na granicy polsko-białoruskiej.**

Przedstawione wyżej informacje prowadzić mogą do refleksji, że dotychczasowe działania polskiego Rządu, opierające się na niezgodnych z prawem rozwiązaniach, jakimi są zawrócenia do linii granicy (czyli tzw. *pushbacki*, realizowane na podstawie wadliwego §3 ust. 2b rozporządzenia MSWiA z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych) oraz terytorialne zawieszenie prawa do ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową, nie tylko godzą w zasady demokratycznego państwa prawa oraz obniżają standardy poszanowania praw człowieka w Polsce, ale **są też nieskuteczne**. I co najważniejsze, nieprzerwanie narażają osoby migrujące na ryzyko doświadczenia przemocy lub innych form nieludzkiego traktowania, a nawet na śmierć.

II. Zawieszenie konstytucyjnego prawa podmiotowego cudzoziemców do ubiegania się o ochronę międzynarodową nie spełnia ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP kryteriów dopuszczających ograniczanie praw i wolności.

Analiza wniosku złożonego przez Prezesa Rady Ministrów wskazuje zatem, że nie wykazano w nim przekonująco, jakoby czasowe i terytorialne zawieszenie konstytucyjnego prawa cudzoziemców do ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową realizowało zakładany przez Rząd cel, jakim jest ograniczenie skutków instrumentalizacji migracji. Nie można wobec tego uznać, że zawieszenie to było i jest konieczne w demokratycznym państwie prawa do zapewnienia bezpieczeństwa czy porządku publicznego. Przyjęcie wniosków o ochronę międzynarodową od wszystkich osób, które deklarowały zamiar złożenia takiego wniosku (czyli od 22 osób w okresie od 27 marca do 28 kwietnia br.) w żaden sposób nie godziłoby bowiem w żadną z tych wartości. Tymczasem tzw. warunek konieczności (inaczej: kryterium celowości) jest jednym z ustanowionych w art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji RP warunków dopuszczalności ograniczania praw i wolności konstytucyjnych. Zgodnie z tym przepisem, wszelkie ograniczenia w zakresie

korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą bowiem być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Jeżeli zatem zawieszenie prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową, gwarantowanego w art. 56 ust. 2 Konstytucji RP, nie wpływa na natężenie ruchu migracyjnego w stopniu pozwalającym ograniczyć skutki stosowanej przez reżim białoruski instrumentalizacji i nie ma wpływu na bezpieczeństwo państwa czy porządek publiczny to **nie można twierdzić, że jest ono konieczne, a zatem że spełnia ustanowione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP kryterium celowości.**

Warto przy tym przypomnieć, że w opinii Fundacji zawieszenie prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową nie spełnia żadnego z kryteriów ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Nie tylko nie jest konieczne dla ochrony wymienionych w tym przepisie wartości, ale też nie zostało *de facto* wprowadzone w drodze ustawy, ponieważ to rozporządzenie Rady Ministrów, a nie ustawa, określa zakres podmiotowy, terytorialny i czasowy obowiązywania zawieszenia. A co najważniejsze, zawieszenie prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową jest sprzeczne z zasadą wyrażoną w art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którą ustanawiane przez ustawodawcę zwykłego ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności nigdy nie mogą naruszać istoty tych praw lub wolności. Tymczasem ograniczenie konstytucyjnego prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową godzi w istotę tego prawa bezpośrednio. Trudno bowiem o bardziej jaskrawy przykład naruszenia istoty konstytucyjnego prawa do ubiegania się o ochronę niż całkowite pozbawienie cudzoziemca tego prawa, nawet jeśli będzie ono obowiązywać tylko przez określony czas i na określonym terytorium.

III. Zawieszenie konstytucyjnego prawa podmiotowego cudzoziemców do ubiegania się o ochronę międzynarodową jest niezgodne z prawem krajowym, prawem UE i standardami prawa międzynarodowego.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka w pełni podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko dotyczące wadliwości przepisów wprowadzających do ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP mechanizm zawieszania prawa do ubiegania się o taką ochronę (tj. art. 33a – 33c tej ustawy) oraz wadliwości wydanego przez Radę Ministrów rozporządzenia z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Przepisy ustawowe wprowadzające mechanizm czasowego i terytorialnego ograniczenia prawa do ochrony międzynarodowej są **niezgodne z Konstytucją RP**, z przywoływanym już wyżej jej art. 56 ust. 2, który czyni prawo do ubiegania się o ochronę międzynarodową konstytucyjnym prawem podmiotowym każdego cudzoziemca, oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który ustanawia kryteria i zasady ograniczania konstytucyjnych praw i wolności.

Zawieszenie prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową jest **niezgodne z prawem unijnym**, zarówno obowiązującym obecnie, jak i oczekującym na wejście w

życie razem z Paktem o Azylu i Migracji. Takiego ograniczenia nie przewiduje żaden z unijnych Traktatów, żadna z dyrektyw, w tym najważniejsza obecnie obowiązująca dyrektywa 2013/32/UE dotycząca wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, ani żadne z rozporządzeń wchodzących w skład Paktu. Co więcej, **polskie sądy administracyjne nie miały do tej pory wątpliwości, że obowiązująca dyrektywa 2013/32/UE obliguje funkcjonariuszy SG do tego, aby każdy cudzoziemiec deklarujący chęć ubiegania się o ochronę międzynarodową był traktowany jako wnioskodawca w postępowaniu uchodźczym i został niezwłocznie dopuszczony do właściwej procedury uchodźczej.**

Zawieszenie prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową jest w końcu **rażąco niezgodne z prawem międzynarodowym**, zwłaszcza z wiążącą Polskę Konwencją genewską o statusie uchodźców. Konwencja ta ani nie przewiduje możliwości generalnego zawieszenia prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową, ani nie pozwala na zawieszenie obowiązywania fundamentalnej dla międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka zasady *non-refoulement*, która zabrania zawracania cudzoziemców do granic terytoriów, gdzie ich życiu lub wolności zagrażać będzie niebezpieczeństwo.

Niezgodny z prawem krajowym i międzynarodowym mechanizm zawieszania prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową uruchomiony został rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r., które samo w sobie jest obarczone tak rażącymi błędami legislacyjnymi, że jego stosowanie pogłębia jedynie chaos na granicy polsko-białoruskiej. Przede wszystkim twórcy rozporządzenia w sposób dalece nieprecyzyjny wskazali zakres terytorialny ustanawianego zawieszenia. Zgodnie bowiem z § 2 ust. 2 rozporządzenia zawieszenie prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową obowiązywać ma „na granicy państwowej z Białorusią". Rada Ministrów posłużyła się tutaj pojęciem „granicy państwowej", prawdopodobnie zapominając, że pojęcie to ma już swoją definicję legalną w art. 1 ustawy o granicy państwowej i że zgodnie z tą definicją granicą państwową jest *powierzchnia pionowa przechodząca przez linię graniczną, oddzielająca terytorium państwa polskiego od terytoriów innych państw (...)*. Czyli, upraszczając, granica to linia graniczna między Polską, a krajami sąsiadującymi, w tym przypadku Białorusią, oraz wszystko to, co nad i pod nią. **Zgodnie zatem z § 2 ust. 2 rozporządzenia, ograniczenie obowiązywać powinno wyłącznie na samej linii granicy, a odmawianie prawa złożenia wniosku o ochronę osobom znajdującym się za tą linią uznane powinno być za naruszenie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów i samej u.u.c.o.** Tak się jednak nie dzieje. **Rząd RP, a w ślad za nim funkcjonariusze SG, dość swobodnie traktują literę ustanawianego prawa i dokonują arbitralnej i nieuprawnionej interpretacji obowiązujących przepisów**, czego dowodem są np. docierające do Fundacji skargi od osób, od których nie przyjęto wniosku o ochronę mimo, że znajdowały się one daleko poza linią granicy (w jednej ze spraw organ SG nie przyjął wniosku o ochronę międzynarodową od osoby znajdującej się w szpitalu w Białymstoku, a zatem kilkadziesiąt kilometrów od linii granicy). Wiadomo również, że przepisy zawieszające konstytucyjne prawo cudzoziemców do ubiegania się o ochronę stosowane są też wobec osób przystępujących do odprawy na przejściu granicznym w Terespolu. To z kolei wydaje się być niezgodne z intencją

ustawodawcy, według którego zawieszenie prawa do ochrony międzynarodowej miało być reakcją na zjawisko instrumentalizacji migracji. Zgodnie natomiast z definicją zawartą w art. 6a u.u.c.o. instrumentalizacją jest *prowadzenie przez państwo graniczące z Rzecząpospolitą Polską lub inny podmiot* ***działań zmierzających do umożliwienia przekroczenia przez cudzoziemców wbrew przepisom prawa granicy zewnętrznej UE*** *(...)*. Jeżeli zatem instrumentalizacją migracji, według ustawy, jest inspirowanie działań ***zmierzających do umożliwienia przekroczenia przez cudzoziemców wbrew przepisom prawa granicy zewnętrznej UE***, to środki przeciwdziałania takiej instrumentalizacji nie mogą w żaden sposób dotyczyć tych osób, które próbują granicę przekroczyć zgodnie z prawem, poddając się odprawie granicznej i próbując podczas takiej odprawy złożyć wniosek o ochronę międzynarodową. Takie działanie nie mieści się bowiem w legalnej definicji instrumentalizacji, a zatem **Rząd RP nie został upoważniony przez ustawodawcę do ingerowania w prawo do ubiegania się o ochronę międzynarodową przez te osoby, które korzystają z legalnych ścieżek wjazdu do Polski (czyli przystępują do odprawy na przejściu granicznym).** Skoro zatem Rząd RP nie został upoważniony do wprowadzenia takiego ograniczenia, to tym bardziej organy SG nie są upoważnione do nieprzyjmowania wniosków o ochronę od osób przekraczających granicę w sposób zgodny z prawem.

Podsumowanie.

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka niezgodne z prawem krajowym, prawem unijnym i umowami międzynarodowymi rozwiązanie polegające na zawieszeniu prawa podmiotowego cudzoziemców do ubiegania się o ochronę międzynarodową, wdrożone co więcej przez Radę Ministrów wadliwym aktem wykonawczym, nie realizuje żadnego celu, który uzasadniałby jego dalsze obowiązywanie. **Helsińska Fundacja Praw Człowieka apeluje zatem do Pana Marszałka oraz Wysokiej Izby o to, aby to standardy demokratycznego państwa prawa i dotychczasowy dorobek w dziedzinie ochrony praw podstawowych, a nie doraźny interes polityczny, rozstrzygnęły o losach wniosku złożonego przez Prezesa Rady Ministrów.**

w imieniu Zarządu HFPC



Maciej Nowicki

Prezes Zarządu

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej