



Warszawa, 06-02-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.540.413.2024.MB

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP.000.311.2024

Data wpływu 10.02.2025

Pan

Szymon Hołownia

**Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej
Polskiej**

ePUAP

Szanowny Panie Marszałku,

działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.), przedstawiam **opinię do projektu¹ ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 924)²**, z uprzejmą prośbą o ich odpowiednie uwzględnienie przez Wysoką Izbę w toku prowadzonych prac legislacyjnych.

¹ Projekt przedstawiony Komitetowi Stałemu Rady Ministrów przez Podsekretarza Stanu w MSWiA, Pana Macieja Duszczyka, pismem znak: DP-WLM.0231.96.2024, nr UD 173, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12392451/katalog/13099787#13099787>.

² Rządowy projekt ustawy wniesiony do Sejmu w dniu 19 grudnia 2024 r., <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=924>.

I. Uwagi ogólne

Dnia 15 października 2024 r. uchwałą Rady Ministrów nr 120 przyjęto dokument pn. „Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo” – kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025-2030 (dalej: „strategia migracyjna”)³. Część rozwiązań zaproponowanych w strategii miała stanowić odpowiedź na trwający od sierpnia 2021 r. kryzys na granicy polsko-białoruskiej. Do tej kategorii środków należeć ma m.in. instrument „czasowego i terytorialnego zawieszenia prawa do składania wniosków o azyl” (ochronę międzynarodową).

Proponowane rozwiązanie wzbudziło wątpliwości organizacji pozarządowych. Również ja wyraziłem zastrzeżenia wobec ww. instrumentu, kierując do Prezesa Rady Ministrów wystąpienie z dnia 22 października 2024 r. Dnia 2 grudnia 2024 r. otrzymałem odpowiedź z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (ozn.: BMP.0790.5.9.2024), w której poinformowano mnie jedynie, iż wskazane instrumenty będą wymagały wdrożenia przez uregulowanie w stosownych przepisach prawa⁴.

Dnia 10 grudnia 2024 r. został opublikowany projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: „projekt ustawy”), który stanowi realizację zapowiadanej propozycji uregulowania instrumentu „czasowego zawieszenia prawa do składania wniosków o ochronę międzynarodową”. Projekt wpłynął do Sejmu dnia 19 grudnia 2024 r., a dnia 9 stycznia 2025 r. odbyło się jego I czytanie.

Po zapoznaniu się z projektem ustawy zobowiązany jestem zwrócić uwagę, iż ujęte w nim uregulowania budzą zasadnicze zastrzeżenia – jako pozostające w sprzeczności z Konstytucją RP⁵ oraz zobowiązaniami prawnomiędzynarodowymi RP, wynikającymi z Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.⁶ (dalej: „Konwencja Genewska”), uzupełniającego Konwencję Genewską protokołu dotyczącego statusu uchodźców, sporządzonego w Nowym Jorku dnia 31 stycznia

³ Załącznik do uchwały nr 120 Rady Ministrów z dnia 15 października 2024 r. „Odzyskać Kontrolę. Zapewnić Bezpieczeństwo” Kompleksowa i Odpowiedzialna Strategia Migracyjna Polski na lata 2025-2030.

⁴ Zob. komunikat i pisma RPO i MSWiA <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-strategia-migracyjna-pytania-premier-mswia-odpowiedz>.

⁵ Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.

⁶ Dz.U. z 1991 r. nr 119, poz. 515.

1967 r.⁷ (dalej: „Protokół Nowojorski”), Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁸ (dalej: „EKPC”), Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r.⁹ (dalej: „Konwencja o Prawach Dziecka”), Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r.¹⁰ (dalej: „Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur”), Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.¹¹ (dalej: „Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych”) oraz licznymi regulacjami unijnymi, w tym Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹² (dalej: „KPP”) i Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹³ (dalej: „TFUE”).

Prawo cudzoziemców do ubiegania się o ochronę międzynarodową na terytorium Polski jest prawem człowieka o randze konstytucyjnej. Zgodnie z art. 56 ust. 2 Konstytucji RP cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi. Do umów tych należą właśnie Konwencja Genewska oraz uzupełniający ją Protokół Nowojorski.

W związku z powyższym prawodawca, rozważając wprowadzenie ograniczeń konstytucyjnego prawa do ochrony międzynarodowej, musi zapewnić ich zgodność nie tylko z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (ogólna klauzula proporcjonalności ograniczeń wolności i praw), ale także ze wskazanymi zobowiązaniami międzynarodowymi. Brzmienie art. 56 ust. 2 Konstytucji prowadzi bowiem do wniosku, że konstytucyjne

⁷ Dz.U. z 1991 r. nr 119, poz. 517.

⁸ Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284.

⁹ Dz.U. 1991 r. nr 120, poz. 526.

¹⁰ Dz.U. 1989 r. nr 63, poz. 378.

¹¹ Dz.U. 1977 r. nr 38, poz. 167.

¹² Dz.U.UE.C.2007.303.1.

¹³ Dz.U.2004.90.864/2.

prawo do ochrony międzynarodowej powinno być rozumiane w sposób określony w wiążących Polskę aktach prawa międzynarodowego i prawa UE¹⁴.

Status uchodźcy jako instrument ochrony międzynarodowej znajduje swoje źródło w Konwencji Genewskiej. Ochrona uzupełniająca jest zaś mechanizmem ochrony międzynarodowej wprowadzonym do polskiego porządku prawnego na skutek transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony¹⁵. Oprócz tego jest ona także realizacją zasady non-refoulement, wynikającej bezpośrednio z Konwencji Genewskiej i art. 3 Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur, a także pośrednio z art. 3 EKPC, art. 4 KPP oraz art. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Do sierpnia 2021 r., tj. rozpoczęcia kryzysu na granicy polsko-białoruskiej, polskie uregulowania prawne dotyczące udzielenia ww. ochrony co do zasady wypełniały międzynarodowe standardy – decyzja o przyznaniu lub nieprzyznaniu ochrony międzynarodowej oparta była na ocenie indywidualnej sytuacji wnioskodawcy. Wniosek składany był za pośrednictwem Straży Granicznej, która przekazywała go do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (dalej: „UdSC”). Szef UdSC, po analizie indywidualnej sytuacji wnioskodawcy, wydawał decyzję w sprawie przyznania mu jednej z form ochrony międzynarodowej (tj. statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej) lub też jej odmawiał, jeśli dana osoba nie wypełniała określonych przesłanek. W tym czasie, w zależności od okoliczności, cudzoziemiec oczekiwał na wydanie decyzji we wskazanym przez siebie miejscu, wyznaczonym ośrodku dla cudzoziemców o charakterze otwartym lub (na mocy postanowienia Sądu) zamkniętym, czy też w areszcie dla cudzoziemców. Istniała również możliwość odmowy nadania statusu uchodźcy, przy odwołaniu się do wyjątków sformułowanych w Konwencji Genewskiej – związanych m.in. z kwestiami bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa¹⁶. Tak skonstruowany system udzielania ochrony międzynarodowej zapewniał cudzoziemcom poszanowanie prawa do uzyskania ochrony międzynarodowej, przy jednoczesnym zagwarantowaniu organom

¹⁴ Zob. M. Wiącek, Prawo cudzoziemca do uzyskania statusu uchodźcy w świetle Konstytucji RP, [w:] Problem uchodźstwa XXI wieku z perspektywy prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego (red. E. Karska), Warszawa 2020, s. 165.

¹⁵ Dz.U.UE.L.2011.337.9.

¹⁶ Wyjątki związane ze statusem uchodźcy, nie zaś z zasadą non-refoulement.

władzy publicznej możliwości ochrony bezpieczeństwa państwa oraz społeczeństwa w sytuacji, gdy dana osoba mogła stanowić zagrożenie dla tych wartości.

Należy podkreślić, że nawet w sytuacji odmowy udzielenia ochrony międzynarodowej uzasadnionej względami bezpieczeństwa, niedopuszczalne było (i jest) wydalenie cudzoziemca, jeśli mogłoby się ono wiązać z naruszeniem zasady non-refoulement. Jest to bowiem zasada o charakterze absolutnym i niederogowalnym – wywodzona z zakazu tortur i innego okrutnego, niehumanitarnego albo poniżającego traktowania lub karania (art. 40 Konstytucji i art. 3 EKPC). Na jej realizację wobec cudzoziemców niespełniających przesłanek objęcia ich ochroną międzynarodową pozwalają instrument zgody na pobyt ze względów humanitarnych oraz instrument zgody na pobyt tolerowany, które mogą znaleźć zastosowanie w postępowaniu o zobowiązanie cudzoziemca do powrotu.

Od sierpnia 2021 r., ze względu na kryzys na granicy polsko-białoruskiej, organy państwowe zdecydowały się na stopniowe ograniczanie możliwości ubiegania się o ochronę międzynarodową w Polsce przez migrantów przekraczających tę granicę. Do takich rozwiązań należy m.in. nadal stosowana przez Straż Graniczną czynność zwracania cudzoziemców do linii granicy (tzw. pushback), wprowadzona rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 sierpnia 2021 r.¹⁷, która nie zapewnia gwarancji złożenia wniosku o ochronę międzynarodową oraz nie stwarza możliwości dokonania indywidualnej oceny sytuacji cudzoziemca. Rozwiązanie, o którym mowa, było krytykowane nie tylko przez Rzecznika Praw Obywatelskich, inne organy i organizacje pozarządowe¹⁸, a także zostało uznane za niedopuszczalne w orzecznictwie sądów administracyjnych¹⁹. **Opiniowany projekt stanowi kontynuację działań prawodawczych zapoczątkowanych w 2021 r.**

¹⁷ Rozporządzenie MSWiA z dnia 20 sierpnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1536).

¹⁸ O praktyce pushbacków krytycznie wypowiedzieli się m.in. była Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Dunja Mijatović oraz obecnie pełniący tę funkcję Michael O’Flaherty, Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Niehumanitarnemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (EPRS), czy też Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. praw człowieka migrantów. Zob. wystąpienie RPO do MSWiA z 17 lipca 2023 r., https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-07/Do_MSWiA_cudzoziemcy_pushbacki_17.07.2023.pdf.

¹⁹ Zob. wyroki WSA w Białymstoku: z dnia 5 marca 2024 r. II SA/Bk 71/24, z dnia 5 marca 2024 r. II SA/Bk 72/24, z dnia 30 maja 2023 r. II SA/Bk 244/23, z dnia 13 kwietnia 2023 r. II SA/Bk 145/23, z dnia 18 stycznia 2024 r. II SA/Bk 664/23.

Opierają się one na założeniu, że uniemożliwienie cudzoziemcom dostępu do ochrony międzynarodowej przyczyni się do rozwiązania kryzysu na granicy polsko-białoruskiej. Całkowite pozbawienie cudzoziemców takiego dostępu jest jednak niezgodne z Konstytucją RP oraz międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka – o czym będzie mowa w dalszej części niniejszej opinii.

Pragnę ponadto wskazać na trzy okoliczności.

Po pierwsze, w świetle orzecznictwa ETPC czynność polegająca na zawróceniu do granicy cudzoziemców, którzy nielegalnie przekroczyli granicę (pushback), nie jest sama w sobie bezwarunkowo wykluczona. Przepisy prawa określające zasady dokonywania tej czynności powinny jednak być sformułowane w taki sposób, aby stosowanie tego środka nie prowadziło do naruszenia godności człowieka oraz wolności od niehumanitarnego traktowania²⁰. Ani obecny, ani projektowany stan prawny nie odpowiada temu wymogowi.

Po drugie, w przypadku ataku na granicę państwową, mającego na celu nielegalne jej przekroczenie przy użyciu przemocy, mielibyśmy do czynienia z wyjątkową okolicznością. **Stosowanie procedur azylowych w tego typu sytuacji mogłoby zostać uznane za niemożliwe.** Obrona granicy przez funkcjonariuszy stanowi reakcję na bezpośrednie zagrożenie, znajdującą oparcie w konieczności ochrony niepodległości państwa i nienaruszalności jego terytorium (art. 5 Konstytucji) – a w takim kontekście odstępianie od stosowania standardowych procedur azylowych jest uzasadnione. Należy jednak podkreślić, iż **hipotetyczna możliwość wystąpienia tego typu sytuacji nie uzasadnia całkowitego zawieszenia systemu ochrony azylowej.** Nawet bowiem w warunkach kryzysowych należy dążyć do zapewnienia minimalnych standardów ochrony dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, w tym zapewnienia dostępu do procedur, które pozwolą na ocenę ich indywidualnej sytuacji. W przypadku, gdy atak na granicę ma charakter zorganizowany, a siły odpowiedzialne za ochronę granic są narażone na bezpośrednie niebezpieczeństwo, możliwe jest czasowe wstrzymanie standardowych procedur, jednak nie może to prowadzić do całkowitego zanegowania prawa do złożenia wniosku o ochronę międzynarodową.

²⁰ Zob. M. Wiącek, Podstawy prawne pushbacków na granicy polsko-białoruskiej, [w:] Ad quem. Księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Zajadło (red. K. Zeidler, S. Sykuna, J. Kamień), Gdańsk-Warszawa 2024, s. 801.

Po trzecie, konstytucyjnie przewidzianą reakcją władz publicznych na agresję ze strony innego państwa lub zagrożenie państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego jest, w zależności od okoliczności, wprowadzenie stanu wojennego lub stanu wyjątkowego. Wówczas dopuszczalne jest daleko idące ograniczenie licznych wolności i praw człowieka, w tym prawa wyrażonego w art. 56 ust. 2 Konstytucji (zob. art. 233 ust. 1 Konstytucji; nawet jednak w czasie stanu nadzwyczajnego nie jest możliwe wyłączenie ochrony praw wskazanych w art. 30 i 40 Konstytucji, będących źródłem zasady non-refoulement). Tymczasem opiniowany projekt ustawy **ma obowiązywać w warunkach „zwykłych środków konstytucyjnych”, tj. wówczas, gdy odpowiednie organy państwa nie zdecydowały się na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego** (por. art. 228 ust. 1 Konstytucji). W takich okolicznościach wprowadzane ograniczenia wolności i praw człowieka, w tym prawa do ochrony międzynarodowej, powinny odpowiadać ogólnym wymogom proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). **Konstytucja nie dopuszcza quasi-stanu nadzwyczajnego**, tj. stanu „pośredniego” między zwykłymi zagrożeniami bezpieczeństwa państwa a zagrożeniami szczególnymi, uzasadniającymi wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych²¹.

II. Uwagi szczegółowe

Zgodnie z art. 1 ust. 4 projektu ustawy, do ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²² (dalej: „ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony”) mają zostać dodane art. 33a–33c dopuszczające możliwość „czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej” w sytuacji, gdy dochodzi do instrumentalizacji migracji definiowanej jako prowadzenie przez państwo graniczące z Rzeczpospolitą Polską lub inny podmiot działań zmierzających do umożliwienia przekroczenia przez cudzoziemców wbrew przepisom prawa granicy zewnętrznej w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. Urz. UE L 77 z 23.03.2016 ze zm.), w szczególności z użyciem przemocy wobec funkcjonariuszy chroniących tę granicę lub w połączeniu z niszczeniem infrastruktury granicznej, mogących skutkować destabilizacją sytuacji wewnętrznej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

²¹ Zob. wyrok TK dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07.

²² Dz.U. z 2023 r. poz. 1504.

Użycie terminu „w szczególności” wskazuje, że katalog sytuacji, które mogą być uznane za instrumentalizację, jest otwarty. Oznacza to, że przykładowe wskazanie sytuacji użycia przemocy wobec funkcjonariuszy lub niszczenia infrastruktury granicznej nie wyczerpuje tego pojęcia, a inne – nieskonkretyzowane przepisach – formy działań zmierzających do destabilizacji sytuacji wewnętrznej na terytorium RP mogą również stanowić podstawę do ograniczenia prawa do złożenia wniosku o ochronę międzynarodową. Przyjęte rozwiązanie jest nie do pogodzenia z zasadą określoności prawa (art. 2 Konstytucji), gdyż tak otwarte sformułowanie budzi fundamentalne wątpliwości co do precyzji kryteriów stosowania tej regulacji. **Użycie terminu „w szczególności” stwarza ryzyko dowolności w stosowaniu regulacji, co może prowadzić do nadużyć i nieproporcjonalnych ograniczeń.** Aby zapewnić zgodność z zasadą określoności, konieczne jest doprecyzowanie tego pojęcia oraz wskazanie konkretnych sytuacji, które mogą stanowić podstawę do zastosowania ustawy.

Powyższe wątpliwości potęguje fakt, że czasowe ograniczenie prawa złożenia wniosku o ochronę międzynarodową będzie dokonywane w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (art. 33a ust. 2 projektu ustawy). Rozporządzenie to będzie aktem stosowania prawa, a zatem nie będzie podlegało kontroli legalności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny²³. Nie będzie ponadto możliwości zaskarżenia takiego rozporządzenia do sądu administracyjnego, co wynika z przepisów określających zakres właściwości sądów administracyjnych. Dlatego też **nie będzie możliwa niezależna sądowa ocena tego, czy rząd prawidłowo zastosował ustawowe przesłanki upoważniające do czasowego ograniczenia prawa złożenia wniosku o ochronę międzynarodową.** W konsekwencji, mając na względzie niejasność przepisów, o których była mowa wyżej, **wprowadzenie ograniczenia będzie całkowicie zależne od uznania Rady Ministrów.**

1. Ocena zgodności z prawem UE

W uzasadnieniu projektu ustawy przywołano art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej²⁴ (dalej: „TUE”), który ma świadczyć o zgodności proponowanych w nim regulacji z prawem unijnym. W opinii projektodawcy kwestia migracji jest bowiem elementem bezpieczeństwa narodowego i jako taka ma pozostawać w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego. Należy jednak zauważyć, iż w myśl prawa pierwotnego UE polityka migracyjna jest jedną z kompetencji dzielonych

²³ Zob. np. wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06.

²⁴ Dz.U.2004.90.864/30.

pomiędzy Unią Europejską a państwa członkowskie. Zgodnie z art. 78 ust. 1 TFUE, Unia rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającą na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającą na celu zapewnienie przestrzegania zasady non-refoulement, a polityka ta musi być zgodna z Konwencją Genewską i Protokołem Nowojorskim, jak również z innymi odpowiednimi traktatami. Przyjęcie przez Polskę regulacji proponowanych w projekcie ustawy może być więc uznane za niezgodne z unijną zasadą „zajętego pola”, w myśl której przyjęcie w danej materii aktów prawnych na szczeblu UE pozbawia państwa członkowskie kompetencji prawodawczych w obszarach objętych przepisami unijnymi.

Podstawowym i obecnie stosowanym aktem unijnym, realizującym obowiązek z art. 78 ust. 1 TFUE, jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (dalej: „dyrektywa proceduralna”) ²⁵. Dyrektywa ta ustanawia wspólne procedury udzielenia i cofania ochrony międzynarodowej (art. 1) – jest to tzw. standard minimalny, państwa mogą wprowadzić lub utrzymać korzystniejsze normy dotyczące procedur udzielenia i cofania ochrony międzynarodowej, o ile są one zgodne z dyrektywą proceduralną (art. 5), nie mogą jednak wprowadzać norm mniej korzystnych. W tym kontekście trzeba podkreślić, że dyrektywa proceduralna nie ustanawia możliwości wprowadzenia instrumentu „czasowego zawieszenia prawa do składania wniosków o ochronę międzynarodową” ze względu na jego domniemaną instrumentalizację, co należy uznać za mniej korzystny niż standard minimalny przez nią przyjęty. Zgodnie z dyrektywą proceduralną, państwa członkowskie zapewniają, aby osoba, która wystąpiła z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, miała rzeczywistą możliwość jak najszybszego złożenia wniosku (art. 6 ust. 2) oraz by wnioski były rozpatrywane, a decyzje w ich sprawie podejmowane indywidualnie, obiektywnie i bezstronnie (art. 10 ust. 3 lit. a). Przepis art. 6 ust. 3 dyrektywy proceduralnej wprowadza możliwość ustanowienia wymogu, aby wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej były składane w wyznaczonym miejscu – jednakże, zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „TSUE”) z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie Komisja Europejska przeciwko Węgrom²⁶, nie zmienia to faktu, iż państwa członkowskie mają obowiązek zagwarantowania, by zainteresowane osoby

²⁵ Dz.U.UE.L.2013.180.60.

²⁶ Wyrok TSUE z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie Komisja Europejska przeciwko Węgrom, C-808/18, teza 106.

mogły skutecznie wykonywać prawo do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym na granicach tych państw, gdy tylko osoby te zgłoszą taki zamiar, tak aby wniosek taki mógł zostać zarejestrowany i rozpatrzony z należytym poszanowaniem terminów określonych w dyrektywie proceduralnej. Zawieszenie możliwości składania takich wniosków będzie więc niezgodne z przepisami dyrektywy proceduralnej.

W tym miejscu należy podkreślić, że TSUE w wyroku z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie M.A.²⁷, dotyczącym analogicznej sprawy, tj. regulacji litewskich stanowiących odpowiedź na masowy napływ migrantów wynikający z zastosowania instrumentalizacji migracji przez Białoruś, wprost orzekł, że **fakt powołania się w ogólny sposób na zakłócenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, spowodowane masowym napływem obywateli państw trzecich, nie pozwala na uzasadnienie na podstawie art. 72 TFUE (odnoszącego się do wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego) przepisów, które skutkują faktycznym pozbawieniem cudzoziemca znajdującego się w sytuacji nielegalnego pobytu w państwie członkowskim prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej** na terytorium tego państwa członkowskiego.

Co więcej, realizacją obowiązku UE z art. 78 ust. 1 TFUE jest także przyjęty 14 maja 2024 r. tzw. unijny pakt o migracji i azylu, czyli zestaw 10 aktów prawnych regulujących migrację i ustanawiających wspólny system azylowy na szczeblu UE. Częścią paktu migracyjnego jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1359 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i sytuacje spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/1147 (dalej: „Rozporządzenie 2024/1359”). Umieszczona w projekcie ustawy definicja „instrumentalizacji” nawiązuje w swoim brzmieniu do tej sformułowanej w art. 1 ust. 4 lit. b Rozporządzenia 2024/1359. Należy jednak zauważyć, że **w pakcie migracyjnym kwestia dopuszczalnej reakcji państwa na zjawisko instrumentalizacji migracji została uregulowana w odmienny sposób niż ten zaproponowany w projekcie ustawy**. Ponadto jednym z kluczowych wątków przewijających się w ww. rozporządzeniu jest konieczność wprowadzania środków reagowania na zjawisko instrumentalizacji **przy jednoczesnym zapewnieniu**

²⁷ Wyrok TSUE z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie M.A., C-72/22 PPU, tezy 74-75.

poszanowania praw zawartych w KPP oraz Konwencji Genewskiej²⁸. Proponowane w projekcie ustawy rozwiązania stoją w sprzeczności z Rozporządzeniem 2024/1359.

Pozwolę sobie również zauważyć, że przyjęty w dniu 11 grudnia 2024 r. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym wynikającym z wykorzystywania migracji jako broni i w sprawie zwiększania bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych UE²⁹, który bywa przedstawiany jako potwierdzający zgodność z prawem unijnym instrumentu czasowego i terytorialnego zawieszenia prawa do ochrony międzynarodowej, nie jest źródłem prawa. Komunikaty Komisji nie stanowią wiążącej interpretacji prawa unijnego oraz nie podważają orzecznictwa TSUE.

2. Ocena zgodności z Konwencją Genewską

Wyjątek uzasadniający odmowę przyznania ochrony międzynarodowej z powodu wystąpienia instrumentalizacji migracji nie jest przewidziany w Konwencji Genewskiej, która, jak wyjaśniono wyżej, zgodnie z Konstytucją RP wyznacza ramy przyznawania statusu uchodźcy na terytorium RP (art. 56 ust. 2 Konstytucji).

Zgodnie z art. 1 lit. F Konwencji Genewskiej, postanowienia Konwencji nie mają zastosowania do osoby, w stosunku do której istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że dokonała zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej lub zbrodni przeciwko ludzkości w rozumieniu aktów międzynarodowych opracowanych dla ustanowienia przepisów odnoszących się do tych zbrodni; dokonała poważnej zbrodni o charakterze niepolitycznym poza państwem, które ją przyjęło, przed uznaniem jej za uchodźcę; jest winną czynów sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych. Klauzule te mają wyjątkowy charakter i nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający. **Stosowanie postanowień Konwencji Genewskiej nie może być również wyłączone w sposób automatyczny i wymaga rozważenia w odpowiedniej procedurze.** Wyjątki od przyznania statusu uchodźcy na gruncie Konwencji Genewskiej opierają się na indywidualnej ocenie każdego wnioskodawcy, a konkretnie jego czynów w okresie poprzedzającym złożenie wniosku o ochronę.

Wprowadzenie proponowanych w projekcie ustawy rozwiązań nosi więc znamiona nie tyle rozszerzającej interpretacji sformułowanych w Konwencji Genewskiej wyjątków,

²⁸ Zob. m.in. motyw 8 rozporządzenia 2024/1359.

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0570>.

lecz stanowi przykład stworzenia na poziomie krajowym dodatkowego, nieprzewidzianego prawem międzynarodowym, wyłączenia. Co więcej, wyjątek ten ma być stosowany automatycznie – do wszystkich osób próbujących złożyć wnioski o ochronę w danym czasie i na danym terenie bez procedury pozwalającej na ustalenie ich indywidualnej sytuacji.

Jeżeli zaś chodzi o zasadę non-refoulement, Konwencja Genewska dopuszcza jej wyłączenie jedynie w stosunku do osób, wobec których istnieją podstawy, aby uznać ich za groźnych dla bezpieczeństwa państwa, lub, którzy będąc skazanym prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne zbrodnie, stanowią niebezpieczeństwo dla społeczeństwa (art. 33 ust. 2 Konwencji Genewskiej). Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r.³⁰ (dalej: „Konwencja Wiedeńska”), podczas interpretacji postanowień traktatów międzynarodowych należy brać pod uwagę stan prawny oraz praktykę stosowania istniejące w momencie interpretacji. Obecnie zasada non-refoulement – przede wszystkim w związku z orzecznictwem ETPC – łączona jest z zakazem tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, od którego nie dopuszcza się wyjątków. W związku z powyższym należy uznać, że **od zasady non-refoulement nie dopuszcza się żadnych wyjątków.**

Trzeba mieć również na uwadze to, że odpowiedzialność za bezpieczeństwo cudzoziemca wynikająca z zasady non-refoulement ciąży na państwie przyjmującym od momentu, gdy taka osoba pojawi się na jego granicy lub w inny sposób znajdzie się pod jurysdykcją państwa – nie jest ona uzależniona od złożenia wniosku o ochronę międzynarodową³¹. Sam fakt nieprzyjęcia wniosku o ochronę międzynarodową, w związku z czasowym ograniczeniem prawa do ich składania, nie wyłącza więc obowiązku jej stosowania.

Skoro więc wystąpienie instrumentalizacji migracji nie stanowi jednego z wyjątków od stosowania Konwencji Genewskiej i nie uzasadnia wyłączenia zastosowania zasady non-refoulement, to należy uznać, że nie wpływa na okoliczność wypełniania przez daną osobę przesłanek uzyskania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. Niedopuszczalnym jest więc całkowite uniemożliwienie cudzoziemcom składania

³⁰ Dz.U. z 1990 r. nr 74, poz. 439.

³¹ Zob. stanowisko UNHCR z dnia 26 września 2024 r. pn. Legal considerations on asylum and non-refoulement in the context of ‘instrumentalization’, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2024/en/148736>.

wniosek o ochronę międzynarodową z uwagi na wystąpienie instrumentalizacji w zgodzie z postanowieniami Konwencji Genewskiej.

W tym miejscu warto także przeanalizować art. 9 Konwencji Genewskiej, który w ostatnich miesiącach był czasami (błędnie) przedstawiany w debacie publicznej jako uzasadniający wprowadzenie instrumentu czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w okolicznościach instrumentalizacji migracji. Wspomniany przepis daje umawiającym się państwom prawo do podjęcia tymczasowo w stosunku do określonej osoby środków, które uważają za niezbędne dla bezpieczeństwa narodowego w czasie wojny lub w razie zaistnienia innych poważnych i wyjątkowych okoliczności, zanim uznają, iż osoba ta istotnie jest uchodźcą i że dalsze stosowanie wspomnianych środków wobec niej jest niezbędne ze względu na bezpieczeństwo narodowe. Należy jednak zauważyć, iż **art. 9 Konwencji Genewskiej nie daje podstawy do generalnego zawieszenia procedur zmierzających do nadania statusu uchodźcy** – wręcz przeciwnie, z brzmienia tego artykułu wynika zobowiązanie państw do ustalenia statusu osób, względem których środki tymczasowe zostały podjęte³². Gdy zaś zostanie ustalone, że dana osoba uchodźcą nie jest, można ją wydalić, jeśli nie narusza to zasady non-refoulement. Ponadto, literalna interpretacja pojęcia „tymczasowości” środków, które mogą zostać przyjęte przez państwo w wyjątkowych okolicznościach, wskazuje, że na podstawie art. 9 Konwencji Genewskiej nie można podejmować działań trwałych czy nieodwracalnych³³ – takim właśnie działaniem byłoby wyłączenie zastosowania zasady non-refoulement i wydalenie cudzoziemców poza granice państwa.

Nie można również nie zauważyć, iż uznanie instrumentalizacji migracji przez państwo trzecie za podstawę do uniemożliwienia cudzoziemcom składania wniosków o ochronę na terytorium RP nosi znamiona **odpowiedzialności zbiorowej migrantów za politykę kraju trzeciego**. Takie podejście pozbawia cudzoziemców prawa do indywidualnego potraktowania ich przez władzę państwa przyjmującego i nakłada na nich swego rodzaju „karę” za zdarzenia niezależne od nich. Sam fakt, że dane osoby korzystają z możliwości ubiegania się o ochronę międzynarodową na granicy polsko-

³² J.C. Hathaway, *The Rights of Refugees Under International Law*, 2nd ed., s. 294-295; N. Robinson, *Convention relating to the Status of Refugees: Its History, Contents and Interpretation*, s. 95.

³³ J.C. Hathaway, *The Rights of Refugees Under International Law*, 2nd ed, s. 301-302; D.J. Cantor, *Laws of unintended consequence? Nationality, allegiance and the removal of refugees during wartime*, SSRN 2013, s. 18.

białoruskiej, nie czyni ich współodpowiedzialnymi za działania reżimu białoruskiego, który traktując ich w sposób przedmiotowy, wykorzystuje ich trudną sytuację w kraju pochodzenia w celu instrumentalnego posłużenia się systemem udzielania ochrony międzynarodowej w Unii Europejskiej. Jak słusznie zauważył Wysoki Komisarz ONZ ds. Uchodźców, uchodźcy nie powinni być karani ani uznawani za zagrożenie dla bezpieczeństwa wyłącznie ze względu na fakt, że przybywają lub ubiegają się o azyl w ramach „zinstrumentalizowanego” przepływu migrantów³⁴.

Podsumowując ten wątek, należy podkreślić, że **w żadnej z wiążących Polskę regulacji międzynarodowych nie dopuszcza się możliwości odbierania danej osobie prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej ze względu na okoliczności, w jakich dostała się ona na granicę państwa, w którym o taką ochronę zamierza się ubiegać** – szczególnie jeżeli okoliczności te są niezależne od niej.

Stosując instrument czasowego zawieszenia możliwości składania wniosków o ochronę międzynarodową w sytuacji instrumentalizacji, państwo naruszy więc swój obowiązek indywidualnego potraktowania każdej osoby zainteresowanej jej uzyskaniem – fakt instrumentalizacji nie oznacza bowiem, że poddane jej osoby nie zasługują na ochronę, a zatem nie można uchylać się od oceny ich indywidualnych przypadków³⁵.

3. Ocena zgodności z Europejską Konwencją Praw Człowieka

Zasada non-refoulement, o której była mowa wyżej, jest przedmiotem bogatego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zgodnie z art. 3 EKPC nikt nie może być poddany torturom ani niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. ETPC stwierdził, że **wydalanie cudzoziemca przez państwo pociąga za sobą odpowiedzialność na mocy art. 3 EKPC, jeżeli wydany stanie w obliczu realnego ryzyka zastosowania w stosunku do niego tortur bądź innego niehumanicznego albo poniżającego traktowania lub karania w kraju, do którego został przekazany**³⁶.

³⁴ Zob. stanowisko UNHCR z 26 września 2024 r., op. cit.

³⁵ Tamże, pkt 20.

³⁶ M.in. wyrok ETPC z dnia 17 listopada 2020 r. w sprawie B. i C. przeciwko Szwajcarii, skargi połączone nr 889/19 i 43987/16; wyrok ETPC z dnia 06 czerwca 2013 r. w sprawie M.E. przeciwko Francji, skarga nr 50094/10; wyrok ETPC z dnia 16 października 2012 r. w sprawie Bakoyev przeciwko Francji, skarga nr 49747/11; wyrok ETPC z dnia 20 lipca 2010 r. w sprawie N. przeciwko Szwecji, skarga nr 23505/09.

Zakaz zawarty w art. 3 EKPC ma charakter absolutny. Nie dopuszcza się więc od niego żadnych wyjątków, niezależnie od zachowania danej osoby czy innych okoliczności.

Kwestia odmowy przyjęcia przez Straż Graniczną wniosków o ochronę międzynarodową na granicy polsko-białoruskiej (w kontekście wspomnianej wcześniej praktyki tzw. pushbacków) była przedmiotem szeregu orzeczeń ETPC w sprawach przeciwko Polsce. Najważniejszym z nich jest wyrok w sprawie M.K. i inni przeciwko Polsce³⁷, w którym to ETPC orzekł o naruszeniu przez Polskę art. 3 EKPC (zakazu tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania), art. 4 Protokołu 4 do EKPC (zakazu wydaleni zbiorowych cudzoziemców) oraz art. 13 w związku z art. 3 i 4 EKPC (prawo do skutecznego środka odwoławczego). Zgodnie z ww. orzeczeniem **odsyłanie cudzoziemców na terytorium Białorusi, które mogłoby skutkować tzw. łańcuchowym refoulement, czyli deportacją cudzoziemca do państwa pochodzenia, w którym grozi mu niebezpieczeństwo, narusza art. 3 EKPC**. Ponadto Trybunał orzekł, iż decyzje o odmowie wjazdu do Polski, które nie zostały podjęte z należytym uwzględnieniem indywidualnej sytuacji danej osoby i stanowiły **część szerszej zakrojonej polityki nieprzyjmowania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej** od osób stawiających się na granicy polsko-białoruskiej i zwracaniu tych osób na Białoruś, stanowiły zbiorowe wydalenia cudzoziemców i naruszały art. 4 Protokołu 4 do EKPC.

Instrument „czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej” będzie wywierał skutek w postaci odsyłania cudzoziemców na terytorium Białorusi, skąd następnie mogą zostać deportowani do państw pochodzenia, w których grozi im niebezpieczeństwo – co może świadczyć o **niezgodności proponowanego przepisu z art. 3 EKPC**. Ponadto będzie legitymizował wydalenie cudzoziemców bez należytego uwzględnienia indywidualnej sytuacji każdego z nich oraz będzie przyzywał na wydalenia zbiorowe cudzoziemców – co może świadczyć o **niezgodności proponowanego przepisu z art. 4 Protokołu 4 do EKPC**.

W kontekście naruszenia art. 3 EKPC pozwolę sobie także zauważyć, iż Białoruś jest terytorium, na którym cudzoziemcom grożą tortury, poniżające i niehumanitarne traktowanie niezależnie od możliwości wystąpienia tzw. łańcuchowego refoulement. O tym fakcie świadczy m.in. samo wprowadzenie w projekcie ustawy wyjątku, zgodnie z którym obywatele Białorusi nie są objęci czasowym ograniczeniem prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W myśl uzasadnienia projektu ustawy „to

³⁷ Wyrok ETPC z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie M.K. i inni przeciwko Polsce, skargi połączone nr 40503/17, 42902/17 oraz 43643/17.

rozwiązanie jest podyktowane odmiennością tej migracji uchodźczej. Obywatele Białorusi składający w Polsce wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej dokonują tego z własnej inicjatywy, szukając schronienia przed opresyjnymi działaniami reżimu. Ich migracja nie łączy się ze zjawiskiem instrumentalizacji. Należy także pamiętać, że niektóre z tych osób mają pochodzenie polskie lub posiadają Kartę Polaka”.

Choć oczywiście zgadzam się z wnioskiem, iż obywatele Białorusi powinni móc ubiegać się o ochronę międzynarodową na terytorium RP w związku z rażącym łamaniem praw człowieka w Białorusi, to trudno zrozumieć, w jaki sposób cudzoziemcy niepochoǳący z Białorusi mają nie być narażeni tam na takie samo traktowanie przez białoruskie władze. Osoby spoza Białorusi poszukujące ochrony międzynarodowej na granicy polsko-białoruskiej często pochodzą z państw, w których dochodzi do rażącego łamania praw człowieka, i jednocześnie stają się ofiarami białoruskiego reżimu.

Nieuprawnionym uproszczeniem byłoby twierdzenie, że odesłanie każdego cudzoziemca na terytorium Białorusi stanowi naruszenie zasady non-refoulement. Białoruś nie jest krajem niebezpiecznym dla każdej osoby, która próbuje się przedostać z tego kraju na terytorium Polski³⁸. Niemniej jednak, jak stwierdził ETPC w swoich wyrokach, faktem jest, że Białoruś nie posiada skutecznego systemu azylowego³⁹ – białoruskie władze odrzucają wiele wniosków o uzyskanie ochrony międzynarodowej składanych przez migrantów, którzy zgodnie z Konwencją Genewską powinni otrzymać status uchodźcy lub zgodę na inną formę zalegalizowanego pobytu ze względu na zasadę non-refoulement. Tacy migranci decydują się wówczas na poszukiwanie ochrony w Polsce, Litwie czy Łotwie i tak trafiają do przygranicznych lasów, z których białoruskie służby nie pozwalają im się przedostać z powrotem w głąb Białorusi, gdy próba przekroczenia granicy skończy się niepowodzeniem. **Migranci często całymi tygodniami mieszkają pod gołym niebem w uwłaczających godności warunkach, znajdując się w sytuacji bez wyjścia.** Ponadto, ze skarg wpływających do mojego Biura oraz raportów organizacji pozarządowych wynika, iż migranci w białoruskich lasach **są ofiarami przemocy, w tym brutalnej przemocy seksualnej, szczucia psami, gróźb**

³⁸ Zob. J. Chlebny, Zawrócenie cudzoziemca do granicy, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 5/2023, s. 18.

³⁹ Zob. np. wyrok ETPC z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie M.K. i inni przeciwko Polsce, skargi połączone nr 40503/17, 42902/17 oraz 43643/17, w którym Trybunał uznał, iż wywóz na Białoruś może skończyć się łańcuchowym refoulement.

i prześladowania⁴⁰. Należy więc podkreślić, że fakt potraktowania migrantów w sposób instrumentalny przez białoruskie władze w żaden sposób nie wyklucza tego, iż na Białorusi są oni narażeni na tortury, poniżające czy nieludzkie traktowanie.

Jeśli zaś chodzi o zastosowanie zbiorowych wydań (art. 4 Protokołu 4 do EKPC), z którymi możemy mieć do czynienia, jeżeli zastosowane zostanie „czasowe zawieszenie możliwości składania wniosków o ochronę międzynarodową”, to zgodnie z wyrokiem ETPC w sprawie N.D. i N.T. przeciwko Hiszpanii⁴¹, aby takie wydalenie było zgodne z EKPC, **państwo powinno zapewniać rzeczywisty i skuteczny dostęp do środków legalnego wjazdu**, w tym w szczególności do procedur granicznych. Należy zauważyć, że aktualnie jedynym otwartym przejściem granicznym na liczącej 418,24 km granicy polsko-białoruskiej jest przejście drogowe w Terespolu. Ponadto, jak wynika z informacji przekazywanych do mojego Biura, nie zawsze przyjmowane są wnioski o ochronę międzynarodową od osób wyrażających wyraźną wolę ich złożenia⁴² – może więc nie zostać wypełniona przesłanka zapewnienia rzeczywistego i skutecznego dostępu do środków legalnego wjazdu i procedur granicznych, co może oznaczać naruszenie art. 4 Protokołu 4 do EKPC.

Należy w tym miejscu dodać, że w projekcie ustawy nie zawarto szczegółowych przepisów regulujących procedurę skutkującą odmową przyjęcia wniosku o ochronę międzynarodową ze względu na czasowe ograniczenie możliwości ich składania.

Zgodnie z art. 13 EKPC każdy, czyje prawa i wolności zawarte w EKPC zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe. Ponieważ, odmowa przyjęcia wniosku o ochronę międzynarodową ze względu na czasowe ograniczenie możliwości ich składania, może nosić znamiona naruszenia art. 3 EKPC i/lub art. 4 Protokołu 4 do EKPC, brak podstawy prawnej umożliwiającej odwołanie się od takiej odmowy może prowadzić do naruszenia art. 13 EKPC w związku z art. 3

⁴⁰ Por. <https://www.amnesty.org.pl/bialorus-polska-ue-nowe-dowody-przemocy-wobec-uchodzcow-migrantow-ek/>; <https://www.hrw.org/pl/report/2021/11/24/380464>; <https://www.hrw.org/pl/news/2022/06/08/violence-and-pushbacks-poland-belarus-border>; https://hfhr.pl/upload/2022/12/raport_gdzie_prawo_nie_siega-hfpc-30062022_1.pdf.

⁴¹ Wyrok ETPC z dnia 13 lutego 2020 r. w sprawie N.D. i N.T. przeciwko Hiszpanii, skargi połączone nr 8675/15 i 8697/15.

⁴² M.in. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-rodzina-sudan-terespol-przejscie-graniczne-sg>.

EKPC i/lub art. 4 Protokołu 4 do EKPC⁴³. Co więcej, jeżeli w danych okolicznościach można mówić o potencjalnym naruszeniu art. 3 EKPC, złożenie odwołania musi skutkować automatycznym skutkiem zawieszającym wykonanie zaskarżonej decyzji⁴⁴.

4. Ocena zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, takich jak prawo cudzoziemców do ochrony międzynarodowej, mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą ponadto naruszać istoty wolności i praw.

Proponowany art. 33a ust. 2–4 określa delegację ustawową, zgodnie z którą czasowe ograniczenie prawa złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wprowadza, w drodze rozporządzenia, Rada Ministrów. W rozporządzeniu określany ma być okres obowiązywania czasowego ograniczenia, nie dłuższy niż 60 dni, oraz odcinek granicy, na którym stosowane jest to ograniczenie. Jeżeli jednak pomimo zbliżającego się upływu czasu, na jaki zostało wprowadzone czasowe ograniczenie prawa złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, nie ustały przyczyny wprowadzenia tego ograniczenia, okres jego obowiązywania może zostać przedłużony, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 60 dni, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po wyrażeniu przez Sejm zgody na to przedłużenie.

Wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada wyłączności ustawy oznacza, iż wszelkie istotne kwestie związane z ograniczeniem wolności lub praw powinny być rozstrzygnięte w ustawie⁴⁵. Tymczasem w projekcie ustawy znajduje się jedynie delegacja ustawowa dla Rady Ministrów do ograniczenia rozporządzeniem konstytucyjnego prawa cudzoziemców do ochrony międzynarodowej. Z projektowanych przepisów rangi ustawowej wynika jedynie, że prawo do ubiegania się o ochronę międzynarodową (a więc prawo do ochrony międzynarodowej) zostanie takim rozporządzeniem zupełnie wyłączone (z pewnymi wyjątkami), nie jest zaś

⁴³ Analogicznie jak w sprawie M.K. i inni przeciwko Polsce.

⁴⁴ M.in. wyrok ETPC z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie A.I. i inni przeciwko Polsce, 39028/17.

⁴⁵ P. Tuleja, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2023, art. 31.

określone na jakim terytorium, ani na jaki czas. W przywołanym przepisie nie została bowiem określona maksymalna liczba „przedłużeń”, których może dokonać Rada Ministrów. Oznacza to, że **w rzeczywistości w ustawie nie zostało określone na jaki maksymalnie okres może zostać ograniczone prawo złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej**. W związku z tym wspomniany przepis narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 56 ust. 2 Konstytucji RP.

Należy również zauważyć, że zgodnie z ostatnim zdaniem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać ich istoty. Oznacza to, że na treść każdego z konstytucyjnych praw składa się wiązka uprawnień, wśród których znajdują się uprawnienia kluczowe dla realizacji prawa konstytucyjnego – są one immanentnie związane z jego treścią. Ograniczenie lub likwidacja tych uprawnień prowadzi do wydrążenia danego prawa z jego normatywnej treści i w konsekwencji do naruszenia istoty tego prawa⁴⁶. W myśl art. 56 ust. 2 Konstytucji RP, cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi. Przytaczany przepis nie zobowiązuje państwa do przyznania ochrony międzynarodowej każdej osobie, która jest zainteresowana jej uzyskaniem. Niewątpliwie jednak **kluczowym uprawnieniem, składającym się na istotę prawa wyrażonego w art. 56 ust. 2 Konstytucji, jest uprawnienie do ubiegania się o taką ochronę**.

W konsekwencji przepisy pozbawiające cudzoziemców możliwości ubiegania się o ochronę międzynarodową godzą w istotę prawa wyrażonego w art. 56 ust. 2 Konstytucji.

5. Wyjątki od czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w okolicznościach instrumentalizacji migracji

Zgodnie z proponowanymi zmianami w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, organ Straży Granicznej zobowiązany jest do przyjęcia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej od członków tzw. grup wrażliwych (art. 33b ust. 2 projektu ustawy), zidentyfikowanych przez Straż Graniczną.

Katalog grup uprawnionych do złożenia wniosku pomimo wprowadzonego „czasowego ograniczenia prawa złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej” ma

⁴⁶ Tamże.

charakter zamknięty i jest on bardzo ograniczony. Nie uwzględnia on wszystkich – a nawet większości – grup, które mogą spełniać przesłanki udzielenia ochrony międzynarodowej wskazane w Konwencji Genewskiej. **Nie uwzględniono m.in. ofiar tortur, prześladowania i przemocy (w tym przemocy seksualnej)** w kraju pochodzenia, ale też w białoruskich lasach. Z wniosków wpływających do mojego Biura wynika zaś, że znaczna część osób poszukujących ochrony na terytorium RP należy do tej grupy i może w związku z tym potencjalnie wypełniać przesłanki uzyskania ochrony międzynarodowej. Choć w teorii takie przypadki mogłyby zostać objęte proponowanym art. 33 ust. 2 pkt 4, to przepis ten również wywołuje wątpliwości – po pierwsze pod kątem tego, co należy rozumieć przez „okoliczności jednoznacznie świadczące, iż dana osoba jest zagrożona rzeczywistym ryzykiem doznania poważnej krzywdy w państwie, z którego przybyła bezpośrednio na terytorium RP”, po drugie – pod kątem szerokiego marginesu oceny, który pozostawia funkcjonariuszom Straży Granicznej, a po trzecie pod kątem równie szerokich kompetencji, które im przyznaje.

Ponadto, ww. przepis nie precyzuje, czy osobie, która ma prawo do złożenia wniosku o ochronę międzynarodową na podstawie jednego z wyjątków, będzie przysługiwał skuteczny środek odwoławczy od decyzji odmawiającej przyjęcia takiego wniosku i czy taka decyzja w ogóle będzie wydawana, co może świadczyć o niezgodności ww. przepisów z art. 13 w związku z art. 3 i 4 EKPC.

6. Wyłączenie możliwości objęcia jednym wnioskiem o ochronę międzynarodową członków rodziny

Zgodnie z proponowanym art. 33c, w okresie obowiązywania „czasowego ograniczenia prawa złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej” nie stosuje się przepisów umożliwiających objęcie jednym wnioskiem o ochronę międzynarodową członków najbliższej rodziny, tj. małżonka i małoletnich dzieci. Rzeczniczka Praw Dziecka w swoim stanowisku z dnia 16 grudnia 2024 r. wobec projektu ustawy szczegółowo przeanalizowała potencjalne zagrożenia, które omawiana regulacja może nieść dla małoletnich⁴⁷. Ponieważ ww. analizę uważam za trafną i wyczerpującą, pozostaje mi przychylenie się do argumentacji przedstawionej przez RPD.

Pozwolę sobie jednak podkreślić, że zgodnie z art. 18 Konstytucji RP rodzina, małżeństwo, rodzicielstwo i macierzyństwo znajdują się pod ochroną Rzeczypospolitej

⁴⁷ Zob. <https://brpd.gov.pl/2024/12/17/zawieszenie-prawa-do-azylu-jest-stanowisko-rzeczniczki-praw-dziecka/>.

Polskiej. **Wyłączenie możliwości składania tzw. wniosków wspólnych może zaś doprowadzić do sytuacji, w której członkowie rodziny zostaną przymusowo rozdzieleni.** Ponadto, art. 8 EKPC gwarantuje każdemu człowiekowi poszanowanie dla życia rodzinnego i prywatnego. Prawo chronione przez art. 8 EKPC, w przeciwieństwie do zakazu tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania sformułowanego w art. 3 EKPC, nie jest prawem absolutnym – może zostać ograniczone pod pewnymi warunkami (przede wszystkim ograniczenie musi być środkiem celowym, koniecznym i proporcjonalnym). Należy jednak zauważyć, że w kontekście omówionej powyżej wadliwości wprowadzenia omawianego ograniczenia możliwości składania wniosków o ochronę międzynarodową sytuacja, w której ze względu na wprowadzone regulacje dojdzie do takiego przymusowego rozdzielania, może stanowić naruszenie art. 8 EKPC.

III. Uwagi końcowe

Jak słusznie zauważył Wysoki Komisarz ONZ ds. Uchodźców w opinii do projektu ustawy, choć ewidentnym jest, iż sytuacja, z którą Polska mierzy się aktualnie na swojej wschodniej granicy jest sytuacją bardzo trudną i złożoną, to **instrumentalizacja nie może stanowić podstawy do ogólnego zawieszenia ochrony praw człowieka**⁴⁸.

W współczesnym demokratycznym państwie prawa **obowiązek zapewnienia każdemu człowiekowi ochrony godności i wolności od niehumanitarnego traktowania jest niedogodowalny i nie może być uzależniany od spełnienia jakichkolwiek przesłanek.** Z tego punktu widzenia nie ma znaczenia, czy człowiek znalazł się pod jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej nielegalnie ani czy jest on ofiarą zjawiska, jakie można określić mianem „instrumentalizacji migracji”. Z kolei w warunkach, w których nie został wprowadzony stan wojenny ani stan wyjątkowy, **prawo do ubiegania się o ochronę międzynarodową (art. 56 ust. 2 Konstytucji) może być wyłącznie ograniczone (w warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji), natomiast nie jest dopuszczalne całkowite pozbawienie cudzoziemców tego prawa** – nawet jeśli miałoby to być pozbawienie o charakterze ograniczonym czasowo i terytorialnie.

W przypadku istotnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa Konstytucja i akty prawa międzynarodowego dają władzy publicznej instrumenty pozwalające na istotne ograniczenie ochrony licznych wolności i praw człowieka, tj. kompetencję do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. **Wykluczone jest natomiast tworzenie na**

⁴⁸ Zob. stanowisko UNHCR z dnia 12 grudnia 2024 r.

<https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2024/en/149257>.

poziomie ustawy zwykłej upoważnienia dla rządu do wprowadzenia quasi-stanu nadzwyczajnego, w czasie którego dochodzi do zawieszenia konstytucyjnych wolności i praw na części terytorium Polski.

Z przedstawionych wyżej przyczyn projekt ustawy, w zakresie wskazanym w niniejszej opinii, należy uznać za **niezgodny z Konstytucją, prawem międzynarodowym oraz prawem Unii Europejskiej**.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

1. Pan Tomasz Siemoniak, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji - ePUAP
2. Pan Maciej Berek, Przewodniczący Komitetu Stałego Rady Ministrów - ePUAP
3. Pani Monika Horna-Cieślak, Rzeczniczka Praw Dziecka - ePUAP
4. Pani Maria Małgorzata Janyska, Przewodnicząca Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP - Maria.Janyska@sejm.pl, ePUAP
5. Pan Paweł Śliz, Przewodniczący Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP - Pawel.Sliz@sejm.pl, ePUAP