

Warszawa, dn. 17 stycznia 2025 r.

Sz. P. Maria Małgorzata Janyska

Przewodnicząca Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa

Opinia Amnesty International Polska

dotycząca Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 grudnia 2024 r. (druk nr 924).

W niniejszej opinii Amnesty International wyraża krytyczną opinię do projektowanego art. 33a ust. 1-4, który dopuszczałoby wydawanie przez Radę Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, rozporządzeń czasowo ograniczających przyjmowanie wniosków o ochronę międzynarodową.

Zdaniem Amnesty International **proponowane rozwiązanie jest niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej** (dalej: Konstytucja RP) **oraz wiążącymi Polskę przepisami prawa międzynarodowego, stanowi zagrożenie dla życia i wolności cudzoziemców chcących ubiegać się w Polsce o ochronę międzynarodową.** W związku z tym w ocenie Amnesty International należy odejść od proponowanego rozwiązania. Wniosek ten, znajduje swoje uzasadnienie w następujących, wskazanych poniżej, argumentach.

I. Analiza zgodności projektu ustawy z zasadą non-refoulement

Kluczowe znaczenie dla opiniowanego rozwiązania ma tzw. zasada non-refoulement, która znajduje swoje normatywne oparcie w wiążących Polskę umowach międzynarodowych z zakresu międzynarodowej ochrony praw człowieka, tj.: w art. 33 ust. 1 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców (Konwencji ds. uchodźców), art. 3 w połączeniu z art. 13 Europejskiej Konwencji praw człowieka, art. 19 ust. 2 Karty Praw Podstawowych UE oraz art. 3 ust. 1 Konwencji ONZ z dnia 10 grudnia 1984 r. w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania.

Z zasady non-refoulement wynika zakaz wydalenia lub zawrócenia osoby chcącej ubiegać się o ochronę międzynarodową z terytorium swojego państwa do miejsca, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej czy przekonania polityczne. Wprowadzenie możliwości terytorialnego i czasowego nieprzyjmowania wniosków o ochronę międzynarodową będzie kolejnym niezgodnym z wiążącym prawem międzynarodowym narzędziem wprowadzonym przez polskiego ustawodawcę (po rozporządzeniu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. oraz ustawie z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013 poz. 1650)), pozwalającym na niedopuszczenie cudzoziemców do ubiegania się o ochronę międzynarodową oraz zawrócenie z terytorium Polski bez rozpoznania indywidualnej sytuacji cudzoziemcy i tego czy jego życiu lub wolności zagraża niebezpieczeństwo.

W kontekście ewentualnych prób uzasadniania tego oczywiście sprzecznego z tą zasadą proponowanego przepisu art. 33 ust. 2 Konwencji ds. uchodźców, należy zaznaczyć, że dopuszczalny od tej zasady wyjątek odnosi się do cudzoziemca, co do którego istnieją indywidualne podstawy do uznania za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, a przyjęcie, że mógłby on odnosić się do migrantów stanowiących, jak wskazuje uzasadnienie projektu ustawy, „zagrożenie jako jednostka, ale nie ze względu na charakteryzujące go przymioty i jego historię, lecz poprzez fakt włączenia go do zbiorowości, którą zorganizowano z zamiarem destabilizacji sytuacji w innym państwie” stanowi rażące wypaczenie fundamentalnego sensu zasady non-refoulement.

W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z zasady non-refoulement wynika również konieczność zapewnienia migrantom o nieuregulowanym statusie **rzetelnej, sprawiedliwej i dostępnej procedury azylowej**. Niestety, Polska nie wywiązuje się z tego obowiązku, a na granicy polsko-białoruskiej, na ponad 400 kilometrowym odcinku, znajduje się tylko jeden punkt graniczny, na którym także dochodziło do zawróceń i nie przyjmowania wniosków o ochronę międzynarodową.¹²

¹ Sprawa M.K. i inni przeciwko Polsce (Skargi nr 40503/17, 42902/17 oraz 43643/17)

² UNHCR Comments and Observations on the draft law amending the Act on Granting Protection to Foreigners in the territory of the Republic of Poland, 12 Grudnia 2024, <https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2024/en/149257>



Projektowana regulacja dopuszcza do wprowadzenia rozporządzenia, które wyłącza obejmowanie indywidualną i rzetelną procedurą azylową wszystkie osoby, które będą chciały ubiegać się o ochronę międzynarodową w określonym miejscu i czasie. Jest to przepis oczywiście sprzeczny z zasadą non-refoulement, jako że nie wprowadza żadnej gwarancji, że zawróceni cudzoziemcy nie zostaną zawróceni do miejsc, w których ich życiu lub wolności zagraża niebezpieczeństwo. Procedura azylowa musi adekwatnie i indywidualnie rozpoznawać zagrożenie dla każdego cudzoziemca w państwie pochodzenia oraz/lub państwie, do którego cudzoziemiec zostanie zawrócony. Badania przeprowadzone przez Amnesty International udokumentowały skalę przemocy, której dopuszczają się białoruskie służby wobec cudzoziemców – na masową skalę rozpowszechnione są groźby, pobicia, kradzieże czy przemoc seksualna³.

Choć projekt ustawy stara się częściowo zabezpieczyć ochronę życia i zdrowia grup wrażliwych poprzez wyszczególnienie kategorii osób, wobec których rozporządzenie nie będzie skutkowało automatyczną odmową przyjęcia wniosku o ochronę międzynarodową to rozwiązanie pozostaje bez znaczenia dla oceny dochowania obowiązków państwa wynikających z zasady non-refoulement. Kwestia przynależności do grupy wrażliwej nie zawsze pozostaje w bezpośrednim związku z potencjalnym zagrożeniem dla życia lub zdrowia cudzoziemca w sytuacji zawrócenia. Zdrowa dorosła kobieta lub mężczyzna także mogą znaleźć się w śmiertelnym niebezpieczeństwie po przymusowym zawróceniu z terytorium Polski. Również przepisy unijnego rozporządzenia 2024/1359⁴ nie przewidują możliwości zrezygnowania z indywidualnego rozpoznawania sytuacji osób ubiegających się o azyl w sytuacji instrumentalizacji. Choć przepisy rozporządzenia wyposażają państwa dotknięte instrumentalizacją w dodatkowe uprawnienia, to żadne z nich nie obejmuje czasowego zawieszenia przyjmowania wniosków o ochronę międzynarodową, wręcz przeciwnie – preambuła rozporządzenia mówi o konieczności zapewnienia skutecznego dostępu do rzetelnej procedury uchodźczej. Nie może być również mowy o zapewnieniu rzetelnej procedury uchodźczej przez przyznanie Straży Granicznej

³ Amnesty International, 'Polska: Okrucieństwo Zamiast Współczucia na Granicy z Białorusią', 11 kwietnia 2022 r., <https://www.amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2022/04/Raport-Amnesty-Intrnational-POLSKA-OKRUCIENSTWO-ZAMIAST-WSPOLCZUCIA-NA-GRANICY-Z-BIALORUSIA.pdf>

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 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 (2024/1359), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401359



uprawnienia oceny okoliczności, które „jednoznacznie świadczą”, że jest ona zagrożona rzeczywistym ryzykiem doznania poważnej krzywdy w państwie, z którego przybyła bezpośrednio na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Straż Graniczna nie dysponuje kompetencjami merytorycznymi ani instytucjonalnymi do dokonywania rzetelnej oceny „okoliczności” osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Rozpoznanie tego czy w indywidualnym przypadku występują przesłanki warunkujące przyznanie ochrony międzynarodowej to procedura, który wymaga rzetelnego przeanalizowania dokumentów i dowodów dotyczących sytuacji wnioskującego. Jest to procedura, która często zajmuje wiele miesięcy, która musi obejmować procedurę odwoławczą oraz drogę sądową. W sytuacji analizy dokonywanej „na pierwszy rzut oka” przez funkcjonariuszy Straży Granicznej nie może być mowy o rzetelnym i sprawiedliwym dostępie do procedury. Projekt ustawy jest więc niezgodny z zasadą non-refoulement.

II. Analiza zgodności projektu ustawy z Konstytucją RP

W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wszystkie ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych przyznawanej jednostkom muszą być ustanawiane przy poszanowaniu zasad proporcjonalności, adekwatności i subsydiarności⁵, tj. być wprowadzane tylko w stopniu niezbędnym z powodu konieczności ochrony zamkniętego katalogu wartości: bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej lub wolności i praw innych osób. Co więcej, ograniczenia nie mogą naruszać istoty praw i wolności. Art. 56 Konstytucji RP potwierdza prawo cudzoziemców do ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową, prawo do którego przyznania Polska jest zobowiązana również na podstawie art. 33 ust. 1 Konwencji ds. uchodźców.

W uzasadnieniu projektu czytamy, że przepisy zamykające możliwość korzystania z prawa do azylu (ochrony międzynarodowej) miałyby znaleźć zastosowanie w sytuacji instrumentalizacji. Niemniej, choć uzasadnienie projektu ustawy wskazuje potencjalne źródło zagrożenia bezpieczeństwa publicznego to nie wykazuje ono dlaczego ograniczenie prawa do azylu (ochrony międzynarodowej) jest pożądanym rozwiązaniem w sytuacji instrumentalizacji. W świetle rzeczywistości kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej możliwe jest przyjęcie wielu rozwiązań ustawowych, które poprawiłoby bezpieczeństwo publiczne, nawet w przypadku instrumentalizacji. Ekspertyza organizacji pozarządowych zajmujących się tematyką

⁵ Trybunał Konstytucyjny, Wyrok z 30 września 2008 r., K 44/07

migracji wskazuje, że najlepszym rozwiązaniem, również z perspektywy bezpieczeństwa publicznego, byłoby zapewnienie przejrzystej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową, która przy odpowiednim zapleczu instytucjonalnym gwarantowałaby rzetelne, sprawiedliwe i indywidualne rozpatrywanie sytuacji każdego z cudzoziemców zgłaszających wnioski – w ten sposób polski aparat państwowy miałby adekwatną wiedzę na temat pochodzenia i sytuacji znacznie większej grupy osób, które obecnie zmuszone są do korzystania z nieregularnych ścieżek migracji, a część z nich przedostaje się na terytorium Polski bez jakiegokolwiek wiedzy polskich służb na ich temat. Zapewnienie dostępnej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową pozwoliłoby faktycznie ocenić czy wpuszczenie danej osoby na terytorium Polski stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. W wyroku M.K. przeciwko Polsce⁶, ETPC potwierdził, że z zasady non-refoulement obecnej wynika obowiązek zapewnienia wszystkim osobom ubiegającym się o azyl skutecznego dostępu do odpowiedniej procedury, w ramach której możliwe jest rozpatrzenie ich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz zapewnienia, aby osoby, które złożyły wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, miały możliwość pozostania w danym państwie do czasu rozpatrzenia ich wniosków. Stosowanie się do prawa unijnego wymaga zapewnienia rzetelnej i dostępnej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową, która nie byłaby podatna na próby destabilizacji poprzez stosowanie instrumentalizacji.

Prawo do ubiegania się o ochronę międzynarodową jest instytucją, która ma za zadanie chronić dobro bardzo wysokiej rangi, czyli przede wszystkim życie i wolność cudzoziemców, którzy uciekają przed prześladowaniem. Niestety, kryzys humanitarny na granicy polsko-białoruskiej jest tego doskonałym przykładem. Od połowy 2021 r. organizacje pozarządowe udokumentowały kilkadziesiąt śmierci osób, które nie mogły dostać się za polską zaporę graniczną. Art. 31 ust. 3 stanowi, iż ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko wtedy, „gdy są konieczne w demokratycznym państwie”. Zdaniem Amnesty International Polska projekt ustawy jest niezgodny z przepisami Konstytucji RP, gdyż nie jest on konieczny dla zapewnienia bezpieczeństwa, co więcej jest dużo mniej bezpiecznym rozwiązaniem niż stosowanie się do przepisów obowiązującego obecnie prawa.

⁶ Sprawa M.K. i inni przeciwko Polsce (Skargi nr 40503/17, 42902/17 oraz 43643/17)

III. Analiza uzasadnienia ustawy

Sposób w jaki uzasadnienie projektu ustawy odnosi się do sytuacji osób przekraczających granicę polsko-białoruską (sugerowanie ich dobrowolnej współpracy ze służbami białoruskimi, czy zwracanie uwagi na udział grup przestępczych w ich „werbowaniu” przy braku odnoszeniu się do jakichkolwiek niezależnych źródeł i dowodów potwierdzających te informacje) wpisuje się w postępującą dehumanizację migrantów, która nie tylko była elementem kampanii wyborczej poprzedniego i obecnego rządu, ale także ma odzwierciedlenia w uchwalonych w ostatnich latach przepisach. Po ustawie push-backowej, w 2024 r. zostały uchwalone przepisy wprowadzające strefę buforową, która istotnie ogranicza możliwość monitorowania praw człowieka w strefie przygranicznej a następnie ustawa wyłączająca bezprawność za niezgodne z przepisami używanie broni palnej w sytuacjach związanych z nieregularnym przekraczaniem granicy. Projekt ustawy wprowadza wyjątek i nie obejmuje możliwość ograniczania prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową osób będących obywatelami państw, które organizują instrumentalizację. Dane Urzędu ds. cudzoziemców, wskazują, że z 17 tys. osób, które składały w 2024 r. wnioski o ochronę międzynarodową – ok. 70% cudzoziemców pochodziła z Białorusi, Ukrainy i Rosji⁷, czyli nie zostałyby objęta ograniczeniem. Tymczasem w uzasadnieniu możemy przeczytać, że wyszczególnieni zostają migranci pochodzący z Afganistanu, Jemenu, Sudanu i Somalii, którzy nadużywają i celowo wykorzystują prawo azylowe, żeby znaleźć się na terytorium Polski a do tego „w ogromnej większości” (uzasadnienie nie podaje źródła tych danych) od razu opuszczają nasze terytorium. W świetle danych Urzędu ds. cudzoziemców nie widać, aby cudzoziemcy w znaczących liczbach wykorzystywali prawo do ubiegania się o ochronę międzynarodową w Polsce, a tym bardziej nie wskazują one na zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, które miałyby wystąpić w sytuacji rzetelnego rozpoznawania wniosków azylowych. Nie jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa Polski przeprowadzenie bezpiecznych i sprawiedliwych procedur azylowych dla kilku tysięcy osób przybywających na granicę Polski spoza krajów sąsiednich, a tym bardziej nie jest to powód dla podważania standardów prawa międzynarodowego, które gwarantują respektowanie praw człowieka osobom uciekającymi przed prześladowaniem. Projekt ustawy nie jest rzeczywistą odpowiedzią na kryzys humanitarny przy granicy polsko-białoruskiej, a projektowane rozwiązanie w zakresie ograniczenia prawa do

⁷ Urząd ds. cudzoziemców, Ochrona międzynarodowa w 2024 r., <https://www.gov.pl/web/udsc/postepowania-dotyczace-ochrony-miedzynarodowej-w-2024-r>



ubiegania się ochronę międzynarodową jest niezgodne z Konstytucją RP oraz wiążącym Polskę prawem międzynarodowym.

Z poważaniem

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'Anna Błaszczak-Banasiak'.

Anna Błaszczak-Banasiak

Dyrektorka Amnesty International Polska