



00-478 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 18 lok. 4
tel. 22 821 99 71, 821 99 72, 626 82 49 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

L.dz. 568/OBSiL/2021

Warszawa, dnia 14 września 2021 r.

Pan Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie,

W odpowiedzi na pismo z dnia 27 sierpnia 2021 r., SPS-WP-020.268.4.2021, w załączeniu przekazuję opinię Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Z poważaniem,

Kierownik

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

Rafał Stankiewicz



Warszawa, dnia 13 września 2021 r.

Opinia
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
do projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy
o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej
(druk sejmowy nr 1507)

I. Uwagi wstępne

1. W dniu 23 sierpnia 2021 r. do Sejmu RP wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (dalej jako: projekt ustawy), który natychmiast został przekazany do prac w sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji. Projekt nie był poddany konsultacjom publicznym – wbrew przepisom uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2016 r. poz. 1006 ze zm.) – i określony został jako pilny. Z uwagi na to, że prawne i praktyczne problemy w składaniu wniosków o ochronę międzynarodową i udzielaniu cudzoziemcom na terenie Rzeczypospolitej Polskiej ochrony międzynarodowej znane są od wielu lat i były sygnalizowane zarówno przez przedstawicieli doktryny prawa, organy międzynarodowe, jak i konstytucyjny organ ochrony praw i wolności, wystąpienie przez Radę Ministrów z projektem zmian ustawowych w tym zakresie można by powitać z nadzieją na poprawę sytuacji w tym zakresie. Trzeba mieć jednak na względzie fakt, że projekt został złożony w chwili, gdy na granicy Polski z Białorusią zaistniała szczególnie napięta sytuacja związana z napływem osób, które zamierzały przekroczyć wschodnią granicę RP



poza przejściami granicznymi. Niniejsza opinia nie wdaje się w analizę przyczyn i stanu tego sporu, znanego dobrze z relacji medialnych z miejscowości Usnarz Górny, gdzie obóz rozbiła w sierpniu br. grupa kilkudziesięciu cudzoziemców. Spór wokół tego, czy osoby wystąpiły o ochronę międzynarodową i czy reakcja polskich służb państwowych (przede wszystkim Straży Granicznej) była prawidłowa, również nie jest przedmiotem niniejszej opinii prawnej. Nie można zatem tracić z oczu tego, że z pewnością bieżąca sytuacja migracyjna na wschodniej granicy z Polską przyczyniła się nie tylko do wprowadzenia przez Prezydenta RP z dniem 2 września 2021 r. pierwszego po 1989 r. stanu wyjątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej, lecz również do przedłożenia przez rząd projektu ustawy z o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Niniejsza opinia skupia się na analizie normatywnej przedłożonego projektu ustawy, jednak praktyka stosowania, na co zwrócono uwagę powyżej, obecnie obowiązujących przepisów w świetle standardów międzynarodowych i unijnych powinna zostać poddana poważnej debacie w parlamencie w toku procesu legislacyjnego. Nie zmienia tego wniosku wyraźne dążenie projektodawcy, skądinąd zrozumiałe, do jak najszybszego nadania mocy prawnej proponowanym rozwiązaniom – ustawa ma wejść w życie już z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy (art. 3 projektu ustawy), co stanowi odstępstwo od zasady 14-dniowego okresu *vacatio legis* przewidzianego w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dopuszczalne w sytuacji, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego, pod warunkiem, że zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

2. Celem projektu ustawy deklarowanym w jego uzasadnieniu jest dostosowanie przepisów prawa krajowego do aktualnej sytuacji migracyjnej występującej na granicy zewnętrznej. Projektodawca powołuje się przy tym na doświadczenia związane



z masowymi migracjami oraz nadużywaniem procedur uchodźczych przez migrantów ekonomicznych. Tym właśnie uzasadnia potrzebę sięgnięcia po środki, które mają pozwolić na sprawniejsze przeprowadzanie postępowań w sprawie nielegalnego przekroczenia granicy zewnętrznej, a z drugiej strony sprzyjać zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i ochronie porządku publicznego. Projektodawca wprost stwierdza, że „[o]soby nadużywające procedur i traktujące je instrumentalnie, wyłącznie w celu przekroczenia granicy Schengen i dalszej nielegalnej migracji, nie powinny uzyskać prawa wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Warto zauważyć, że znaczna część uzasadnienia nie odnosi się bezpośrednio do tekstu normatywnego projektu ustawy, lecz ma na celu zapoznanie z ideowymi założeniami ochrony wartości publicznych i społecznych przyświecającymi projektodawcy i uzasadniającymi zaproponowane konkretne środki prawne. Uzasadnienie budzi też zastrzeżenia w zakresie, w którym stwierdza, że projekt ustawy nie jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej, sugerując, że co prawda prawo Unii Europejskiej reguluje przedmiotowy obszar, ale jego przepisy nie są adekwatne dla oceny zaproponowanych rozwiązań ustawowych. Jak zostanie jednak poniżej wykazane, rozwiązania te bezpośrednio wiążą się z przepisami prawa Unii, co więcej, są z nimi sprzeczne.

3. Najistotniejsze proponowane w projekcie ustawy środki prawne, o których mowa wyżej, to:

- a) dodanie do ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2020 r. poz. 35 ze zm.; dalej jako: ustawa o cudzoziemcach) art. 303 ust. 1 pkt 9a, stanowiącego, że w przypadku gdy cudzoziemiec został zatrzymany niezwłocznie po przekroczeniu granicy wbrew przepisom prawa, stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu art. 2 pkt 2 kodeksu granicznego Schengen, nie wszczyna się postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu (art. 1 pkt 2 projektu ustawy);
- b) dodanie do ustawy o cudzoziemcach art. 303b w brzmieniu: „1. W przypadku, o którym mowa w art. 303 ust. 1 pkt 9a, komendant placówki Straży Granicznej



właściwy ze względu na miejsce przekroczenia granicy sporządza protokół przekroczenia granicy oraz wydaje zarządzenie o przekroczeniu granicy wbrew przepisom prawa, na które przysługuje zażalenie do Komendanta Głównego Straży Granicznej. Złożenie zażalenia nie wstrzymuje wykonania zarządzenia. 2. W zarządzeniu, o którym mowa w ust. 1, wskazuje się:

- 1) powrót cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) zakaz ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen wraz z określeniem okresu tego zakazu (art. 1 pkt 3 projektu ustawy);
- c) dodanie do ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1108; dalej jako: ustawa o ochronie międzynarodowej) art. 33 ust. 1a w brzmieniu: „Szef Urzędu może pozostawić bez rozpoznania wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, który został złożony przez cudzoziemca zatrzymanego niezwłocznie po przekroczeniu wbrew przepisom prawa granicy zewnętrznej w rozumieniu przepisów rozporządzenia nr 2016/399 Parlamentu Europejskiego i Rady 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, str. 1, z późn. zm.)), chyba że cudzoziemiec ten przybył bezpośrednio z terytorium, na którym jego życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo prześladowania lub ryzyko wyrządzenia poważnej krzywdy, oraz przedstawił wiarygodne przyczyny nielegalnego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej niezwłocznie po przekroczeniu granicy” (art. 2 projektu ustawy).

II. Analiza projektu ustawy

4. Analiza prawna zaprojektowanych przepisów ustawowych musi uwzględnić przede wszystkim przepisy konstytucyjne, wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe (art. 9 Konstytucji RP) oraz prawo Unii Europejskiej, której Polska



jest członkiem. Konstytucja RP gwarantuje w Polsce cudzoziemcom możliwość ubiegania się o ochronę międzynarodową (ochronę przed prześladowaniem) w art. 56 ust. 2, odsyłając w zakresie przyznania statusu uchodźcy do wiążących Polskę umów międzynarodowych. Najistotniejszą umową międzynarodową w tym zakresie jest Konwencja dotycząca statusu uchodźców, podpisana w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515; dalej jako: Konwencja genewska), przy czym wziąć pod uwagę należy również przepisy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej jako: EKPC) wraz z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej jako: ETPC). Prawo Unii Europejskiej (pochodne), które ma znaczenie w kontekście proponowanych przepisów to dyrektywy:

1) Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona, Dz. Urz. UE L.2013.180.60; dalej jako: dyrektywa 2013/32) oraz 2) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz. U. UE L.2008.348.98; dalej jako: dyrektywa 2008/115). Pamiętać jednocześnie należy, że przepisy dyrektyw oraz implementujące je przepisy krajowe należy wyklądać, z uwagi na przedmiot regulacji dotyczącej praw podstawowych oraz zakres zastosowania prawa Unii, przede wszystkim w świetle Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej jako: KPP) oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej jako: TS).

5. Najbardziej szczegółowe przepisy, ustanawiające standardy wyższego rzędu wiążące Polskę, zawiera pochodne prawo Unii Europejskiej. W szczególności z dyrektywy 2013/32 wynika, że każda osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową (ochronę przed prześladowaniem w literalnym brzmieniu art. 56 ust. 2 Konstytucji RP) musi mieć zapewniony skuteczny dostęp do procedur rozpatrywania wniosku o ochronę międzynarodową – wniosek taki wynika zarówno



z lektury motywu 25 dyrektywy, jak i z jej art. 6 ust. 2, który stanowi, że „[p]aństwa członkowskie zapewniają, aby osoba, która wystąpiła z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, miała rzeczywistą możliwość jak najszybszego złożenia wniosku”. Wykładnia tych przepisów oraz implementujących je przepisów krajowych jest przedmiotem bogatego orzecznictwa sądów międzynarodowych, a także orzeczeń TS – należy zauważyć, że ich nieprzestrzeganie doprowadziło m.in. do stwierdzenia przez TS naruszenia obowiązków członkowskich przez Węgry w wyroku w sprawie C-808/18 . W przypadku Polski to nie TS, lecz ETPC miał okazję zbadać sytuację na granicach w zakresie dotyczącym składania przez cudzoziemców wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wyrokiem z dnia 23 lipca 2020 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził naruszenie przez Rzeczpospolitą Europejskiej Konwencji w sprawie 40503/17, 42902/17 i 43643/17, M.K. i inni przeciwko Polsce. Wyrok ten stał się już przedmiotem analiz w doktrynie prawa . Dodać jednak należy, że w zakresie procedur uchodźczych Trybunał miał się okazję wypowiedzieć także w innej polskiej sprawie – wydając w dniu 6 lipca 2021 r. wyrok w sprawie D.A. i inni przeciwko Polsce (nr skargi 51246/17).

6. We wskazanym wyżej orzecznictwie w polskich sprawach ETPC zwrócił uwagę, że nieprzyjmowanie od osób ubiegających się o status uchodźcy wniosków o uzyskanie ochrony międzynarodowej stanowi naruszenie Konwencji. ETPC wyraził to jednoznacznie w wyroku w sprawie D.S., powołując się na swój wcześniejszy wyrok w sprawie M. K., gdzie stwierdził naruszenie przez Polskę szeregu przepisów konwencyjnych, w tym przede wszystkim art. 3 EKPC, tj. zakazu niehumanitarnego i poniżającego traktowania oraz tortur w kraju pochodzenia z powodu nieprzyjmowania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, oraz art. 13 w zw. z art. 3 EKPC oraz art. 4 Protokołu nr 4 do EKPC poprzez brak zapewnienia skarżącemu skutecznego suspensywnego środka odwoławczego. W wyroku w sprawie D.A. ETPC stwierdził przeto konsekwentnie, że nieprzyjmowanie przez polską Straż Graniczną wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, składanych na granicy



Polski i Białorusi, przesądza o naruszeniu art. 3 ETPC, ze względu na narażenie wnioskodawców na ryzyko nieludzkiego i poniżającego traktowania w kraju pochodzenia. Ponownie problemem stał się brak skutecznego środka odwoławczego w procedurze uchodźczej. Trybunał stwierdził ponadto, że takie działanie jest elementem szerszej polityki państwa.

7. W świetle przepisów dyrektywy 2013/32 oraz wskazanych wyżej orzeczeń ETPC i TS należy stwierdzić, że zaprojektowany art. 33 ust. 1a ustawy o ochronie międzynarodowej, który przyznaje władzom państwowym możliwość pozostawienia bez rozpoznania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, w przypadku gdy przedmiotowy wniosek zostanie złożony przez cudzoziemca, zatrzymanego w pobliżu granicy zewnętrznej UE niezwłocznie po jej przekroczeniu wbrew przepisom prawa, chyba że przybył bezpośrednio z terytorium, na którym jego życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo prześladowania lub ryzyko wyrządzenia poważnej krzywdy, oraz przedstawił wiarygodne przyczyny nielegalnego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej niezwłocznie po przekroczeniu granicy, nie spełnia wskazanych standardów ochronnych. Sposób ukształtowania przesłanek, wskazanych w zaprojektowanej ustawie, wykazuje pewne podobieństwo z przesłankami ujętymi w trybie przyspieszonym i tzw. uproszczonym, określonymi w art. 31 dyrektywy 2013/32. Należy jednak zauważyć, że w żadnym przypadku, także w ramach procedury dotyczącej tych trybów, wniosek osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową nie może być pozostawiony bez rozpoznania, tak jak chciałby tego projektodawca kształtując art. 33 ust. 1a ustawy o ochronie międzynarodowej. Wniosek każdej osoby, która zmanifestowała wolę (chęć) złożenia takiego wniosku o ochronę powinien zostać uznać za skutecznie złożony w chwili uzewnętrznienia takiej woli, co pociąga za sobą konieczność jego przyjęcia, a następnie jego rozpatrzenia zgodnie z przepisaną prawem procedurą, prowadzącą do wydania decyzji indywidualnej. Wniosek przeciwny nie tylko będzie sprzeczny ze wskazanymi wyżej przepisami prawa Unii, Europejską Konwencją Praw Człowieka (vide wskazane



wyżej orzeczenia ETPC), ale wpłynie negatywnie na poszanowanie reguły Konwencji genewskiej non refoulement. Wydaje się, że odmowa rozpatrzenia skutecznie złożonego wniosku o ochronę naruszać może także prawo do dobrej administracji, gwarantowane przez art. 42 Karty Praw Podstawowych UE („każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie”), które będzie mieć zastosowanie w odniesieniu do działalności władz krajowych w zakresie zastosowania prawa Unii (tu: wskazanych wyżej dyrektyw) jako zasad ogólna prawa unijnego.

8. Dodatkowo, w odniesieniu do zaprojektowanego art. 33 ust. 1a ustawy o ochronie międzynarodowej, należy zwrócić uwagę, że z powodów praktycznych i aktualnej sytuacji na granicy polsko-białoruskiej przepis ten, wyłączający ustawowy nakaz pozostawienia wniosku o udzielenie ochrony bez rozpoznania, z uwagi na wyjątek przybycia cudzoziemca bezpośrednio z terytorium, na którego jego życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo prześladowania lub ryzyko wyrządzenia poważnej krzywdy (co musi wykazać istnieniem wiarygodnych przyczyn), nie będzie skutecznie chronił na terenie RP cudzoziemców ubiegających się o ochronę. Jego lektura pozwala bowiem przyjąć, że o taką ochronę mógłby teoretycznie ubiegać się przybywający z Białorusi białoruski opozycjonista, prześladowany przez reżim Łukaszenkowski, lecz o przyjęcie wniosku i jego rozpatrzenie nie może ubiegać się np. obywatel afgański ani iracki, który przybywa do Polski z Białorusi, mimo, że istnieją poważne wątpliwości co do tego, czy Republika Białorusi może być uznawana za bezpieczny kraj trzeci, co ewentualnie usprawiedliwiłoby przyjęcie i stosowanie zaproponowanego przepisu ustawy. Na tym tle z jednej strony należy zauważyć, że poza polskim rządem za taki bezpieczny kraj trzeci uważają Białoruś obecnie np. władze łotewskie, jednak z drugiej strony duża ilość przyjętych w Polsce od początku 2021 r. (ponad tysiąc) wniosków o ochronę międzynarodową pochodzących z terenów Białorusi poddaje taką optymistyczną ocenę w wątpliwość.



9. Projekt ustawy legalizuje – zabroniony prawem międzynarodowym – zakaz wydalania czy zawracania cudzoziemców ubiegających się o ochronę (non refoulement). Możliwość taka wynika z całokształtu zaproponowanej w sierpniu br. regulacji prawnej, jednak dotyczy ona bezpośrednio nowelizacji ustawy o cudzoziemcach. Zakaz taki wynika zarówno z prawa międzynarodowego (art. 33 Konwencji genewskiej), jak i prawa Unii Europejskiej (art. 19 KPP). Projekt ustawy wprowadza do ustawy o cudzoziemcach przepis art. 303b, który jak wskazano już wyżej, upoważnia komendanta właściwej placówki Straży Granicznej (SG) do wydania zarządzenia o przekroczeniu granicy wbrew przepisom prawa. Skutkiem takiego zarządzenia ma być bezpośrednio wydalenie cudzoziemca z terytorium RP oraz zakaz ponownego wjazdu na terytorium RP i obszaru Schengen wraz z określeniem okresu tego zakazu (od 6 miesięcy do 3 lat). Na zażalenie takie służy zażalenie do Komendanta Głównego SG, jednak jego złożenie nie wstrzymuje wykonania zarządzenia komendanta placówki. Takie ukształtowanie przepisów wywołuje poważne wątpliwości co do poszanowania prawa międzynarodowego i unijnego, co wymaga bardziej szczegółowego omówienia.

10. Po pierwsze należy wskazać, że przepis ustawowy przewidujący natychmiastowe wydalenie cudzoziemca, wobec którego wydane zostało wskazane wyżej zarządzenie, niepozwalające mu na oczekiwanie na bezpiecznym terytorium Polski na wydanie w stosunku do niego indywidualnej decyzji, po przeprowadzeniu rzetelnej procedury uchodźczej, narusza art. 9 ust. 1 dyrektywy 2013/32, zgodnie z którym osobom wnioskującym o ochronę międzynarodową należy zezwolić na pozostawanie w państwie członkowskim Unii, na potrzeby procedury, do czasu podjęcia przez organ rozstrzygający decyzji zgodnie z procedurami obowiązującymi w pierwszej instancji. Jak wskazano wyżej, takie rozwiązanie prawne jest również nie do pogodzenia z zakazem wydalania/zawracania do granicy osób ubiegających się o ochronę międzynarodową określonym w Konwencji genewskiej. Tymczasem zaproponowane rozwiązanie jest intencjonalnym środkiem prawnym, mającym służyć zapewnieniu



bezpieczeństwu państwa, a nie ochronie praw jednostki (vide wypowiedzi Pana Ministra Macieja Wąsika, wiceministra spraw wewnętrznych i administracji, z dnia 8 września 2021 r. podczas pierwszego posiedzenia sejmowej komisji spraw wewnętrznych i administracyjnych rozpatrującej projekt ustawy – druk nr 1507).

11. Po drugie, brak suspensywności środka zaskarżenia zarządzenia pozbawia osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową prawa do skutecznego środka odwoławczego w rozumieniu zarówno art. 13 EKPC, jak i art. 47 KPP – w związku z art. 19 ust. 1 ak. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, ustanawiającego zasadę skutecznej ochrony prawnej roszczeń wywodzonych z prawa Unii (dalej jako: TUE) oraz w zw. z art. 2 TUE (zasada państwa prawa). Warto przypomnieć przy tym, że problem braku skutku zawieszającego środka zaskarżenia decyzji o pozostawieniu bez rozpatrzenia wniosku o ochronę międzynarodową był już przedmiotem orzekania przez TS i doczekał się komentarzy w doktrynie prawa. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na fakt, sygnalizowaną już m.in. w ocenach Rzecznika Praw Obywatelskich kwestię, iż koncentrowanie kompetencji odwoławczych przez ich powierzanie Komendantowi Głównemu Straży Granicznej, a nie organowi centralnemu – Szefowi Urzędu ds. Cudzoziemców, powoduje dekompozycję procedur uchodźczych w Rzeczpospolitej. Wydaje się, że organ administracyjny byłby bardziej właściwy do rozpatrywania tego typu odwołań, nie zaś przełożony służbowy w ściśle scentralizowanej strukturze służby mundurowej opartej na systemie rozkazów. Po drugie, należy podkreślić, że prawo do skutecznego środka zaskarżenia z art. 46 dyrektywy 2013/32/UE, powinny być interpretowane w zgodzie z art. 19 KPP (ochrona w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji) i art. 47 KPP (prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu). Art. 19 ust. 2 KPP zaś uściśla w szczególności, iż nikt nie może być usunięty z terytorium państwa, wydany lub wydany w drodze ekstradycji do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, że może być poddany karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. W tym kontekście należy zwrócić uwagę,



że środkowi takiemu jak zaprojektowany w przedłożonej Sejmowi RP sprzeciwia się prawo Unii w interpretacji zaprezentowanej przez Trybunał Sprawiedliwości UE. TS podkreślił bowiem, że środkowi odwoławczemu powinien przysługiwać skutek zawieszający, gdy środek ten jest wnoszony od decyzji nakazującej powrót, której wykonanie może narazić danego obywatela państwa trzeciego na poważne ryzyko, że zostanie on poddany karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, co zapewni poszanowanie w stosunku do tego obywatela państwa trzeciego wymogów z art. 19 ust. 2 i art. 47 KPP. Niesuspensywność zażalenia składanego do Komendanta Głównego, które rozpatrzone zostanie w czasie, gdy cudzoziemiec opuści już terytorium Polski, a przez to narażony zostanie na wskazane wyżej poważne ryzyko dla życia bądź tortur, stanowić będzie naruszenie prawa międzynarodowego wiążącego Polskę oraz obowiązków członkowskich wynikających z przynależności do UE (zob. art. 4 ust. 3 TFUE).

III. Podsumowanie i wnioski

12. Przedstawiony Sejmowi RP projekt ustawy należy ocenić negatywnie. Ocena taka wynika z kilku zasadniczych kwestii.

13. Po pierwsze, projekt ustawy nie tylko nie rozwiązuje istniejących od wielu lat problemów wiążących ze składaniem na granicy wniosków o ochronę międzynarodową i jej udzielaniem na terytorium Polski, lecz wręcz petryfikuje i ustawowo legalizuje wątpliwe prawnie praktyki służb państwowych (przede wszystkim Straży Granicznej), nie tylko nie przyczyniając się do poprawy ustawodawstwa dotyczącego cudzoziemców, lecz utrwalając normatywnie stan faktyczny, oceniany jako deficytowy także przez samego projektodawcę.

14. Po drugie, projekt ustawy narusza przepisy norm wyższego rzędu, tj. przede



wszystkim przepisami Konstytucji RP, prawa międzynarodowego oraz normy prawa Unii Europejskiej.

15. Po trzecie, należy zwrócić uwagę, że proponowane środki prawne można ocenić, w kontekście całokształtu okoliczności, raczej jako ustawodawstwo charakterystyczne dla wprowadzonego stanu wyjątkowego. Tymczasem, co może zaskakiwać, przedmiotowe rozwiązania prawne nie zostały uregulowane w rozporządzeniach obowiązujących podczas wrześniowego stanu wyjątkowego wprowadzonego w województwach podlaskim i lubelskim, lecz mają stanowić trwały element systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Przypomnieć więc należy, że zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, odpowiedni stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające. Art. 228 ust. 5 Konstytucji RP stanowi, że działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Konstytucja zaś dozwala na wprowadzenie stanu wyjątkowego wyłącznie na czas oznaczony, maksymalnie na okres 90 dni (art. 230 ust. 1 Konstytucji RP). Prezydent w dniu 2 września br. zdecydował o jego wprowadzeniu na okres 30 dni. Dlatego też należy podkreślić, że także z tego powodu przyjęcie proponowanych rozwiązań prawnych na stałe w nowelizowanych ustawach budzi poważne zastrzeżenia.

16. Zapewnienie bezpieczeństwa państwa, a w konsekwencji bezpieczeństwa osób zamieszkujących na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, jest obowiązkiem konstytucyjnym polskich władz państwowych. Trzeba jednak przypomnieć, że takim samym obowiązkiem – zawartym w tym samym przepisie konstytucyjnym (art. 5 Konstytucji RP) – jest zapewnienie Rzeczypospolitej Polskiej wolności i prawa człowieka i obywatela. Obowiązek zapewnienia wolności i praw człowieka oznacza także konieczność zapewnienia bezpieczeństwa osobom nie będącym obywatelami



polskimi – cudzoziemcom ubiegającym się o udzielenie im przez Polskę ochrony przed prześladowaniami (ochrony międzynarodowej – art. 56 ust. 2 Konstytucji RP). Obowiązek ochrony wolności i praw jest zatem zobowiązaniem konstytucyjnym władz polskich w odniesieniu do cudzoziemców, którzy znaleźli się pod władzą Rzeczypospolitej. To, że osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową pod taką polską władzą państwową stają się podlegli przekonany jest sam projektodawca – skoro nakazuje komendantom placówek Straży Granicznej wydawać w stosunku do nich zarządzenia, podejmować działania, a Komendantowi Głównemu SG rozpatrywać zażalenia. Ustawowe zalegalizowanie wydalenia takich osób przed rozpatrzeniem stosownego wniosku bądź dozwole nie na pozostawienie wniosku bez rozpoznania stanowić więc będzie nie tylko naruszenie szeregu przepisów wyższej rangi i standardów ukształtowanych w orzecznictwie, lecz także wewnętrzną sprzeczność uchwalanych ustaw, które nakażą służbom państwowym traktować osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową za osoby podlegające władzy Rzeczypospolitej, jeśli chodzi o ustawy, oraz za osoby władzy tej niepodlegające – jeśli chodzi o ochronę ich praw na podstawie umów międzynarodowych i prawa Unii Europejskiej.

17. Z powyższych względów pozostaje zaapelować o zachowanie wewnętrznej spójności polskiego ustawodawstwa, jeśli chodzi o regulację prawną jednostek oraz należyte wyważenie wartości bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony praw człowieka.