



ZASTĘPCA RZECZNIKA PRAW DZIECKA
Adam Chmura

Warszawa, 11 marca 2025 r.

BRPD.422.1.2025.AC

(w odpowiedzi należy podać ten znak sprawy)

Szanowny Pan
Marcin Karpiński
Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka i Praworządności
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

w ślad za moim wczorajszym pismem, którym poinformowałem o moim udziale w dzisiejszym wspólnym posiedzeniu Komisji Praw Człowieka i Praworządności oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP, dotyczącym rozpatrzenia ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (druk senacki nr 272), uprzejmie przekazuję:

- **stanowisko RPD, przedstawione do projektu ww. ustawy w grudniu 2024 r.**, które, niestety – z wyłączeniem, ocenionych przez nas pozytywnie, a dokonanych na etapie sejmowym, zmian w zakresie umożliwienia składania tzw. wniosków rodzinnych przez cudzoziemców (projektodawca proponował początkowo wyłączenie art. 25 u.u.c.o.) – pozostaje aktualne i krytyczne,
- propozycję poprawek w obrębie proponowanego **art. 33b ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP**, których celem byłoby przede wszystkim objęcie ochroną prawną – w ślad za zobowiązaniem wynikającym z art. 3 Konwencji o prawach dziecka – wszystkich małoletnich oraz zapewnienie jak największej

transparentności procesowi ustalania, czy dany cudzoziemiec należy do grupy osób wyłączonych spod reguły czasowego i terytorialnego zawieszenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce.

do wiadomości:

Pan Zygmunt Frankiewicz
Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej Senatu RP

Z wyrazami szacunku

Adam Chmura

Zastępca Rzecznika Praw Dziecka



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Dziecka
Monika Horna-Cieślak

Warszawa, 16 grudnia 2024 roku

ZSM.422.8.2024.AM

Szanowny Pan
Tomasz Siemoniak
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Szanowny Panie Ministrze,

na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka¹, przedstawiamy Panu Ministrowi – jako gospodarzowi nowelizowanej ustawy i wprowadzanych do niej zmian – **stanowisko Rzecznika Praw Dziecka wobec projektu² ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP³**, który ma wprowadzić do polskiego porządku prawnego m.in. możliwość czasowego oraz terytorialnego zawieszenia prawa do składania przez cudzoziemców (w tym – rodziny z dziećmi) wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce.

Na wstępie pragniemy wyrazić bardzo poważne zaniepokojenie faktem, iż projekt ten nie został przedstawiony do zaopiniowania Rzecznikowi Praw Dziecka ani też innym organom ochrony prawnej oraz samorządom adwokackiemu i radców prawnych, nie był także poddany konsultacjom publicznym. Stoimy na stanowisku, że wspomniane etapy procesu legislacyjnego mają kluczowe znaczenie dla transparentności debaty na temat nowych rozwiązań prawnych, która z kolei stanowi nieodzowny element budowania społecznego zaufania do projektodawcy oraz szerzej – do państwa i stanowionego przez nie prawa.

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 292.

² <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12392451/katalog/13099787#13099787> / projekt przedstawiony Komitetowi Stałemu Rady Ministrów przez Podsekretarza Stanu w MSWiA, Macieja Duszczyka, pismem znak: DP-WLM.0231.96.2024, opublikowany na w portalu Rządowego Centrum Legislacji w dniu 11 grudnia 2024 r., nr UD 173 w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

³ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1504 – dalej: ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony / u.u.c.o.).

Jest to niezbędne zwłaszcza wówczas, gdy proponowane regulacje ingerują w prawa podstawowe wyrażone w Konstytucji⁴ lub we wiążących Polskę umowach międzynarodowych, jak niewątpliwie ma to miejsce w przypadku przedmiotowego projektu nowelizacji u.u.c.o.

Dlatego też, pomimo braku oficjalnego zaproszenia Rzecznika do przedstawienia opinii o ww. projekcie ustawy – realizując konstytucyjny mandat Rzecznika Praw Dziecka, którego zadaniem jest stanie na straży praw dziecka określonych w Konstytucji, Konwencji o prawach dziecka⁵ oraz innych przepisach prawa, **działając w trosce o dobro i najlepszy interes tej szczególnie wrażliwej grupy dzieci, jaką są małoletni z doświadczeniem uchodźczym** – przekazujemy na ręce Pana Ministra poniższe stanowisko, prosząc o jego wnikliwą analizę.

Zwracamy przy tym uwagę na złożoność sytuacji „dzieci w drodze”⁶ – małoletnich cudzoziemców którzy doświadczyli migracji / uchodźstwa. Mocno przypominamy, że dzieci te mogły być narażone nie tylko na skutki konfliktów zbrojnych w ich krajach pochodzenia, stosowanych tam prześladowań i represji, ale także – już w czasie podróży do Polski – mogły zostać pokrzywdzone przestępstwem handlu ludźmi, doznać także innych form wykorzystania, przemocy, czy zaniedbania. Mimo swojego młodego wieku, dzieci te niosą na barkach ciężar decyzji podejmowanych przez dorosłych (i to nie zawsze ich rodziców czy innych osób bliskich i dobrze im życzących), na które zwykle nie mają wpływu, a które determinują ich dalsze losy.

Mając powyższe na uwadze, zważywszy na fundamentalne znaczenie zasady dobra dziecka oraz na konwencyjny wymóg nadrzędnego jej stosowania przy podejmowaniu decyzji dotyczących dzieci (tak na etapie stosowania, jak i w procesie tworzenia prawa – art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka⁷), analiza projektowanych przepisów wymaga szczegółowego rozważenia potencjalnych skutków ich wdrożenia dla osób młodych i standardu ochrony ich praw. Przedstawiamy ją poniżej, zwracając się do Pana Ministra o szczegółowe odniesienie się do sygnalizowanych przez nas obaw.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. – dalej: Konstytucja).

⁵ Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 – dalej: Konwencja o prawach dziecka / KPD).

⁶ *Children on the move*.

⁷ Art. 3 ust. 1 KPD: *We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka.*

UWAGI OGÓLNE
co do zgodności czasowego i terytorialnego zawieszenia
prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej
z Konstytucją, prawem międzynarodowym i prawem UE

Projekt ustawy nowelizującej u.u.c.o. (dalej: projekt ustawy) zakłada wprowadzenie do polskiego porządku prawnego możliwości czasowego ograniczenia prawa cudzoziemca do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium RP. Miałyby to być możliwe w sytuacji (projektowany art. 33a ust. 1 u.u.c.o.):

- zaistnienia instrumentalizacji migracji⁸,
- stosowanej przez państwo sąsiadujące z Polską w takim natężeniu, że poważnie i realnie zagrażałyby bezpieczeństwu państwa lub społeczeństwa,
- zaś zagrożeń związanych z takim poziomem natężenia instrumentalizacji nie można byłoby wyeliminować bez czasowego ograniczenia prawa cudzoziemców do składania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Mechanizm czasowego ograniczenia prawa wnioskowania o ochronę międzynarodową miałby być stosowany w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (projektowany art. 33a ust. 2 u.u.c.o.), wskazującego terytorialny zakres obowiązywania tego ograniczenia oraz czas jego trwania (projektowany art. 33a ust. 3 u.u.c.o. – jednorazowo nie dłużej niż 60 dni, z prawem przedłużenia maksymalnie o kolejne 60 dni, natomiast tylko za zgodą Sejmu – projektowany art. 33a ust. 4 u.u.c.o.⁹).

Jedynie w przypadku enumeratywnie wskazanego kręgu cudzoziemców, a mianowicie:

- małoletnich bez opieki (projektowany art. 33b ust. 2 pkt 1 u.u.c.o.),
- kobiet ciężarnych (projektowany art. 33b ust. 2 pkt 2 u.u.c.o.),

⁸ Projekt ustawy wprowadza definicję tego terminu w nowym pkt 6a w art. 2 u.u.c.o., odwołując się w szczególności do intencjonalnych działań państwa graniczącego z Polską skierowanych na umożliwienie cudzoziemcom nielegalnego przekroczenia granicy RP, zwłaszcza przy użyciu przemocy lub w połączeniu z niszczeniem infrastruktury granicznej, jeśli okoliczności te (traktowane łącznie) miałyby destabilizować sytuację wewnętrzną w Polsce.

⁹ Projekt ustawy nie wskazuje jednak w jakiej formie i jaką większością głosów, a także przy jakim kworum, Sejm miałby podejmować tę decyzję.

- wymagających szczególnego traktowania ze względu na swój wiek lub stan zdrowia (projektowany art. 33b ust. 2 pkt 3 u.u.c.o.),
- cudzoziemców, wobec których zachodzą okoliczności, które – w ocenie organu Straży Granicznej – jednoznacznie świadczą, że osoby te są zagrożone rzeczywistym ryzykiem doznania poważnej krzywdy w państwie, z którego bezpośrednio przybyły do Polski (projektowany art. 33b ust. 2 pkt 4 u.u.c.o.),
- cudzoziemców-obywateli państw stosujących instrumentalizację (projektowany art. 33b ust. 2 pkt 5 u.u.c.o.),

projektodawca przewidział – co do zasady – wyłączenie z nowowprowadzanego mechanizmu, a po stronie właściwego organu Straży Granicznej, obowiązek przyjęcia wniosku o udzielenie takim osobom ochrony międzynarodowej pomimo obowiązywania ograniczenia w składaniu takich wniosków.

Przystępując do analizy proponowanych rozwiązań, pragniemy w pierwszej kolejności podkreślić, że jesteśmy świadomi faktu, iż aktualna sytuacja na granicy polsko-białoruskiej nie jest wynikiem naturalnych ruchów migracyjnych lecz intencjonalnych działań władz Białorusi i Rosji, które można byłoby określić mianem instrumentalizacji w jej znaczeniu nadawanym mu w projektowanym art. 2 pkt 6a u.u.c.o.

Powyższe nie zmienia natomiast faktu, że wszelkie działania Rzeczypospolitej Polskiej mające na celu zapobieganie i przeciwdziałanie agresywnym krokom obu tych państw, które odbywają się z wykorzystaniem cudzoziemców, w tym rodzin z dziećmi oraz małoletnich bez opieki, muszą odpowiadać naczelnym zasadom prawnym wyrażonym w Konstytucji, w tym – prawu do ubiegania się o ochronę międzynarodową (art. 56 ust. 2) i zasadzie ochrony praw dziecka (art. 72 ust. 1 i 2). Tymczasem, **projekt ustawy, w proponowanym kształcie, rodzi szereg wątpliwości w zakresie jego zgodności z Konstytucją i wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi, w szczególności:**

- **Konwencją dotyczącą statusu uchodźców¹⁰,**
- **Europejską konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹¹,**

¹⁰ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 – dalej: Konwencja genewska / KGSU).

¹¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 – dalej: Konwencja rzymska / EKPC).

- **Konwencją ws. zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania¹²,**
- **Konwencją o prawach dziecka.**

Zgodnie z art. 56 ust. 2 Konstytucji: *Cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi.* Zacytowana powyżej norma prawna kreuje prawo konstytucyjne cudzoziemca do ubiegania się o (i otrzymania – po analizie spełnienia konwencyjnych warunków) statusu uchodźcy w naszym kraju.

Jako prawo chronione na mocy ww. art. 56 ust. 2 Konstytucji, może ono wprawdzie podlegać ograniczeniom, ale jedynie w granicach i na zasadach określonych w art. 31 ustawy zasadniczej, co oznacza, że każde jego ograniczenie:

- może zostać wprowadzone wyłącznie w ustawie (wymóg formalny),
- jest możliwe jedynie wówczas, gdy okaże się to konieczne dla ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (wymóg konieczności),
- co wreszcie szczególnie istotne – nigdy nie może naruszać istoty tego prawa.

Istotą zaś prawa określonego w art. 56 ust. 2 Konstytucji jest z kolei możliwość poszukiwania (i znalezienia – do czego niezbędna jest zindywidualizowana merytoryczna ocena wniosku uchodźczego) ochrony przed prześladowaniem. Tymczasem projektowany art. 33a u.u.c.o. ma na celu właśnie czasowe wyłączenie możliwości składania stosownych wniosków oraz wyłączenie obowiązku ich analizy.

Co bardzo ważne, art. 56 ust. 2 Konstytucji zastrzega, że przyznanie statusu uchodźcy następuje: *[...] zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi* – tu: Konwencją genewską. Z zastrzeżenia tego wynika, że ustawodawca zwykły nie powinien ograniczać prawa cudzoziemców do ubiegania się o status uchodźcy i uzyskiwania takiego statusu, wprowadzając przesłanki, niewynikające z tej umowy międzynarodowej.

Zgodnie zaś z przepisami KGSU (zarówno art. 9, jak również art. 33 ust. 2), przesłanką ~~do ograniczenia prawa do ochrony międzynarodowej~~ (ale ocenianego zawsze indywidualnie

¹² Konwencja ws. zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz. U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378 – dalej: Konwencja ws. zakazu stosowania tortur).

w stosunku do wnioskodawcy, nie – stosowanego na zasadach odpowiedzialności zbiorowej) może być m.in. stwarzanie przez taką osobę zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego albo też (art. 1F) dokonanie przez wnioskodawcę zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej lub zbrodni przeciwko ludzkości, czy też jego odpowiedzialność za czyny sprzeczne z celami oraz zasadami Narodów Zjednoczonych – nie jednak samo przekroczenie granicy państwa wbrew przepisom¹³.

Wbrew uzasadnieniu do projektu ustawy, uważamy także, że projektowanego art. 33a i art. 33b ust. 1 u.u.c.o. (tj. niedopuszczenia w ogóle do złożenia wniosku uchodźczego) nie można zrównywać z odmową merytorycznego rozpatrzenia takiego wniosku np. w przypadku zidentyfikowania jego niedopuszczalności (np. kolejny wniosek o ochronę międzynarodową oparty na tych samych podstawach – por. art. 38 ust. 2 pkt 3 u.u.c.o.). Nawet w tej sytuacji dochodzi bowiem do przyjęcia wniosku, co oznacza między innymi, że przeprowadzana jest wstępna rozmowa z cudzoziemcem w języku dla niego zrozumiałym, podczas której może on przedstawić nowe istotne okoliczności lub dowody uzasadniające potrzebę objęcia go ochroną międzynarodową. Następnie zaś może on zaskarżyć decyzję stwierdzającą niedopuszczalność wniosku do Rady ds. Uchodźców, korzystając w okresie oczekiwania na decyzję ostateczną z czasowego prawa pobytu i gwarancji procesowych postępowania uchodźczego.

W konsekwencji, przy koncepcji niedopuszczalności wniosku (jako swoistego wyłomu od obowiązku pełnego merytorycznego badania sprawy, należy tu zgodzić się z projektodawcą) dochodzi do wstępnej, zindywidualizowanej oceny sytuacji wnioskodawcy, odbywa się to w ramach stosownego postępowania administracyjnego i – co ważne – w formie zaskarżalnych rozstrzygnięć administracyjnych.

Rozwiązanie proponowane w projektowanym art. 33a i art. 33b ust. 1 u.u.c.o. pozbawia tymczasem cudzoziemców, w tym – niestety – również rodziny z dziećmi (w odróżnieniu od koncepcji niedopuszczalności wniosku) naczelnym gwarancji wynikających z art. 56 ust. 2 Konstytucji, prawa krajowego i prawa UE, w szczególności Karty Praw Podstawowych¹⁴ i dyrektywy 2013/32/UE¹⁵.

¹³ Niejako wręcz przeciwnie, art. 31 KGSU stanowi, że: *Umawiające się Państwa nie będą nakładały kar za nielegalny wjazd lub pobyt na uchodźców przybywających bezpośrednio z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo w rozumieniu artykułu 1, i weszli lub przebywają na ich terytorium bez zezwolenia, pod warunkiem, że zgłoszą się bezzwłocznie do władz i przedstawią wiarygodne przyczyny swojego nielegalnego wjazdu lub pobytu.*

¹⁴ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z dnia 14 grudnia 2007 r., C 303) / art. 18: *Gwarantuje się prawo do azylu z poszanowaniem zasad Konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 roku i Protokołu z 31 stycznia 1967 roku dotyczących statusu uchodźców...* / art. 52 ust. 1, zdanie pierwsze: *Wszelkie ograniczenia w*

Gwarancje te – co do zasady – zobowiązują dane państwo (tu: Polskę) do:

- zapewnienia każdej osobie, deklarującej wolę ubiegania się o ochronę międzynarodową, rzeczywistej możliwości jak najszybszego złożenia wniosku (art. 6 ust. 2 dyrektywy 2013/32),
- traktowania takiej osoby jako wnioskodawcy już od chwili wyrażenia przez nią woli złożenia wniosku, w tym – niewydalania jej do czasu wydania decyzji w sprawie (art. 9 ust. 1 dyrektywy 2013/32),
- merytorycznego rozpoznania wniosku (art. 10 ust. 1 i ust. 3 lit. a dyrektywy 2013/32), chyba że zachodzą przesłanki niedopuszczalności, enumeratywnie określone w art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32.

Warto zaznaczyć, że w art. 31 ust. 8 ww. dyrektywy 2013/32 przewidziano możliwość rozpatrzenia wniosku w trybie przyspieszonym, na granicy lub w strefie tranzytowej (procedura graniczna), m.in. w sytuacji, gdy wnioskodawca dostał się na terytorium danego państwa UE w sposób niezgodny z przepisami prawa. **Ani Konwencja genewska, ani też prawo unijne – co pragniemy mocno podkreślić – nie pozwalają jednak na pozostawienie wniosku uchodźczego bez rozpoznania (aktualny, wadliwy, przepis art. 33 ust. 1a u.u.c.o.), ani – tym bardziej – na odmowę przyjęcia takiego wniosku, co ma stać się możliwe w myśl projektowanego art. 33a u.u.c.o.**

Stoimy na stanowisku, że godziłoby to w istotę prawa konstytucyjnego określonego w art. 56 ust. 2 Konstytucji i art. 18 Karty Praw Podstawowych UE (*Gwarantuje się prawo do azylu z poszanowaniem zasad Konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 roku i Protokołu z 31 stycznia 1967 roku dotyczących statusu uchodźców...*). Byłoby to tym samym sprzeczne z zasadami wynikającymi wprost z przywołanego już art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych, który stanowi, że: *Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzane wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.*

korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności.

¹⁵ Dyrektywa 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. U. UE z dnia 29 czerwca 2013 r., L 180 – dalej: dyrektywa 2013/32).

Co istotne, prawo UE przewiduje sytuacje, w której państwa członkowskie musiałyby odpowiedzieć na wyzwania wynikające m.in. z instrumentalizacji migracji. Jak wskazano np. w art. 5 ust. 3 i 4 kodeksu granicznego Schengen¹⁶, w przypadku gdy duża liczba migrantów próbuje przekroczyć granice zewnętrzne UE w sposób niedozwolony, czyni to masowo i przy użyciu siły, państwa członkowskie mogą podejmować konieczne środki w celu zachowania bezpieczeństwa i porządku oraz przestrzegania prawa. Mogą w szczególności tymczasowo zamknąć określone przejścia graniczne lub ograniczyć godziny ich otwarcia. Wszelkie takie działania podejmowane być jednak zawsze muszą: [...] w sposób proporcjonalny i w pełni uwzględniający prawa: [...] c) obywateli państw trzecich ubiegających się o ochronę międzynarodową (art. 5 ust. 4 lit. c KGS).

W kontekście debaty nad rozwiązaniami prawnymi w obrębie polityki migracyjnej i granicznej należy pamiętać także o (i wzorować się na) motywie 35 KGS, który stanowi: *Niniejsze rozporządzenie nie narusza praw podstawowych i jest zgodne z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Należy je stosować zgodnie z zobowiązaniami państw członkowskich w odniesieniu do ochrony międzynarodowej i zasady non-refoulement.*

Konkludując, podczas gdy projektodawca stara się uzasadnić możliwość czasowego ograniczenia prawa składania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej wystąpieniem instrumentalizacji, na poziomie unijnym – tak w aktach odpowiadających Traktatom (tu: Karta Praw Podstawowych), jak i na poziomie rozporządzeń (tu: KGS) – uznano, że instrumentalne wykorzystanie osób migrujących nie może uzasadniać przyjęcia rozwiązań godzących w ich prawo podstawowe do ubiegania się o ochronę międzynarodową.

Jak podkreśla w uwagach do projektu ustawy urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, przedstawicielstwo w Polsce (dalej: UNHCR): *Prawo unijne nie pozwala na zawieszenie dostępu do procedur azylowych w sytuacjach kryzysowych, instrumentalizacji lub siły wyższej. Rozporządzenie [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1359 z dnia 14 maja 2024 w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i sytuacje spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu (...)] przewiduje zawieszenie rejestracji do czterech tygodni, wśród innych środków. Niemniej jednak,*

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (Dz. U. UE z dnia 23 marca 2016 r., L 77 – dalej: Kodeks graniczny Schengen / KGS).

wnioskodawcy mają prawo do ochrony i gwarancji, w tym w odniesieniu do warunków przyjęcia i procedur azylowych, niezależnie od momentu, w którym następuje rejestracja¹⁷.

Co wreszcie również istotne, rozwiązanie polegające na „nieprzyjmowaniu” wniosków uchodźczych przez organy Straży Granicznej działające na odcinkach granicy państwowej ujętych w stosownym rozporządzeniu Rady Ministrów wprowadzałoby wyłom w przepisach postępowania administracyjnego, które nie przewidują obecnie takiej formy działania organów państwa. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁸ zna wprawdzie:

- pozostawienie wniosku bez rozpoznania (np. art. 64 § 2 k.p.a.),
- zwrot wniosku (np. art. 66 § 3 i art. 261 § 1-3 k.p.a.),
- odmowę wszczęcia postępowania (art. 61a k.p.a., art. 99 ustawy o cudzoziemcach¹⁹),

lecz żadna z ww. form działania administracji nie odpowiada „nieprzyjęciu” wniosku w ogóle, każda zaś z nich jest utrwalana na piśmie i podlega – w sposób prostszy (zażaleniem) albo trudniejszy (ponagleniem / skargą na bezczynność) – kontroli instancyjnej i wreszcie sądowej.

Niezależnie od powyższego, zgodzić się trzeba z projektodawcą, który w uzasadnieniu projektu ustawy słusznie zauważa, że norma prawna zawarta w art. 56 ust. 2 Konstytucji nie funkcjonuje samodzielnie, wymagając interpretacji w kontekście umów międzynarodowych – przede wszystkim Konwencji genewskiej i jej art. 33 wyrażającego **zasadę *non-refoulement***.

Źródłem powyższej zasady jest także art. 3 Konwencji ws. zakazu stosowania tortur, który zakazuje wydalenia, zwrócenia lub wydania danej osoby innemu państwu, jeśli istnieją poważne podstawy by sądzić, że może jej tam grozić stosowanie tortur, inne nieludzkie, poniżające lub okrutne traktowanie lub karanie.

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lipca 2018 r. (Sygn. II OSK 1752/18), zasada *non-refoulement* stanowi oś, a zarazem punkt wyjścia dla prawidłowej interpretacji praw cudzoziemców wjeżdżających na terytorium RP oraz związanych z tym obowiązków organów prowadzących postępowanie związane z przekraczaniem granicy. Jak

¹⁷ [Uwagi i spostrzeżenia Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców do projektu ustawy zmieniającej ustawę o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.](#)

¹⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 – dalej: k.p.a.).

¹⁹ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 769 – dalej: ustawa o cudzoziemcach / u.c.).

wskazał NSA, przestrzeganie tej zasady jest wyrazem respektowania przez organy państwa podstawowych praw człowieka.

W uzasadnieniu komentowanego projektu ustawy wskazano tymczasem: *W odniesieniu do tej reguły [dop. zasady non-refoulement] powstaje wątpliwość, czy państwo trzecie (inne niż państwo pochodzenia migranta), które stosuje instrumentalizację i w tym celu za obopólną zgodą dopuszcza migranta na swoje terytorium, wykorzystując swoje instrumenty wizowe, w ogóle może być traktowane jako terytorium, w którym życiu lub wolności migranta zagrażałoby niebezpieczeństwo.*

Rozumowanie to wydaje się jednak pomijać istotę zasady *non-refoulement*, tzn. ochronę praw jednostki o charakterze bezwzględny, jej prawa do życia oraz zakazu tortur, o których mowa także w art. 2 i art. 3 Konwencji rzymskiej. Z uwagi na bezwzględny charakter tych praw, dla oceny, czy na terytorium danego państwa konkretnej jednostce zagraża naruszenie jej prawa do życia i wolności, bez znaczenia pozostaje fakt, czy państwo to dopuszcza się działań wrogich wobec RP oraz jak pierwotnie traktowało daną osobę, np. udzielając jej wizy.

Okoliczności faktyczne związane z wykorzystywaniem przez obecne władze Białorusi migrantów, w tym dzieci, „jako narzędzia politycznego”²⁰, tj. stosowanie wobec nich przemocy fizycznej, uniemożliwianie powrotu w głąb terytorium Białorusi, pozbawianie dostępu do wody oraz żywności, muszą być brane pod uwagę podczas dokonywania oceny, czy zawrótanie danej osoby, danego dziecka, w konkretnych okolicznościach, może stanowić naruszenie jej / jego prawa do życia oraz wolności od tortur, innego nieludzkiego lub poniżającego traktowania – zwłaszcza, gdy dotyczyć ma to rodzin z dziećmi.

Ocena ta znalazła potwierdzenie w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2022 r., Sygn. IV SA/Wa 471/22 i z dnia 26 kwietnia 2022 r., Sygn. IV SA/Wa 420/22, gdzie WSA w Warszawie wskazał wprost, że: *[...] biorąc pod uwagę ogólnodostępne informacje na temat braku możliwości przemieszczania się cudzoziemców w głąb terytorium Białorusi i przetrzymywania ich przez funkcjonariuszy sił wojskowych Białorusi, istniała konieczność przeprowadzenia rzetelnego postępowania dowodowego, celem wykluczenia, że nakazanie opuszczenia terytorium RP i natychmiastowe wykonanie zaskarżonego postanowienia nie narusza prawa do życia oraz wolności od tortur, innego nieludzkiego lub poniżającego traktowania cudzoziemca.*

²⁰ [Komunikat Komisji Europejskiej "w sprawie przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym wynikającym z wykorzystywania migracji jako broni i wzmacniania bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych UE".](#)

Sąd przypomniał także o miejscu powyższej zasady w polskim porządku prawnym, wskazując, że zasada *non-refoulement* ma pierwszeństwo przed innymi normami prawa międzynarodowego, prawa UE i prawa krajowego dotyczącego cudzoziemców. W przypadku ich wzajemnej kolizji, to zasadzie *non-refoulement* należy się pierwszeństwo stosowania. Prawidłowe wdrożenie tej zasady zakłada konieczność zapewnienia niezwłocznej, choćby tylko tymczasowej (do czasu zindywidualizowanego zbadania jego sprawy), ochrony cudzoziemca znajdującego się na granicy państwa i proszącego o ochronę międzynarodową.

Pierwszeństwo przywołanych wyżej umów międzynarodowych (Konwencji genewskiej, Konwencji rzymskiej, Konwencji ws. zakazu stosowania tortur, wreszcie Konwencji o prawach dziecka) przed prawem krajowym i konieczność zapewnienia jego prokonwencyjnej wykładni, w zakresie zasady *non-refoulement* oraz prawa do ochrony międzynarodowej, wynika wprost z art. 9²¹ oraz z art. 91 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie bowiem z normą art. 241 ust. 1 Konstytucji, konwencje te – choć zostały przez nasz kraj ratyfikowane przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji – jako ogłoszone w Dzienniku Ustaw oraz dotyczące spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 pkt 2 i 5 Konstytucji, uznaje się je za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, stosując do nich przepisy art. 91 Konstytucji²².

Wskazanie w proponowanym art. 33b ust. 2 pkt 4 u.u.c.o., że wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej zostanie przyjęty (pomimo obowiązywania czasowego ograniczenia prawa do złożenia takiego wniosku) od cudzoziemca będącego: *osobą, wobec której zachodzą okoliczności, które w ocenie organu Straży Granicznej jednoznacznie świadczą, że jest ona zagrożona rzeczywistym ryzykiem doznania poważnej krzywdy w państwie, z którego przybyła bezpośrednio na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, nie może być uznane za wystarczającą gwarancję nienaruszania zasady *non-refoulement*.

Po pierwsze, ta ocena, do której dokonywania zobowiązana zostałaby Straż Graniczna dokonywałaby się w oderwaniu od fundamentalnych gwarancji proceduralnych, takich, jak np. obowiązek przesłuchania cudzoziemca, utrwalenia tego przesłuchania, wreszcie – wydania rozstrzygnięcia administracyjnego zawierającego uzasadnienie faktyczne i prawne, i mogącego stać się przedmiotem zaskarżenia do organu wyższego stopnia i / lub sądu.

²¹ Art. 9 Konstytucji: *Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.*

²² Art. 91 ust. 2 Konstytucji: *Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.*

Wdrożenie proponowanych rozwiązań spowodowałoby – w naszej ocenie – iż przyjęcie wniosku o ochronę międzynarodową uzależnione byłoby od arbitralnej decyzji organu Straży Granicznej, więcej – często pojedynczego funkcjonariusza chroniącego dany kilkudziesięcio- / kilkusetmetrowy odcinek granicy. Straż Graniczna nie tylko nie musiałaby swojej decyzji co do nieprzyjęcia wniosku (tu: nieznalesienia podstaw z projektowanego art. 33b ust. 2 u.u.c.o.) utrwalac ani obawiac się jej ew. uchylenia przez organ wyzszej instancji i / lub sad.

Co najistotniejsze, obawiamy się, że w konkretnej sytuacji granicznej (niedopuszczenia cudzoziemca do terytorium RP / jego natychmiastowego zawrócenia do linii granicy RP), decyzje te w praktyce podejmowaliby funkcjonariusze nieposiadajacy nie tylko odpowiednich kompetencji, wiedzy i narzedzi z zakresu m.in. wlasciwej identyfikacji ofiar tortur oraz innych form przemocy, ale takze (nawet posiadajac takie kompetencje), niemajacy dosc czasu oraz wlasciwych warunkow by taka pelna (a nie iluzoryczna) ocene dotychczasowych doswiadczen i potencjalnych zagrozen czekajacych na dana rodzinę przeprowadzić.

Oczywisty sprzeciw budzi takze przywołanie w uzasadnieniu projektu ustawy kwestii pochodzenia cudzoziemców przekraczajacych obecnie granicę Polski z Białorusią z państw, do których niemożliwa jest realizacja ich powrotu (z uwagi na panujacą w nich sytuację – tu: Afganistan, Jemen, Sudan, Somalia i inne) jako argumentu na rzecz wprowadzenia czasowego ograniczenia prawa wnioskowania (takze przez nich) o ochronę międzynarodową.

Przywołany przez projektodawcę status obywatelski cudzoziemców oznacza bowiem, tak naprawde li tylko to, że – pomimo spełniania przez nich w istocie²³ warunkow udzielenia ochrony międzynarodowej – Polska celowo zawiesilaby, niejako zwlaszcza wobec nich, prawo do ubiegania się o tę ochronę. W tym kontekście przywołac należy wyrok Europejskiego Trybunalu Praw Człowieka w sprawie M.K. i inni przeciwko Polsce, w którym Trybunal podkreslil, że ochrona przed traktowaniem zakazanym w art. 3 Konwencji rzymskiej jest bezwzględna, w związku z czym musi być tez odpowiednio szeroka, a odpowiedzialność państwa za naruszenie art. 3 Konwencji rzymskiej może dotyczyc takze zawrócenia danej osoby (cudzoziemca) do kraju, który nie zapewni mu odpowiedniego dostępu do procedury azylowej i przekaże do kraju pochodzenia (tzw. *chain refoulement* / tu: Białoruś).

W odniesieniu do mechanizmu przewidzianego projektowanymi przepisami, zachodzi takze wątpliwosc, czy nie stanowi on nowego, nieznanego Konstytucji (a co za tym idzie, niezgodnego z jej regulacjami) quasi-stanu nadzwyczajnego. Odpowiedni stan nadzwyczajny,

²³ Z uwagi na sytuację w ich kraju pochodzenia.

zgodnie z art. 228 Konstytucji, może być wprowadzony: [...] w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające. Z kolei art. 230 Konstytucji, odnoszący się do stanu wyjątkowego, stanowi, że jego wprowadzenie może mieć miejsce: [...] w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

Przedstawiona w projekcie ustawy konstrukcja przepisów dot. czasowego ograniczenia konstytucyjnego prawa człowieka do poszukiwania ochrony przed prześladowaniem wobec dostrzeganego zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, jak również forma uruchamiania oraz przedłużania mechanizmu z projektowanego art. 33a i art. 33b ust. 1 u.u.c.o. wydają się wprost odwoływać do stanu wyjątkowego (co jednak kluczowe i dlatego właśnie wątpliwe – bez jego formalnego wprowadzania).

Warto równocześnie zaznaczyć, że nawet w 2021 r., kiedy w związku z trudną sytuacją na granicy polsko-białoruskiej, na części terytorium RP wprowadzono stan wyjątkowy, nie zawieszono jednak prawa cudzoziemców do składania wniosków o ochronę międzynarodową, ograniczając się do wprowadzenia do przepisów u.u.c.o. fakultatywnego uprawnienia Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców do pozostawienia – złożonego i przyjętego przez właściwy organ Straży Granicznej – wniosku uchodźczego bez rozpoznania (aktualny art. 33 ust. 1a u.u.c.o.). Nawet jednak tamtemu przepisowi, nie idącemu przecież tak daleko jak projektowany art. 33a i art. 33b ust. 1 u.u.c.o., zarzucono wówczas (słusznie) sprzeczność z przepisami Konwencji genewskiej i dyrektywy 2013/32.

UWAGI SZCZEGÓŁOWE

w zakresie potrzeby zapewnienia jedności rodzin tzn. nierozdzielania dzieci i rodziców

Pozostając krytycznymi wobec dopuszczalności wprowadzenia czasowego ograniczenia prawa do wnioskowania o udzielenie ochrony międzynarodowej jako takiego i zwracając się o ponowną analizę tego założenia przez projektodawcę, realizując mandat Rzecznika Praw Dziecka, chcemy odnieść się także do innych przepisów projektu ustawy, które budzą nasze poważne wątpliwości.

Zakładając, że przedstawiona koncepcja zawieszania prawa do poszukiwania ochrony międzynarodowej może – mimo obaw podniesionych przez Rzecznika i UNHCR – znaleźć akceptację Rady Ministrów, pragniemy zwrócić uwagę, że część przepisów projektu ustawy

(zwłaszcza projektowany art. 33c u.u.c.o., wyłączający możliwość obejmowania przez rodzica swoim wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej także swoich dzieci) niesie ze sobą rzeczywiste ryzyko rozdzielenia małoletnich od rodziców, prowadząc np.:

- do pozostania dziecka na Białorusi, przy dopuszczeniu rodzica do terytorium RP (np. sytuacja osoby dorosłej, która wymaga szczególnego traktowania ze względu na swój stan zdrowia, przy braku takich wskazań wobec dziecka i przy niemożności objęcia małoletniego wnioskiem rodzica),
- do pozostania rodzica na Białorusi, przy dopuszczeniu dziecka do terytorium RP (np. z uwagi na stan zdrowia małoletniego, ale przy braku zagrożenia dla zdrowia jego rodzica), co dodatkowo powodowałoby konieczność uznania takiego dziecka w Polsce za małoletniego bez opieki, wręcz niejako kreując ten stan prawny, zagrażający dobru i prawom dziecka,
- pozostania na Białorusi jednego z rodziców dziecka (ojca, którego stan zdrowia nie uzasadniał szczególnego traktowania), przy dopuszczeniu na obszar RP małoletniego (ze względu na jego stan zdrowia) i jego matki (kobiety ciężarnej).

Oczywiście można byłoby wyobrazić sobie wiele innych scenariuszy, z których jednak każdy, jeśli tylko prowadziłby w podobny sposób do rozdzielenia rodziny, należałoby uznać za oparty na regulacjach ustawowych (tu: projektowanych art. 33b ust. 2 i art. 33c u.u.c.o.) pozostających w sprzeczności z zasadami prawnymi wyrażonymi w szczególności w:

- art. 18 i art. 48 ust. 2 Konstytucji,
- art. 9 ust. 1 i art. 22 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka,
- art. 8 Konwencji rzymskiej.

Taki skutek może nieść wyłączenie przez projektowany art. 33c u.u.c.o. – w okresie obowiązywania czasowego ograniczenia prawa składania wniosków uchodźczych – stosowania art. 25 i 27 u.u.c.o., tj. możliwości złożenia przez cudzoziemca wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w imieniu osób mu towarzyszących i od niego zależnych. Proponowane rozwiązanie art. 33c wydaje się odnosić np. do sytuacji, gdy tylko wobec jednego z członków rodziny zachodzić będzie przesłanka z pkt 3 projektowanego art. 33b ust. 2 tj. stan zdrowia lub wiek tej osoby uzasadniać będą przyjęcie od niej wniosku.

Stoimy na stanowisku, że w takim przypadku, ww. przepisy ustawy zasadniczej i umów międzynarodowych kreują obowiązek przyjęcia wniosków o ochronę międzynarodową od całej rodziny cudzoziemców (w trosce o jej jedność i nierozdzielanie rodziców od dzieci).

Niedopuszczalna byłaby praktyka, w której dochodziłoby do przyjęcia wniosku np. od matki oraz jej dziecka przy jednoczesnym zawróceniu do linii granicy męża matki / ojca małoletniego. Ryzyko takich właśnie skutków projektowanego art. 33c u.u.c.o. dostrzegł także UNHCR w swoich uwagach do projektu ustawy, podkreślając wagę art. 9 KPD nakazującego Państwom-Stronom zapewnienie, aby dziecko nie zostało oddzielone od swoich rodziców wbrew ich woli, by takie oddzielenie zawsze podlegało nadzorowi sądowemu i aby ograniczało się do przypadków, gdy jest konieczne dla zabezpieczenia najlepszego interesu małoletniego²⁴.

Projektodawca nie uzasadnił przy tym, na czym miałyby polegać „możliwości nadużyć” w odniesieniu do składania wspólnego wniosku przez członków rodziny ani też, w jaki sposób „nieudokumentowany charakter kanału migracji” miałyby uzasadniać wyłączenie stosowania art. 25 i art. 27 u.u.c.o.

W związku z powyższym, o ile Rada Ministrów zdecydowałaby się kontynuować prace nad projektem ustawy w kierunku zaproponowanym przez projektodawcę, dla elementarnego zabezpieczenia praw i dobra dzieci z doświadczeniem uchodźczym oraz jedności ich rodzin, konieczna byłaby – w naszym przekonaniu – rezygnacja w projektowanym art. 33c u.u.c.o. z odwołania do art. 25 i art. 27 u.u.c.o.

Podobnie krytycznie trzeba odnieść się do przyjętego w projekcie ustawy zróżnicowania – w obrębie projektowanego art. 33b ust. 2 u.u.c.o. (wyłączenia podmiotowe z mechanizmu nieprzyjmowania wniosków uchodźczych) – sytuacji prawnej małoletnich bez opieki i rodzin cudzoziemskich z dziećmi.

Bezspornym jest fakt, iż małoletni bez opieki należą do grupy dzieci szczególnie wrażliwych i wymagających szczególnej opieki ze strony państwa, co znajduje zresztą wprost swoje odzwierciedlenie tak w art. 72 ust. 2 Konstytucji, jak i w art. 20 KPD. Zgodnie jednak z art. 3 KPD, władze publiczne we wszystkich swoich działaniach, jako wartość nadrzędną winny widzieć najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka, a prawa zawarte w Konwencji o prawach dziecka powinny być zagwarantowane (art. 2 KPD) każdemu małoletniemu, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, niezależnie od rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, poglądów

²⁴Ibidem, s. 5 par. 22.

politycznych, statusu majątkowego, niepełnosprawności, cenzusu urodzenia lub jakiegokolwiek innego tego dziecka albo jego rodziców bądź opiekunów.

Realizując mandat Rzecznika Praw Dziecka, z zaniepokojeniem obserwujemy sytuację na granicy polsko-białoruskiej, w szczególności w zakresie traktowania cudzoziemców przez służby białoruskie, dostępu małoletnich bez opieki i rodzin z dziećmi do pomocy medycznej i humanitarnej. Uważamy, że warunki panujące na tej granicy nie czynią zadość standardom, w jakich winno przebywać jakiekolwiek dziecko, niezależnie od tego czy jest to małoletni bez opieki czy też chłopiec lub dziewczynka przybywający w poszukiwaniu ochrony do naszego kraju pod opieką rodziców / opiekunów.

W konsekwencji, stoimy na stanowisku, że zwłaszcza **dzieci, z uwagi na swój wiek i wrażliwość (zawsze – nie tylko te przybywające do Polski bez opieki albo te, wobec których tak dyskrecjonalnie zdecydowałby funkcjonariusz Straży Granicznej), z mocy samego prawa winny być wyłączone spod stosowania nowego mechanizmu czasowego ograniczenia prawa ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej** – niezależnie od ich sytuacji prawno-rodzinnej, tzn. od tego czy podróżują pod opieką rodziców / opiekunów, czy też nie.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że projektowany art. 33b ust. 2 w pkt. 3 u.u.c.o. nawiązuje do katalogu osób wymagających szczególnego traktowania określonych w art. 68 ust. 1 u.u.c.o., został on jednak określony w sposób znacząco węższy (nie uwzględniono m.in. osób samotnie wychowujących dzieci czy ofiar handlu ludźmi). Należałoby zatem rozważyć zawarcie we wskazanej regulacji wprost odniesienia do art. 68 ust. 1 u.u.c.o.

Minimum zaś niezbędnym do zabezpieczenia dobra i ochrony praw każdego dziecka pozostającego pod polską jurysdykcją na granicy polsko-białoruskiej jest rozszerzenie katalogu cudzoziemców uwzględnionych w projektowanym art. 33b ust. 2 u.u.c.o. na osoby małoletnie w ogóle, bez rozróżnienia ze względu na fakt pozostawania / niepozostawania dziecka pod opieką (tak, jak nie różnicuje tego obecnie art. 68 ust. 1 pkt 1 u.u.c.o.²⁵).

Dla jasności projektowanych przepisów oraz zapewnienia pełnej ochrony przywołanych wyżej praw dziecka do ochrony jego życia rodzinnego i wychowania w rodzinie, można byłoby rozważyć przereformowanie projektowanego art. 33b ust. 2 u.u.c.o. w następujący sposób:

²⁵ Art. 68 ust. 1 pkt 1 u.u.c.o.: *Jeżeli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej dotyczy osoby, która może wymagać szczególnego traktowania, w szczególności będącej: 1) osobą małoletnią, 2) [...].*

projektowany art. 33b ust. 2 u.u.c.o.

[...]

- 2. Organ Straży Granicznej przyjmuje wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej pomimo obowiązywania czasowego ograniczenia prawa złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, od cudzoziemca będącego lub złożony w imieniu cudzoziemca będącego:**

1) osobą małoletnią;

1a) osobą towarzyszącą małoletniemu, o którym mowa w pkt 1, jeśli jest równocześnie osobą uprawnioną do złożenia w imieniu małoletniego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, w rozumieniu art. 25 ust. 1;

[...]

Podsumowując powyższe rozważania, reprezentując urząd Rzecznika Praw Dziecka, stoimy na stanowisku, iż liczne rozwiązania prawne przedstawione w projekcie ustawy będą uzasadnione wątpliwości co do ich zgodności z przepisami aktów prawnych hierarchicznie wyższych (Konstytucji, Konwencji o prawach dziecka, Konwencji genewskiej, Konwencji rzymskiej oraz Konwencji ws. zakazu stosowania tortur, a także prawa UE).

Rozumiejac w pełni intencje, jakie przyświecały projektodawcy, jak również potrzebę przeciwdziałania próbom wpływania na sytuację wewnętrzną w Polsce przez państwa sąsiednie brutalnie wykorzystujące cudzoziemców do tego celu, prosimy, aby wszelkie działania prawne (w tym legislacyjne) dotyczące dzieci z doświadczeniem migracji i uchodźstwa, a zwłaszcza małoletnich, którzy nieregularnie przekroczyli / musieli przekroczyć granicę RP, podejmowane były w poszanowaniu ich praw i przyrodzonej godności, z należąca uwagą i każdorazowo, wymagając od organów i funkcjonariuszy publicznych indywidualizowanej oceny sytuacji i potrzeb dziecka. Nie możemy dopuścić do sytuacji, w której dzieci cudzoziemskie, często będące ofiarami poważnych kryzysów i przemocy, nie otrzymają w Polsce należącej im pomocy i ochrony.

W związku z powyższym, apelujemy o ponowną analizę projektowanych zmian oraz ich dostosowanie do standardów Konstytucji, ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską

umów międzynarodowych i prawa UE – z uwzględnieniem nadrzędnego celu, jakim jest dla nas wszystkich ochrona dobra i zabezpieczenie najlepszego interesu dziecka.

Ufamy, że współpraca międzyinstytucjonalna w tym zakresie (do której niezmiennie pozostajemy gotowi) przyczyni się do wypracowania rozwiązań, które pozwolą na zapewnienie bezpieczeństwa państwa polskiego przy jednoczesnym respektowaniu praw dziecka.

Z wyrazami szacunku,

Monika Horna-Cieślak

Rzecznik Praw Dziecka

/podpisano elektronicznie/

Adam Chmura

Zastępca Rzecznika Praw Dziecka

/podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- **Pan prof. Marcin Wiącek**
Rzecznik Praw Obywatelskich
- **Pan Maciej Berek**
Minister-Członek Rady Ministrów, Przewodniczący Komitetu Stałego Rady Ministrów

U S T A W A

z dnia 21 lutego 2025 r.

o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Art. 1. W ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1504 oraz z 2024 r. poz. 854 i 1688) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 2 po pkt 6 dodaje się pkt 6a w brzmieniu:

„6a) instrumentalizacja – 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, str. 1, z późn. zm.¹⁾), w szczególności z użyciem przemocy wobec funkcjonariuszy służb państwowych oraz żołnierzy Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej chroniących tę granicę lub w połączeniu z niszczeniem infrastruktury granicznej, mogących skutkować destabilizacją sytuacji wewnętrznej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;”;
- 2) w art. 21 w ust. 1 w pkt 9 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 10 i 11 w brzmieniu:

„10) stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, w którym przebywa;
11) został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo, inne niż przestępstwo, o którym mowa w pkt 7, i stanowi zagrożenie dla społeczeństwa państwa, w którym przebywa.”;
- 3) w art. 33 uchyla się ust. 1a;
- 4) po art. 33 dodaje się art. 33a–33c w brzmieniu:

„Art. 33a. 1. Prawo do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej może zostać czasowo ograniczone, w przypadku gdy:

¹⁾ Zmiany wymienionego rozporządzenia zostały ogłoszone w Dz. Urz. UE L 251 z 16.09.2016, str. 1, Dz. Urz. UE L 74 z 18.03.2017, str. 1, Dz. Urz. UE L 327 z 09.12.2017, str. 1, Dz. Urz. UE L 312 z 07.12.2018, str. 107, Dz. Urz. UE L 135 z 22.05.2019, str. 27, Dz. Urz. UE L 248 z 13.07.2021, str. 11 oraz Dz. Urz. UE L 2024/1717 z 20.06.2024.

- 1) ma miejsce instrumentalizacja oraz
- 2) działania podejmowane w ramach instrumentalizacji stanowią poważne i rzeczywiste zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa, oraz
- 3) wprowadzenie tego ograniczenia jest niezbędne dla wyeliminowania zagrożenia, o którym mowa w pkt 2, a inne środki nie są wystarczające do jego wyeliminowania.

2. Czasowe ograniczenie prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej może zostać wprowadzone na okres nie dłuższy niż 60 dni.

3. Jeżeli pomimo zbliżającego się upływu okresu obowiązywania czasowego ograniczenia prawa do 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, po wyrażeniu przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na to przedłużenie.

4. Czasowe ograniczenie prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej może zostać zniesione na całym odcinku granicy, na którym jest ono stosowane, albo na części tego odcinka, przed upływem okresu obowiązywania tego ograniczenia, jeżeli ustały przyczyny jego wprowadzenia.

5. Rada Ministrów może, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wprowadzić, w drodze rozporządzenia, czasowe ograniczenie prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, przedłużyć to ograniczenie albo je znieść, mając na celu potrzebę zapobieżenia destabilizacji sytuacji wewnętrznej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz możliwie jak najmniejsze ograniczenie praw cudzoziemców zamierzających ubiegać się o udzielenie ochrony międzynarodowej.

6. Wprowadzając czasowe ograniczenie prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, Rada Ministrów, w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 5, określa także okres obowiązywania czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz odcinek granicy, na którym jest ono stosowane.

7. Minister właściwy do spraw wewnętrznych informuje sejmową komisję właściwą do spraw wewnętrznych o złożeniu przez siebie wniosku, o którym mowa w ust. 5, nie później niż następnego dnia po jego złożeniu do Rady Ministrów.

Art. 33b. 1. W okresie obowiązywania czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej organ Straży Granicznej

nie przyjmuje wniosku cudzoziemca o udzielenie takiej ochrony na odcinku granicy, na którym jest stosowane to ograniczenie.

2. Organ Straży Granicznej przyjmuje wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na odcinku granicy, na którym jest stosowane ograniczenie prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, od cudzoziemca będącego:

- 1) małoletnim ~~bez opieki~~;
- 2) kobietą ciężarną;
- 3) osobą, która może wymagać szczególnego traktowania, w szczególności ze względu na swój wiek lub stan zdrowia;
- 4) osobą, wobec której zachodzą okoliczności, które w ocenie organu Straży Granicznej jednoznacznie świadczą, że jest ona zagrożona rzeczywistym ryzykiem doznania poważnej krzywdy w państwie, z którego przybyła bezpośrednio na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) obywatelem państwa stosującego instrumentalizację, z którego terytorium cudzoziemcy przybywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

- lub złożony w imieniu takiego cudzoziemca.

3. Do cudzoziemca, wobec którego konieczne było użycie lub zastosowanie środków przymusu bezpośredniego lub użycie broni lub innego uzbrojenia bezpośrednio po tym, jak przekroczył albo usiłował przekroczyć granicę z użyciem przemocy i we współdziałaniu z innymi osobami, przepisu ust. 2 nie stosuje się.

4. Organ Straży Granicznej weryfikuje czy cudzoziemiec spełnia warunki, o których mowa w ust. 2, w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o której mowa w art. 28 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach albo w ramach postępowania w sprawie wydania postanowienia o opuszczeniu terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o którym mowa w art. 303b ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

Art. 33c. W okresie obowiązywania czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na odcinku granicy, na którym jest ono stosowane, nie stosuje się przepisów art. 28.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.