

Uwagi i rekomendacje UNHCR do projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

I. Wprowadzenie

1. Przedstawicielstwo Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców ("UNHCR") w Polsce z zadowoleniem przyjmuje możliwość przedstawienia uwag do "projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej".
2. UNHCR dzieli się swoimi uwagami i rekomendacjami do projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (dalej jako "Projekt ustawy") jako agencja, której Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych powierzyło mandat do zapewnienia uchodźcom ochrony międzynarodowej i, wraz z rządami, do poszukiwania trwałych rozwiązań problemów uchodźców.¹
3. Paragraf 8 Statutu UNHCR nakłada na UNHCR odpowiedzialność za nadzorowanie międzynarodowych konwencji dotyczących ochrony uchodźców,² mając na uwadze, że Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r.³ i Protokół do niej z 1967 r. (zwane dalej łącznie "Konwencją z 1951 r.") zobowiązują Państwa-Strony do współpracy z UNHCR w wykonywaniu jego mandatu, w szczególności ułatwiając UNHCR wykonywanie obowiązku nadzorowania stosowania postanowień Konwencji z 1951 r. (art. 35 Konwencji z 1951 r. i art. II Protokołu z 1967 r.). Znalazło to również odzwierciedlenie w prawie Unii Europejskiej, w tym poprzez odniesienie do Konwencji z 1951 r. w art. 78 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE.
4. Odpowiedzialność nadzorcza UNHCR jest częściowo wykonywana poprzez wydawanie wytycznych interpretacyjnych dotyczących postanowień i terminów zawartych w międzynarodowych instrumentach prawnych dotyczących uchodźców, w szczególności w Konwencji z 1951 roku. Takie wytyczne są zawarte w Podręczniku UNHCR dotyczącym procedur i kryteriów określania statusu uchodźcy oraz w późniejszych Wytycznych dotyczących ochrony międzynarodowej.⁴ UNHCR wypełnia również swoje obowiązki nadzorcze przedstawiając uwagi do projektów ustawodawczych i polityk wpływających na ochronę i trwałe rozwiązania dla osób przymusowo wysiedlonych i bezpaństwowców.

II. Obserwacje

5. Nie budzi wątpliwości, że Rzeczpospolita Polska mierzy się z bardzo złożoną sytuacją wzdłuż granicy z Białorusią, która jest częściowo spowodowana sytuacją geopolityczną oraz tzw. instrumentalizacją migrantów i uchodźców, którą UNHCR potępia.
6. UNHCR docenia fakt, że celem Projektu ustawy jest sprostanie praktycznym wyzwaniom stojącym przed Rządem RP w zakresie zapewnienia kontroli na granicy państwowej,

¹ Zgromadzenie Ogólne ONZ, *Statut Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców*, 14 grudnia 1950 r., A/RES/428(V): 14 grudnia 1950 r., A/RES/428(V): <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html> ("Statut").

² *Tamże*, par. 8(a). Zgodnie z paragrafem 8(a) Statutu, UNHCR ma kompetencje do nadzorowania międzynarodowych konwencji dotyczących ochrony uchodźców. Sformułowanie to jest otwarte i elastyczne i nie ogranicza zakresu zastosowania funkcji nadzorczej UNHCR do jednej lub innej konkretnej międzynarodowej konwencji dotyczącej uchodźców. UNHCR jest zatem kompetentny, zgodnie ze swoim Statutem, do nadzorowania wszystkich konwencji dotyczących ochrony uchodźców, UNHCR's *supervisory responsibility*, październik 2002, dostępne na stronie: <http://www.refworld.org/docid/4fe405ef2.html>, str. 7-8.

³ Zgromadzenie Ogólne ONZ, *Konwencja dotycząca statusu uchodźców*, 28 lipca 1951 r., United Nations Treaty Series, nr 2545, vol. 189 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>. Zgodnie z art. 35 (1) Konwencji z 1951 r. UNHCR ma "obowiązek nadzorowania stosowania postanowień Konwencji".

⁴ UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, kwiecień 2019, HCR/1P/4/ENG/REV. 4, dostępny pod adresem: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2019/en/123881>

zapobiegania nadużyciom w zarządzaniu granicami i systemach udzielania ochrony międzynarodowej oraz skutecznego zarządzania mieszanymi ruchami migracyjnymi.⁵

7. UNHCR zauważa, że Projekt ustawy proponuje wprowadzenie ograniczeń, zarówno geograficznych, jak i czasowych, w tym prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową. Pomimo, że Polska ma suwerenne prawo do kontrolowania swoich granic i regulowania wjazdu cudzoziemców, UNHCR obawia się, że Projekt ustawy przewiduje odmowę dostępu do terytorium niektórym osobom ubiegającym się o udzielenie ochrony międzynarodowej bez uprzedniego zbadania ich potrzeb w zakresie ochrony międzynarodowej, co byłoby niezgodne ze zobowiązaniami Polski wynikającymi z Konwencji z 1951 roku, ze względu na wiążący, uniwersalny i niepodlegający uchyleniu charakter zasady *non-refoulement*. Zawarta w Projekcie ustawy definicja sytuacji uzasadniającej zastosowanie takich ograniczeń jest ponadto szeroka i otwarta na interpretację, co może skutkować zastosowaniem środków niezgodnych ze zobowiązaniami Polski wynikającymi z prawa międzynarodowego.
8. UNHCR docenia fakt, że przygotowany Projekt ustawy uwzględnia odstępstwo od stosowania przewidzianych ograniczeń wobec osób wymagających szczególnego traktowania, jednakże wyraża zaniepokojenie, iż Projekt ustawy nadal przewiduje możliwość odmowy wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osobom, które mogą potrzebować ochrony międzynarodowej w kontekście tzw. instrumentalizacji. Poniższe uwagi wyjaśniają te obawy bardziej szczegółowo oraz, co istotne, proponują również konkretne rozwiązania do tekstu Projektu ustawy, które są zgodne ze zobowiązaniami Polski wynikającymi z międzynarodowego i regionalnego prawa o udzielaniu ochrony międzynarodowej.
9. UNHCR zauważa, że proponowany projekt ustawy wydaje się być wzorowany na ustawie o środkach tymczasowych przyjętej w Finlandii. W związku z tym, UNHCR pragnie zwrócić uwagę na nasze uwagi dotyczące fińskiej ustawy.⁶

a. Zasada *non-refoulement* jest wiążąca, uniwersalna i niederogowalna

10. Zasada *non-refoulement* ma zastosowanie we wszystkich sytuacjach związanych z przemieszczaniem się ludzi, również w kontekście tzw. instrumentalizacji, w przypadku zwiększonej liczby przybywających i/lub w związku z obawami dotyczącymi bezpieczeństwa narodowego. Zasada *non-refoulement* zgodnie z międzynarodowym prawem dotyczącym uchodźców stanowi, że uchodźcy nie mogą zostać zawróceni do kraju pochodzenia ani do żadnego innego miejsca, w którym byliby narażeni na prześladowania lub z którego istnieje ryzyko, że zostaną wysłani do miejsca, gdzie mogą być prześladowani. Jest to również norma zwyczajowego prawa międzynarodowego niepodlegająca derogacji.⁷
11. Aby zapewnić ochronę *przed zawracaniem*, wszystkie Państwa-Strony są zobowiązane do zapewnienia osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową dostępu do procedur umożliwiających rozpatrzenie ich wniosków. Dlatego też, Państwa muszą zapewnić dostęp do procedur o udzielenie ochrony międzynarodowej mając na uwadze potrzeby osób

⁵ [Projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów - Portal Gov.pl](#)

⁶ Uwagi UNHCR na temat propozycji uchwalenia ustawy o środkach tymczasowych (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi), marzec 2026 r., https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2024/en/147739?_gl=1*1qzd99k*_rup_ga*NTA1NTc0NjY0LjE2ODcxNDM3NDg*_rup_ga_EVDQTJ4LMY*MTcyMTIxODk3MS4zNC4wLjE3MjE5MTg5NzEuNjAuMC4w

⁷ UNHCR, *Rozważania prawne dotyczące azylu i non-refoulement w kontekście "instrumentalizacji"*, 26 września 2024 r., dostępne pod adresem: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2024/en/148736>.

wymagających ochrony, w tym w sytuacjach nadzwyczajnych.⁸ Ponadto UNHCR pragnie podkreślić, że poszukiwanie ochrony, w tym w sposób nieuregulowany, nie jest czynem zabronionym.⁹

12. Wyjątki od zakazu *zawracania* (*non-refoulement*) na mocy międzynarodowego prawa uchodźczego są dozwolone tylko w ograniczonych okolicznościach przewidzianych w art. 33 ust. 2 Konwencji z 1951 r., gdy istnieją uzasadnione powody, aby uznać, że indywidualni uchodźcy stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa kraju, w którym przebywają lub, będąc skazanymi prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo, stanowią zagrożenie dla jego społeczności.¹⁰ Zastosowanie tego przepisu wymaga zindywidualizowanej oceny z odpowiednimi zabezpieczeniami proceduralnymi i nie stanowi uzasadnienia dla odmowy dostępu do terytorium i procedur o udzielenie ochrony międzynarodowej. Państwa nie mogą zawracać osób na granicy bez indywidualnej oceny ich potrzeb w zakresie ochrony międzynarodowej.
13. Ponadto, międzynarodowe i europejskie prawo dotyczące praw człowieka zabrania zawracania jakiegokolwiek osoby na terytorium, na którym istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że będzie ona narażona na tortury lub okrutne, niehumanitarne lub poniżające traktowanie lub karanie lub inne poważne naruszenia praw człowieka.¹¹ Nie jest możliwe odstępstwo od zasady *non-refoulement* w czasie wojny lub w innych sytuacjach nadzwyczajnych zagrażających życiu narodu.¹² Chociaż w wyjątkowych okolicznościach można odstąpić od niektórych praw zgodnie z art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC), przepis ten jednak wyklucza odstępstwa od zasady *non-refoulement* zapisanej w art. 2 i 3 tej Konwencji.¹³ Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) powtórzył, że państwa mają zasadniczo swobodę kontrolowania wjazdu, pobytu i wydalenia cudzoziemców. Nie może to jednak usprawiedliwiać uciekania się przez państwo do praktyk, które nie są zgodne z jego zobowiązaniami wynikającymi z Konwencji.¹⁴
14. Zasada *non-refoulement* jest wzmocniona przez zakaz zbiorowego wydalenia. Zakaz ten ma również zastosowanie w kontekście tzw. instrumentalizacji i wymaga od państw podjęcia działań zmierzających do wydalenia dopiero po i na podstawie uzasadnionej i obiektywnej analizy szczególnych okoliczności dotyczących każdej osoby.¹⁵ Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że w celu utrzymania zakazu zbiorowego wydalenia, państwa muszą zapewnić rzeczywisty i skuteczny dostęp do środków legalnego wjazdu, w szczególności poprzez procedury graniczne.¹⁶

⁸ UNHCR, *Uwagi na temat wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego rozporządzenia w sprawie procedur azylowych*, COM (2016) 467, kwiecień 2019 r., dostępne pod adresem: <https://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2019/en/122595>, s. 36.

⁹ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 14: Non-penalization of refugees on account of their irregular entry or presence and restrictions on their movements in accordance with Article 31 of 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/24/14, 23 września 2024 r., dostępne pod adresem: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2024/en/148632>.

¹⁰ *Supra. fn. 6.*

¹¹ Zgromadzenie Ogólne ONZ, Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, United Nations, Treaty Series, vol. 1465, s. 85, 10 grudnia 1984 r., <https://www.refworld.org/legal/agreements/unga/1984/en/13941>, art. 3; Zgromadzenie Ogólne ONZ, Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, United Nations, Treaty Series, vol. 1465, s. 85, 10 grudnia 1984 r., <https://www.refworld.org/legal/agreements/unga/1984/en/13941>, art. 7; Rada Europy, Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zmieniona Protokołami nr 11 i 14, E. E., Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zmieniona Protokołami nr 11 i 14, E. 1465, s. 85, 10 grudnia 1984 r., <https://www.refworld.org/legal/agreements/unga/1984/en/13941>, art. 7; Rada Europy, Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zmieniona Protokołami nr 11 i 14, ETS 5, 4 listopada 1950 r., <https://www.refworld.org/legal/agreements/coe/1950/en/18688>, art. 3.

¹² *Supra. fn. 7.*

¹³ Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC), Przewodnik po art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, zaktualizowany 30 kwietnia 2021 r., dostępny pod adresem: https://www.echr.coe.int/documents/Guide_Art_15_ENG.pdf.

¹⁴ Zob. ETPC, *Gruzja przeciwko Rosji* (I) Hirsir Jamaa i inni, § 179 oraz Sharifi i inni, § 224; Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC), *wyroki Wielkiej Izby N.D. i N.T. przeciwko Hiszpanii*, 13 lutego 2020 r., pkt 209 i 232, dostępny pod adresem: <https://bit.ly/2YkPwni>.

¹⁵ Art. 4, Rada Europy, *Protokół nr 4 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Zabezpieczający Niektóre Prawa i Wolności Inne Niż Zawarte w Konwencji i Pierwszym Protokole do Konwencji*, 16 września 1963 r.: <https://www.refworld.org/legal/agreements/coe/1963/en/13904>.

¹⁶ ETPC, *Wielka Izba, N.D. i N.T. przeciwko Hiszpanii*, nr 8675/15 i 8697/15, 13 lutego 2020 r.: hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-201353

15. Projekt przewiduje, że osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej, które spełniają kryteria określone w art. 33b ust. 2, zostaną przyjęte na terytorium Polski i będą mogły złożyć wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej z powodu przynależności do grupy wrażliwej. Chociaż UNHCR docenia intencje projektodawców, proponowane wyjątki nie są zgodne ani z klauzulami włączającymi zawartymi w art. 1, ani z zasadą *non-refoulement* zawartą w art. 33 ust. 1 Konwencji z 1951 r. - innymi słowy, wiele osób potrzebujących ochrony międzynarodowej będzie nadal wykluczonych.
16. UNHCR docenia fakt, że w Projekcie ustawy zwrócono uwagę na osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji - stwierdzając, że wnioski małoletnich bez opieki, kobiet w ciąży i osób wymagających szczególnego traktowania ze względu na wiek lub stan zdrowia mogą zostać przyjęte. Jednakże stwierdza, że w prawie międzynarodowym nie ma podstaw do ograniczania zasady *non-refoulement* lub dostępu do procedur o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie szczególnych, łatwo identyfikowalnych cech wskazujących na możliwe potrzeby w zakresie ochrony międzynarodowej. Na przykład silny mężczyzna, który nie wykazuje widocznych cech osoby wymagającej szczególnego traktowania, może zostać zabity lub torturowany, jeśli ma uzasadnioną obawę przed prześladowaniem w kraju pochodzenia, jeśli do niego powróci, ale nie jest to jednoznacznie zauważalne i wymaga dokładnej oceny prawnej. Zakaz zawracania ma zastosowanie do wszystkich osób bez dyskryminacji, w tym uchodźców, osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i innych osób potrzebujących ochrony międzynarodowej lub narażonych na rzeczywiste ryzyko poważnej krzywdy w przypadku wydalenia.
17. UNHCR zauważa, że Projekt ustawy uwzględnia przypadki, gdzie istnieją wyraźne przesłanki wskazujące na to, że cudzoziemiec "jest narażony na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy w kraju, z którego przybył", i w związku z tym może uzyskać dostęp do procedury o udzielenie ochrony międzynarodowej, niezależnie od tego, czy wymaga szczególnego traktowania zgodnie z kryteriami wymienionymi powyżej, jeśli Straż Graniczna dokona takiej oceny. UNHCR obawia się, że definicja ról i kompetencji określona w obecnym tekście ustawy jest niejasna (zob. pkt. d poniżej); w tym niejasne jest, czy będzie istniało prawo do odwołania; oraz, czy Straż Graniczna na pierwszej linii jest odpowiednio przeszkolona lub posiada wymagane kompetencje administracyjne i rozstrzygające do pełnienia tych funkcji. UNHCR zdecydowanie popiera kompleksową i sprawną procedurę identyfikacji osób wymagających szczególnego traktowania, która zapewni dodatkową pomoc oraz dostęp do specjalistycznych usług osobom, które takiego wsparcia potrzebują. UNHCR zauważa jednak, że dostęp do terytorium i procedur o udzielenie ochrony międzynarodowej jest niezbędnym warunkiem wstępnym do przeprowadzenia identyfikacji osób ze szczególnymi potrzebami, zgodnie z Rozporządzeniem w sprawie procedur azylowych i Paktem UE w sprawie migracji i azylu.
18. UNHCR zauważa ponadto, że Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1359 w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i sytuacje spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azyl potwierdza, że odstępstwa, które rozporządzenie przewiduje, nie mają wpływu na podstawowe zasady prawa do ochrony międzynarodowej i zasadę *non-refoulement*. Prawo UE nie zezwala na zawieszenie dostępu do procedur azylowych w sytuacjach kryzysowych, instrumentalizacji lub *działania siły wyższej*. Rozporządzenie przewiduje między innymi zawieszenie rejestracji na okres do czterech tygodni. Jednakże wnioskodawcy mają prawo do zabezpieczeń i gwarancji, w tym w odniesieniu do warunków przyjmowania i procedur o udzielenie ochrony międzynarodowej, niezależnie od tego, kiedy rejestracja ma miejsce.

b. Państwa są zobowiązane do zapewnienia rzeczywistego i skutecznego dostępu do środków legalnego wjazdu

19. Według ETPC państwa mają obowiązek zapewnić skuteczny i rzeczywisty dostęp do środków legalnego wjazdu, w szczególności do procedur dla osób, które przybyły na granicę. Trybunał stwierdził ponadto, że „środki te powinny umożliwić wszystkim osobom, którym grozi prześladowanie, złożenie wniosku o ochronę, opartego w szczególności na art. 3 EKPC, w warunkach zapewniających rozpatrzenie wniosku w sposób zgodny z normami międzynarodowymi, w tym z Konwencją”.¹⁷
20. Mimo, iż projekt ustawy przewiduje czasowe i geograficzne ograniczenia dotyczące stosowania restrykcji na granicy, zarówno Projekt ustawy jak i jego uzasadnienie nie określają żadnych środków przewidzianych w celu zapewnienia alternatywnych i skutecznych środków legalnego wjazdu dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową przybywających na granice.
21. Odmowa osobie ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej dostępu do terytorium na zamkniętym lądowym przejściu granicznym, na obszarze między obiektami granicznymi państw (na tzw. "ziemi niczyjej") lub między oficjalnymi punktami granicznymi (na tzw. "zielonej granicy") jest równoznaczna z *wydaleniem*, jeśli władze nie wdrożą rozwiązań zapewniających, że osoba ubiegająca się o ochronę może bezpiecznie dotrzeć do obszarów, na których wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej będą przyjmowane bez ryzyka *wydalenia*. UNHCR zauważa, że w grudniu 2024 r. otwarte pozostaje tylko jedno przejście graniczne między Polską a Białorusią na ponad 400-kilometrowej granicy, a osoby przybywające na to przejście graniczne i wyrażające zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową w niektórych przypadkach nie uzyskały dostępu do terytorium Polski.¹⁸

c. Prawo do życia rodzinnego i jedności rodziny ma zastosowanie na wszystkich etapach przemieszczenia

22. Zgodnie z art. 33c Projektu ustawy, w okresie czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, przepisy¹⁹ zezwalające wnioskodawcy na złożenie wniosku w imieniu małżonka lub małoletnich dzieci nie będą miały zastosowania. W związku z tym, że Projekt ustawy nie wyjaśnia sposobu identyfikacji osób wymagających szczególnego traktowania, UNHCR dostrzega ryzyko, gdzie na przykład dzieci mogą zostać przyjęte, podczas gdy rodzicom lub opiekunom dziecka można odmówić wjazdu, co w konsekwencji doprowadzi do rozdzielenia rodziny na granicy.
23. UNHCR pragnie przypomnieć, że prawo do życia rodzinnego i jedności rodziny jest zapisane w prawie międzynarodowym dotyczącym praw człowieka oraz prawie uchodźczym i ma zastosowanie do wszystkich osób, w tym osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i uchodźców, a także na wszystkich etapach przemieszczania, w tym w przypadku przyjęcia na terytorium kraju, w przypadku zagrożenia wydaleniem oraz

¹⁷ *Ibid.* Zob. również ETPC, sekcja druga, M.K. i inni przeciwko Polsce, skarga nr 40503/17, 42902/17 i 43643/17, 23 lipca 2020 r. nr 40503/17, 42902/17 i 43643/17, 23 lipca 2020 r.

<https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-203840>; ETPCz, Sekcja Pierwsza, D.A. i inni przeciwko Polsce, skarga nr No. 51246/17, 8 lipca 2021 r.: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-210855>; ETPCz, Sekcja Piąta, O.M. i D.S. v. Ukraina, skarga. Nr 18603/12, 15 września 2022 r.: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-219197%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-219197%22]})

¹⁸ Zob. doniesienia medialne dostępne na stronach: oko.press/uciekli-przed-talibami-chca-legalnie-dostac-sie-do-polski oraz tvn24.pl/lublin/terespol-kolejne-rodziny-wpuszczone-do-polski-na-przejsciu-jedna-za-pierwszym-razem-odeslano-na-bialorus-st8079733.

¹⁹ Art. 25, art. 27 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

na innych etapach. Prawo międzynarodowe uznaje rodzinę za naturalną i podstawową komórkę społeczeństwa, i przypisuje rodzinie prawo do ochrony ze strony państw.²⁰

24. Dzieci korzystają ze szczególnej ochrony związanej z ich prawem do pozostania z rodziną. Prawo międzynarodowe stanowi, że dzieci zasadniczo nie mogą być oddzielane od rodziców lub innych opiekunów wbrew ich woli, chyba że jest to konieczne dla zabezpieczenia najlepszego interesu dziecka. Uwzględniając powagę skutków separacji, nawet jeśli jest ona tylko tymczasowa, separacja powinna być środkiem ostatecznym, a w pierwszej kolejności należy podjąć inne uzasadnione wysiłki w celu rozwiązania sytuacji.²¹

d. Osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową nie powinny być zwracane ani nie powinno się odmawiać im przyjęcia bez skierowania do właściwych organów

25. Zgodnie z projektem ustawy, Straż Graniczna będzie odpowiedzialna za wykonywanie czynności wynikających z niniejszego Projektu. Aczkolwiek rola Straży Granicznej oraz sposób, w jaki jej obowiązki odnoszą się do ustalonych kompetencji innych organów - w tym wyspecjalizowanych jednostek w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, takich jak Urząd do Spraw Cudzoziemców, oraz właściwych organów sądowych - nie jest wystarczająco szczegółowo opisana w Projekcie ustawy.
26. Zgodnie z interpretacją UNHCR Projekt ustawy zakłada, że funkcjonariusze Straży Granicznej na pierwszej linii są zaangażowani w podejmowanie szeregu ważnych i złożonych ocen oraz decyzji na granicy lub w jej pobliżu, w tym, ustalenie czy osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową spełnia kryteria pozwalające na złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej pomimo ograniczeń wynikających z art. 33b. Rodzi to obawy o to, czy Straż Graniczna ma adekwatne przygotowanie do wykonywania niniejszych zadań oraz, co istotne, czy posiada wymagane kompetencje administracyjne i rozstrzygające.
27. Zgodnie ze standardami UE, organy pierwszej linii odpowiedzialne za kontrole graniczne i migracyjne, takie jak straż graniczna, są zwykle zobowiązane do umożliwienia osobom ubiegającym się o ochronę dostępu do procedury o udzielenie ochrony międzynarodowej poprzez kierowanie ich spraw do właściwych centralnych, wyspecjalizowanych organów decyzyjnych.
28. Jednocześnie nie jest jasne, w jaki sposób cudzoziemcy mogliby uzyskać dostęp do pomocy prawnej lub zakwestionować niekorzystne decyzje podjęte przez Straż Graniczną na pierwszej linii, co budzi poważne obawy związane z należytym postępowaniem.

III. Rekomendacje

29. UNHCR przypomina, że Konwencja z 1951 r. zawiera postanowienia, które umożliwiają państwom zajęcie się kwestiami bezpieczeństwa, aczkolwiek poprzez wdrożenie sprawiedliwej i humanitarnej polityki wobec osób ubiegających się o ochronę

²⁰ Zgromadzenie Ogólne ONZ, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, 217 A (III), 10 grudnia 1948 r., <https://www.refworld.org/legal/resolution/unga/1948/en/11563>, art. 16 ust. 3. 16(3); Zgromadzenie Ogólne ONZ, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, United Nations, Treaty Series, vol. 999, s. 171, 16 grudnia 1966 r., <https://www.refworld.org/legal/agreements/unga/1966/en/17703>, art. 23(1); Zgromadzenie Ogólne ONZ, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, United Nations, Treaty Series, vol. 993, s. 3, 16 grudnia 1966 r., <https://www.refworld.org/legal/agreements/unga/1966/en/33423>, art. 10(1). 10(1)., Komisja Praw Człowieka ONZ (46 sesja: 1990: Genewa), Konwencja o prawach dziecka, E/CN.4/RES/1990/74, Komisja Praw Człowieka ONZ, 7 marca 1990 r., <https://www.refworld.org/legal/resolution/unhcr/1990/en/47325>, art. 3. 3; Zgromadzenie Ogólne ONZ, Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, A/RES/61/106, załącznik I, 13 grudnia 2006 r., <https://www.refworld.org/legal/agreements/unga/2006/en/90142>, załącznik I; Kate Jastram i Kathleen Newland, Family Unity and Refugee Protection, Cambridge University Press, czerwiec 2003 r., <https://www.refworld.org/reference/research/cup/2003/en/49731>. Prawa pokrewne, takie jak prawo do niepodlegania arbitralnej lub bezprawnej ingerencji w rodzinę (między innymi), są również chronione w kilku z tych instrumentów. Zob. MPPOiP, art. 17(1); CRC, art. 16; Konwencja o prawach dziecka, art. 14

²¹ Zob. również UNHCR, 2021 UNHCR Best Interests Procedure Guidelines: Ocena i ustalenie najlepszego interesu dziecka, maj 2021 r., <https://www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2021/en/122648>

międzynarodową i uchodźców, która jest zgodna ze zobowiązaniami państw wynikającymi z prawa międzynarodowego.²²

30. Zgodnie z najnowszymi wytycznymi UNHCR w sprawie ochrony międzynarodowej i *non-refoulement* w kontekście tzw. instrumentalizacji²³ oraz zgodnie ze zobowiązaniami Polski w zakresie wdrażania Paktu UE o migracji i azylu, UNHCR zaleca ustanowienie skutecznych zasad przyjmowania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej na obszarach przygranicznych, w tym rozwiązań prawnych zapewniających uchodźcom sprawiedliwe i skuteczne procedury, a także następujące skuteczne gwarancje:

- a. Umożliwienie wszystkim osobom, które obawiają się prześladowania lub innej poważnej krzywdy, ubiegania się o ochronę międzynarodową.
- b. Zapewnienie wczesnej identyfikacji osób wymagających szczególnego traktowania.
- c. Usprawnienie procedury w celu ustalenia czy wnioski są kierowane do uproszczonych i przyspieszonych procedur jako bezzasadne w oparciu o profil i dostępne informacje, lub rozpatrywane w trybie priorytetowym, w przypadku wniosków uzasadnionych.²⁴
- d. Uwzględnienie środków zapobiegających rozdzielaniu rodzin na granicy w przypadku stosowania art. 33c.
- e. Przydzielenie kompetencji wyspecjalizowanym agencjom, takim jak Urząd do Spraw Cudzoziemców, w celu dokonywania lub wspierania skomplikowanych ocen i decyzji na granicy lub w jej pobliżu, w tym ustalenia, czy osoba ubiegająca się o ochronę spełnia kryteria pozwalające na złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej pomimo ograniczeń określonych w art. 33b.

31. W opinii UNHCR szybki, bezpieczny i godny powrót osób, co do których ustalono, że nie potrzebują ochrony międzynarodowej i nie mają innych podstaw do pozostania w państwie przyjmującym, ma zasadnicze znaczenie dla zachowania integralności systemu azylowego. W związku z tym, UNHCR wzywa państwa do wyjścia poza krótkoterminowe działania i zamiast tego do przyjęcia kompleksowego podejścia i współpracy w ramach międzynarodowej solidarności i współpracy.

32. UNHCR jest gotowy wspierać rząd polski w opracowywaniu rozwiązań prawnych, programowych i operacyjnych, które uwzględniają kwestie bezpieczeństwa narodowego, zapewniając jednocześnie gwarancje dla osób zmuszonych do ucieczki, zgodnie z prawem międzynarodowym i regionalnymi przepisami dotyczącymi ochrony uchodźców.

UNHCR Polska
12 grudnia 2024 r.

²² *Supra.* fn 6, par. 18.

²³ *Supra.* fn 7

²⁴ UNHCR wspiera cel, jakim jest sprawiedliwe i skuteczne rozpatrywanie wniosków oraz popiera stosowanie procedur przyspieszonych w przypadku oczywiście bezzasadnych i oczywiście uzasadnionych roszczeń, pod warunkiem zapewnienia wszystkich należytych gwarancji procesowych. Dalsze wytyczne dotyczące procedur przyspieszonych w kontekście UE można znaleźć w dokumencie UNHCR *Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union* z 15 października 2020 r., dostępnym pod adresem: <https://www.refworld.org/policy/polrec/unhcr/2020/en/123361> oraz w dokumencie UNHCR *Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union* z 25 lipca 2018 r., dostępnym pod adresem: <https://www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2018/en/121637>.