



IM.STEFANA
**FUNDACJA
BATOREGO**

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

28 października 2021

Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego w związku z sytuacją na granicy polsko-białoruskiej

- **Działania polskich władz wobec cudzoziemców przebywających na granicy polsko-białoruskiej są niezgodne z przepisami prawa krajowego i międzynarodowego i godzą w podstawy funkcjonowania polskiego państwa i społeczeństwa.**
- **Organy władzy państwowej mają obowiązek respektowania prawa ubiegania się o azyl i dostępu do procedur azylowych na mocy Konstytucji RP (art. 56), Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela (art. 14), Karty Praw Podstawowych UE (art. 18), a także Traktatu o Funkcjonowaniu UE (art. 78).**
- **Działania podejmowane przez państwo w stosunku do cudzoziemców przebywających na granicy polsko-białoruskiej muszą być zgodne z Konwencją Genewską z 1951 r. i Protokołem z 1967 r. dotyczących statusu uchodźcy, a także Dyrektywą 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej.**
- **Standardy Konstytucji RP, prawa międzynarodowego oraz prawa Unii Europejskiej nie nakładają na Polskę obowiązku przyjęcia na terytorium i zaakceptowania stałego pobytu wszystkich osób, które złożą wnioski o przyznanie ochrony międzynarodowej, lecz obowiązek rzetelnego rozpatrzenia ich wniosków.**
- **Uchylenie się od przyjmowania wniosków o przyznanie ochrony międzynarodowej oraz naruszanie obowiązku rzetelnego ich zbadania, a przede wszystkim zbiorowe wydalanie cudzoziemców z terytorium kraju stanowi złamanie prawa polskiego i międzynarodowego.**
- **Odmowa stosowania się do zarządzeń tymczasowych wydanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w zakresie zapewnienia cudzoziemcom przebywającym na granicy polsko-białoruskiej humanitarnych warunków oraz dostępu do ochrony prawnej jest poważnym naruszeniem zobowiązań państwa wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i stanowi przejaw woli systemowego naruszania praw człowieka przez państwo.**
- **Konsekwencją wejścia w życie ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP jest ograniczenie konstytucyjnego prawa do azylu, a przede wszystkim dostępu do rzetelnej i sprawiedliwej procedury administracyjnej odpowiadającej konstytucyjnym i europejskim standardom rzetelnego procesu.**
- **Zarówno ustawodawca, jak i organy państwa prowadzące czynności wobec osób przekraczających granicę powinny uczynić podstawą swojego działania art. 30 Konstytucji, który nakazuje władzom publicznym bezwzględne poszanowanie i ochronę godności ludzkiej.**

Od sierpnia 2021 r. Polska mierzy się z bezprecedensowym działaniem reżimu Alaksandra Łukaszenki, którego celem jest wywarcie politycznej presji na Polskę i Unię Europejską. W działaniu tym Mińsk wykorzystuje migrantów z państw trzecich do wywołania w Polsce wrażenia kryzysu uchodźczego, wewnętrznej destabilizacji oraz pogłębienia podziałów. Stara się przy tym zdyskredytować obowiązujące w UE demokratyczne normy i wartości, takie jak zasady państwa prawa i prawa człowieka. Niestety, działania polskich władz podjęte w reakcji na tę prowokację są niezgodne z przepisami prawa krajowego i międzynarodowego i godzą w podstawy funkcjonowania polskiego państwa i społeczeństwa.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy państwa mogą działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Tymczasem, przy granicy polsko-białoruskiej Straż Graniczna, wykonując polecenia rządu, odstępuje od przewidzianych prawem procedur i wywozi zatrzymane na terytorium RP osoby do linii granicy państwowej, niezależnie od tego, czy osoby te deklarują chęć ubiegania się o ochronę międzynarodową w Polsce czy też nie. Obowiązkiem Straży Granicznej jest przyjęcie wniosku od osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową i przekazanie go do rozpatrzenia Szefowi Urzędu ds. Cudzoziemców. W świetle przepisów krajowych i przepisów unijnych, w szczególności Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE, fakt nielegalnego przekroczenia granicy nie może usprawiedliwiać odstąpienia od rozpatrzenia wniosku azylowego.

Dokonywane przez funkcjonariuszy Straży Granicznej czynności polegające na legitymowaniu migrantów i dokonywaniu ustaleń, że przebywają oni na terytorium RP bez ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu stanowią *de facto* kontrolę graniczną. Dlatego też zgodnie z ustawą o cudzoziemcach w odniesieniu do tych osób należy albo wydać decyzję o odmowie wjazdu (art. 28 ust. 1), albo – jeśli osoba przebywa już na terytorium RP – decyzję o zobowiązaniu do powrotu (art. 302 ust. 1). Decyzja ta powinna zostać jednak poprzedzona postępowaniem administracyjnym w konkretnej sprawie. Brak przeprowadzenia odpowiedniego postępowania administracyjnego pozbawia osobę przekraczającą granicę statusu podmiotu postępowania i czyni z niej ofiarę bezprawia.

Organy władzy państwowej mają obowiązek respektowania prawa ubiegania się o azyl i dostępu do procedur azylowych na mocy Konstytucji RP (art. 56), Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela (art. 14), Karty Praw Podstawowych UE (art. 18), a także Traktatu o Funkcjonowaniu UE (art. 78). Działania podejmowane przez państwo muszą być przy tym zgodne z Konwencją Genewską z 1951 r. i Protokołem z 1967 r. dotyczących statusu uchodźcy, a także Dyrektywą 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej. Na mocy tych przepisów osoba, która przebywa poza granicami swojego kraju pochodzenia w obawie przed prześladowaniami, ma prawo do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej niezależnie od tego, w jaki sposób przekroczyła granicę, ani gdzie wyraziła chęć ubiegania się o ochronę. Jej wniosek powinien zostać rozpatrzony według określonych procedur z zastosowaniem podstawowych gwarancji, w tym m.in. prawa do skutecznego środka odwoławczego, czynnego udziału strony w postępowaniu i prawa pozostania na terytorium państwa przyjmującego przez czas procedury.

Udzielenie ochrony międzynarodowej oznacza dla cudzoziemca uzyskanie prawa do pozostania w kraju, do którego przybył, uciekając przed prześladowaniami i innymi represjami. W prawie polskim i europejskim istnieją dwie formy ochrony międzynarodowej: przyznanie statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. Ta ostatnia jest zgodą na pobyt cudzoziemców, którzy nie otrzymali statusu uchodźcy. Ochrona uzupełniająca udzielana jest w drodze decyzji przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w Warszawie. Należy z całą mocą podkreślić, że – wbrew rządowej propagandzie - stosowanie się do wymogów prawa międzynarodowego nie nakłada na Polskę obowiązku przyjęcia na terytorium i zaakceptowania stałego pobytu wszystkich osób, które złożą wniosek o przyznanie ochrony międzynarodowej. Jednakże państwo ma obowiązek rzetelnego rozpatrzenia takich wniosków. Przy czym możliwa jest oczywiście odmowa jej udzielenia, jeżeli stosowne warunki nie zostały spełnione. Konsekwencją odmowy jest w takich przypadkach indywidualna deportacja takiej osoby. Polska łamie prawo uchylając się od przyjmowania takich wniosków przez migrantów i naruszając obowiązek

rzetelnego badania spraw indywidualnych, a następnie zbiorowo wydalaając migrantów z terytorium kraju.

Zwracamy również uwagę na art. 33 Konwencji genewskiej, który ustanawia zakaz wydalenia lub zwracania uchodźców do granic terytoriów, gdzie ich życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo (tzw. zakaz *non-refoulement*), na zakaz zbiorowych wydań cudzoziemców wynikający z art. 4 Protokołu nr 4 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 19 Karty Praw Podstawowych UE. Organy państwowe związane są również zakazem tortur i niehumanitarnego, poniżającego traktowania (art. 3 EKPC). Polska była już karana za złamanie powyższych przepisów przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (sprawa M.K. i inni przeciwko Polsce, wyrok z dnia 23 lipca 2020 roku oraz sprawa D.A. i inni przeciwko Polsce, wyrok z dnia 8 lipca 2021 r.). Do tej pory nie wykonała jednak tych wyroków ani nie zmieniła praktyki. Ponadto, reagując na sytuację na granicy polsko-białoruskiej Trybunał wydał zarządzenie tymczasowe zobowiązujące Polskę do zapewnienia osobom przebywającym na granicy humanitarnych warunków, żywności, schronienia i opieki medycznej, a następnie rozszerzył zakres zarządzenia o nakaz zapewnienia im dostępu do ochrony prawnej. Trybunał wskazał też, że cudzoziemcy nie powinni być odsyłani na teren Białorusi. Rząd Polski nie stosuje się do orzeczonego środka. Odmowa stosowania się do zarządzeń tymczasowych wydanych przez Trybunał jest poważnym naruszeniem zobowiązań państwa wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i stanowi przejaw woli systemowego naruszania praw człowieka przez państwo.

Ponadto działania polskich władz powinny być zgodne z przepisami Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. Nakazują one, by decyzja o wydaleniu i zakazie wjazdu była wydana w formie pisemnej, w tłumaczeniu i żeby zawierała uzasadnienie. Zapewniony powinien być też skuteczny środek odwoławczy (art. 12 i 13).

Przypominamy również o konieczności zastosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności zagwarantowania zasady prawdy materialnej (art. 7 k.p.a), prawa do czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a), zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a), czy zasady informowania stron o okolicznościach, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków (art. 9 k.p.a). Tymczasem sytuacja na granicy z Białorusią wskazuje, że wszystkie wymienione wyżej prawa i zasady są łamane w codziennej praktyce organów państwowych.

Próby usankcjonowania tego stanu rzeczy przez ustawodawcę, w szczególności poprzez ustawę o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (tzw. „ustawa wywózkowa”) podpisaną przez Prezydenta RP 22 października br., są fundamentalnie sprzeczne z porządkiem prawnym RP. Konsekwencją wejścia w życie tej ustawy będzie ograniczenie konstytucyjnego prawa do azylu, a przede wszystkim dostępu cudzoziemców do rzetelnej i sprawiedliwej procedury administracyjnej odpowiadającej konstytucyjnym i europejskim standardom.

Podstawowym obowiązkiem władz publicznych jest poszanowanie i ochrona godności człowieka, która zgodnie z art. 30 Konstytucji RP jest źródłem wolności i praw człowieka i obywatela. Zarówno ustawodawca, jak i organy państwa prowadzące czynności wobec osób przekraczających granicę powinny uczynić właśnie ten przepis konstytucyjny podstawą swojego działania.

Na naszych oczach rażąco naruszanie prawa przez organy państwowe staje się nowym standardem i ma charakter systemowy. Efektem tych działań jest pogłębienie kryzysu humanitarnego na pograniczu polsko-białoruskim. Apelujemy do władz o bezzwłoczne przywrócenie zasad praworządności i ochrony praw człowieka.

Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego:

dr hab. Piotr Bogdanowicz, Katedra Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Łukasz Bojarski, prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRiS, były członek Krajowej Rady Sądownictwa

prof. dr hab. Monika Florczak-Wątor – profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, kierownik Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych UJ

dr hab. Agnieszka Frąckowiak-Adamska, profesor UW w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Jarosław Gwizdak, prawnik, działacz społeczny, członek zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRiS

dr hab. Wojciech Jasiński, adiunkt w Katedrze Postępowania Karnego Uniwersytetu Wrocławskiego

dr Piotr Kładoczny, Katedra Prawa Karnego Uniwersytetu Warszawskiego, wiceprezes zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

mec. Magda Krzyżanowska-Mierzewska, radca prawny, pracowała jako prawnik w Kancelarii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, a także w latach 1993 – 1998 jako prawnik w Sekretariacie Europejskiej Komisji Praw Człowieka

prof. dr hab. Marcin Matczak, profesor uczelni w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp. k.

dr hab. Sławomir Patyra, profesor UMCS w Lublinie, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego, radca prawny

prof. dr hab. Tomasz Pietrzykowski, profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, dyrektor Centrum Badawczego Polityki Publicznej i Problemów Regulacyjnych

dr hab. Anna Rakowska-Trela, profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego, adwokatka

dr hab. Anna Śledzińska-Simon, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Wrocławskiego

dr Tomasz Zalański, członek zarządu Stowarzyszenia im. prof. Zbigniewa Hołdy, Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k., sędzia Trybunału Stanu

prof. dr hab. Fryderyk Zoll, Katedra Prawa Cywilnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, profesor Uniwersytetu w Osnabrück

Oprac. mec. **Ismena Saadi**