

**Rada Fundacji:**

Danuta Przywara - Przewodnicząca  
Henryka Bochniarz  
Janusz Grzelak  
Ireneusz Cezary Kamiński  
Hanna Machińska  
Witolda Ewa Osiatyńska  
Andrzej Rzepliński  
Wojciech Sadurski  
Miroslaw Wyrzykowski

**Zarząd Fundacji:**

Prezes: Maciej Nowicki  
Wiceprezes: Piotr Kładoczny  
Sekretarz: Małgorzata Szuleka  
Skarbnik: Lenur Kerymov  
Członkini: Aleksandra Iwanowska

Warszawa, 28 marca 2025 r.

**Stanowisko Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka  
dotyczące  
mechanizmu czasowego i terytorialnego ograniczenia prawa cudzoziemca  
do ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową**

W dniu 27 marca weszła w życie podpisana dzień wcześniej przez Prezydenta RP ustawa z 21 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (potocznie, choć nie do końca prawidłowo nazywana ustawą azylową), która do polskiego porządku prawnego wprowadziła mechanizm czasowego i terytorialnego zawieszenia prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową. Wbrew wcześniejszym zapowiedziom Podsekretarza Stanu w MSWiA, który zapewniał, że mechanizm ten wykorzystany zostanie dopiero w sytuacji skrajnie kryzysowej, jeszcze tego samego dnia Rada Ministrów wydała rozporządzenie wprowadzające ograniczenie w życie. W tym lakonicznym akcie wykonawczym, obowiązującym z dniem ogłoszenia, Rada Ministrów określiła czas i zakres terytorialny wspomnianego ograniczenia. Tym samym zapowiedzi Rządu, które od początku budziły sprzeciw nie tylko środowisk pozarządowych, ale też Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Obywatelskich, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), a na etapie prac parlamentarnych również biur legislacyjnych Sejmu i Senatu, stały się faktem. Z dnia na dzień osoby poszukujące ochrony przed prześladowaniami w krajach swojego pochodzenia, ofiary kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej, osoby doświadczające przemocy ze strony służb białoruskich (a według wielu relacji również polskich), utraciły ostatnią szansę na bezpieczne schronienie i dostęp do procedury uchodźczej, będącej przez dziesięciolecia kwintesencją uniwersalnego charakteru praw człowieka i skuteczności globalnych mechanizmów chroniących te prawa. **Helsińska**

**Fundacja Praw Człowieka z przykrością odnotowuje fakt, że to właśnie Polska, państwo członkowskie Unii Europejskiej i Rady Europy, przyczynia się obecnie do upadku systemu międzynarodowych gwarancji ochrony praw i wolności człowieka.**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, od pierwszych zapowiedzi Rządu po skierowanie ustawy do podpisu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, konsekwentnie stała na stanowisku, że sama propozycja i konkretyzujące ją przepisy są niezgodne z prawem krajowym, w tym z Konstytucją RP, prawem unijnym i standardami prawa międzynarodowego. Sam mechanizm ograniczania prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową Fundacja postrzegала nie tylko jako nieadekwatny do rzeczywistej sytuacji na granicy polsko-białoruskiej, ale wręcz jako szkodliwy dla bezpieczeństwa państwa i ochrony granic. Rezygnując z kolejnych procedur na granicy, tym razem z procedury uchodźczej, państwo *de facto* i *de iure* sukcesywnie pozbawiało się instrumentów skutecznego zarządzania migracjami, a jasne zasady postępowania organów państwa, którym towarzyszyły odpowiednie procedury identyfikacji cudzoziemców, zastępowało chaosem arbitralnych i niedokumentowanych decyzji pojedynczych funkcjonariuszy. Taki sposób działania państwa i jego funkcjonariuszy, sprowadzający się do władztwa administracyjnego pozbawionego jakiegokolwiek skutecznej kontroli instancyjnej czy sądowej, nie jest właściwy dla państwa, które chce się uznawać za demokratyczne państwo prawa. Wejście w życie ustawy i rozporządzenia kompromitują rządową narrację o przywracaniu w Polsce praworządności.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka w pełni podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko dotyczące przepisów znowelizowanej ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, a ponadto krytycznie ocenia treść wydanego przez Radę Ministrów rozporządzenia z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Przepisy ustawowe, wprowadzające mechanizm czasowego i terytorialnego ograniczenia prawa do ochrony międzynarodowej, są **niezgodne Konstytucją RP**, w tym z art. 56 ust. 2, który czyni prawo do ubiegania się o ochronę międzynarodową konstytucyjnym prawem podmiotowym każdego cudzoziemca i art. 31 ust. 3, zgodnie z którym wszelkie ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych mogą być ustanawiane wyłącznie w akcie o randze ustawy i tylko wtedy, gdy są proporcjonalne i celowe, czyli gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawa dla ochrony takich wartości, jak bezpieczeństwo czy porządek publiczny. Nie jest zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji takie ograniczenie prawa konstytucyjnego, którego szczegóły (czas trwania, zakres terytorialny i *de facto* także podmiotowy) dookreślane są każdorazowo przez Radę Ministrów w akcie o randze rozporządzenia.

Uchwalone przepisy są **niezgodne z prawem unijnym**, zarówno obowiązującym obecnie, jak i oczekującym na wejście w życie wraz z Paktem o Azylu i Migracji. Żaden z unijnych Traktatów, żadna z dyrektyw, w tym najważniejsza – dyrektywa 2013/32/UE dotycząca wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony

międzynarodowej – ani żadne z rozporządzeń wchodzących w skład Paktu, które z dniem wejścia w życie automatycznie staną się częścią polskiego porządku prawnego (wbrew deklaracjom Rządu), nie przewidują możliwości zawieszenia prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową. Co więcej, obowiązująca dyrektywa 2013/32/UE obliguje państwa członkowskie Unii do tego, aby każdy cudzoziemiec deklarujący chęć ubiegania się w danym państwie o ochronę międzynarodową był traktowany jako wnioskodawca w postępowaniu uchodźczym i został niezwłocznie dopuszczony do właściwej procedury uchodźczej.

Przepisy ustawy są w końcu **rażąco niezgodne z prawem międzynarodowym**, zwłaszcza z wiążącą Polskę Konwencją ONZ o statusie uchodźców (tzw. Konwencją genewską). Konwencja nie przewiduje bowiem możliwości generalnego zawieszenia prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową i nie pozwala na zawieszenie obowiązującego fundamentalnej dla międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka zasady *non-refoulement*, która zabrania zwracania cudzoziemców do granic terytoriów, gdzie ich życiu lub wolności zagrazać będzie niebezpieczeństwo.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r., wprowadzające ograniczenie prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową w życie, rodzi jedynie dodatkowe wątpliwości, a przez brak precyzji i lakoniczność zwiększa tylko chaos i pogłębia kryzys praworządności. Jest także niezgodne z przepisami uchwalonej niedawno ustawy.

Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia ograniczenie prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową obowiązuje na granicy państwowej z Białorusią. Użycie przez twórców rozporządzenia określenia „na granicy państwowej” ma przy tym istotne znaczenie. Zasady interpretacji aktów prawnych nakazują bowiem, aby określenie to odnieść do definicji prawnej pojęcia „granicy państwowej”, zawartej w art. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej (takie odniesienie zawiera z resztą sama ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP w art. 2 pkt 6). Zgodnie natomiast z tym przepisem, granicą państwową jest *powierzchnia pionowa przechodząca przez linię graniczną, oddzielająca terytorium państwa polskiego od terytoriów innych państw (...)*. Czyli granica to linia graniczna między Polską, a krajami sąsiadującymi, w tym przypadku Białorusią, oraz wszystko to, co nad i pod nią. Linia graniczna, która w dodatku przebiega po zewnętrznej stronie zapory granicznej, w odległości min. 1,25 metra od samej zapory. **Zgodnie zatem z § 2 ust. 2 rozporządzenia, ograniczenie obowiązywać powinno wyłącznie na samej linii granicy. Jak się wydaje, nie istnieje tym samym podstawa prawna, aby odmawiać przyjęcia wniosku o ochronę od osób, które tę linię przekroczą (zostaną ujawnione po przekroczeniu zapory, np. kilometr w głąbi kraju). Zapewne nie taka była intencja twórców rozporządzenia. Można się zatem spodziewać, że praktyka Straży Granicznej będzie inna, niemniej będzie ona niezgodna z ustawą i samym rozporządzeniem.**

Użycie pojęcia „granica państwowa” nie pozostawia natomiast wątpliwości, że ograniczenie ma obowiązywać również na przejściach granicznych z Białorusią (czyli na działającym przejściu w Terespolu). To z kolei wydaje się sprzeczne z treścią samej

ustawy i rodzi uzasadnione zarzuty, że **Rada Ministrów, wydając rozporządzenie, przekroczyła delegację ustawową**. Przesłanki materialne, upoważniające Radę Ministrów do ustanowienia ograniczenia prawa do złożenia wniosku o ochronę międzynarodową, dość precyzyjnie określone zostały w art. 33a ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Zgodnie z tym przepisem, wspomniane prawo może zostać ograniczone w sytuacji, gdy: (-) będzie miała miejsce instrumentalizacja migracji, (-) działania podejmowane w ramach tej instrumentalizacji stanowić będą poważne i rzeczywiste zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa, oraz (-) wprowadzenie czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej będzie niezbędne dla wyeliminowania zagrożenia, o którym mowa w poprzednim punkcie, a inne środki nie będą wystarczające do ich wyeliminowania. W art. 2 pkt 6a ustawy znalazła się natomiast definicja instrumentalizacji. Zgodnie z tą definicją, instrumentalizacją jest *prowadzenie przez państwo graniczące z Rzeczpospolitą Polską lub inny podmiot **działań zmierzających do umożliwienia przekroczenia przez cudzoziemców wbrew przepisom prawa granicy zewnętrznej UE**, 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*. Jeżeli zatem instrumentalizacją migracji, według ustawy, jest inspirowanie działań *zmierzających do umożliwienia przekroczenia przez cudzoziemców wbrew przepisom prawa granicy zewnętrznej UE*, to środki przeciwdziałania takiej instrumentalizacji nie powinny w żaden sposób dotyczyć osób, które próbują tę granicę przekroczyć zgodnie z prawem, poddając się odprawie granicznej i próbując podczas takiej odprawy złożyć wniosek o ochronę międzynarodową. Takie działanie nie mieści się bowiem w legalnej definicji instrumentalizacji, a zatem **Rząd nie został upoważniony przez ustawodawcę do ingerowania w prawo tych osób do ubiegania się o ochronę**.

Zatem w ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka niekonstytucyjne rozwiązanie ustawowe wdrożone zostało przez Radę Ministrów bardzo nieprecyzyjnym aktem wykonawczym, który w dodatku wydany został z naruszeniem ustawowej delegacji. W tej sytuacji nie budzi wątpliwości, że kryzys praworządności, który od 2021 r. towarzyszy kryzysowi humanitarnemu na granicy, znacznie się pogłębił.

w imieniu Zarządu HFPC

Maciej Nowicki

Prezes Zarządu