

Ochrona cudzoziemców w Polsce na gruncie konstytucyjnych zasad oraz standardów europejskich

KATARZYNA CHROSTOWSKA-MALAK¹

ORCID: 0000-0001-7098-3960

Politechnika Warszawska

Abstrakt

Celem artykułu jest zidentyfikowanie i analiza problematyki ochrony cudzoziemców w Polsce na gruncie konstytucyjnych zasad oraz standardów europejskich, w odniesieniu do aktualnej sytuacji migracyjnej Polski. Zamiarem autorki jest wykazanie, iż problemów wywołanych konfliktami i kryzysami o znaczeniu międzynarodowym nie można rozwiązywać wyłącznie na poziomie krajowym – w ramach własnych działań i posiadanych kompetencji.

Wartości i priorytety, którymi kierują się państwa i społeczeństwa, ujawniają się w sytuacjach kryzysowych, szczególnie gdy dotyczą ubiegających się o pomoc i ochronę cudzoziemców, tzw. „innych”, „obcych”. Ochrona najwyższych dóbr, jak bezpieczeństwo państwa oraz prawa człowieka, wymaga stosowania adekwatnych, proporcjonalnych do zagrożeń środków ochrony; wartości tych nie można sobie przeciwstawiać. Zauważalne jest, że istniejące rozwiązania polityczne i prawne nie nadążają za zmieniającą się sytuacją oraz pojawiającymi się potrzebami. Odwieczny *sui generis* wyścig praktyki z prawem przedstawia się na obszarze analizowanego problemu z całą ostrością.

Z uwagi na wieloaspektowy, polityczno-prawny charakter tematu, posłużono się metodami badawczymi charakterystycznymi dla nauk społecznych, tj. analizą instytucjonalno-prawną, opisową, porównawczą oraz metodą historyczną.

Słowa kluczowe: cudzoziemcy, uchodźcy, ochrona cudzoziemców, ochrona granic, bezpieczeństwo państwa.

¹ Kontakt: katarzyna.malak@pw.edu.pl

Foreigner protection in Poland in the light of the constitutional principles and European standards

Abstract

The aim of the paper is to identify and analyse the problems of foreigner protection in Poland in the light of the constitutional principles and European standards and in reference to the current migration situation in Poland. The values and priorities of states and societies are most evident in crisis situations, especially when they refer to foreigners who apply for help and protection and are referred to as "others" or "aliens". The intention of the author is to demonstrate that problems that arise from international conflicts or crises cannot be solved only on the national level, within own actions and competences. The protection of the greatest good, i.e. state security and human rights, requires applying adequate measures that are proportional to the threats; these values cannot be presented as opposites. It might be noticed that the existing political and legal solutions do not keep up with the changing situation and the emerging needs. The eternal *sui generis* race between practice and normative regulations has always been presented in a sharp way in the field of the analysed problem.

Due to the multi-faceted, legal and political nature of the subject, the author used research methods that are characteristic for social sciences, i.e. institutional and legal analysis, social analysis, descriptive and comparative analysis, and the historical method.

Keywords: foreigners, refugees, foreigner protection, state border protection, state security.

Wprowadzenie

Wartości i priorytety, którymi kierują się państwa i społeczeństwa, najbardziej są widoczne w sytuacjach kryzysowych, szczególnie gdy dotyczą ubiegających się o pomoc i ochronę cudzoziemców, tzw. „innych”, „obcych”. Z perspektywy prawa międzynarodowego do kompetencji własnej państwa należy decyzja, kogo i na jakich warunkach przyjmuje na swoje terytorium, z zastrzeżeniem, aby podejmowane działania nie miały charakteru arbitralnego, a także, ażeby były zgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami. Wraz z rozwojem prawa międzynarodowego, suwerenne decyzje państwa są coraz bardziej ograniczane, ponieważ – „to, co należy do kompetencji własnej państwa, określane jest przez stan jego zobowiązań międzynarodowych” (Góralczyk, Sawicki 2003:127). Jak stwierdził Janusz Symonides: „suwerenność w XXI w. to nie tylko źródło i podstawa prawna do wykonywania kompetencji państwowych, lecz również źródło obowiązków wobec własnych obywateli i społeczności międzynarodowej” (Symonides 2009:173). Na podstawie powyższego można przyjąć pogląd, iż *sine qua non* suwerenności współczesnego nowoczesnego państwa jest współpraca międzynarodowa w rozwiązywaniu problemów o charakterze międzynarodowym. Do sfery tej należą sprawy migracji zagranicznych uchodźców, bezpieczeństwa na wschodniej granicy strefy Schengen, Unii Europejskiej (dalej: UE) i NATO (Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego). Co więcej, jak zaznacza Barbara Mikołajczyk „zdolność Polski do rozwiązywania presji migracyjnej na granicy z Białorusią przy zachowaniu zobowiązań wynikających z wiążących ją traktatów praw człowieka, prawa

zwyczajowego, a także konstytucyjnego” (Mikołajczyk 2022:472) wymaga nadzwyczajnych środków, podejmowanych w dobrej wierze.

Europejski „kryzys migracyjny” z lat 2015–2016, sytuacji kryzysowe na granicy wschodniej państwa polskiego, będące wynikiem zamierzonych, spreparowanych, bezprawnych działań reżimu władz białoruskich trwających od połowy 2021 r., zaś po 24 lutego 2022 r. wynikające z inwazji Rosji na Ukrainę, poddały poważnej próbie stosowane dotychczas zasady i rozwiązania. Wobec obecnych zagrożeń, priorytetowo potraktowana być musi ochrona szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. W literaturze podnosi się, że „zagadnienie wpływu imigracji na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa jest kwestią wielowarstwową i uwikłaną w rozmaite problemy społeczne” (Janik 2023:102). Pojawiające się nowe zagrożenia wymagają adekwatnych rozwiązań na miarę XXI wieku. Problemy, których doświadczają państwa obszaru UE w zakresie polityki migracyjnej i azylu wymusiły reformę Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (dalej: WESA) oraz utrudniły przyjęcie Europejskiego Paktu na Rzecz Migracji i Azylu.

Szczególnym wyzwaniem dla władz polskich oraz polskiego społeczeństwa o bezprecedensowej skali, stał się masowy napływ ludności z objętej działaniami wojennymi Ukrainy. Pomimo trudności, nowy standard polegający na bardziej preferencyjnym traktowaniu cudzoziemców względem istniejących zobowiązań Polski nie wywołał zastrzeżeń z perspektywy obowiązującego prawa międzynarodowego i prawa UE.

Przybywający cudzoziemcy w każdej sytuacji, mają obowiązek poszanowania i przestrzegania porządku prawnego państwa przyjmującego, zwłaszcza w zakresie przekroczenia jego granicy i ubiegania się o prawo pobytu na jego terytorium. Nielegalne przekraczanie granicy stanowi czyn penalizowany, uzasadniający – z poszanowaniem ściśle określonych procedur – możliwość użycia środków przymusu państwowego. W stosunku do osób ubiegających się o międzynarodową ochronę obowiązują szczególne standardy traktowania cudzoziemca. Warunkiem niezbędnym jest jednak zgłoszenie funkcjonariuszom Straży Granicznej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Dopełnienie obowiązków związanego z uzyskaniem statusu legalnego pobytu i rejestracją to podstawowe wymogi stawiane przed cudzoziemcem. W praktyce procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową i prawo pobytu na terytorium państwa, nie są wszakże tak oczywiste, jak wynikałoby z obowiązujących zasad.

Szczególną kategorią cudzoziemców są uchodźcy. Poddając analizie ich status prawny, należy jako pierwsze zinterpretować pojęcie „uchodźca”, ze wskazaniem różnic oraz konsekwencji wynikających z użycia pojęć w języku potocznym a jurydycznym.

Standardy traktowania cudzoziemców (uchodźców) zostały wypracowane głównie przez prawo międzynarodowe i UE. Według postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² (dalej: RP), mają one pierwszeństwo przed ustawami (art. 91) w razie kolizji norm. Podstawowym prawem cudzoziemca jest prawo do ubiegania się o ochronę

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn.zm.

międzynarodową, natomiast kompetencją własną państwa jest podjęcie (wydanie) decyzji o jej udzieleniu lub o odmowie, cofnięciu zezwolenia, czy też wydaleniu.

Traktowanie cudzoziemców poszukujących w Polsce schronienia stanowi ważny przedmiot zainteresowań państwa. O polskiej polityce migracyjnej od początku 1990 r. przesądziło tworzenie nowego systemu politycznego opartego na demokratycznych wartościach. Następnie, także wskutek ratyfikowania w 1991 r. Konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r.³ (dalej: Konwencji genewskiej) i Protokołu nowojorskiego z dnia 31 stycznia 1967 r.⁴ dotyczących statusu uchodźców, Rzeczpospolita Polska uzyskała status tzw. „państwa bezpiecznego”. Fakt ten uznano za akt nobilitujący, a zarazem wyznaczający określone obowiązki wobec osób poszukujących międzynarodowej ochrony. Ważnym wydarzeniem było przystąpienie do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Rzym) zmienionej Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz Protokołem nr 2 (dalej: EKPC)⁵. W sprawach dotyczących cudzoziemców istotne znaczenie należy jednak przypisać postanowieniom Protokołu nr 4⁶. W procesie ubiegania się Polski o członkostwo w UE, także przyjęcie dorobku Schengen (*acquis Schengen*) dotyczącego polityki w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych we wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, stanowiło jeden z najważniejszych warunków akcesyjnych. Wobec kryzysów, których doświadczyła Polska i Europa w ostatnich latach, dostrzegamy zmianę stosunku władz państwa polskiego do problemu imigracji i imigrantów – podkreśla się, że sprawy te należą do wyłącznej kompetencji państwa polskiego. Obecnie badania wykazują, że

w przeciwieństwie do wielu krajów Europy Zachodniej, które mają przecież o wiele dłuższą historię imigracji i od dekad doświadczają masowego napływu cudzoziemców, poczucie zagrożenia związanego z obecnością imigrantów w krajach naszej części Starego Kontynentu wzrasta. Dotyczy to zwłaszcza Węgier, ale i w Polsce po 2012 r. zauważalny jest wyraźny trend wzrostowy. Warto nadmienić, że zagrożenie to dotyczy zarówno wymiaru symbolicznego (kwestie kulturowe i religijne), jak i namacalnej, czyli ekonomicznie mierzalnej, obecności imigrantów. (RRL 2022:61)

Celem artykułu jest zidentyfikowanie i analiza problematyki ochrony cudzoziemców w Polsce na gruncie konstytucyjnych zasad oraz standardów europejskich, w odniesieniu do aktualnej sytuacji migracyjnej Polski. Zamiarem autora jest wykazanie, iż problemów wywołanych konfliktami i kryzysami o znaczeniu międzynarodowym

³ Konwencja genewska *dotycząca statusu uchodźców* sporządzona dnia 28 lipca 1951 r. w Genewie, Dz.U. z 1991 r., nr 119, poz. 515.

⁴ Protokół nowojorski *dotyczący statusu uchodźców* sporządzony dnia 31 stycznia 1967 r. w Nowym Jorku Dz.U. z 1991 r. poz. 517.

⁵ Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 z późn.zm.

⁶ Podpisany przez Rzeczpospolitą Polską 14 września 1992 r., wszedł w życie z dniem ratyfikacji 10 października 1994 r., Dz.U. z 1995 r., nr 36, poz. 175.

nie można rozwiązywać wyłącznie na poziomie krajowym – w ramach własnych działań i posiadanych kompetencji. Zauważalne jest to, iż istniejące rozwiązania polityczne i prawne nie nadążają za zmieniającą się sytuacją i pojawiającymi się potrzebami. Ochrona najwyższych dóbr, jakimi są bezpieczeństwo państwa oraz prawa człowieka wymaga stosowania adekwatnych, proporcjonalnych środków ochrony; wartości tych nie można sobie przeciwstawiać. Odwieczny *sui generis* wyścig praktyki z regulacjami normatywnymi przedstawia się na obszarze analizowanego problemu z całą ostrością.

Z uwagi na wieloaspektowy, polityczno-prawny charakter tematu, posłużono się metodami badawczymi charakterystycznymi dla nauk społecznych, tj. analizą instytucjonalno-prawną, opisową, porównawczą oraz metodą historyczną. Przeprowadzone badania wymagały odniesienia do uwarunkowań poszczególnych zagadnień i problemów nie tylko o charakterze prawnym. Z tego względu podstawowymi źródłami, na których oparto niniejszy artykuł jest nie tylko literatura prawnicza, akty normatywne oraz wybrane orzeczenia sądów i trybunałów. Nie mniej ważną częścią literatury, ukazującą istotne aspekty podjętego tematu pracy, były źródła o charakterze pozaprawnym, w tym dokumenty polityczne, dane demograficzne, statystyczne.

I. Bezpieczeństwo państwa a międzynarodowe instytucje ochrony cudzoziemców

Bezpieczeństwo zajmuje pierwszorzędne znaczenie w zakresie pojęcia „dobra wspólnego”, o którym mowa w art. 1 Konstytucji RP. Stanowi najwyższą wartość nie tylko dla wspólnot państwowych. Troska o bezpieczeństwo państwa wyraża się między innymi w uprawnieniu do decydowania o związanych z nim kwestiach w ramach własnych kompetencji. W konsekwencji uzasadniać może ingerencję/ograniczenie wolności i praw jednostki gwarantowanych konstytucyjnie – niemniej jednak nie może doprowadzać do sprzeczności między wolnościami i prawami człowieka a bezpieczeństwem państwa⁷. W literaturze oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK), Sądu Najwyższego (dalej: SN) podkreśla się, że w obliczu zagrożeń dla państwa nie wolno ograniczać praw i wolności człowieka w sposób dowolny. Nawet mimo okoliczności faktycznych uzasadniających wprowadzenie stanu wyjątkowego ograniczenia te muszą mieć charakter wyjątkowy i podlegać weryfikacji (Tuleja 2020, SN 2022⁸).

Bezpieczeństwo państwa – winno oznaczać także poszanowanie praw człowieka – co wynika z jego istoty oraz obowiązującego prawa, co więcej wpływa na wizerunek państwa na arenie międzynarodowej i sprawy tam realizowane. Do tych

⁷ Vide m.in.: wyrok TK z dnia 30 września 2008 r. (K44/07).

⁸ Vide m.in.: wyrok SN z dnia 18 stycznia 2022 r. sygn. akt I KK 171/21 (zakaz pobytu w strefie stanu wyjątkowego a Konstytucja RP).

wartości odnoszą się również znaczące dokumenty polityczne, tj. Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego, Strategia Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 r. i 2020 r.⁹ wskazujące jednocześnie na konieczność współpracy międzynarodowej na rzecz bezpieczeństwa i ochrony praw człowieka. Jedną z dyrektyw Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego stwierdza:

Przy kształtowaniu koncepcji strategicznej i systemu bezpieczeństwa narodowego uwzględnione muszą być w szczególności prawa każdego do: ochrony życia; ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego; decydowania o swoim życiu osobistym; [...] oraz **prawa cudzoziemców do azylu lub uzyskania statusu uchodźcy**. Dotyczy to także licznych wolności, w tym szczególnie wolności: komunikowania się; poruszania się po terytorium RP i opuszczania go; wyboru miejsca zamieszkania i pobytu; wyrażania swoich poglądów; zgromadzeń; stowarzyszania się i zrzeszania się oraz zakazu (poza przypadkami wskazanymi w Konstytucji RP) ekstradycji obywatela polskiego. (BKBN 2013:40)

W świetle aktualnych wydarzeń i zagrożeń dotyczących obrony polskiej granicy wschodniej (z Białorusią), podejmowane decyzje i działania ilustrują złożoność i trudność w osiągnięciu stabilizacji polityki migracyjnej oraz to, jak dużym wyzwaniem jest zachowanie równowagi pomiędzy bezpieczeństwem państwa a prawami człowieka.

W reakcji na narastające, coraz bardziej zróżnicowane potrzeby i wyzwania wynikające z konieczności udzielenia ochrony i pomocy migrantom przymusowo opuszczającym swój kraj, w prawie międzynarodowym, w prawie UE i w prawie krajowym ustanowiono nowe instytucje międzynarodowej ochrony. Niemniej wciąż obowiązujący „status uchodźcy”, choć sformułowany w odpowiedzi na problemy i potrzeby pierwszej połowy XX w. pozostaje podstawową formą międzynarodowej ochrony cudzoziemców. W obecnych warunkach, rozróżnianie i właściwe stosowanie odpowiednich statusów ochrony cudzoziemców ma istotne znaczenie zarówno dla osób, do których przepisy są adresowane, jak i państw oraz społeczności przyjmujących. Każda z instytucji ochrony cudzoziemców ma swoje przeznaczenie i z każdej z nich wynika inny status prawny pobytu, zakres przysługujących wolności i praw. Każda stawia przed państwami przyjmującymi inne wymagania. Jedyną formą ochrony cudzoziemców w Polsce opartą na uznaniowości państwa w świetle obowiązującego w Polsce prawa jest azyl. W przypadku statusu uchodźców oraz ochrony czasowej wymagane jest spełnienie przesłanek unormowanych w konwencjach Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej: ONZ), Rady Europy oraz WESA¹⁰. Wobec narastającej fali migrantów, nieprzywiązywanie wagi do jurydycznych definicji form międzynarodowej ochrony między innymi w środkach masowego przekazu, doprowadza do nieporozumień, szczególnie w kwestii identyfikowania i rozróżniania statusu migrantów ekonomicznych od tych, kwalifikujących się w kategoriach ochrony międzynarodowej.

⁹ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* zatwierdzona na wniosek Prezesa Rady Ministrów przez Prezydenta RP w dniu 12 maja 2020 r., s. 11.

¹⁰ WESA – Wspólny Europejski System Azylowy.

O ile w potocznym rozumieniu pojęcia „uchodźca” dotyczy osoby, która w sytuacji przymusowej opuszcza swój kraj poszukując ochrony i możliwości spokojnego życia w innym miejscu, tak pod względem prawnym nie każda taka sytuacja może być kwalifikowana w kategorii prawa uchodźczego. Konieczne jest, również w publicznym przekazie, odróżnienie przesłanek kwalifikowania w ramach statusu uchodźcy od azylu w polskim prawie i w prawie międzynarodowym. W polskim systemie prawnym są to odrębne instytucje ochrony cudzoziemców. Inaczej jest w systemie prawa UE – terminy te stosowane są zamiennie. Termin *refugee law* to synonim *asylum law*, jednak w systemie prawa krajowego oraz prawa międzynarodowego pojęcia te nie są synonimami.

W polskim porządku prawnym, za podstawową należy przyjąć definicję z Konwencji genewskiej oraz Statutu Komisarza ONZ do spraw uchodźców¹¹. W ich rozumieniu uchodźcą jest

osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa.

Newralgicznym elementem jest termin „uzasadniona obawa”, wskazujący na podstawowe cechy pojęcia „uchodźca”. Według podręcznika UNHCR (pkt. 37), obawa musi opierać się na realnym jej odczuciu (musi występować tzw. element subiektywny), jak również musi znajdować odzwierciedlenie w rzeczywistości (posiadać oparcie w tzw. elemencie obiektywnym)¹².

Traktowanie uchodźców w państwie udzielającym im ochrony określają art. 4–34 Konwencji genewskiej. Ich status wynika głównie z dwóch standardów traktowania cudzoziemców: narodowego i najbardziej uprzywilejowanego (z zastrzeżeniem art. 5 i 7 Konwencji genewskiej). Zasady te zostały szczegółowo rozwinięte w prawie UE i prawie krajowym. Z tego tytułu powstają rozliczne konsekwencje¹³.

Do istniejących standardów odnosi się również prawo UE. Jednakże w UE nierzadko mówi się o wnioskach azylowych, które w istocie dotyczą najczęściej wniosków o nadanie statusu uchodźcy (Sadowski 2019:20). Ponadto na poziomie UE wypracowane zostały jeszcze inne instytucje ochrony. Oddzielenie omawianych instytucji dokonuje się na gruncie przepisów art. 56 Konstytucji RP, która w przypadku statusu uchodźcy odsyła bezpośrednio do umów międzynarodowych, natomiast w przypadku

¹¹ UNHCR – Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców.

¹² *Zasady i tryb udzielania statusu uchodźcy. Podręcznik*, Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, Genewa, styczeń 1992.

¹³ Np. dla systemu zabezpieczenia społecznego.

azyłu pozostawia kompetencję jego udzielenia przede wszystkim państwu. W związku z rozwojem instytucji prawa międzynarodowego i prawa UE wiążącego Polskę, ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴ przewiduje oprócz statusu uchodźcy i azylu dodatkowe formy ochrony: ochronę uzupełniającą, ochronę czasową. Odnosząc się z kolei do migracji osób uciekających z Ukrainy po 24 lutego 2022 roku należy podkreślić, że z zasady są to tzw. „uchodźcy wojenni”. Są to osoby, do których stosuje się przepisy regulujące status tzw. ochrony czasowej¹⁵, chociaż obejmowane są też innymi formami międzynarodowej ochrony.

Zachodzące zmiany oraz złożoność przyczyn migracji zagranicznych sprawiają, że tylko część przymusowo opuszczających własne ojczyzny może być uznana za uchodźców tzw. konwencyjnych. Z konieczności poszanowania podstawowej zasady *non-refoulement* (zakaz wydalania, zawracania) wyrażonej w art. 33 Konwencji genewskiej tworzone są inne formy międzynarodowej ochrony:

1. Żadne Umawiające się Państwo nie wyda lub nie zawróci w żaden sposób uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne.
2. Nie może powoływać się jednakże na dobrodziejstwo niniejszego postanowienia uchodźca, co do którego istnieją podstawy, aby uznać go za groźnego dla bezpieczeństwa państwa, w którym się on znajduje, lub który będąc skazanym prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne zbrodnie stanowi niebezpieczeństwo dla społeczeństwa tego państwa.

W praktyce uchodźcy często najpierw nielegalnie przekraczają granice państwa, a następnie starają się w tym państwie o uzyskanie statusu uchodźcy. Z myślą o takich sytuacjach Konwencja genewska nakazuje stosowanie zasady *non-refoulement* oraz zabrania nakładania kary za nielegalny wjazd lub pobyt na uchodźców przybyłych bezpośrednio z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo, pod warunkiem że zgłoszą się bezzwłocznie do władz i przedstawią wiarygodne przyczyny swojego nielegalnego wjazdu i pobytu. W związku z powyższym zasada *non-refoulement* jest (była) interpretowana w węższym i szerszym zakresie. Pierwszy odnosi się do uchodźców już znajdujących się na terytorium państwa za zgodą jego władz, drugi – dotyczy także osób, które znalazły się dopiero na granicy państwa. W doktrynie i orzecznictwie przeważa pogląd, że zasada *non-refoulement* powinna mieć zastosowanie do wszystkich poszukujących ochrony międzynarodowej niezależnie od kryterium legalności pobytu. Wzmocnieniem takiej interpretacji jest zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców gwarantowany w prawie europejskim- art. 4 protokołu 4 do EKPC. Przekreśleniem jej jest natomiast stosowanie tzw.

¹⁴ T.j. z 2023 r. poz. 1504 z późn.zm.

¹⁵ Por. dalej w tekście.

*pushbacków*¹⁶ i nazywanie poszukującego ochrony międzynarodowej „nielegalnym migrantem” zamiast „migrującym o nieregulowanym statusie”¹⁷.

Wobec podjętych działań władz państwa polskiego na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony granicy polsko-białoruskiej, sekurytyzacji migracji, o którym świadczą chociażby badania CEBOS przeprowadzone w 2015 r. (CEBOS 2015) i 2016 r. (CEBOS 2016) oraz referendum z 15 października 2023 r. zauważalnie nieproporcjonalnie potraktowano problem kryzysu humanitarnego, który zdaje się, że został bardziej dostrzeżony na forum międzynarodowym (Chrostowska-Malak 2022a: 139–162)¹⁸. W związku z kryzysem na granicy polsko-białoruskiej obserwujemy zaostrzenie „dyskursu medialnego i politycznego polegającego na ukazaniu migrantów i uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki jako zagrożenia dla państwa i społeczeństwa”, przy wykorzystaniu obrazów wywołujących strach (Liszkowska 2023:90). Warto jednocześnie zauważyć, iż w procesie sekurytyzacji polityki migracyjnej UE następuje przenoszenie polityki migracyjnej do wymiaru zewnętrznego; postuluje się, aby migracje, które wcześniej uznawano za domenę polityki wewnętrznej państw członkowskich, stały się problemem polityki zagranicznej (Caballero Vélez i Krapivnitskaya 2020). Należy podkreślić, że Polska wciąż należy do grupy państw europejskich o najniższym odsetku udziału cudzoziemców w strukturze demograficznej ludności utrzymującym się na poziomie 1,1% (przeciętna wartość w państwach UE wynosi natomiast 6,1%) oraz przyznawanej ochrony międzynarodowej – 0,2 na 1000 mieszkańców (w UE przeciętna wartość to 2,3). Inaczej kształtują się wskaźniki dotyczące udzielanej od 2022 r. ochrony czasowej – pod tym względem należymy do czołówki państw UE przyjmujących na tych zasadach obywateli Ukrainy potrzebujących ochrony (w Polsce wskaźnik wynosi 26,0 na 1000 mieszkańców, w UE przeciętna wynosi 9,4) (EMN 2024:8,12,19).

Statystyki Urzędu ds. Cudzoziemców wskazują, że liczba osób ubiegających się o status ochrony międzynarodowej w Polsce rocznie oscyluje w granicach kilku tysięcy (na poniżej zamieszczonym wykresie zauważalny jest spadek osób ubiegających się o międzynarodową ochronę w 2020 r., głównie w związku z pandemią wirusa SARS-CoV-2 i wprowadzeniu w wielu państwach ograniczeń w podróżowaniu). Na niższym poziomie utrzymuje się wskaźnik wydanych decyzji o jego nadaniu¹⁹.

¹⁶ Por. dalej w tekście.

¹⁷ Zgromadzenie Ogólne ONZ wezwało zainteresowane organy ONZ oraz wyspecjalizowane agencje do stosowania we wszystkich dokumentach oficjalnych terminu „migrujący o nieregulowanym statusie” lub „nieudokumentowani”. Działania w celu zapewnienia praw człowieka wszystkim pracownikom migrujących, 3449, 2433, Posiedzenie plenarne, 9 grudnia 1975 roku.

¹⁸ W 2015 r. 21% badanych uznało, że RP nie powinna przyjmować uchodźców, zaś w 2016 r. odsetek ankietowanych opowiadających się przeciwko tym imigrantom wzrósł do 61%. W referendum z 2023 r. na pytanie: „Czy popierasz przyjęcie tysięcy nielegalnych imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki, zgodnie z przymusowym mechanizmem relokacji narzucanym przez biurokrację europejską?” – 96,79% respondentów odpowiedziało „nie”. (PKW 2023).

¹⁹ W 2022 r. liczba złożonych wniosków była o ok. 28 proc. wyższa niż w 2021 roku. Wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce złożyło wówczas 9,9 tys. cudzoziemców. Byli to w większości obywatele: Białorusi – 3,1 tys. osób, Rosji – 2,2 tys. osób, Ukrainy – 1,8 tys. osób, Iraku – 0,6 tys.



Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców (<https://www.gov.pl/web/udsc/postepowania-dotyczace-ochrony-miedzynarodowej-w-i-polowie-roku>, (data dostępu: 17.07.2024).

II. Status „państwa bezpiecznego” i rozwój polskiej polityki migracyjnej

Państwa-strony Konwencji genewskiej w świetle jej postanowień posiadają „status państwa bezpiecznego”. Uzyskanie takiego przymiotu przez Polskę stanowiło, jak już wspomniano, ważny akt nobilitujący, uwiarygodniający zdolności i możliwości tworzącej się nowej, polskiej demokracji. Traktowanie przybywających po otwarciu granic cudzoziemców zgodne ze standardami prawa międzynarodowego wpływało na dobry wizerunek państwa polskiego.

W prawie międzynarodowym i unijnym za bezpieczny można uznać kraj, w którym „panuje ustrój demokratyczny, nie ma w nim prześladowań, nie stosuje się w nim

osób i Afganistanu – 0,4 tys. osób <https://www.gov.pl/web/udsc/ochrona-miedzynarodowa-w-2022-r-ponad-dwukrotny-wzrost-rozpatrzonej-wnioskow> (data dostępu: 15.09.2023). W 2023 r. natomiast liczba złożonych w Polsce wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej była o 4 proc. mniejsza w porównaniu do 2022 r. Najwięcej wniosków uchodźczych pochodziło od obywateli: Białorusi – 3,7 tys. osób; Ukrainy – 1,8 tys. osób; Rosji – 1,8 tys. osób; Turcji – 0,3 tys. osób; Egiptu – 0,2 tys. osób. Warunki przyznania ochrony międzynarodowej spełniało 4,6 tys. cudzoziemców, przede wszystkim obywatele: Białorusi – 2,9 tys.; Ukrainy – 1,1 tys.; Rosji – 0,2 tys. Negatywne decyzje objęły natomiast 1,9 tys. cudzoziemców, głównie obywateli: Rosji – 880; Egiptu – 130; Tadżykistanu – 115. Umożnione postępowania dotyczyły 2,3 tys. osób, przede wszystkim obywateli: Rosji – 870; Turcji – 170; Ukrainy – 155, por. <https://www.gov.pl/web/udsc/postepowania-dotyczace-ochrony-miedzynarodowej-w-2023-r>, (data dostępu: 23.01.2024). W 1 połowie 2024 r. liczba złożonych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej wzrosła o 79 proc. (+ 3,4 tys. osób) w porównaniu do analogicznego okresu 2023 r. Dotyczyły one obywateli: Ukrainy, Białorusi, Rosji, Somalii, Syrii (w kolejności podanej według liczby złożonych wniosków) -<https://www.gov.pl/web/udsc/postepowania-dotyczace-ochrony-miedzynarodowej-w-i-polowie-roku> (data dostępu: 16.07.2024).

tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub kar, nie występuje w nim zagrożenie poprzez użycie przemocy oraz nie ma w nim konfliktu zbrojnego”. Pojęcie to zostało zdefiniowane w ustawie o cudzoziemcach z 1997 r. dostosowującej polskie prawo o cudzoziemcach do prawa międzynarodowego²⁰. Koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia uregulowana została również w art. 36 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku²¹. Wedle zawartych w niej wytycznych państwem bezpiecznym jest państwo, w którym, na podstawie oceny stosowania prawa w ramach systemu demokratycznego oraz ogólnej sytuacji politycznej, nie zachodzą co do zasady akty prześladowania zdefiniowane w art. 9 dyrektywy 2011/95/UE Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 13 grudnia 2011 roku²².

Dostosowywanie krajowych rozwiązań do wymagań prawa międzynarodowego oraz UE zdeterminowało polską politykę migracyjną od początku lat dziewięćdziesiątych XX w.²³ Jednak wobec potencjalnych zagrożeń będących konsekwencją kryzysów, których obecnie doświadcza Polska i Europa, priorytety w polskiej polityce migracyjnej uległy zmianie na rzecz szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. Im silniej upominano się więc o realizację takiego kryterium w prowadzonej polityce państwa, tym bardziej władze naczelne akcentowały fakt, iż sprawy migracji należą do kompetencji państwa. Ponadto w latach 2015/2016 roku w związku z „kryzysem migracyjnym” w UE zaistniał problem relokacji uchodźców, a następnie w bezpośrednim związku sformułowano na forum UE zarzut łamania przez Polskę zasad praworządności. W ocenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wyrażonej w wyroku z dnia 2 kwietnia 2020 r. „poprzez odmowę zastosowania się do tymczasowego mechanizmu relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej Polska, Węgry i Republika Czeska uchybiły swoim zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii”.

Odnosząc się natomiast do kwestii niezgodnych z prawem praktyk tzw. *push-backów* na polskich granicach, należy zauważyć, że zaistniały one jeszcze przed kryzysem na granicy polsko-białoruskiej²⁴. Z tego tytułu instytucje europejskie, a także Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC), Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) oraz organizacje pozarządowe mówią o rażącym naruszeniu standardów traktowania cudzoziemców²⁵. W ostatnich latach działania *pushbacki* pogłębiły problem humanitarny na granicy polsko-białoruskiej.

Należy jednak mieć na uwadze fakt, iż utrzymujący się kryzys na granicy polsko-białoruskiej został wywołany przez władze Białorusi, w wyniku jednostronnego

²⁰ Art. 4 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach, Dz.U. z 1997 r. Nr 114, poz. 739.

²¹ OJ L 180, 29.6.2013, p. 60–95.

²² OJ L 337, 20.12.2011, p. 9–26.

²³ Na temat polskiej polityki migracyjnej, zob. Łodziński, Szonert 2017; Łodziński, Szonert 2023.

²⁴ Por. dalej w tekście.

²⁵ Zob. rozdz. VI.

zerwania umowy readmisyjnej Białorusi z UE²⁶. W reakcji na zaistniały stan rzeczy rząd polski podjął wiele działań legislacyjnych, organizacyjnych, dyplomatycznych skoncentrowanych głównie na obronie bezpieczeństwa państwa polskiego i jego granic. W marcu 2020 r., na podstawie art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej²⁷ przyjęto rozporządzenie MSWiA z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych²⁸. Następnie 5 lipca 2021 r. Minister Obrony Narodowej podjął decyzję o zaangażowaniu Sił Zbrojnych w obronę granic państwowych. Rozporządzeniem MSWiA z dnia 20 sierpnia 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych, jak wynika to m.in. z orzecznictwa i stanowiska RPO²⁹, wprowadzono regulacje prawne stanowiące podstawę stosowania przez funkcjonariuszy SG niezgodnych z prawem praktyk *pushback* („rozporządzenie ws. *pushbacków*”)³⁰. Dnia 2 września 2021 r. w ramach własnych decyzji Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wydał rozporządzenie o wprowadzeniu 30-dniowego stanu wyjątkowego³¹ na obszarze części województwa podlaskiego i lubelskiego. Kolejnym podjętym działaniem było uchwalenie ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw³² (tzw. „ustawa wywózkowa”, której celem w ocenie organizacji pozarządowych miało być legalizowanie tzw. *pushbacków*³³). natomiast 29 października 2021 r. uchwalono ustawę o budowie zabezpieczenia granicy państwowej. Bariera na granicy polsko-białoruskiej została zbudowana w pierwszej połowie 2022 roku. Koncepcja realizacji zapory na granicy polsko-białoruskiej była projektem krytykowanym nie tylko przez środowiska pomagające migrantom na granicy, ale też przez reprezentantów ówczesnej opozycji. Kwestia muru na granicy stała się narzędziem politycznym chętnie wykorzystywanym w rozgrywkach przedwyborczych również przez partię rządzącą³⁴.

Po zakończeniu stanu wyjątkowego, w związku z brakiem konstytucyjnych podstaw do dalszego jego przedłużenia na granicy, w zamiarze utrzymania wprowadzonych ograniczeń, 30 listopada 2021 r. wprowadzono nowe przepisy rozporządzenia

²⁶ Umowa między Unią Europejską a Republiką Białorusi o ułatwieniach wizowych i readmisji podpisana 8 stycznia 2020 r., Dz.U.UE.L.2020.181.3.

²⁷ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1776.

²⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 435.

²⁹ Zob. część IV.

³⁰ Por. pierwsze orzeczenie sądu wskazujące, że wywózki (*pushbacki*) na polsko-białoruskiej granicy są nielegalne – postanowienie z dnia 28 marca 2022 r. Sądu Rejonowego w Bielsku Podlaskim VII Zamiejscowy Wydział w Hajnówce, sygn. Akt. VII Kp 203/21.

³¹ Dz.U. z 2021 r., poz. 1612.

³² Dz.U. z 2021 r., poz. 1918.

³³ Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego w związku z sytuacją na granicy polsko-białoruskiej, 2 listopada 2021 r., <https://publicystyka.ngo.pl/stanowisko-zespołu-ekspertów-prawnych-fundacji-im-stefana-batorego-w-zwiazku-z-sytuacją-na-granicy> (data dostępu: 30.05.2022).

³⁴ Zob. pytania referendalne z 15 października 2023 r.

w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi³⁵, pomimo istotnych zastrzeżeń ze strony środowisk prawniczych oraz Senatu RP. Główne uwagi dotyczyły braku możliwości dostępu dziennikarzy i aktywistów organizacji pozarządowych niosących pomoc humanitarną, medyczną i prawną. Dostęp osób spoza strefy przygranicznej został umożliwiony tylko za zezwoleniem komendanta miejscowej placówki Straży Granicznej. Przepisom tym zarzucano za duże uprawnienia dla ministra spraw wewnętrznych w ograniczaniu swobód obywatelskich. W ostatnim czasie, w odpowiedzi na narastające ataki na funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz pomagających im żołnierzom i policjantom (co było bezpośrednio związane ze śmiercią ugodzonego nożem żołnierza, pełniącego służbę na granicy w dniu 28 maja 2024 r.), rozporządzeniem z dnia 12 czerwca 2024 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. z 2024 r., poz. 8610), utworzono tzw. strefę buforową.

Niewątpliwie dotychczas – pomimo braku kompleksowego dokumentu – o polskiej polityce migracyjnej świadczyły powyżej opisane działania legislacyjne, organizacyjne oraz dyplomatyczne. Do czasu przyjęcia przez Radę Ministrów w dniu 15 października 2024 r. uchwały w sprawie strategii migracyjnej, pt. „Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo”. Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna polski na lata 2025–2030, (KPRM 2024b)³⁶, polską rację stanu w sprawach migracji i migrantów, w kwestiach zasadniczych, wyrażała uchwała Sejmu z 1 kwietnia 2016 r.³⁷ Władze polskie, podtrzymując wcześniej zajęte stanowisko, wypowiedziały się na temat polityki migracyjnej również w uchwale z dnia 15 czerwca 2023 r. w sprawie propozycji wprowadzenia unijnego mechanizmu relokacji nielegalnych migrantów³⁹ i uchwale Rady Ministrów przyjętej 19 września 2023 r. w sprawie kryzysu migracyjnego na włoskiej Lampedusie i propozycji dotyczących polityki migracyjnej zgłaszanych przez instytucje UE wobec masowego napływu nielegalnych migrantów, przedłożoną przez ministra do spraw Unii Europejskiej⁴⁰.

Polska wyraziła sprzeciw wobec inicjatyw UE rozwiązywania problemów migracji i uchodźstwa nie tylko w wymienionych wyżej uchwałach, czy poprzez odmowę

³⁵ Dz.U. z 2021 r., poz. 2193.

³⁶ Dalej: strategia migracyjna.

³⁷ M.P. z 2016, poz. 270.

³⁸ Pierwszy całościowy dokument polityczny określający polską politykę migracyjną został przyjęty w 2012 r. („Polityka migracyjna Polski”), lecz dość szybko okazało się, że nie przystaje on do rzeczywistości i potrzeb w związku z czym uchylono go po około dwóch latach obowiązywania. Częściowo o polskiej polityce migracyjnej wyrażały się strategie bezpieczeństwa narodowego z 2014 r. i 2020 r., oraz Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju z 2017 roku.

³⁹ M.P. z 2023, poz. 597.

⁴⁰ <https://www.gov.pl/web/premier/uchwala-w-sprawie-kryzysu-migracyjnego-na-wloskiej-lampedusie-i-propozycji-dotyczacych-polityki-migracyjnej-zglaszanych-przez-instytucje-ue-wobec-masowego-naplywu-nielegalnych-migrantow> (data dostępu: 12.10.2023).

w 2016 r. uczestnictwa Polski w relokacji uchodźców. W styczniu 2022 Polska zablokowała porozumienie azylowe zaproponowane przez Komisję Europejską. Podobnie sprzeciw Polski wyrażono na forum ONZ w 2018 r. wobec Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. W październiku 2023 r. w związku ze szczytem grupy Arraiols w Porto oraz posiedzeniem Rady Europejskiej w Granadzie, zaprezentowano jednolite stanowisko prezydenta i rządu polskiego w sprawie tzw. paktu migracyjnego, wyrażające zdecydowany sprzeciw względem jego postanowień.

Oceniając problem narastającej migracji do Europy, z perspektywy państwa polskiego sporny pozostaje wciąż obowiązkowy mechanizm solidarności wobec państw zmagających się z presją migracyjną. Pozwala on jednak na podjęcie samodzielnej decyzji przez państwo członkowskie co do formy wypełnienia obowiązku względem państwa potrzebującego pomocy (relokacja lub zapłata innym krajom po 20 tys. euro za każdą osobę, czy też uzgodniona pomoc w innej postaci, np. poprzez wysłanie sprzętu, specjalistów itp.). Premier Donald Tusk po przyjęciu paktu przez Parlament Europejski zapewnił, że „nawet jeśli pakt wejdzie w życie, ochronimy Polskę przed mechanizmem relokacji”⁴¹. W uchwalonej przez Radę Ministrów 15 października 2024 r. strategii migracyjnej wprowadzono nowe postanowienia w sprawie azylu, które już w dniu ogłoszenia dokumentu wywołały wiele dyskusji. Nie budzą wątpliwości stwierdzenia strategii, iż „Doświadczenia wielu państw, które są celem wzmożonej imigracji lub też mają status kraju tranzytowego, pokazują, że przyjęte po II wojnie światowej rozwiązania rozwijane przez ostatnie 70 lat nie przystają do obecnych realiów i wymagają pilnych zmian. W szczególności chodzi tu o uznanie prawa państwa, zagrożonego działaniami hybrydowymi, do odmowy dostępu do swojego terytorium cudzoziemcowi, który wykorzystuje do tego celu złożenie wniosku o ochronę międzynarodową. Taka sama zasada powinna dotyczyć cudzoziemca, co do którego istnieją podstawy, aby uznać go za zagrażającego społeczeństwu państwa przyjmującego”. Jednakże wiele pytań i zastrzeżeń dotyczy kwestii implementacji założeń strategii, w szczególności proponowanego „instrumentu czasowego i terytorialnego zawieszania prawa do składania wniosków o azyl” (KPRM 2024b:19)

Mając powyższe na uwadze, ważne znaczenie dla władz polskich i prezentowanej nowej strategii migracyjnej miało uzyskanie poparcia przez polskiego premiera na szczycie Rady Europejskiej w dniu 17 października 2024 r., od przywódców państw UE (Holandii, Łotwy, Czech, Danii, Irlandii) wyrażonego w sprawie wprowadzenia w Polsce mechanizmu odmowy przyjmowania wniosków o azyl jako obrony przed atakami hybrydowymi (inaczej niż w sytuacjach typowych).

Obecnie, zmiana podejścia do problemu migracji i ochrony granic dokonuje się głównie na poziomie UE. Koncepcje zaproponowane w polskiej strategii migracyjnej nie stanowią absolutnego novum.

III. Wspólny Europejski System Azylowy – dotychczasowe rozwiązania

Porozumienie w sprawie migracji i azylu, stanowiące reformę zaproponowaną przez Komisję Europejską (w 2016 roku, a potem w zmienionej formie ponownie w 2020 roku), udało się osiągnąć 20 grudnia 2023 r. w postaci kompromisowej wersji paktu migracyjno-azylowego, zaś ostatecznie w dniu 10 kwietnia 2024 roku Parlament Europejski przegłosował nowy pakiet migracyjny⁴². Następnie w dniu 14 maja 2024 r. Pakt o migracji i azylu został przyjęty przez Radę UE⁴³. Otwiera on kolejny etap budowania europejskiej polityki migracyjnej i azylowej zapoczątkowanej *acquis Schengen*.

Należy jednak podkreślić w tym miejscu, że wdrożenie dorobku Schengen stanowiło jeden z podstawowych warunków polskiego członkostwa w UE. Obecnie na fundamentach tych przepisów funkcjonuje WESA, poddawany reformie, gdyż wobec potrzeb wywołanych „kryzysem migracyjnym” zaistniałym w 2015/2016 roku system okazał się niewydolny. Tak więc w związku z członkostwem Polski w UE w sprawach ochrony cudzoziemców obowiązują zasady wspólnej polityki azylowej (WESA), tj. zasada solidarności oraz zasada jednolitości stosowanych rozwiązań wyrażone w szczególności w art. 67 ust. 2, art. 78 i 80 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), art. 18 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP UE) oraz uszczegółowionych rozporządzeń i dyrektyw. System ten zakłada jednolitość oraz solidarność, przewidując minimalne standardy, jakich muszą przestrzegać państwa członkowskie – jednocześnie daje możliwość wprowadzenia korzystnych warunków dla przyjmowanych cudzoziemców. W przywiązaniu do dorobku prawnego Rady Europy, funkcjonujący we wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości WESA jest na etapie kolejnej reformy w kierunku ulepszenia i większej harmonizacji wspólnych rozwiązań, co w konsekwencji ma służyć utworzeniu systemu odpornego na nadużycia i kryzysy. W dniu 8 czerwca 2023 r. Rada UE osiągnęła wstępny kompromis w sprawie reform WESA, który postrzegano jako pierwszy warunek przyjęcia nowego paktu o migracji i azylu (przedstawionego w 2020 r.). Istotny przełom na drodze do opracowania wspólnego systemu zarządzania migracją w UE, o czym wspomniano wcześniej, stanowiło osiągnięte 20 grudnia 2023 r. porozumienie polityczne w sprawie paktu o migracji i azylu, a następnie przyjęcie tego paktu w kwietniu 2024 r. przez Parlament Europejski. Nowy pakiet obejmuje: rozporządzenie w sprawie kontroli przesiewowej; rozporządzenie Eurodac; rozporządzenie w sprawie procedur

⁴² Rozporządzenia, o których będzie mowa w dalszej części opracowania, wchodzi w życie po ich opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym, a następnie wdrażane za dwa lata. W przypadku dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania imigrantów państwa członkowskie będą miały dwa lata na wprowadzenie zmian w prawie krajowym – <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20240408IPR20290/parlament-europejski-przyjmuje-nowy-pakt-o-migracji-i-azylu>, (data dostępu: 25.04.2024).

⁴³ <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum> (data dostępu: 15.09.2024).

azylowych; rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją; rozporządzenie w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej.

WESA reguluje następujące instytucje ochrony cudzoziemców: status uchodźcy (azyl według prawa UE) oraz ochronę czasową. W zakresie uchodźstwa prawo UE odwołuje się do Konwencji genewskiej z 1951 r. oraz wskazuje państwo właściwe do rozpatrywania wniosku o ten status⁴⁴ wraz z określeniem standardów traktowania uchodźców. Ochrona czasowa natomiast jest instytucją wypracowaną w odpowiedzi na potrzeby w związku z wydarzeniami z początku lat dziewięćdziesiątych XX w. dotyczącymi konfliktu zbrojnego w byłej Jugosławii.

W systemie prawa UE, zgodnie z rozporządzeniem dublińskim, to jest rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r.⁴⁵ Polska jest krajem pierwszym właściwym do rozpatrzenia wniosku azylowego (wniosku o udzielenie statusu uchodźcy)⁴⁶ dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej na granicy z Białorusią i Ukrainą. Warunki przekraczania granicy określone są również w tzw. kodeksie granicznym Schengen⁴⁷.

IV. Status prawny cudzoziemców w świetle polskiego prawa

Mającą uzasadnienie głównie w normach moralnych oraz względach humanitaryzmu i ochrony praw człowieka potrzeba udzielania pomocy i ochrony ludziom z różnych powodów pozbawionych ich fundamentalnych praw wolności skłania zarówno społeczność międzynarodową, jak i poszczególne państwa do kształtowania skutecznych i adekwatnych do zagrożeń rozwiązań w zakresie form i sposobów udzielania takiej pomocy i ochrony. „Polskie rozwiązania w tym względzie nie odbiegają od demokratycznych standardów” (Lewicki 2020:96). Sytuacja prawna cudzoziemców w Polsce jest uregulowana w art. 37 Konstytucji RP: „Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa”.

Od legalności pobytu⁴⁸ zależy możliwość korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. W przypadku ubiegania się o ochronę międzynarodową legalność pobytu nie posiada jednak przesądzającego znaczenia (Dąbrowski 2020:606). Niemniej, zgodnie z międzynarodowymi standardami do wszystkich osób podlegających jurysdykcji

⁴⁴ Zob. dalej: rozporządzenie dublińskie.

⁴⁵ *OJ L 180*, 29.6.2013, s. 31–59.

⁴⁶ Na temat prac nad rozporządzeniem Dublin IV; zob. Mikołajczyk 2018.

⁴⁷ Rozporządzenie 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, s. 1, z późn. zm.1.

⁴⁸ W polskim prawie brakuje definicji czym jest pobyt nielegalny i w tym stanie rzeczy o jako wskazówką interpretacyjną należy postąpić się definicją sformułowaną w art. 3 pkt 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r.

państwa polskiego będą miały zastosowanie przepisy art. 38 – „Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia” oraz art. 40 – „Nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu”. Są to zasady, które w przypadku cudzoziemców nie są zależne od legalności pobytu. Dlatego ewentualne udzielanie zezwolenia na pobyt, jak i jego odmowa, zobowiązanie do opuszczenia RP generalnie podlega procedurze administracyjnej, a więc postępowaniu z uwzględnieniem obowiązujących w tym zakresie zasad i procedur.

Jak już zasygnalizowano w art. 56 Konstytucji RP przewidziano dwie formy ochrony cudzoziemców – azyl i status uchodźcy. Szczegółowo, instytucje ochrony międzynarodowej w Polsce zostały uregulowane w wymienionej ustawie z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, według której są to: – azyl, – status uchodźcy, – ochrona uzupełniająca, – pobyt czasowy. Każda z tych instytucji ma własny cel i przeznaczenie. Należy podkreślić, że tylko decyzje dotyczące przyznania azylu podlegają uznaniu administracyjnemu (Jagielski 2020:31).

Poza tym, na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach „w przypadku, o którym mowa w art. 6 ust. 5 lit. c kodeksu granicznego Schengen, komendant placówki Straży Granicznej, po uzyskaniu zgody Komendanta Głównego Straży Granicznej, może zezwolić cudzoziemcowi na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na okres pobytu nie dłuższy niż 15 dni”. Pobyt ze względów humanitarnych udzielany był cudzoziemcom przybywającym z objętej wojną Ukrainą zanim przyjęto specjalne rozwiązania prawne. Szczególny charakter względem wyżej wymienionej ustawy posiada ustawa z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁴⁹.

V. Status uchodźcy jako podstawowa z instytucji ochrony międzynarodowej

Status uchodźcy, co zostało już wskazane, ma swoje źródło w Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. oraz Protokole nowojorskim dotyczącym uchodźców z 1967 r. Jak wyjaśniają Jacek Jagielski i Dorota Pudzianowska, „ratyfikowanie przez Polskę w 1991 r. tych dwóch aktów wiązało się ze zobowiązaniem rozwinięcia systemu prawnego w dziedzinie spraw uchodźców i włączenia się w międzynarodową ochronę osób prześladowanych z powodów wskazanych w Konwencji. Zobowiązania Polski w zakresie spraw uchodźczych znajdują swoje odzwierciedlenie w Konstytucji RP (...) (Jagielski, Pudzianowska 2019:561). Cudzoziemcowi udziela się ochrony międzynarodowej – w formie statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, jeśli w jego kraju pochodzenia grozi mu prześladowanie lub rzeczywiste ryzyko utraty życia czy zdrowia. Uzyskanie statusu uchodźcy możliwe jest w postępowaniu

⁴⁹ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 167, 232, 834, 854, 858, 1089,1222.

indywidualnym po spełnieniu przesłanek Konwencji genewskiej z poszanowaniem zasady *non-refoulement*, tak jak zostało to już wcześniej przedstawione.

Wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce, w myśl art. 47 ust. 1 ustawy o udzieleniu ochrony na terytorium RP, podlega rozpoznaniu w ten sposób, że w pierwszej kolejności organ orzeka o nadaniu lub odmowie nadania cudzoziemcowi statusu uchodźcy, zaś w przypadku odmowy nadania statusu uchodźcy, orzeka o udzieleniu lub odmowie udzielenia ochrony uzupełniającej. Status uchodźcy i ochrona uzupełniająca rozpatrywana jest w jednym postępowaniu o udzielenie ochrony międzynarodowej. Cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków nadania statusu uchodźcy, natomiast zgodnie z art. 15 ustawy, jeśli jego powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy (orzeczeniu kary śmierci lub wykonaniu egzekucji, tortur, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie, poważnym i zindywidualizowanym zagrożeniu życia lub zdrowia) i ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia, może zostać udzielona ochrona uzupełniająca.

Organem właściwym do rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w procedurze administracyjnej jest Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Odbyna się to za pośrednictwem komendanta placówki lub oddziału Straży Granicznej. Organem odwoławczym w sprawach statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej jest Rada do Spraw Uchodźców.

VI. Problem *pushbacków* w świetle obowiązującego prawa

Problem *pushback* nasilił się w sytuacji kryzysu na granicy polsko-białoruskiej w drugiej połowie 2021 roku, kiedy narastająca fala prób przekroczenia granicy (wzrost o 700%) stała się bezprecedensowym zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa, a jednocześnie problemem humanitarnym. Nie miałyby to miejsca w sytuacji przestrzegania przez Białoruś umowy o readmisji zawartej z UE (Chrostowska-Malak 2022b). W świetle faktów i prawa międzynarodowego nie ma podstaw do uznania Białorusi za bezpieczne państwo trzecie (Górski 2021: 16 i 17), do którego mogliby być zawracani cudzoziemcy.

W odpowiedzi na zaistniałą sytuację polskie władze podjęły szereg działań, w tym legislacyjnych. Najbardziej kontrowersyjne zmiany wprowadzono rozporządzeniem MSWiA z dnia 20 sierpnia 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych, ocenianym jako legalizujące tzw. *pushbacki* (tzw. „rozporządzenie graniczne”), a następnie (w związku z falą migrantów na granicy polsko-białoruskiej) ustawą z dnia 14 października 2021 r. zmieniającą ustawę o cudzoziemcach⁵⁰. Rozwiązania te były

oceniane m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który wskazał na wadliwość tzw. „rozporządzenia granicznego”, na podstawie którego działała Straż Graniczna. Podkreślono, że

jest ono niezgodne z Konstytucją, ustawami i przepisami prawa międzynarodowego. Wykracza też poza upoważnienie ustawy – co narusza konstytucyjne zasady tworzenia prawa. Ponadto rozporządzenie jest niezgodne z przepisem ustawy, który daje ministrowi prawo tylko do czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu na określonych przejściach granicznych. Przepis ten nie daje podstawy do wprowadzenia jakiegokolwiek procedury zwracania cudzoziemców⁵¹.

Według opinii RPO, „opisane naruszenia okazały się tak daleko idącą ingerencją w sferę praw i wolności człowieka, że doprowadziły do zagrożenia fundamentalnych praw cudzoziemca określonych w Konwencji genewskiej, KPP UE oraz EKPC”⁵².

Problem zwracania na polskich granicach zaznaczył się jeszcze przed kryzysem migracyjnym z 2015 roku (na przejściu granicznym w Terespolu i Brześciu). Jak wcześniej zostało już stwierdzone, nie każde przekroczenie granicy bez wymaganych zezwoleń, jest przestępstwem. Nie każda taka sytuacja może być kwalifikowana jako nielegalne przekroczenie granicy i pobyt na terytorium państwa, gdyż w przypadku osób ubiegających się o ochronę międzynarodową o możliwości pobytu decyduje to, co jest jego przyczyną i jaki jest cel pobytu. W ujęciu indywidualnych spraw podlegających reżimowi postępowania administracyjnego, samo ubieganie się o ww. ochronę oznacza prawną podstawę prawa do pobytu na terytorium państwa do czasu zakończenia postępowania. Dotyczy to również osób objętych zobowiązaniem do opuszczenia terytorium państwa polskiego. Jeszcze przed zaistnieniem kryzysu na granicy polsko-białoruskiej w sprawach tzw. praktyki *pushbacków*, ETPCZw wyrokach przeciwko Polsce – z 23 lipca 2020 r. w sprawie M.K. i inni oraz z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie D.A. i inni stwierdził, że brak reakcji na deklaracje cudzoziemców świadczące o zamiarze wystąpienia z wnioskiem o ochronę międzynarodową w Polsce i, w konsekwencji, nieprzyjmowanie takich wniosków, a zamiast tego wydawanie przez Straż Graniczną decyzji o odmowie wjazdu do Polski, skutkujących zawróceniem cudzoziemców na terytorium Białorusi, naruszają art. 3 EKPC, art. 4 Protokołu nr 4, a także art. 13 w zw. z art. 3 EKPC i art. 4 Protokołu oraz art. 34 EKPC. Podobnie wypowiedział się ETPC w wyroku z dnia 4 kwietnia 2024 r. w połączonych sprawach *Sherov i Inni przeciwko Polsce* (skarga nr 54029/17 i inne). W tej sprawie również zdaniem Trybunału, Polska w stosunku do skarżących, naruszyła art. 3 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, art. 4 Protokołu nr 4 do tej Konwencji oraz art. 13 Konwencji w związku z jej art. 3 i art. 4 Protokołu nr 4. Praktyka

⁵¹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wsa-cudzoziemcy-pushbacki-przepisy-sprzeczne-z-prawem> (data dostępu: 30.05.2022).

⁵² <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wsa-cudzoziemcy-pushbacki-przepisy-sprzeczne-z-prawem>, (data dostępu: 30.05.2022).

pushbacków dotyczy również innych krajów europejskich (przez które prowadzi szlak migracji bałkańskich), tj. Chorwacji (sprawa Madiny, wyrok ETPC z 18 listopada 2021 r.), Rumunii, Bułgarii i Węgier, co świadczyć może m.in. o nieskuteczności istniejących rozwiązań prawnych. Raporty i sprawozdania instytucji europejskich, RPO oraz wyroki ETPC, a także wyroki polskich sądów, wskazują też na inne problemy niezgodnego z prawem traktowania cudzoziemców – nie tylko dotyczących tzw. *pushbacków*⁵³.

Ponadto reagując na sytuację na granicy polsko-białoruskiej ETPC 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 Białorusi⁵⁴.

Na poziomie ustawowym, w zakresie proceduralnym, zastosowanie mają przepisy kodeksu postępowania administracyjnego⁵⁵ (dalej: k.p.a.), 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)⁵⁶. Powołując się na stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego należy zauważyć, że

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 postępowania⁵⁷.

⁵³ Przedmiotem jednego z wyroków ETPC z dnia 3 marca 2022 r. (Nr skargi 14743/17 sprawa Nigoghosyan i inni przeciwko Polsce) było rozstrzygnięcie w sprawie zastosowania aresztu wobec rodziny ubiegającej się o status uchodźcy w Polsce przez okres sześciu miesięcy bez zindywidualizowanej oceny ich szczególnej sytuacji i potrzeb.

⁵⁴ Europejski Trybunał Praw Człowieka w dniu 25 sierpnia 2021 r. wydał zarządzenie tymczasowe w sprawie Amiri i inni przeciwko Polsce (skarga nr 42120/21). Dotyczyło ono 32 cudzoziemców przebywających wówczas przy granicy polsko-białoruskiej w pobliżu miejscowości Usnarz Górny.

⁵⁵ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. *kodeks postępowania administracyjnego*, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

⁵⁶ Jednym z ważnych polskich wyroków w omawianym zakresie jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 27 października 2022 r. (sygn. akt. II SA/Bk. 558/22) w sprawie małoletniego Syryjczyka zawróconego na Białoruś.

⁵⁷ *Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego w związku z sytuacją na granicy polsko-białoruskiej*, 28.10.21, [online] <https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-zespołu-ekspertów-prawnych-fundacji-im-stefana-batorego-w-związku-z-sytuacją-na-granicy-polsko->

Postępowanie, o którym mowa, jest wymagane również w świetle 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. Nakazuje ona, aby 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).

Sprawami osób ubiegających się o międzynarodową ochronę zajęły się instytucje działające na rzecz ochrony praw człowieka (Rada Europy⁵⁸, RPO), środowiska prawnicze (adwokaci) oraz organizacje pozarządowe (Grupa Granica, Lekarze bez Granic). W pomoc potrzebującym migrantom zaangażowała się społeczność lokalna Białowieży, Hajnówki, z inicjatywy której powstała Białowieaska Akcja Humanitarna. Wszelkie tego rodzaju akty udzielane migrantom na terytorium Polski nabierają szczególnego znaczenia wobec docierających informacji o ofiarach śmiertelnych kryzysu. O stosowaniu podwójnych standardów donoszą również zachodnie media i prasa⁵⁹. Jednocześnie należy zauważyć, że zarówno UE, jak i rząd polski pomimo dyplomatycznych starań napotkały na trudności w porozumieniu z państwami pochodzenia migrantów, a w związku z tym realizacją procedury powrotowej. Już w grudniu 2021 r. rząd polski poinformował, że ok. tysiąc cudzoziemców umieszczonych w ośrodkach strzeżonych po nielegalnym przekroczeniu granicy po otrzymaniu decyzji o opuszczeniu RP nie mogło zostać odesłanych do kraju pochodzenia (Chrostowska-Malak 2022a).

Dedykowanym programem dobrowolnych powrotów i reintegracji jako jedno z narzędzi zarządzania migracjami, jest program realizowany w ramach współpracy

[białoruskiej](#), (data dostępu: 30.05.2022). Zob. również orzecznictwo polskich sądów – w jednym z najnowszych wyroków w tym zakresie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 18 stycznia 2024 roku w sprawie o sygnaturze akt II SA/Bk 664/23 ze skargi na czynność Komendanta Placówki Straży Granicznej w Białowieży z 16 maja 2023 roku w przedmiocie zawrócenia cudzoziemca do linii granicy państwowej, podobnie jak we wcześniejszych wyrokach dotyczących *pushbacków*, Sąd stwierdził bezskuteczność zaskarżonej czynności.

⁵⁸ Komisarz RE ds. praw człowieka po wizycie w Polsce w związku z kryzysem na granicy polsko-białoruskiej w dniach 15–19 listopada 2021 r. stwierdziła, że „choć sytuacja ta jest wynikiem karygodnych działań Białorusi, nie zwalnia to Polski z jej zobowiązań w zakresie ochrony praw człowieka”. Wobec otwartości Polski na uchodźców z Ukrainy „W opublikowanym raporcie wskazała, że ciepłe i serdeczne przyjęcie w wielu krajach europejskich czterech milionów uchodźców, którzy uciekli dotąd przed wojną w Ukrainie, ‘ostro kontrastuje z powszechnie obserwowanymi naruszeniami praw człowieka w przypadku uchodźców, osób szukających azylu i migrantów przybywających w ostatnich latach do krajów Rady Europy z innych stron świata, a w szczególności z poddawaniem ich *pushbackom*” – „Komisarz Rady Europy o sytuacji na granicy: Nie zwalnia to Polski z jej zobowiązań”, <https://www.wprost.pl/kryzys-na-granicy/10548221/komisarz-rady-europy-ocenila-sytuacje-na-granicy-polsko-bialoruskiej.html> (data dostępu: 24.05.2022).

⁵⁹ The New York Times, By Jeffrey Gettleman and [Monika Pronczuk](#), *Two Refugees, Both on Poland's Border. But Worlds Apart*, March 14, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/03/14/world/europe/ukraine-refugees-poland-belarus.html>; Radio Canada – https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1871730/belarus-pologne-immigration-crise-migratoiremusulmans?fbclid=IwAR2GOkB7zjUQwckQhEgs938_a0Ktcc9YLNU-Uaj5L8bX_M_dk7W5mE5Gmfkx, (data dostępu: 25.03. 2023).

Straży Granicznej i Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM). Skierowany jest on do migrantów, którzy chcieliby powrócić do swojego kraju, a nie są w stanie sami zorganizować swojego powrotu⁶⁰. Program ten finansowany jest w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI). Na problemy z porozumieniem z krajami pochodzenia w sprawie realizacji powrotów ich obywateli (Irak) wskazują również instytucje UE⁶¹.

Podobne rozwiązania, w celu skutecznego odsyłania cudzoziemców, którym nie udzielono ochrony międzynarodowej przewiduje nowy pakt migracyjny i azylu UE, w ramach tzw. „diplomacji migracyjnej”, czyli stosunków z państwami państw pochodzenia i tranzytu, które UE chce przekonać od przyjmowania z powrotem imigrantów, w zamian za wsparcie finansowe lub innego rodzaju korzyści gospodarcze, czy też zliberalizowanie polityki wizowej. Takie działania podjęto w 2016 roku w formie porozumienia z Turcją, a następnie w lipcu 2023 r. z Tunezją.

Po zmianie rządów w Polsce w wyniku wyborów parlamentarnych z 15 października 2023 r. nowy minister właściwy do spraw administracji publicznej zainicjował działania mające na celu zapobieganie kryzysom humanitarnym poprzez powołanie przez Straż Graniczną grup poszukiwawczo-ratowniczych w oddziałach umiejscowionych przy granicy z Białorusią⁶². Następnie przystąpiono do prac nad tworzeniem kompleksowej, odpowiedzialnej i bezpiecznej strategii migracyjnej Polski na lata 2025–2030⁶³, którą Rada Ministrów uchwaliła w dniu 15 października 2024 roku⁶⁴. Jednakże, pomimo wcześniejszych zapowiedzi, istniejący problem humanitarny na granicy polsko-białoruskiej, także ze względu na swoją złożoność, dotychczas nie został rozwiązany.

VII. Sytuacja prawna obywateli Ukrainy w Polsce przybyłych na jej terytorium po 24 lutego 2022 roku

Inną sytuacją w porównaniu do wyżej opisanych, nie tylko na gruncie prawa, jest ta dotycząca obywateli Ukrainy uciekających z terytoriów objętych wojną, wywołaną inwazją Rosji na Ukrainę, choć w niektórych jej elementach wydawać by się mogło,

⁶⁰ Szczegółowe informacje w aplikacji IOM- www.avr.iom.pl – Program pomocy w dobrowolnym powrocie i reintegracji.

⁶¹ Na podstawie art. 25 a ust. 2 kodeksu wizowego, Komisja dokonuje regularnie oceny współpracy państw trzecich w zakresie readmisji i co najmniej raz w roku przedstawia Radzie sprawozdanie; zob. Wniosek Komisji Europejskiej, Decyzja Wykonawcza Rady w sprawie zawieszenia niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego w Rady (UE) nr 810/2009 w odniesieniu do Iraku, Bruksela, dnia 15 lipca 2021 r. COM(2021) 414 final, 2021/0234(NLE).

⁶² W. Ferfecki, *Straż Graniczna pomoże uchodźcom*, „Rzeczpospolita” z 2 lutego 2024 r. <https://www.rp.pl/polityka/art39776651-straz-graniczna-pomoze-uchodzcom> (data dostępu: 2.02.2024).

⁶³ <https://www.gov.pl/web/mswia/harmonogram-prac-nad-stworzeniem-kompleksowej-odpowiedzialnej-i-bezpiecznej-strategii-migracyjnej-polski-na-lata-2025-2030> (data dostępu: 03.02.2024).

⁶⁴ Zob. część II.

że sytuacja jest podobna. Stosunek państwa polskiego i społeczeństwa od początku wybuchu wojny charakteryzuje imperatyw humanitarny (Bogucewicz 2022:123).

Miesiąc od rozpoczęcia inwazji liczba poszukujących w Polsce ochrony podwoiła się i na dzień 5 kwietnia 2022 r. wyniosła ok. 2,5 mln; w maju 2022 r. – przekroczyła 3 mln osób z czego szacuje się, że milion osób wróciło w tym czasie do własnego kraju⁶⁵. Po roku obowiązywania przepisów z ochrony czasowej korzystał prawie milionobywateli Ukrainy – głównie kobiet i dzieci⁶⁶.

Instytucjami ochrony międzynarodowej właściwymi dla tej grupy poszukujących pomocy jest pobyt w celach humanitarnych i ochrona czasowa, choć nie wyklucza to możliwości udzielania innego statusu będącego podstawą prawa do pobytu na terytorium RP. Osoby uciekające przed wojną na Ukrainie (tzw. uchodźcy z Ukrainy) nazywane są „uchodźcami wojennymi”. Do czasu przyjęcia specustawy regulującej warunki wjazdu i pobytu w Polsce przybywających z objętych wojną terenów i potrzebujących międzynarodowej ochrony (a więc do 12 marca) podstawową formą ochrony było zezwolenie wydawane w trybie art. 32 ustawy o cudzoziemcach.

Wobec tej grupy cudzoziemców po raz pierwszy zastosowano instytucję ochrony czasowej, która pojawiła się w polskim prawie w wyniku implementacji dyrektywy 2001/55/WE.

Dyrektywa ta w art. 2 definiuje pojęcie „tymczasowej ochrony”, która

oznacza szczególnego rodzaju procedurę, celem zapewnienia, w przypadku zagrożenia wystąpienia bądź rzeczywistego wystąpienia masowego napływu wysiedleńców z państw trzecich, którzy nie mogą powrócić do państwa pochodzenia, a których celem jest przyznanie natychmiastowej tymczasowej ochrony takim osobom, w szczególności, gdy uzasadnione jest przypuszczenie, że system udzielania azylu nie będzie w stanie udźwignąć ciężaru takiego napływu bez negatywnych skutków dla działania tego systemu, ze szkodą dla zainteresowanych i innych osób poszukujących ochrony.

Wobec kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym Rosji na Ukrainę, w ramach WESA w dniu 4 marca 2022 r. Rada (UE) na podstawie art. 5 dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. wydała decyzję wykonawczą 2022/382 stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej.

Decyzja ta stanowi podstawowy akt prawny udzielania ochrony czasowej w UE masowo napływającym z objętej inwazją Rosji Ukrainy. Zgodnie z prawem UE Rada Ministrów może natomiast rozszerzyć, ale nie ograniczyć określonej formy ochrony.

W dniu 12 marca 2022 r. z dniem uchwalenia weszła w życie (z mocą od dnia 24 lutego 2022 r.) ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁶⁷ (wspomniana wcześniej tzw. specustawa).

⁶⁵ Na podstawie danych MSWiA, porównaj dane EUROSTAT i UNHCR.

⁶⁶ Dane Urzędu do Spraw Cudzoziemców, www.gov.pl, (data dostępu: 24.02.2023).

⁶⁷ Dz.U. poz. 583.

Ustawa ta nie obejmuje wszystkich osób, które dotarły do Polski z terytorium Ukrainy, a wkrótce po uchwaleniu wymagała dalszych poprawek. Jak wyjaśnia Piotr Sadowski

polski normodawca słusznie skorzystał z możliwości rozszerzenia zakresu podmiotowego osób, którym udzielana jest ochrona czasowa, a polskie regulacje w tym zakresie są zgodne z prawem międzynarodowym, w tym z *softlaw* i celem KG. Można to jednak było (z punktu widzenia zakresu podmiotowego) uczynić w rozporządzeniu wydanym na podstawie u.u.o.c.o.t.RP. (Sadowski 2022:350-351)

Równoległe do prac legislacyjnych, organizacyjnych wewnątrz kraju, Polska podjęła szeroką akcję dyplomatyczną w celu wzmocnienia i koordynacji wszechstronnej pomocy dla Ukrainy oraz wzmocnienia sankcji wobec Rosji m.in. w sektorze energetycznym w ramach solidarnej odpowiedzi Europy na niczym nieuzasadnioną agresję militarną Rosji na Ukrainę.

Mechanizm ochrony czasowej uruchomiony decyzją wykonawczą Rady UE w marcu 2022 r. początkowo na rok, został ponownie przedłużony na kolejny rok do 4 marca 2025 r. w wyniku czego przesunięto również termin obowiązywania wydanych dotychczas zaświadczeń o objęciu ochroną czasową. Wyznaczana data jest końcowym okresem, w którym państwa członkowskie Unii Europejskiej zapewniają czasową ochronę obywatelom Ukrainy. Na podstawie przepisów szczególnych tej grupie cudzoziemców przyznano szeroki katalog praw zrównujących w zakresie praw socjalnych z sytuacją obywateli polskich.

Zakończenie

Podsumowując należy podkreślić, że obecny tzw. „kryzys migracyjny”, w odróżnieniu do sytuacji z przełomu lat 2015/2016, bezpośrednio dotyczy granic państwa polskiego. Szczególnie trudna jest sytuacja na granicy polsko-białoruskiej, którą należy traktować jako kryzys spreparowany, wynikający z celowych działań reżimu białoruskiego, za którym stoi Rosja. Wymierzony został w wartości europejskie w zamiarze ich zdeprecjonowania oraz destabilizacji sytuacji w Polsce i w Europie.

Sprawa imigracji i imigrantów wykorzystywana jest w celach politycznych – nierzadko dochodzi do dezinformacji (manipulacja informacją np. przed wyborami parlamentarnymi w 2015 r. i w 2023 r.). Upolitycznienie problemu migracji i migrantów (sekurytyzację migracji) uważa się za największe zagrożenie dla praw migrantów, zwłaszcza tych poszukujących ochrony międzynarodowej⁶⁸.

Traktując priorytetowo w kwestii migracji zagranicznych interes państwa należy uwzględnić, że sposób postępowania z cudzoziemcami przekłada się na polskie sprawy na forum międzynarodowym, wpływa na wizerunek państwa polskiego, co zostało szczególnie unaocznione w momencie odmowy przez Polskę udziału w relokacji.

Niewątpliwie status uchodźcy jest wciąż podstawową, lecz nie jedyną instytucją międzynarodowej ochrony cudzoziemców. Istniejące w polskim systemie prawa instytucje ochrony cudzoziemców są wynikiem obowiązywania prawa międzynarodowego oraz UE i każda z nich ma swoje przeznaczenie – zobowiązań tych nie jesteśmy w stanie zmienić ustawami. Wszelkie tego typu działania podważają praworządność będącą fundamentalną zasadą państwa demokratycznego.

Ponadto, w stosowanej w publicznym obrocie narracji trzeba uwzględniać różnice pomiędzy istniejącymi instytucjami ochrony cudzoziemców w Polsce. W szczególności gdy dotyczy to pojęć: azyl i status uchodźcy. Wypowiedzi medialne wymagają większej odpowiedzialności za właściwe ich użycie i omawianie w świetle bieżących wydarzeń.

Należy mieć na uwadze, iż problemy wywołujące masową migrację leżą w krajach pochodzenia (klęski żywiołowe, konflikty zbrojne, wysoki przyrost naturalny). Niepokojące są dane statystyczne dotyczące przyrostu naturalnego w najbardziej niebezpiecznych częściach świata. Według raportu *World Population Prospects 2022* (ONZ)⁶⁹ najwyższy wskaźnik urodzeń wykazują państwa Afryki.

Zjawisko masowego napływu migrantów do Europy narasta, dlatego z uwagi na zobowiązania międzynarodowe, nie może być traktowany wyłącznie w kategoriach prawnych jako problem realnie możliwy do rozwiązania przez pojedyncze państwo, szczególnie w przypadku Polski, a więc kraju o specyficznym położeniu geopolitycznym. Należące do kompetencji własnej państwa prawa można oceniać w obliczu istniejącego problemu za zbyt ograniczone. Niemożliwe jest także rozpatrywanie spraw dotyczących migracji i migrantów w oderwaniu od kwestii szeroko rozumianego bezpieczeństwa (w tym demograficznego, gospodarczego, socjalnego).

Doceniając znaczenie obrony polskich granic przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, Wojska, Policji, problemem wciąż pozostaje właściwe postępowanie z cudzoziemcami usiłującymi przedostać się na terytorium Polski, nie zaś kwestia muru na granicy. W różnych częściach świata mury/instalacje na granicy istnieją i coraz częściej są budowane (mur na granicy: USA z Meksykiem, Indii na granicy z Bangladeszem, Hiszpanii na granicy zamorskiej z Marokiem, i inne)⁷⁰. Ocena działań podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa w postaci stawiania muru czy zapory na granicy, szczególnie w warunkach tzw. „wojny hybrydowej” nie powinna być jednostronna, zwłaszcza w sytuacji gdy migranci stają się *de facto* jej narzędziem. W tym stanie rzeczy, w obliczu konstytucyjnego obowiązku oraz istniejących zobowiązań państwa polskiego z racji swego członkowskiego w NATO i UE wzmacnianie ochrony granicy i terytorium państwa jest uzasadnione i niezbędne.

Wszelkie decyzje, działania podejmowane na rzecz ochrony bezpieczeństwa państwa oraz praw człowieka wymagają wyjątkowej staranności przy doborze i stosowaniu

⁶⁹ World Population Prospects 2022: Summary of Results <https://www.un.org/development/desa/pd/content/World-Population-Prospects-2022>, (data dostępu: 12.12.2023).

⁷⁰ Z najnowszych opracowań; zob. D. Frye, *Mury. Historia cywilizacji*, Wydawnictwo ab, Warszawa MMXXI.

środków ochrony z poszanowaniem reguł określonych szczególnie w art. 1, 2, 5, 8, 9, 30, 31 ust. 3 Konstytucji RP, co jest z natury zadaniem trudnym, wielowymiarowym, zwłaszcza w obliczu potencjalnych zagrożeń.

Bibliografia

Publikacje

- Białoćcerkiewicz J. (2003), *Nowe polskie prawo o cudzoziemcach*, Toruń: Dom Organizatora.
- Chlebny J. (redaktor) (2020), *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa: C.H.Beck.
- Chrostowska-Malak K. (2022a), *Bezpieczeństwo i współpraca w polskiej polityce migracyjnej. Aspekty polityczne i prawne*, „Przegląd Zachodni” nr 2/2022.
- Chrostowska-Malak K. (2022b), *Kryzys na granicy polsko-białoruskiej w kontekście bezpieczeństwa oraz polityki migracyjnej państwa polskiego. Aspekty prawne*, w: *Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej. Perspektywa narodowa i międzynarodowa*, redakcja naukowa Wiesław Śmiałek, Łukasz Kuminek, Olivier Balogh, Poznań: FNCEWydawnictwo Naukowe.
- Caballero Vélez, D.; Krapivnitskaya, E. (2020) „Proces sekurytyzacji polityki migracyjnej UE. Od wymiaru wewnętrznego do międzynarodowego”, *Studia z Polityki Publicznej*, 7(4(28)), s. 105–122. doi: 10.33119/KSzPP/2020.4.6.
- Frye D., (MMXXI) *Mury. Historia cywilizacji*, przełożyła H. Pustuła-Lewicka, Warszawa: Grupa Wydawnicza Foksal Sp. z o.o.
- Góralczyk W., Sawicki S., (2003), *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, wydanie 9, Warszawa: LexisNexis.
- Jagielski J., (1997) *Status prawny cudzoziemca w Polsce (problematyka administracyjnoprawna)*, Warszawa.
- Jagielski J., Pudzianowska D., (2019), Administracyjnoprawna sytuacja osób fizycznych, w: *Prawo administracyjne*, redakcja naukowa J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Janik K. (2023), *Imigracja a bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Nowa Polityka Wschodnia”, 2023, nr 1.
- Lewicki M., (2020), *Prawo osobowe. Cudzoziemcy*, w: *Prawo administracyjne materialne*, redakcja naukowa Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, wydanie 3, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Liszkowska D. (2023), *Procesy sekurytyzacji i desekurytyzacji migracji w Polsce w kontekście migracji z Ukrainy po wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, t.76, nr 2.
- Łodziński S., M. Szonert M. (2017), „Niepolityczna polityka”? Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989–2016, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny”, Nr 2/2017.
- Łodziński S., Szonert M. (2023). *Polityka migracyjna „bez polityki”*. *Antynomie tworzenia polityki migracyjnej w Polsce w okresie 2016–2022*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny”, 3(189): 123–146. doi: 10.4467/25444972SM
- Mikołajczyk B. (2022), *Pacta sunt servanda pod presją migracyjną. Uwagi na temat kryzysu na polsko-białoruskiej granicy*, w: Kozłowski Artur (red.): *Rządy prawa jako wartość uniwersalna*. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza, Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, DOI:10.34616/145176
- Symonides J. (2009), *Państwo w procesie globalizacji*, w: *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, red. nauk. M. Sulek, J. Symonides, Warszawa: Wydawnictwo UW.

- Sadowski P. (2019), *Wspólny Europejski System Azylowy – historia, stan obecny i perspektywy rozwoju*, Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Sadowski P. (2022), *Czy zakres podmiotowy prawa polskiego jest zgodny z decyzją wykonawczą Rady (UE) 2022/382 w sprawie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy?*, „*Studia Iuridica*” tom 94, 2022, s. 350–351. DOI: <https://doi.org/10.31338/2544-3135.si.2022-94>.
- Tuleja P. (2020), *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „*Palestra*” nr 9, s. 6–7.
- Yuval Noah Harari (2018), *21 lekcji na XXI wiek*, przełożył Michał Romanek, Wydawnictwo Literackie.

Źródła internetowe (artykuły, raporty, strony www)

- Bogucewicz M. (2022), Kryzysy migracyjne w Polsce: od sekurytyzacji migracji do imperatywu humanitarnego, w: *Mniejszości, emigranci i uchodźcy „stare” i „nowe” wyzwania*, redakcja naukowa Anita Adamczyk Andrzej Sakson Cezary Trosiak, Poznań. <https://bibliografia.bg.szczecin.pl/Works/Details/33275> (data dostępu: 24.04.2024).
- (CBOS 2015), Stosunek Polaków do uchodźców po atakach terrorystycznych w Paryżu. Komunikat z badań nr 172/2015, Warszawa.
- (CBOS 2016), Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców. Komunikat z badań nr 98/2016, Warszawa.
- Rada przyjmuje unijny pakt o migracji i azylu, Komunikat prasowy, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum> (data dostępu: 15.09.2024)
- Górski M., (2022) *Czy deportacja na Białoruś jest legalna, czyli czy Białoruś może być uznana za bezpieczne państwo trzecie?*, w: *Poza prawem. Prawna ocena działań państwa polskiego w reakcji na kryzys humanitarny na granicy polsko-białoruskiej*, pod redakcją W. Klauza, (s.16–17), Warszawa: INP PAN, <https://doi.org/10.5281/zenodo.5838491> (data dostępu 15.09. 2024).
- (KPRM 2024a), Premier Donald Tusk: ochronimy Polskę przed mechanizmem relokacji, www.gov.pl, (data dostępu: 28.04.2024).
- (KPRM 2024b), „Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo”. Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna polski na lata 2025–2030, Załącznik do uchwały nr 120 Rady Ministrów z dnia 15 października 2024 r., <https://www.gov.pl/web/premier/odzyskac-kontrolę-zapewnic-bezpieczenstwo---strategia-migracyjna-na-lata-2025---2030> (data dostępu: 21.10.2024).
- Mikołajczyk B. (2018), *Mechanizm dubliński na rozdrożu – uwagi w związku z pracami nad rozporządzeniem Dublin IV*, Opublikowano: EPS 2018/3/4-10 [online] <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/artykuly/mechanizm-dublinski-na-rozdrozu-uwagi-w-zwiazku-z-pracami-nad-151332136> (data dostępu: 10.05.2022).
- Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego w związku z sytuacją na granicy polsko-białoruskiej, 2 listopada 2021 r. <https://publicystyka.ngo.pl/stanowisko-zespołu-ekspertow-prawnych-fundacji-im-stefana-batorego-w-zwiazku-z-sytuacją-na-granicy> (data dostępu: 30.05.2022).
- The New York Times, By Jeffrey Gettleman and Monika Pronczuk, *Two Refugees, Both on Poland’s Border. But Worlds Apart*, March 14, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/03/14/world/europe/ukraine-refugees-poland-belarus.html>, (data dostępu: 20.03.2022).
- Światowy Pakt w sprawie Migracji (ang. *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*) – umowa dotycząca migracji ludności przygotowana w ramach ONZ 11 lipca 2018 r. Pakt

- podpisano 19 grudnia 2018, <https://www.gov.pl/web/mswia/polska-nie-wyrazila-poparcia-dla-globalnego-paktu-ws-uchodzcow>, (data dostępu: 10.12.2021).
- Komisarz Rady Europy o sytuacji na granicy: „Nie zwalnia to Polski z jej zobowiązań”, <https://www.wprost.pl/kryzys-na-granicy/10548221/komisarz-rady-europy-ocenila-sytuacje-na-granicy-polsko-bialoruskiej.html>, (data dostępu: 24.05.2022).
- (PKW 2023), Wyniki głosowania w Referendum ogólnokrajowym 2023 r. Referendum nie jest wiążące (nie wzięła w nim udziału więcej niż połowa uprawnionych do głosowania), <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/wyniki/pl> (data dostępu: 30.03.2024)
- Poland-Belarusborder: MEPsalarmed by humanitarian and politicalcrisis, Press Releases10.11.21r., <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20211110IPR17001/poland-belarusborder-meps-alarmed-by-humanitarian-and-political-crisis>, (data dostępu:15.11.2021).
- Wizytacja Komisarz Praw Człowieka Rady Europy i przedstawicieli RPO na granicy polsko-białoruskiej, <https://bip.brpo.gov.pl/index.php/pl/content/wizytacja-komisarz-praw-czlowieka-rady-europy-i-przedstawicieli-rpo-na-granicy>, (data dostępu: 25.11.2021).
- Radio Canada – https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1871730/belarus-pologne-immigration-crise-migratoire-usulmans?fbclid=IwAR2GOkB7zjUQwckQhEgs938_a0Ktcc9YLNuUAj5L8bX_Mdk7W5mE5Gmfxk, (data dostępu: 20.03.2022).
- Pakt o migracji i azylu: jest porozumienie!*, Komisja Europejska przedstawicielstwo w Polsce, 21 grudnia 2023 r., https://poland.representation.ec.europa.eu/news/pakt-o-migracji-i-azylu-jest-porozumienie-2023-12-21_pl(data dostępu: 26.12. 2023).
- W. Ferfecki, „Straż Graniczna pomoże uchodźcom”, „Rzeczpospolita” z 2 lutego 2024 r. <https://www.rp.pl/polityka/art39776651-straz-graniczna-pomoze-uchodzcom>, (data dostępu: 2.02.2024).
- <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wsa-cudzoziemcy-pushbacki-przepisy-sprzeczne-z-prawem>, (data dostępu:30.05.2022).
- <https://www.gov.pl/web/udsc/ochrona-miedzynarodowa-w-2022-r--ponad-dwukrotny-wzrost-rozpatrzonej-wnioskow> (data dostępu: 15.09.2023).
- <https://www.gov.pl/web/udsc/postepowania-dotyczace-ochrony-miedzynarodowej-w-2023-r>, (data dostępu: 23.01.2024).
- <https://www.gov.pl/web/mswia/harmonogram-prac-nad-stworzeniem-kompleksowej-odpowiedzialnej-i-bezpiecznej-strategii-migracyjnej-polski-na-lata-2025-2030> (data dostępu: 2.02.2024).

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn.zm.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (przyjęta i proklamowana rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.)
- Konwencja genewska *dotycząca statusu uchodźców* sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz.U. z 1991 r., nr 119, poz. 515.
- Protokół nowojorski *dotyczący statusu uchodźców* sporządzony dnia 31 stycznia 1967 r. w Nowym Jorku Dz.U. z 1991 r. poz. 517.
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3,5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 z późn.zm.

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz.UE C 202 z 7 czerwca 2016 r.)
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej podpisana w Nicei dnia 7 grudnia 2000 roku, (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.
- Umowa między Unią Europejską a Republiką Białorusi o ułatwieniach wizowych i readmisji podpisana 8 stycznia 2020 r., Dz.U.UE.L.2020.181.3.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. *w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca*, OJ L 180, 29.6.2013.
- Rozporządzenie 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.
- Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. *w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami*, OJ L 212, 7.8.2001.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. *w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (tzw. dyrektywa proceduralna)*, OJ L 180, 29.6.2013.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. *w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (tzw. dyrektywa recepcyjna)* OJ L 180, 29.6.2013, p. 60–95).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/EU z dnia 13 grudnia 2011 r. *w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony*, Dz. Urz. UE L 337/9 z 20.12.2011 r.
- Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. *stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony*, OJ L 71, 4.3.2022, p. 1–6.
- Ustawa z dnia 18 czerwca 1960 r. *kodeks postępowania administracyjnego*, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572.
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o ochronie granicy państwowej*, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 388.
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*, t.j. z 2024 r., poz. 915, 1089, 1222, 1248.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *kodeks karny*, t.j. Dz. U. 2024 r., poz. 17, 1228.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. *o cudzoziemcach*, Dz.U. z 1997 r. Nr 114, poz. 739 (akt nieobowiązujący).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, t.j. z 2023 r., poz. 1504 z późn.zm.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 769,1222.
- Ustawa z dnia 14 października 2021 r. *o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. z 2021 r., poz. 1918.

- Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o *budowie zabezpieczenia granicy państwowej*, Dz.U. z 2021 r., poz. 1992.
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o *pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 167, 232, 834, 854, 858, 1089, 1222.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w *sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych*, Dz.U. z 2020 r., poz. 435.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 sierpnia 2021 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych*, Dz. U. z 2021 r., poz. 1536.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w *sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego*, Dz. U. z 2021 r., poz. 1612.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w *sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego*, Dz.U. z 2021 r., poz. 1613 (uznane za niezgodne z Konstytucją RP przez SN).
- Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 30 listopada 2021 r. w *sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi*, Dz.U. z 2021 r., poz. 2193.
- Rozporządzenie z dnia 12 czerwca 2024 r. w *sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi*, Dz.U. z 2024 r., poz. 861.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r. w *sprawie polityki imigracyjnej Polski*, M.P. 2016, poz. 270.
- Uchwała z dnia 15 czerwca 2023 r. w *sprawie propozycji wprowadzenia unijnego mechanizmu relokacji nielegalnych migrantów*, M.P. 2023, poz. 597.
- Uchwała Rady Ministrów przyjętej 19 września 2023 r. w sprawie kryzysu migracyjnego na włoskiej Lampedusie i propozycji dotyczących polityki migracyjnej zgłaszanych przez instytucje UE wobec masowego napływu nielegalnych migrantów, przedłożoną przez ministra do spraw Unii Europejskiej, <https://www.gov.pl/web/premier/uchwala-w-sprawie-kryzysu-migracyjnego-na-wloskiej-lampedusie-i-propozycji-dotyczacych-polityki-migracyjnej-zglaszanych-przez-instytucje-ue-wobec-masowego-naplywu-nielegalnych-migrantow>, (data dostępu: 12.11.2023).
- Postanowienie z dnia 28 marca 2022 r. Sądu Rejonowego w Bielsku Podlaskim VII Zamiejskowy Wydział w Hajnówce, sygn. Akt. VII Kp 203/21.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 27 października 2022 r. (sygn. akt. II SA/Bk. 558/22).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 18 stycznia 2024 r. (sygnatura akt II SA/Bk 664/23).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2008 r. (K44/07).
- Wyrok ETPC z 23 lipca 2020 r. w sprawie M.K. i inni (sygnatura nr 40503/17, 42902/17 i 43643/17).
- Wyrok ETPC z 8 lipca 2021 r. w sprawie D.A. i inni (sygnatura nr 51246/17).
- Wyrok ETPC z dnia 3 marca 2022 r. (sygnatura nr 14743/17)
- Wyrok ETPC z dnia 4 kwietnia 2024 r. w połączonych sprawach *Sherov i Inni przeciwko Polsce* (sygnatura nr 54029/17 i inne).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2022 r. (sygn.akt I KK 171/21) – zakaz pobytu w strefie stanu wyjątkowego a Konstytucja RP.<https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/OrzeczeniaHTML/i%20kk%20171-21.docx.html>

Wyrok TSUE z 2 kwietnia 2020 r. Komisja/Polska, Węgry i Republika Czeska (Tymczasowy mechanizm relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej) (C-715/17, C-718/17 i C-719/17)

Zarządzenie ETPC w dniu 25 sierpnia 2021 r. wydał zarządzenie tymczasowe w sprawie Amiri i inni przeciwko Polsce (skarga nr 42120/21).

Inne źródła:

Zasady i tryb udzielania statusu uchodźcy, Podręcznik, Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, Genewa, styczeń 1992.

(BKBN 2013) *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej zatwierdzona na wniosek Prezesa Rady Ministrów przez Prezydenta RP w dniu 12 maja 2020 r.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu, COM/2020/609 final, Bruksela dnia 23.09.2020 r.

(RRL 2022) *Konsekwencje zmian demograficznych*, redakcja naukowa K. Markowski, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2022, chrome-extension://efaidnbmninnbpcjpcglclefindmkaj/https://kd.stat.gov.pl/images/publikacje/01_kd_konsekwencje_zmian_demograficznych_internet.pdf (data dostępu: 18.07.2024).

World Population Prospects 2022: Summary of Results <https://www.un.org/development/desa/pd/content/World-Population-Prospects-2022>, (data dostępu: 12.12.2023).

Zgromadzenie Ogólne ONZ, Działania w celu zapewnienia praw człowieka wszystkich pracowników migrujących, 3449, 2433, Posiedzenie plenarne, 9 grudnia 1975 roku.

Annual Report on Migration and Asylum 2023 – Statistical Report, Co-produced by Eurostat and the European Migration Network, July 2024.