

Uwagi UNHCR do projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (UD265)

I. Wprowadzenie

1. Przedstawicielstwo Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) w Polsce pragnie przedstawić niniejsze uwagi dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (dalej – "Projekt ustawy").
2. UNHCR jest bezpośrednio zainteresowany projektami aktów prawnych w przedmiocie azylu jako agencja, której Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych powierzyło mandat do zapewnienia międzynarodowej ochrony uchodźcom i, wraz z rządami, do poszukiwania trwałych rozwiązań problemów uchodźców.¹ Paragraf 8 statutu UNHCR zobowiązuje organizację do nadzorowania międzynarodowych konwencji o ochronie uchodźców² podczas gdy Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r.³ i protokół z 1967 r. dotyczący statusu uchodźców (zwane dalej łącznie "konwencją z 1951 r.") zobowiązują Państwa do współpracy z UNHCR przy wykonywaniu jego mandatu, w szczególności w celu ułatwienia realizacji jego obowiązku sprawowania nadzoru nad stosowaniem postanowień Konwencji z 1951 r. oraz Protokołu z 1967 r. (art. 35 konwencji z 1951 r. i art. II protokołu z 1967 r.).⁴
3. Odpowiedzialność nadzorcza UNHCR jest wykonywana częściowo poprzez wydawanie wytycznych interpretacyjnych dotyczących znaczenia postanowień i terminów zawartych w międzynarodowych instrumentach prawnych dotyczących uchodźców, w szczególności w konwencji z 1951 r. Takie wytyczne są zawarte w Podręczniku UNHCR dotyczącym procedur i kryteriów określania statusu uchodźcy oraz w późniejszych wytycznych dotyczących ochrony międzynarodowej ("Podręcznik

¹ UN General Assembly, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 14 December 1950, A/RES/428(V), available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html> ("the Statute").

² Ibid, para. 8(a). According to para. 8(a) of the Statute, UNHCR is competent to supervise international conventions for the protection of refugees. The wording is open and flexible and does not restrict the scope of applicability of the UNHCR's supervisory function to one or other specific international refugee convention. UNHCR is therefore competent qua its Statute to supervise all conventions relevant to refugee protection, UNHCR's supervisory responsibility, October 2002, available at: <http://www.refworld.org/docid/4fe405ef2.html>, pp. 7–8.

³ UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations Treaty Series, No. 2545, vol. 189, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>. According to Article 35 (1) of the 1951 Convention, UNHCR has the "duty of supervising the application of the provisions of the Convention".

⁴ UNHCR's supervisory responsibility has also been reflected in EU law, including by way of general reference to the 1951 Convention in Article 78 (1) of the Treaty on the Functioning of the EU.

UNHCR").⁵ UNHCR wypełnia również swoje obowiązki nadzorcze, przedstawiając uwagi do projektów ustawodawczych i politycznych wpływających na ochronę i trwałe rozwiązania osób będących przedmiotem zainteresowania UNHCR.

II. Uwagi ogólne

4. UNHCR przyznaje, że nagły wzrost liczby osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, przybywających ostatnio na granice Polski stanowi wyzwanie dla istniejącego systemu recepcyjnego i azylowego. Zdaniem UNHCR wyzwania te można przezwyciężyć poprzez wdrożenie przyspieszonych lub uproszczonych procedur,⁶ które zapewniają gwarancje proceduralne i są zgodne z prawem międzynarodowym i unijnym, w tym z ochroną przed wydaleniem (*refoulement*).
5. UNHCR ubolewa, że prezentowane zmiany prawne znacząco ograniczają możliwość ubiegania się o ochronę międzynarodową przez osoby zatrzymane w strefie przygranicznej, tworząc *de facto* dwie kategorie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i karząc tych, którzy nielegalnie przekroczyli granicę. UNHCR podkreśla, że prawo do ubiegania się o ochronę międzynarodową i korzystania z niej nie zależy od legalności przybycia osoby ubiegającej się o ochronę do danego kraju, ponieważ te osoby są często zmuszane do przybycia na terytorium lub wjazdu na nie bez uzyskania uprzedniej zgody.
6. Projekt zmian wprowadza możliwość arbitralnego odrzucenia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej przez organ azylowy bez zbadania indywidualnych okoliczności, konsekwencji wydalenia lub dostępności skutecznej ochrony w innym miejscu. UNHCR jest głęboko zaniepokojony faktem, że przepis ten podważa prawo do ubiegania się o ochronę międzynarodową przewidziane w konwencji z 1951 r. i dorobku prawnym UE w dziedzinie azylu.
7. U podstaw tego projektu ustawy leży długoterminowe pozbawienie dostępu do terytorium i procedur azylowych osób usiłujących nielegalnie przekroczyć granicę, w tym wprowadzenie przyspieszonych nakazów powrotu i zakazów wjazdu na okres do trzech lat. UNHCR pragnie powtórzyć, że *non-refoulement*, podstawowa zasada międzynarodowej ochrony uchodźców, ma kluczowe znaczenie dla prawa do azylu. Chociaż zasada *non-refoulement* nie pociąga za sobą prawa do uzyskania ochrony w preferowanym państwie, w celu wypełnienia swoich zobowiązań wynikających z

⁵ UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, April 2019, HCR/1P/4/ENG/REV. 4, available at: <https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html>.

⁶ UNHCR, *UNHCR Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union*, 25 July 2018, <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.htm>

Konwencji z 1951 r. państwa są zobowiązane do przyznania osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową dostępu do ich terytorium oraz sprawiedliwych i skutecznych procedur, przed podjęciem działań w celu ich wydalenia.⁷

III. Uwagi szczegółowe

Prawo do ubiegania się o azyl nie dyskryminuje ze względu na sposób przybycia

8. Proponowany art. 33 ust. 1a ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (dalej – ustawa o udzielaniu ochrony) stanowi, że Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców może pozostawić bez rozpoznania wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, który został złożony przez cudzoziemca zatrzymanego niezwłocznie po przekroczeniu granicy wbrew przepisom prawa, chyba że cudzoziemiec: i) przybył bezpośrednio z terytorium, na którym jego życie lub wolność były zagrożone prześladowaniem, ii) przedstawił wiarygodne przyczyny nielegalnego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz iii) złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej niezwłocznie po przekroczeniu granicy.
9. UNHCR przypomina, że prawo do ubiegania się o ochronę międzynarodową i korzystania z niej jest podstawowym prawem człowieka na mocy art. 14 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁸ i jest wspierane przez ramy prawne Konwencji z 1951 r., której Polska jest Państwem-Stroną. Prawo do azylu jest również przewidziane w art. 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁹. UNHCR uznaje, że państwa mają uzasadnione prawo do kontrolowania swoich granic w sposób zgodny z ich zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego, w tym z zasadą *non-refoulement* i poszanowaniem prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową oraz korzystania z niej. Jest to dodatkowo poparte orzecznictwem międzynarodowym i europejskim.¹⁰

⁷ UNHCR, *UNHCR Observations on the New Plan for Immigration policy statement of the Government of the United Kingdom*, May 2021, [60950ed64.pdf](https://www.unhcr.org/refworld/docid/60950ed64.pdf) ([unhcr.org](https://www.unhcr.org))

⁸ UNGA, Universal Declaration of Human Rights, ('UDHR') 10 December 1948, 217 A (III), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>.

⁹ European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, 26 October 2012, 2012/C 326/02, Art. 18, which provides that '[t]he right to asylum shall be guaranteed with due respect for the rules of the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html>.

¹⁰ European Court of Human Rights, Grand Chamber judgment *N.D. and N.T. v. Spain*, 13 February 2020, available at: <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6638738-8816756>, paras. 168-171. See also UNHCR, Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the cases of *N.D. and N.T. v. Spain* (Appl. Nos 8675/15 and 8697/15) before the European Court of Human Rights, 15 November 2015, 8675/15 and 8697/15, available at: <https://www.refworld.org/docid/59d3a81f4.html>

10. Artykuł 31 Konwencji z 1951 r. wskazuje, że korzystając z prawa do ubiegania się o azyl, uchodźcy są często zmuszani do przybycia, wjazdu lub pobytu na terytorium bez wymaganych zezwoleń lub z dokumentacją, która jest niewystarczająca, fałszywa lub uzyskana w sposób niezgodny z prawem.¹¹ Podróżowanie bez spełnienia odpowiednich wymogów dotyczących podróży i procedur migracyjnych, w tym na przykład wymogów wizowych lub procedur rejestracyjnych dotyczących legalnego wyjazdu z jednego kraju i wjazdu do innego, jest często nieuniknioną rzeczywistością dla uchodźców, którzy pragną powołać się na ochronę międzynarodową przyznaną im na mocy Konwencji z 1951 r.¹²

Projekt ustawy opiera się na błędnym zastosowaniu art. 31 Konwencji genewskiej

11. Artykuł 31 ust. 1 Konwencji genewskiej z 1951 r. zakazuje nakładania kar za nielegalny wjazd lub pobyt na uchodźców przebywających bezpośrednio z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo i którzy zgłoszą się bezzwłocznie do władz i przedstawią wiarygodne przyczyny swojego nielegalnego wjazdu lub pobytu. Kary te nigdy nie powinny być interpretowane w sposób, który pociąga za sobą pozbawienie prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową i korzystania z niej lub ochrony przed wydaleniem, jak przewidziano w Konwencji z 1951 r.

12. Wymogi dla uzyskania ochrony z artykułu 31 (1) przez osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową i uchodźców, powinny być interpretowane rozważnie. W opinii UNHCR termin "bezpośrednio" powinien być interpretowany szeroko, niekoniecznie w sensie dosłownym – geograficznym lub czasowym. Uchodźcy nie muszą przybyć do

^{11 11} EXCOM Conclusion No. 58 (XL) 1989, para. (a). UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, *Comité spécial pour les réfugiés et les apatrides, Deuxième session, Project de rapport du Comité spécial de l'apatridie et des problèmes connexes, Lake Success, New York, 16 janvier au février 1950*, 15 February 1950, E/AC.32/L.38, comment to paragraph 1 of then-draft Article 26, <http://www.refworld.org/docid/3ae68c264.html>: 'Le réfugié dont le départ du pays d'origine est généralement une évasion, est rarement en état de se conformer aux conditions requises pour pénétrer régulièrement (possession d'un passeport national et d'un visa national) dans le pays de refuge. Il serait conforme à la notion d'asile de ne pas imposer de sanctions pénales au réfugié qui, fuyant les persécutions, traverse clandestinement la frontière, mais se présente aussitôt que possible aux autorités du pays d'asile, et est reconnu comme réfugié de bonne foi'. R v. Asfaw, [2008] UKHL 31, United Kingdom: House of Lords (Judicial Committee), 21 May 2008, para. 9, http://www.refworld.org/cases_GBR_HL_4835401f2.html. Mahamad Arwah Abdi and Another v Minister of Home Affairs and others, Case No: 734/2010, South Africa: Supreme Court of Appeal, 15 February 2011, para. 22, http://www.refworld.org/cases_SASCA_50239bb62.html.

^{12 12} UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, *Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems, Status of Refugees and Stateless Persons - Memorandum by the Secretary-General*, 3 January 1950, E/AC.32/2, comment to paragraph 2 of then-draft Article 24, <http://www.refworld.org/docid/3ae68c280.html>, stating: "[a] refugee whose departure from his country of origin is usually a flight, is rarely in a position to comply with the requirements for legal entry (possession of national passport and visa) into the country of refuge. It would be in keeping with the notion of asylum to exempt from penalties a refugee, escaping from persecution, who after crossing the frontier clandestinely, presents himself as soon as possible to the authorities of the country of asylum." UNHCR, *Beyond Proof: Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, May 2013, p. 213, <https://www.refworld.org/docid/519b1fb54.html>.

kraju przyjmującego bez przekroczenia granicy, zatrzymania się lub pozostania w innych krajach, po opuszczeniu kraju, w którym ich życie lub wolność były zagrożone.¹³

13. Termin "bezzwłocznie" nie może być interpretowany jako ścisły wymóg czasowy. Zastosowanie określenia "bezzwłocznie" jest związane z kwestią faktyczną i jest stopniowalne, w zależności od okoliczności sprawy, w tym czasu i sposobu przybycia, dostępności informacji w języku zrozumiałym dla uchodźcy oraz zrozumienia przez niego, gdzie i do jakiego organu powinien się zgłosić. Uchodźcy mogą najpierw uzyskać, nawet bez zezwolenia, możliwość wjazd do państwa, zanim zgłoszą się do odpowiednich władz kraju w celu ubiegania się o ochronę międzynarodową.
14. Podobnie termin "wiarygodna przyczyna" odnosi się do sytuacji, gdy osoba obchodzi wymogi kontroli granicznej i fizyczne bariery na granicach z obawy przed odrzuceniem jego/jej wniosku lub odepchnięciem od granicy, nie jest w stanie fizycznie dotrzeć do ustalonego punktu kontroli granicznej; brakuje jej informacji lub wiedzy na temat odpowiednich procedur ubiegania się o azyl przy wjeździe; działa na polecenie strony trzeciej, takiej jak przemytnik lub handlarz; lub jest w złym stanie psychicznym.¹⁴
15. W związku z powyższym UNHCR uważa, że rozwiązania prawne zaproponowane w Projekcie ustawy nie są zgodna z prawem do ubiegania się o ochronę międzynarodową w Polsce, w tym na jej granicach, i naraża osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową na ryzyko wydalenia, sprzeczne z międzynarodowym prawem uchodźczym, prawami człowieka i prawem UE. UNHCR zaleca, aby Polska usprawniła procedurę azylową na obszarach przygranicznych, poprzez: a) przeznaczenie odpowiednich zasobów na jakość procesu decyzyjnego w pierwszej instancji w celu zapewnienia sprawiedliwszych i bardziej skutecznych procedur; b) usprawnienie przyjęcia wniosków w celu kierowania wniosków do procedur uproszczonych lub przyspieszonych, w zależności od profilu i pochodzenia osób; c) usprawnienie procedur

¹³ ¹³ *R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi*, [1999] EWHC Admin 765; [2001] Q.B. 667, United Kingdom: High Court (England and Wales), 29 July 1999, para. 18, https://www.refworld.org/cases/GBR_HC_QB_3ae6b6b41c.html. *R v. Asfaw*, [2008] UKHL 31, United Kingdom: House of Lords (Judicial Committee), 21 May 2008, para. 15, https://www.refworld.org/cases/GBR_HL_4835401f2.html. *Decision KKO:2013:21*, Finland: Supreme Court, 5 April 2013, https://www.refworld.org/cases/FIN_SC_557ac4ce4.html. Summary Conclusions 2003, note 11 above, para. 10(b). See also, *Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002)*, February 2003, para. 11, <http://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>, and Goodwin-Gill Article 31, note 16 above, pp. 192 and 217–218, referring, inter alia, to the drafting history of the 1951 Convention, where it was mentioned that transits or stays in intermediary countries may be necessary, see remarks of the UN High Commissioner for Refugees, Van Heuven Goedhart, UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Fourteenth Meeting, 22 November 1951*, A/CONF.2/SR.14, <https://www.refworld.org/docid/3ae68cdb0.html>.

¹⁴ ¹⁴ G S Goodwin-Gill, *Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention, and Protection*, June 2003, p. 217, www.refworld.org/docid/470a33b10.html.

powrotowych osób, które nie deklarują chęci ubiegania się o ochronę międzynarodową, lub nie zostały uznane za takie osoby.

Państwa są zobowiązane do udzielania osobom ubiegającym się o azyl dostępu do ich terytorium i procedur

16. Zgodnie z proponowaną nowelizacją wprowadzoną przez art. 303 ustawy o cudzoziemcach, osoby zatrzymane przekraczające granicę nielegalnie będą pozbawione prawa do wjazdu na terytorium Polski i wydane wobec nich zostanie zarządzenie o przekroczeniu granicy wbrew przepisom prawa wraz z zakazem wjazdu od 6 miesięcy do 3 lat. Od tego zarządzenia cudzoziemiec będzie mógł się odwołać, jednak ma ono skutek natychmiastowy.
17. Chociaż zasada *non-refoulement* nie pociąga za sobą prawa do uzyskania azylu w preferowanym państwie, w celu wypełnienia swoich zobowiązań wynikających z Konwencji z 1951 r. państwa są zobowiązane do przyznania osobom ubiegającym się o azyl dostępu do ich terytorium oraz sprawiedliwych i skutecznych procedur, przed podjęciem działań w celu ich wydalenia.¹⁵
18. W opinii UNHCR cel, intencja i znaczenie art. 33 ust. 1 Konwencji z 1951 r. są jednoznaczne i ustanawiają zobowiązanie, że Państwo Strona konwencji nie wydali lub nie zawróci w żaden sposób uchodźcy lub osoby ubiegającej się o ochronę do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo, w którym byłby on zagrożony prześladowaniem lub inną poważną krzywdą, co ma zastosowanie wszędzie tam, gdzie państwo sprawuje jurysdykcję, w tym na granicy, na pełnym morzu lub na terytorium innego państwa.¹⁶
19. UNHCR stoi na stanowisku, że państwo, w którym złożono wniosek o ochronę na jego granicach, jest zobowiązane do zapewnienia i przyjęcia osoby przynajmniej tymczasowo w celu rozpatrzenia wniosku. W przeciwnym razie prawo do ubiegania się o ochronę międzynarodową i zasada *non-refoulement* zostałyby pozbawione znaczenia. Podobnie Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku Wielkiej Izby N.D. i N.T. przeciwko Hiszpanii¹⁷ podkreślił, że "(...) skuteczność praw wynikających z Konwencji wymaga, aby (...) Państwa udostępniały rzeczywisty i skuteczny dostęp do

¹⁵ ¹⁴ G S Goodwin-Gill, *Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention, and Protection*, June 2003, p. 217, www.refworld.org/docid/470a33b10.html.

¹⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26 January 2007, available at: <https://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html>

¹⁷ European Court of Human Rights, Grand Chamber judgment N.D. and N.T. v. Spain, 13 February 2020, available at: <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6638738-8816756>, paras. 209.

środków legalnego wjazdu, w szczególności do procedur granicznych dla osób, które przybyły na granicę.¹⁸ Środki te powinny umożliwiać wszystkim osobom, które spotykają się z prześladowaniem, złożenie wniosku o udzielenie ochrony (...). W przypadku braku odpowiednich ustaleń wynikająca z tego możliwość odmowy przez państwa wjazdu na ich terytorium może uczynić nieskutecznymi wszystkie postanowienia Konwencji mające na celu ochronę osób, które są narażone na rzeczywiste ryzyko prześladowań.

20. Należy podkreślić, że Rozporządzenie (UE) 2016/399, o którym wspomina projekt ustawy, stosuje się do każdej osoby przekraczającej granicę wewnętrzną lub zewnętrzną państw członkowskich, *"bez uszczerbku dla praw uchodźców i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, w szczególności w odniesieniu do zasady non-refoulement."* Ponadto rozporządzenie wyraźnie zobowiązuje państwa członkowskie do *"przestrzegania w pełni Konwencji genewskiej, zobowiązań związanych z dostępem do ochrony międzynarodowej, w szczególności zasady non-refoulement, oraz praw podstawowych"*.

21. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził w swoim orzecznictwie, że decyzja zobowiązująca cudzoziemca do powrotu powinna zostać wydana w ramach sprawiedliwej i przejrzystej procedury. *W szczególności na podstawie art. 5 tej dyrektywy, jeżeli właściwy organ krajowy zamierza wydać decyzję nakazującą powrót, ma on obowiązek z jednej strony przestrzegania zasady non-refoulement i należytego uwzględnienia dobra dziecka, życia rodzinnego oraz stanu zdrowia danego obywatela państwa trzeciego, a z drugiej strony – przesłuchania zainteresowanego na te okoliczności* [zob. podobnie wyrok z dnia 8 maja 2018 r., K.A. i in. (łączenie rodzin w Belgii), C-82/16, EU:C:2018:308, pkt 101–103].¹⁹

22. W związku z powyższym UNHCR zaleca, aby Polska zapewniała dostęp do terytorium i procedury azylowej każdej osobie, która ubiega się o ochronę międzynarodową na jej granicach, oraz aby decyzje zobowiązujące cudzoziemca do powrotu były podejmowane z poszanowaniem zasady *non-refoulement*.

Brak automatycznego skutku zawieszającego sprawia, że środek odwoławczy jest nieskuteczny

23. Projektowany przepis dotyczący natychmiastowego wykonania zarządzenia sprawia, że środek odwoławczy nie wywołuje skutku zawieszającego. Brak automatycznego

¹⁸ See also European Court of Human Rights, *Shazard v. Hungary*, Appl. no. 12625/17, 8 July 2021, para 62.

¹⁹ Discussed in detail in CJEU Case- C-808/18 - Commission v Hungary, para.250. available at: [CURIA - List of results \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/curia/).

skutku zawieszającego może utrudnić dostęp do skutecznych środków odwoławczych i prowadzić do naruszenia zasady *non-refoulement* z art. 33 konwencji genewskiej z 1951 r., a także gwarancji wyrażonych w art. 4, 19 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 3 i 13 EKPC.²⁰

24. Ponadto proponowane zmiany legislacyjne na żadnym etapie nie gwarantują cudzoziemcowi prawa do pomocy prawnej w trakcie procedury powrotowej. Zgodnie z art. 13 ust. 3 i art. 13 ust. 4 dyrektywy 2008/115/WE, cudzoziemcy powinni mieć możliwość uzyskania porady prawnej, reprezentacji oraz, w razie potrzeby, pomocy tłumacza przy korzystaniu z prawa do skutecznego środka odwoławczego od decyzji nakazującej powrót. Państwa członkowskie zapewniają, aby niezbędna pomoc prawna lub reprezentacja prawna była udzielana na wniosek nieodpłatnie zgodnie z odpowiednimi przepisami krajowymi lub zasadami dotyczącymi pomocy prawnej. W związku z tym UNHCR pragnie podkreślić, że prawo do pomocy prawnej jest zasadniczym elementem prawa do skutecznego środka prawnego i rzetelnego procesu sądowego na mocy prawa międzynarodowego oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej na mocy prawa UE.²¹

25. UNHCR zaleca, aby w trakcie kontroli instancyjnej co do zasady przyznawano automatyczny skutek zawieszający środkom odwoławczym, z odstępstwami jedynie w wyjątkowych przypadkach tj. odwołanie w przypadku złożenia kolejnego wniosku lub w przypadku wniosków oczywiście bezzasadnych lub stanowiących nadużycie procedury. W takich przypadkach należy przewidzieć gwarancje dla wnioskodawcy do wystąpienia o możliwość przyznania skutku zawieszającego odwołaniu przez sąd.²²

Konkluzja

UNHCR wyraża nadzieję, że ww. uwagi zostaną należycie przeanalizowane i uwzględnione w debacie parlamentarnej. UNHCR oferuje wszelkie niezbędne wsparcie techniczne i eksperckie, aby ewentualne zmiany prawne pomogły krajowym organom azylowym w zarządzaniu aktualną sytuacją migracyjną poprzez zapewnienie prawa do skutecznych i uczciwych procedur azylowych.

UNHCR 13 września 2021 r.

²⁰ See, for example, Court of Justice of the EU, Case C-181/16, *Gnandi*, para 56. See also European Court of Human Rights, for example, *Gebremedhin [Gaberamadhien] v. France*, 25389/05, 26 April 2007, para. 66, *K.R.S. against the United Kingdom*, Application No. 32733/08, 2 December 2008; or *Čonka v. Belgium*, 51564/99, 5 February 2002. For UNHCR's detailed position see UNHCR, *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, April 2019, COM (2016) 467, available at: <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>, p. 19ff.

²¹ The Court of Justice of the EU confirmed the importance of the right to legal aid under Article 47 Charter of Fundamental Rights in Case C-279/09, *DEB*, para 36, noting that it corresponds to Art 6 ECHR and refers to the *Airey v Ireland* case which notes that legal aid should be provided where it would be otherwise impossible to ensure an effective remedy.

²² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, April 2019, COM (2016) 67, <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>