

Agata Szwed¹

Prawo do azylu – konstytucyjne i międzynarodowe regulacje prawne

Słowa kluczowe: azyl, prawo do azylu, status uchodźcy, ochrona międzynarodowa

Keywords: asylum, right to asylum, refugee status, international protection

Streszczenie

W dobie wciąż trwającego kryzysu migracyjnego, kiedy uregulowania międzynarodowego prawa uchodźczego mające sprostać długotrwałym skutkom tego kryzysu okazały się niewystarczające, to właśnie unormowania krajowe – konstytucyjne – mogą stanowić jeden z najlepszych środków ochrony osób uciekających przed prześladowaniem. Celem artykułu jest dokonanie analizy prawno-porównawczej prawa do azylu w Konstytucji RP i w konstytucjach wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz na tej podstawie zbadanie, w jaki sposób konstytucyjne prawo do azylu może pomóc uzyskać rzeczywistą ochronę osobom zmuszonym opuścić terytorium własnego państwa. Odróżnione zostaną międzynarodowe i krajowe regulacje prawne w zakresie dostępu do prawa do azylu. Prawo do azylu nie zostało uregulowane w żadnej powszechnie przyjętej umowie międzynarodowej, dlatego też występują istotne różnice w unormowaniu tego prawa w ustawach zasadniczych. Mimo że statystycznie azyl nie jest udzielany tak często jak inne środki ochrony międzynarodowej, to samo umieszczenie prawa do azylu w unormowaniach konstytucyjnych należy ocenić pozytywnie.

¹ ORCID ID: 0000-0002-3836-3646, magister, Instytut Nauk Prawnych, Zespół Badawczy Prawa Międzynarodowego i Prawa Unii Europejskiej, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. E-mail: agata.szwed@usz.edu.pl.

Abstract**Right to Asylum – Constitutional and International Legal Regulations**

In the era of the ongoing migration crisis, when the regulations of international refugee law aimed at measure up to the long-term effects of this crisis proved to be insufficient, they are the national and constitutional norms that can be one of the best measures to protect people fleeing persecution. The purpose of the article will be to conduct a comparative law analysis of the right to asylum in the Constitution of the Republic of Poland and in the constitutions of selected Member States of the European Union, and on this basis to examine how constitutional right to asylum can help obtain real protection for persons forced to leave their own territory. International and national regulations regarding access to the right of asylum will be distinguished. The right to asylum has not been regulated in any universally accepted international agreement, which is a reason why there are significant differences in the regulation of this right in the basic laws. Although statistically asylum is not granted as often as other international protection measures, the inclusion of the right to asylum in constitutional regulations should be assessed positively.

✱

I. Wstęp

Współczesna sytuacja geopolityczna na świecie naznaczona piętnem wydarzeń związanych z rozwojem kryzysu uchodźczego, spowodowała znaczny wzrost znaczenia prawa do azylu. Umożliwia ono osobom zmuszonym do zmiany swojego dotychczasowego miejsca pobytu uzyskać ochronę na terytorium innego państwa. Biorąc pod uwagę słabości Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego, które przyczyniły się do pogłębienia nie tylko kryzysu integracji europejskiej, ale i nie sprostały zadaniu zapewnienia szybkiej i skutecznej pomocy osobom napływającym do Europy z tzw. niestabilnych terytoriów, to właśnie unormowania konstytucyjne mogą stanowić najlepszy sposób ochrony osób uciekających przed wojną czy prześladowaniem.

Celem artykułu jest dokonanie analizy prawnoporównawczej prawa do azylu w Konstytucji RP i w konstytucjach innych państw oraz na tej

podstawie zbadanie, w jaki sposób konstytucyjne prawo do azylu może pomóc uzyskać rzeczywistą ochronę osobom zmuszonym z przyczyn niezależnych od siebie uciekać z terytorium własnego państwa. Odpowiedzi na tak sformułowany problem badawczy nie sposób odnaleźć bez odwołania się do międzynarodowych (w tym unijnych) regulacji prawnych, przyjmując jako perspektywę badawczą wypełnianie przez poszczególne państwa standardów międzynarodowych w zakresie przyznawania azylu. Zastrzec trzeba, że przedmiotem analizy są krajowe regulacje prawne wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej – jako tych państw, które w największym stopniu zmuszone są zmierzyć się ze współczesnym problemem uchodźstwa.

II. Prawo do azylu – pojęcie, rys historyczny i regulacje prawnomiędzynarodowe

Początek rozwoju instytucji azylu datuje się na czasy starożytne. Semantyczne znaczenie słowa „azyl” z języka łacińskiego (łac. *asylum*) to „przysłup”, natomiast z języka greckiego (gr. *àsylon*, od gr. *àsulos* – „wolny od grabieży”, „nietykalny”) to „schronienie, miejsce poświęcone bóstwu, sanktuarium, skąd nie wolno było wydać ściganego przestępcy”². Leksykalne znaczenie pojęcia azylu nakreśla kontekst historyczny jego stosowania: już w starożytności miejsca święte służące do praktykowania obyczajów religijnych uważano za bezpieczne i niedopuszczalne było na ich terenie dokonywanie aktów przestępczych. Takie pojmowanie świątyni jako miejsca azylu, w którym nie grozi żadne niebezpieczeństwo, utrzymywało się aż do końca XVI w.³ Od XVII w., na skutek nauki Grocjusza, rozwoju doktryny prawa międzynarodowego, a także rozwoju masowego uchodźstwa w ogarniętej wojnami religijnymi Europie, azyl stał się pojęciem o charakterze ściśle świeckim i politycznym. Przed II wojną światową, jak i po wojnie, prawo do azylu nie było w wielu konstytucjach uj-

² Hasło „azyl”, [w:] *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, W. Kopaliński, Warszawa 1991, s. 54.

³ Na temat historii azylu religijnego zob. W. Mossakowski, *Azyl w późnym Cesarstwie Rzymskim (confugium ad statuas, confugium ad ecclesias)*, Toruń 2000.

mowane, ani nie istniały międzynarodowe uregulowania w tej materii⁴. Rozwój prawa do azylu nastąpił dopiero w drugiej połowie XX w. pod wpływem doktryny międzynarodowego prawa praw człowieka i międzynarodowego prawa uchodźczego. W związku z tym współcześnie odchodzi się od poglądu, jakoby azyl był wyłącznie prawem państwa do ochrony cudzoziemca, a dopuszcza się tendencję do uznawania prawa do azylu jako jednego z podstawowych praw człowieka⁵.

Mimo że instytucja azylu jest powszechnie znana i akceptowana przez społeczność międzynarodową, to wciąż brakuje jej legalnej definicji. W celu zdefiniowania pojęcia azylu można stwierdzić, że jest to udzielenie przez państwo ochrony na swoim terytorium osobie pochodzącej z innego państwa, która ucieka przed prześladowaniem albo poważnym niebezpieczeństwem⁶. Azyl obejmuje wiele elementów, w tym zasadę *non-refoulement*⁷, pozwolenie na pozostanie na terytorium państwa udzielającego azylu, powstrzymanie się od wydalenia bądź ekstradycji, a także od ścigania, karania lub w inny sposób ograniczania wolności jednostki⁸.

W literaturze prawa międzynarodowego dokonuje się podziału na azyl terytorialny (zwany także politycznym) oraz azyl dyplomatyczny. Azyl terytorialny uznawany jest powszechnie przez społeczność międzynarodową, a polega on na udzieleniu schronienia w państwie przyjmującym cudzoziemcowi prześladowanemu ze względów politycznych w państwie pochodzenia. Próba uregulowania azylu terytorialnego na poziomie uniwersalnym została poczyniona w niemającej wiążącego charakteru Deklaracji o azylu terytorialnym

⁴ Na ten temat zob. T. Smoliński, *Prawo azylu i ekstradycja w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1973, nr 1, s. 15–26.

⁵ Por. B. Wierzbicki, *O azylach i ekstradycji przestępców*, Warszawa 1982.

⁶ Hasło: *asylum*, [w:] *UNHCR Master Glossary of Terms. Rev. 1*, UNHCR June 2006, s. 4, <http://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html> (2.10.2019).

⁷ Zasada ta zaliczana jest do dorobku zwyczajowego prawa międzynarodowego, a stanowi o tym, że osoby poszukujące ochrony nie można odesłać do państwa, w którym groziłoby jej niebezpieczeństwo prześladowania, ryzyko utraty życia bądź zdrowia, narażenie na tortury i nieludzkie traktowanie.

⁸ T. Clark, *Human Rights and Expulsion: Giving Content to the Concept of Asylum*, „International Journal of Refugee Law” 1992, nr 4, s. 189–190; cyt. za: R. Boed, *The state of the right of asylum in international law*, „Duke Journal of Comparative & International Law” 1994, t. 5, nr 1, s. 3.

z 14 grudnia 1967 r. przyjętej na forum Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych⁹ oraz w wiążącej tylko niektóre państwa Organizacji Państw Amerykańskich Konwencji o azylu terytorialnym z 28 marca 1954 r.¹⁰ Natomiast azyl dyplomatyczny nadal pozostaje zagadnieniem budzącym kontrowersje w środowisku międzynarodowym i uznawany jest przede wszystkim w regionalnym systemie prawnym Ameryki Środkowej i Południowej¹¹. Polega on na udzieleniu schronienia w pomieszczeniach przedstawicielstwa dyplomatycznego cudzoziemcowi prześladowanemu ze względów politycznych w państwie pochodzenia¹². Cechą wspólną postanowień aktów prawa międzynarodowego dotyczących zarówno azylu terytorialnego, jak i dyplomatycznego, jest to, że udzielenie azylu uznaje się za akt pokojowy i humanitarny, należący do kompetencji wewnętrznej państw. Powinien on być respektowany przez inne państwa na arenie międzynarodowej, włącznie z poszanowaniem zasady *non-refoulement*. Akty międzynarodowe wyłączają możliwość dochodzenia prawa do azylu wobec osób podejrzanych o najpoważniejsze przestępstwa.

W niniejszym artykule prawo do azylu jest rozumiane jako prawo do azylu terytorialnego. Prawo to zagwarantowane jest w wielu aktach międzynarodowych, przede wszystkim w tych dotyczących praw człowieka – m. in. art. 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r.¹³, art. 18 Karty Praw Podstawowych z 7 grudnia 2000 r.¹⁴, art. 22 ust. 7 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 22 listopada 1969 r.¹⁵, art. 12 ust. 3 Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów z 27 czerwca 1981 r.¹⁶ Patrząc

⁹ Declaration on Territorial Asylum; A/RES/2312(XXII).

¹⁰ Convention on territorial asylum; OAS, Treaty Series, No. 19.

¹¹ Konwencja o azylu dyplomatycznym podpisana w Caracas 28 marca 1954 r.; Convention on diplomatic asylum; OAS, Treaty Series, No. 18.

¹² Zob. więcej: S. Zaręba, *Azyl dyplomatyczny w prawie i praktyce państw Ameryki Łacińskiej*, „Mishellanea” 2008, nr 3 (7), s. 106–111; P. Kuczma, *Prawo cudzoziemca do ubiegania się o udzielenie azylu terytorialnego*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 283–293.

¹³ Resolution adopted by the General Assembly 217 (III) International Bill of Human Rights, 10 December 1948.

¹⁴ Dz.Urz. UE C 83 z 30.03.2010, dalej: KPP.

¹⁵ American Convention on Human Rights; O.A.S. Treaty Series No. 36.

¹⁶ African Charter on Human and Peoples' Rights, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982).

z perspektywy europejskiej, niebagatelną rolę należy przypisać działalności Unii Europejskiej i utworzeniu Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego¹⁷. Polityka azylowa UE ma na celu przyznawanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony w jednym z państw członkowskich oraz zapewnienie przestrzegania zasady *non-refoulement*. Dzięki przyjęciu szeregu dokumentów o charakterze wiążącym¹⁸, także na poziomie traktatowym¹⁹, Unia Europejska ustanowiła podstawy proceduralne nadawania odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego poszukującego ochrony w jednym z państw członkowskich. Podstawy te nie sprostały jednak wyzwaniom, jakie przyniósł milionowy napływ do Europy osób poszukujących ochrony, albowiem transpozycja najważniejszych dokumentów związanych z polityką azylową dokonała się dopiero w połowie 2015 r., czyli w najbardziej nasilonym momencie kryzysu uchodźczego. Utrudniło to wprowadzenie szybkich, skutecznych i efektywnych działań, które pomogłyby nie tylko wzmocnić ochronę granic zewnętrznych Unii, ale i niosłyby stabilizację w państwach trzecich, a przybywającym do Europy zapewniły odpowiednią ochronę. W związku

¹⁷ Na temat rozwoju WESA zob. V. Chetail, *The Common European Asylum System: Bric-à-Brac or System?*, [w:] *Reforming the Common European Asylum System: the New European Refugee Law*, red. V. Chetail, P. DeBruycker, F. Maiani, „Criminal Justice, Borders and Citizenship Research Paper No. 2564990” 2016, s. 3–38, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2564990## (2.10.2019).

¹⁸ Por. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z 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.U. L337, 20 grudnia 2011 r.); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z 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 (Dz.U. L180, 29 czerwca 2013 r.); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. L180, 29 czerwca 2013 r.), oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz.U. L180, 29 czerwca 2013 r.).

¹⁹ Por. art. 78 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2); dalej: TFUE.

z tym warto skupić uwagę nie tylko na prawnomiędzynarodowych (w tym unijnych) regulacjach prawa do azylu, ale skierować się w stronę zbadania konstytucyjnego umocowania tego prawa.

III. Prawo do azylu a *asylum seekers*

Konstytucjonalne prawo do azylu niewątpliwie często analizowane jest w powiązaniu z prawem dotyczącym uchodźców, albowiem tym mianem w języku nieprawniczym określane są osoby poszukujące ochrony w innym państwie²⁰. W celu dopracowania siatki pojęć stosowanych w niniejszym artykule, należy zwrócić uwagę, że pojęcie osoby ubiegającej się o azyl (*asylum seeker*) nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem uchodźcy. Status uchodźcy na poziomie uniwersalnym regulują przede wszystkim Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie 28 lipca 1951 r.²¹, i Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku 31 stycznia 1967 r.²² Postanowienia tych dwóch umów międzynarodowych przyjęła zdecydowana większość państw na świecie, w związku z czym stanowią one źródło międzynarodowego prawa uchodźczego. Podlegają jednak powszechnej krytyce z uwagi na wąską definicję uchodźcy²³, obejmującą jedynie ofiary prześladowań, a nie ofiary wojny, katakli-

²⁰ Prawo do ubiegania się o ochronę międzynarodową dekodować można z przysługującej każdej jednostce wolności przemieszczania się, prawa do opuszczenia swojego państwa oraz prawo do powrotu do niego, a także z respektowania nałożonego na każde państwo obowiązku ochrony swoich obywateli przebywających za granicą. Por. B. Mikołajczyk, *Osoby ubiegające się o status uchodźcy. Ich prawa i standardy traktowania*, Katowice 2004, s. 87–89.

²¹ Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515, dalej jako: Konwencja Genewska.

²² Dz.U. 1991, nr 119, poz. 517, dalej jako: Protokół Nowojorski.

²³ Zgodnie z art. 1 ust. A pkt 2 Konwencji Genewskiej uchodźcą jest osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonania 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. W literaturze krytyce podlegają także zastosowane w powyższej definicji zwroty niedookreślone (tj. rasa, religia, narodowość itd.), jako pozostawiające władzom państwowym zbyt szerokie

zmów, klęsk żywiołowych, katastrof przemysłowych i innych zdarzeń rażąco naruszających bezpieczeństwo i porządek publiczny. Konstytucyjne prawo do azylu można potraktować zatem jako pewną alternatywną formę pomocy dla tych wszystkich osób, które nie spełniając przesłanek definicji pojęcia uchodźcy z Konwencji Genewskiej, poszukują ochrony w innym państwie²⁴.

Podjmując próby sformułowania definicji pojęcia *asylum seeker* można stwierdzić, że jest to osoba, która złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, ale który to wniosek nie został jeszcze rozpatrzony. Nie każda osoba ubiegająca się o przyznanie azylu będzie miała przyznany status uchodźcy, ale każdy uchodźca jest początkowo ubiegającym się o azyl²⁵. W praktyce uregulowania dotyczące udzielania azylu stanowią część praw wewnętrznych poszczególnych państw, które niejednokrotnie odróżniają pojęcie azylu i statusu uchodźcy (jak to się dzieje np. w ustawodawstwie polskim). Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców szacuje liczbę *asylum seekers* na 3,5 mln osób²⁶, z czego ponad połowa z nich znajduje się w krajach wysoko rozwiniętych.

IV. Prawo do azylu w Konstytucji RP

Prawo do azylu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.²⁷ uregulowane zostało w rozdziale II „Wolności, prawa i obowiązki człowie-

możliwości interpretacyjne, które pozwalają dość swobodnie określać rodzaj przydzielanej wnioskodawcom ochrony.

²⁴ Potwierdza to także motyw preambuły Konwencji Genewskiej: „biorąc pod uwagę, że przyznanie azylu może być dla niektórych państw zbyt uciążliwe i że zadowalające rozwiązanie problemu, którego doniosłość i międzynarodowy charakter Narody Zjednoczone uznały, nie może z tego powodu być osiągnięte bez międzynarodowej współpracy”.

²⁵ Hasło *asylum seeker*, [w:] UNHCR *Master Glossary of Terms*, June 2006, Rev. 1, s. 4, <http://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html> (2 października 2019 r.). Osobom ubiegającym się o azyl może zostać ostatecznie przyznana inna forma ochrony niż status uchodźcy, np. ochrona uzupełniająca lub ochrona czasowa.

²⁶ Strona internetowa UNHCR, <http://popstats.unhcr.org/en/overview>, „Population Statistics Database” (2.10.2019); Strona internetowa UNHCR, <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>, „Statistical Yearbook” (2.10.2019).

²⁷ Dz.U. nr 78, poz. 483.

ka i obywatela”, w art. 56: „1. Cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie. 2. Cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi”. Jak wynika *expressis verbis* z przywołanego przepisu, jedynym podmiotem mogącym korzystać z prawa do azylu na terytorium RP są cudzoziemcy²⁸. Zastosowana w tym artykule fakultatywna możliwość przyznania statusu uchodźcy podkreśla fakt, że zgodnie z powszechnie przyjętymi zasadami prawa międzynarodowego (zasadą suwerenności państwa i wynikającym z niej zwierzchnictwie terytorialnym), przyznanie prawa do azylu jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem państwa, o które cudzoziemiec może, ale nie musi się ubiegać. Konstytucja RP wyraźnie odróżnia dwie formy ochrony udzielane przez państwo: azyl oraz status uchodźcy. W zakresie stosowania odpowiednich form ochrony ustrojodawca odsyła do ustaw oraz wiążących umów międzynarodowych. Ustawami tymi są wspomniana wcześniej ustawa o cudzoziemcach oraz ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁹. W świetle tej drugiej ustawy, udzielenie azylu w Polsce uzależnione jest od tego, czy jest to niezbędne do udzielania wnioskodawcy ochrony oraz czy przemawia za tym ważny interes Rzeczypospolitej Polskiej (art. 90), w przeciwieństwie do braku takich warunków w przypadku udzielania statusu uchodźcy (art. 13)³⁰. Prawo do azylu przyznawane jest zatem niezależ-

²⁸ Pojęcie cudzoziemca definiuje art. 3 ustawy z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. poz. 1650), posługując się definicją negatywną – cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego – a więc także bezpaństwowiec. W literaturze można spotkać stanowisko, że umiejscowienie prawa do azylu w sekcji praw człowieka i obywatela wydaje się być zabiegiem chybionym – por. J. Białocerkiewicz, *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 1999, s. 146; R. Wieruszewski, *Pozycja prawna cudzoziemca, azylanta i uchodźcy – założenia konstytucyjne i praktyka prawna*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 106.

²⁹ Dz.U. nr 128, poz. 1176. W art. 3 ustawy wprowadza rozróżnienie między rodzajami ochrony udzielanej cudzoziemcom w Polsce, zaliczając do nich udzielenie statusu uchodźcy, udzielenie ochrony uzupełniającej, udzielenie azylu, udzielenie ochrony czasowej.

³⁰ Zgodnie z art. 13 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, status uchodźcy w Polsce udziela się na podstawie przesłanek tożsamyh z art. 1 ust. A pkt 2 Konwencji Genewskiej i z postanowieniami art. 1 Protokołu Nowojorskiego.

nie od powoływania się na zawarte przez Polskę umowy międzynarodowe. Odnosząc się jeszcze do wymienionego w art. 56 ust. 2 Konstytucji RP statusu uchodźcy i umów międzynarodowych, nie ulega wątpliwości, że należą do nich Konwencja Genewska i Protokół Nowojorski, albowiem Polska była ich stroną już w momencie wejścia w życie Konstytucji RP. Obecnie krąg umów można rozszerzyć o akty prawa UE³¹. Warto podkreślić, że za pomocą metody recepcyjnej (w formie powtórzenia postanowień prawnomiędzynarodowych w postanowieniach polskich ustaw dotyczących cudzoziemców i nadawania im odpowiedniej formy ochrony) i metody pozarecepcyjnej (w formie odesłania do wiążących Polskę umów międzynarodowych) określone postanowienia aktów prawnomiędzynarodowych uzyskały rangę konstytucyjną³².

W kontekście analizy postanowień konstytucyjnych dotyczących prawa do azylu, należy jeszcze zwrócić uwagę na art. 79 Konstytucji RP, w którym mowa jest o ograniczeniu dopuszczalności wnoszenia skargi konstytucyjnej w zakresie naruszenia praw określonych w art. 56. Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie do odebrania prawa do ochrony konstytucyjnego prawa do azylu w przypadku jego naruszenia przez organy władzy publicznej, poprzez wszczęcie szczególnego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Takie uregulowanie wydaje się być sprzeczne z art. 16 Konwencji Ge-

³¹ Wspominany już wcześniej art. 78 TFUE i art. 18 KPP.

³² Na ten temat zob. W. Czapliński, *Miejsce prawa międzynarodowego w porządku prawnym RP pod rządami Małej Konstytucji*, [w:] *Prawo i prawa uchodźców w Polsce*, red. W. Czapliński, Warszawa 1994, s. 9–10. Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 sierpnia 1999 r., sygn. akt V SA 708/99: „Niezależnie należy podnieść, że prawo cudzoziemca do przyznania statusu uchodźcy zgodnie z wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi zostało określone w art. 56 ust. 2 Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że charakter wiążącej umowy międzynarodowej ma Konwencja Genewska dotycząca statusu uchodźcy. Prawo do przyznania statusu uchodźcy w takim zakresie w jakim przyznaje je Konwencja Genewska nabiera zatem charakter uprawnienia konstytucyjnego, które podlegać może ograniczeniu tylko na podstawie ustawy i wyłącznie z przyczyn podanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji”. O ile do nadania cudzoziemcowi statusu uchodźcy konieczne jest wypełnienie przesłanek wynikających z aktów prawa międzynarodowego, o tyle wydanie decyzji administracyjnej w takich sprawach odbywa się na podstawie przepisów prawa wewnętrznego. Zob. J. Chlebny, *Stosowanie konwencji praw człowieka w sprawach o nadanie statusu uchodźcy*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński, Warszawa 2005, s. 59–74.

newskiej gwarantującej wszystkim uchodźcom³³ prawo swobodnego dostępu do sądów na terytoriach państw-stron konwencji³⁴.

Reasumując, prawo do azylu umieszczone w Konstytucji RP w katalogu praw osobistych, uregulowane zostało poprzez odesłanie do aktów prawa krajowego (ustaw), w przeciwieństwie do prawa do uzyskania statusu uchodźcy, co do których stosuje się odesłanie do aktów prawa międzynarodowego (umów międzynarodowych). Ponadto Konstytucja RP nie nadaje cudzoziemcom prawa do wniesienia skargi konstytucyjnej w przypadku naruszenia prawa do azylu. Takie unormowanie stanowi jednoznaczny dowód na to, że polski ustrojodawca prawo do azylu traktuje wyłącznie jako prawo suwerenne państwa, a nie jako jedno z fundamentalnych praw człowieka. Konieczność wykazania koniunkcji dwóch przesłanek podczas ubiegania się o azyl, tj. niezbędności do udzielania wnioskodawcy ochrony oraz ważnego interesu państwa, zdecydowanie ogranicza drogę do uzyskania azylu w Polsce. Potwierdzają to statystyki ukazujące liczbę ważnych dokumentów pobytowych wydanych cudzoziemcom w 2018 r., według których na łączną liczbę 211 869 dokumentów przypadł zaledwie jeden wydany na podstawie prawa do azylu³⁵.

V. Prawo do azylu w wybranych konstytucjach państw członkowskich Unii Europejskiej

Mimo że wspólna polityka azylowa Unii Europejskiej utworzyła w pewien sposób regionalny system ochrony uchodźców, to wciąż okazuje się on być

³³ Konwencja Genewska pojęcie uchodźcy odnosi nie tylko do osób, którym oficjalnie nadano status uchodźcy (uchodźcy *de iure*), ale i do wszystkich osób, które obiektywnie spełniają kryteria nadania statusu uchodźcy, choćby oficjalnie tego statusu jeszcze nie uzyskały (uchodźcy *de facto*).

³⁴ Por. L. Wiśniewski, *Standardy Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka a ich odzwierciedlenie w Konstytucji RP*, [w:] *Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka, standard prawa i jego realizacja a przyszłe wyzwania, Konferencja naukowa 23–24 marca 2001*, Poznań 2002, s. 41– 42; cyt. za: B. Kowalczyk, *Polski system azylowy*, Wrocław 2014, s. 57, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/62933/Polski_system_azylowy.pdf (2.10.2019).

³⁵ Strona internetowa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, „Zestawienie – Ważne dokumenty (z komentarzem)”, <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/wazne-dokumenty-zestawienie> (2.10.2019). Statystyki obejmują stan na dzień 1 stycznia 2016. Najbardziej popularną formą ochrony jest pozwolenie na pobyt czasowy (77 623 pozwoleń; dla porównania status uchodźcy uzyskało 1359 osób).

niewystarczająco dostępny dla wszystkich przesiedleńców, szczególnie tych, którzy nie spełniają przesłanki obawy przed prześladowaniem z definicji uchodźcy w Konwencji Genewskiej. Z tego względu warto spojrzeć na prawo do azylu nie tylko z punktu widzenia tego prawa jako części międzynarodowego prawa zwyczajowego *in genere*, ale i z perspektywy unormowania tego prawa w porządkach wewnętrznych poszczególnych państw. Nadanie prawa do azylu rangi normy konstytucyjnej utrudnia państwom odstąpić od zobowiązań wobec *asylum seekers* w sytuacjach zmiany władzy, reżimu czy nastrojów społecznych, ponieważ konstytucję trudniej jest zmienić aniżeli akt rangi ustawowej³⁶.

Prawo do azylu zapewnione jest w jedynie blisko połowie państw członkowskich UE, dlatego analizie tej części artykułu poddane zostaną postanowienia konstytucyjne nie wszystkich państw członkowskich UE, ale jedynie tych, które zapewniają przedmiotowe prawo do azylu (czyli postanowienia konstytucyjne 13 państw: Bułgarii, Chorwacji, Czech, Francji, Hiszpanii, Niemiec, Polski, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Węgier i Włoch). Brak jest prawa do azylu w konstytucjach 12 państw: Belgii, Cypru, Danii, Estonii, Grecji, Holandii, Irlandii, Litwy, Luksemburgu, Łotwy, Malty i Szwecji. Pośrednio prawo do azylu zapewnia konstytucja Austrii uznając, że ustawodawstwo i wykonawstwo w sprawach azylu jest sprawą federacji, a orzekanie w tych sprawach należy do ustanowionego konstytucyjnie Trybunału Azylowego³⁷. Ponadto konstytucja Finlandii, mimo że nie zawiera wprost prawa do azylu, to zapewnia poszanowanie jednego z jej elementów – zasady *non-refoulement*³⁸.

Postanowienia w zakresie zagwarantowania prawa do azylu w poddanych analizie konstytucjach, ze względu na kryterium podmiotowe można podzielić w ten sposób, że prawo do azylu udzielane jest: cudzoziemcom i bezpaństwowcom (Chorwacja, Hiszpania, Polska, Portugalia, Słowenia, Węgry), tylko cudzoziemcom (Bułgaria, Czechy, Francja, Słowacja, Włochy), bliżej nieokre-

³⁶ L. Kowalczyk, M. Versteeg, *The Political Economy of the Constitutional Right to Asylum*, „Cornell Law Review” 2017, nr 102, s. 1249; cyt. za: S. Meili, *The Constitutional Right to Asylum: The Wave of the Future in International Refugee Law?*, „Fordham International Law Journal” 2018, t. 41, nr 2, s. 389.

³⁷ Por. art. 10 i art. 129c Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii z 1 stycznia 1930 r.

³⁸ Por. § 9 Konstytucji Republiki Finlandii z 11 czerwca 1999 r.

ślonym podmiotom (Niemcy, Rumunia). Biorąc pod uwagę kryterium przedmiotowe, prawa do azylu udziela się ze względu na:

- prześladowania z powodu przekonań lub działalności w obronie uznanych w prawie międzynarodowym praw i wolności (art. 27 ust. 2 konstytucji Bułgarii³⁹);
- prześladowania za korzystanie z politycznych praw i wolności (art. 43 konstytucji Czech⁴⁰, art. 53 konstytucji Słowacji⁴¹);
- prześladowania z powodu działalności na rzecz wolności (art. 53–1 konstytucji Francji⁴²);
- prześladowania z powodów politycznych (art. 16a konstytucji Niemiec⁴³),
- prześladowania lub poważne zagrożenie prześladowaniami za działalność na rzecz demokracji, wyzwolenia społecznego i narodowego, pokoju między narodami oraz wolności i praw osoby ludzkiej (art. 33 ust. 8 konstytucji Portugalii⁴⁴);
- prześladowania z powodu działalności na rzecz praw człowieka i podstawowych wolności (art. 48 konstytucji Słowenii⁴⁵);
- prześladowania lub uzasadnione obawy przed prześladowaniami w kraju ojczystym lub w kraju stałego pobytu z powodów rasowych, przynależności narodowej, przynależności do określonej grupy społecznej, przekonań religijnych lub politycznych (art. 14 ust. 3 konstytucji Węgier⁴⁶);

³⁹ Konstytucja Republiki Bułgarii z 12 lipca 1991 r.

⁴⁰ Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.

⁴¹ Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r.

⁴² Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r. W przypadku Francji należy podkreślić, że prawo do azylu ma niezwykle bogatą i długą historię normatywną, zawartą już we Wstępie do Konstytucji z 27 października 1946 r.: „Każdy człowiek prześladowany z powodu swej działalności na rzecz wolności ma prawo azylu na terytoriach Republiki”.

⁴³ Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. W porównaniu do wszystkich państw europejskich, konstytucyjne unormowanie prawa do azylu znajduje najbardziej rozbudowane umocowanie właśnie w konstytucji Niemiec. Zob. więcej: K. Hailbronner, *Asylum Law Reform in the German Constitution*, „American University International Law Review” 1994, t. 9, nr 4, s. 159–179.

⁴⁴ Konstytucja Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r.

⁴⁵ Konstytucja Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r.

⁴⁶ Ustawa Zasadnicza Węgier z 25 kwietnia 2011 r. Konstytucja Węgier jako jedyna spośród przedstawionych konstytucji uznała za tożsame przyczyny przyznania prawa do azylu z przyczynami przyznania statusu uchodźcy z art. 1 ust. A pkt 2 Konwencji Genewskiej.

- uniemożliwienie korzystania w kraju pochodzenia cudzoziemca z wolności demokratycznych gwarantowanych przez konstytucję włoską (art. 10 konstytucji Włoch⁴⁷).

Ponadto ogólne dopuszczenie możliwości ubiegania się o azyl – tj. brak ściśle określonych warunków jego przyznania – zawierają postanowienia konstytucji Chorwacji⁴⁸ (art. 33), konstytucji Rumunii⁴⁹ (art. 18), oraz konstytucji Francji (zgodnie z art. 53–1 władze Republiki mają prawo udzielenia azylu także każdemu cudzoziemcowi ubiegającemu się o opiekę Francji z powodów innych niż prześladowanie). Odesłanie do ustaw krajowych w przedmiocie udzielania azylu zawiera konstytucja Bułgarii, Hiszpanii, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Włoch.

Warto zwrócić jeszcze uwagę na wyłączenia podmiotowe spod możliwości udzielenia azylu, których źródłem jest: ściganie za popełnienie przestępstwa niemającego politycznego charakteru albo za działalność sprzeczną z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego (art. 33 konstytucji Chorwacji), działanie niezgodne z podstawowymi prawami człowieka i wolnościami (art. 43 konstytucji Czech, art. 53 konstytucji Słowacji), nadużycie prawa do azylu (art. 18 konstytucji Niemiec)⁵⁰.

⁴⁷ Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r. Włochy jako jedyne nie zawarły w konstytucji kryterium zindywidualizowanej obawy przed prześladowaniem, a pozostały na kryterium ogólnie pojmowanej krzywdy. Granice interpretacji prawa do azylu odzwierciedla orzecznictwo sądowe. Na ten temat zob.: F. Messineo, P. Tiedemann, H. Lambert, *Comparative Perspectives of Constitutional Asylum in France, Italy and Germany: Requiescat in Pace?*, „Refugee Survey Quarterly” 2008, t. 27, nr 3, s. 16–32.

⁴⁸ Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r.

⁴⁹ Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r.

⁵⁰ Szeroki katalog wyłączenia spod możliwości uzyskania azylu przewiduje też art. 16a ust. 2,3,4 i 5 konstytucji Niemiec: z prawa do azylu nie może skorzystać osoba, która wjeżdża z kraju, w którym zapewnione jest stosowanie Konwencji Genewskiej oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284); konstytucja przewiduje określenie listy takich państw w drodze ustawy, a ponadto dopuszcza możliwość określenia listy państw, co do których na podstawie sytuacji prawnej, stosowania prawa i ogólnych stosunków politycznych wydaje się pewne, że nie mają tam miejsca ani prześladowania polityczne, ani nieludzkie albo poniżające karanie, albo traktowanie. Przyjmuje się wówczas domniemanie, że cudzoziemiec z takiego państwa nie jest prześladowany, dopóki nie przedstawi faktów uzasadniających, że wbrew temu domniemaniu jest osobą prześladowaną ze względów politycznych.

Z powyższego wynika, że główną przesłanką udzielania prawa do azylu w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE jest obawa przed prześladowaniem ze względu na działalność na rzecz uznanych w prawie międzynarodowym fundamentalnych praw i wolności człowieka, a w szczególności wolności demokratycznych. Jednoznacznie zatem można wskazać, że konstytucje państw europejskich w zakresie udzielania prawa do azylu czerpią z regulacji prawnomiędzynarodowych, traktując je jako podstawę tworzenia własnych aktów prawa wewnętrznego. Podkreśla to niebagatelny wpływ prawa międzynarodowego na porządki krajowe wszystkich państw. Mimo że niektóre konstytucje niejednokrotnie powtarzają bądź odsyłają (za pośrednictwem ustaw) w zakresie przedmiotowym nadawania prawa do azylu do powodów prześladowania tożsamyh z tymi wymienionymi w definicji uchodźcy w Konwencji Genewskiej, to najczęstsze konstytucyjne przyczyny udzielenia azylu nie są zbieżne z tymi dotyczącymi udzielania statusu uchodźcy (a niejednokrotnie wręcz od nich węższe, szczególnie ograniczające do przyczyn ściśle politycznych). Jedynymi państwami, które przewidziały możliwość udzielenia azylu z powodów innych niż prześladowanie są Francja i Włochy.

Podkreślić należy, że konstytucje jednoznacznie rozróżniają dwie formy ochrony udzielane przez państwo: udzielenie azylu oraz przyznanie statusu uchodźcy. Pozwala to na wprowadzenie dwóch oddzielnie rozumianych instytucji prawnych, z których każda obejmuje swoim zakresem różną grupę osób. W celu zbadania, czy taki stan rzeczy może przyczynić się do objęcia ochroną większą liczbę osób poszukujących pomocy, należy przyjrzeć się statystykom. Niestety nie są prowadzone statystyki obejmujące przyznanie *stricte* prawa do azylu (w rozumieniu unormowań konstytucyjnych) w państwach członkowskich UE⁵¹. Porównać można jedynie poziom pozytywnie

⁵¹ Z dostępnych danych, w 2018 r. w państwach UE wniosków o udzielenie azylu – jako pewnej zbiorczej nazwy na udzielenie ogólnie pojmowanej formy ochrony międzynarodowej – zanotowano w liczbie 580 800 (*first time asylum seekers applications*), z czego jedynie 37% zostało rozpatrzonych pozytywnie w pierwszej instancji. Strona internetowa Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics, „Asylum statistics” (4.10.2019). Statystyki te traktują jednak pojęcie *asylum* jako formę ochrony międzynarodowej udzielanej przez państwo na jego terytorium, przyznawaną osobie, która nie jest w stanie ubiegać się o ochronę w swoim kraju obywatelstwa lub pobytu, w szczególności z obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub opinii politycznej. Pozytywnie rozpatrzone wnioski obejmują zatem nie tylko

rozpatrywanych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwach, które zawierają prawo do azylu w swojej konstytucji i w państwach, które tego prawa w konstytucji nie zawierają⁵².

Tabela 1. Pozytywne rozpatrzenie decyzji w pierwszej instancji w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych w UE przez obywateli państw trzecich w 2018 r.

Państwa UE nieposiadające prawa do azylu w konstytucji		Państwa UE posiadające prawo do azylu w konstytucji	
Irlandia	85,5%	Portugalia	60,1%
Luksemburg	71,9%	Słowacja	52,4%
Finlandia	54,1%	Rumunia	46,0%
Belgia	50,9%	Słowenia	43,0%
Dania	50,0%	Niemcy	42,4%
Litwa	50,0%	Węgry	38,3%
Cypr	49,0%	Bułgaria	35,0%
Grecja	47,0%	Włochy	32,2%
Austria	43,5%	Chorwacja	30,9%
Malta	43,1%	Francja	28,4%
Holandia	35,2%	Hiszpania	24,4%
Szwecja	34,0%	Polska	13,7%
Estonia	25,0%	Czechy	11,3%
Łotwa	24,0%		
Średnia:	47,4%	Średnia:	35,2%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk agencji Eurostat⁵³.

osoby, którym udzielono azylu, ale i osoby, którym udzielono statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej bądź pozwolenia na pobyt ze względów humanitarnych.

⁵² Por. S. Meili, op.cit, s. 403–405.

⁵³ Strona internetowa Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics, „Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2008–2018” (4.10.2019).

Z przedstawionych danych wyraźnie wynika, że zagwarantowanie w konstytucji prawa do azylu nie wpływa znacząco na poziom udzielanej ochrony międzynarodowej. Warto zwrócić uwagę, że państwa najsilniej obciążone skutkami masowego napływu osób podczas kryzysu uchodźczego – tj. Niemcy, Francja, Włochy, Węgry, Grecja i Austria – nie osiągają wyniku nawet połowy pozytywnie rozpatrzonych wniosków. Rozbieżność między państwem udzielającym najwięcej pozytywnych decyzji (Irlandia nieposiadająca prawa do azylu w konstytucji), a państwem udzielającym ich najmniej (Czechy posiadające w konstytucji prawo do azylu) wynosi aż 74,2%. Azyl nie jest zatem w państwach członkowskich UE alternatywną formą pomocy udzielaną porównywalnie w stosunku do innych form ochrony. Można wobec tego wyciągnąć wniosek, że zagwarantowanie prawa do azylu w konstytucji nie zapewnia szerszej ochrony osobom zmuszonym z przyczyn niezależnych od siebie uciekać z terytorium własnego państwa, w porównaniu do ochrony przyznawanej im na mocy aktów prawa międzynarodowego.

VI. Zakończenie

Prawo do azylu zagwarantowane jest zarówno w aktach prawa międzynarodowego, jak i aktach prawa wewnętrznego. Mimo że instytucja prawa do azylu znana jest powszechnie już od najdawniejszych czasów, to wciąż nie doczekała się jednolitego uregulowania w wiążących tekstach prawnych na poziomie uniwersalnym. W związku z tym, państwa nie mają obowiązku respektowania tego prawa we własnym ustawodawstwie krajowym. W konsekwencji unormowanie prawa do azylu, uznawanego jako jedno z podstawowych praw człowieka, pozostaje wciąż w gestii i kompetencji poszczególnych państw. Jak wynika z przeprowadzonych badań, jedynie 13 państw członkowskich UE zagwarantowało *expressis verbis* prawo do azylu na poziomie konstytucyjnym, zaś pozostałe państwa postanowiły uregulować tę kwestię na poziomie ustawowym. Dowodzi to jednoznacznie, że państwa członkowskie UE prawo do azylu traktują bardziej jako prawo suwerenne państwa, aniżeli jako jedno z podstawowych praw człowieka.

Analiza prawnoporównawcza prawa do azylu w Konstytucji RP i w konstytucjach innych wybranych państw członkowskich UE pozwoliła jedno-

znacznie wykazać, że konstytucyjne unormowanie tego prawa nie stanowi znaczącego instrumentu uzyskania rzeczywistej ochrony międzynarodowej przez osoby zmuszone opuścić terytorium własnego państwa. Unormowania konstytucyjne w przedmiotowym zakresie nie wzmocniły w znaczący sposób unijnej wspólnej polityki azylowej.

Niemniej pozytywnie należy ocenić sytuację ustawowego rozdzielania instytucji azylu i statusu uchodźcy, albowiem zabieg taki pozwala objąć ochroną różne grupy adresatów. Korzystają z tego także organy władzy sądowniczej, którym łatwiej jest orzekać na podstawie przepisów krajowych, bez konieczności interpretacji przepisów prawa międzynarodowego. Osoby uciekające z własnego państwa z przyczyn inne niż te definiowane w Konwencji Genewskiej (w szczególności ofiary łamania praw człowieka i podstawowych wolności), mają szansę na uzyskanie pozwolenia na pobyt na podstawie azylu. Takie rozwiązanie pozwala zniwelować powszechnie krytykowane słabości postanowień Konwencji Genewskiej, aczkolwiek należy mieć na uwadze, że zdecydowanie więcej państw ratyfikowało postanowienia tej konwencji, aniżeli wprowadziło prawo do azylu do własnej ustawy zasadniczej. W praktyce kwestia kontroli polityki migracyjnej państwa pozostanie jedną z newralgicznych instrumentów realizacji funkcji państwa w dziedzinie bezpieczeństwa państwa. W związku z tym wszelkie niedookreślone zwroty zastosowane w przepisach konstytucyjnych dotyczących azylu czy statusu uchodźcy zachowują możliwość szerokiej interpretacji, co nie przyniesie wymiernych skutków w postaci objęcia prawem do azylu dużej liczby osób. Wpływ na regulowanie odpowiednich form pobytu cudzoziemców na własnym terytorium oraz regulowanie formy i ilości pozwoleń na legalny pobyt pozostanie wyłączną kompetencją państw, kontrolowaną jedynie w świetle ogólnie pojmowanych standardów prawnomiędzynarodowych.

Literatura

- Białocerkiewicz J., *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 1999.
- Boed R., *The state of the right of asylum in international law*, „Duke Journal of Comparative & International Law” 1994, t. 5, nr 1.

- Chetail V., *The Common European Asylum System: Bric-à-Brac or System?*, [w:] *Reforming the Common European Asylum System: the New European Refugee Law*, red. V. Chetail, P. DeBruycker, F. Maiani, „Criminal Justice, Borders and Citizenship Research Paper No. 2564990” 2016, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2564990##.
- Chlebny J., *Stosowanie konwencji praw człowieka w sprawach o nadanie statusu uchodźcy*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński, Warszawa 2005.
- Clark T., *Human Rights and Expulsion: Giving Content to the Concept of Asylum*, „International Journal of Refugee Law” 1992, nr 4.
- Czapliński W., *Miejsce prawa międzynarodowego w porządku prawnym RP pod rządami Małej Konstytucji*, [w:] *Prawo i prawa uchodźców w Polsce*, red. W. Czapliński, Warszawa 1994.
- Hailbronner K., *Asylum Law Reform in the German Constitution*, „American University International Law Review” 1994, t. 9, nr 4.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1991.
- Kowalczyk B., *Polski system azylowy*, Wrocław 2014, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/62933/Polski_system_azylowy.pdf.
- Kowalczyk L., Versteeg M., *The Political Economy of the Constitutional Right to Asylum*, „Cornell Law Review” 2017, nr 102.
- Kuczma P., *Prawo cudzoziemca do ubiegania się o udzielenie azylu terytorialnego*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Meili S., *The Constitutional Right to Asylum: The Wave of the Future in International Refugee Law?*, „Fordham International Law Journal” 2018, t. 41, nr 2.
- Messineo F., P. Tiedemann, H. Lambert, *Comparative Perspectives of Constitutional Asylum in France, Italy and Germany: Requiescat in Pace?*, „Refugee Survey Quarterly” 2008, t. 27, nr 3.
- Mikołajczyk B., *Osoby ubiegające się o status uchodźcy. Ich prawa i standardy traktowania*, Katowice 2004.
- Mossakowski W., *Azyl w późnym Cesarstwie Rzymskim (confugium ad statuas, confugium ad ecclesias)*, Toruń 2000.
- Smoliński T., *Prawo azylu i ekstradycja w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1973, nr 1.
- Wieruszewski R., *Pozycja prawna cudzoziemca, azylanta i uchodźcy – założenia konstytucyjne i praktyka prawna*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006.
- Wierzbicki B., *O azylach i ekstradycji przestępców*, Warszawa 1982.

Wiśniewski L., *Standardy Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka a ich odzwierciedlenia w Konstytucji RP*, [w:] *Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka, standard prawa i jego realizacja a przyszłe wyzwania*, Konferencja naukowa 23–24 marca 2001, Poznań 2002.

Zaręba S., *Azyl dyplomatyczny w prawie i praktyce państw Ameryki Łacińskiej*, „*Mishel-lanea*” 2008, nr 3 (7).