

## Azyl a ekstradycja

Azyl stanowi jedną z okoliczności, które mogą skutkować niedopuszczalnością ekstradycji, czyli przekazania na określonych warunkach osoby znajdującej się w granicach zwierzchnictwa terytorialnego danego państwa, podejrzanej lub skazanej za przestępstwo lub przestępstwa dokonane na rzecz innego państwa, które jest kompetentne do ścigania i karania tej osoby<sup>1</sup>. Azyl należy więc do grupy przesłanek, za sprawą których zarówno sam potencjalny ekstradowany, jak i kompetentne organy państwa wezwanego, mogą kwestionować roszczenie zawarte we wniosku, a w konsekwencji uniemożliwić ekstradycję<sup>2</sup>.

Zgodnie z definicją, przyjętą na sesji Instytutu Prawa Międzynarodowego w 1950 roku, azyl określono jako „ochronę przyznaną przez państwo – na swym terytorium lub na pewnych miejscach poddanych niektórym jego organom – jednostce, która zwraca się o azyl”<sup>3</sup>.

Można rozróżnić azyl udzielany przez państwo na jego terytorium, zwany azylem terytorialnym lub politycznym, oraz azyl udzielany na zewnątrz jego terytorium, zwany dyplomatycznym<sup>4</sup>.

W doktrynie pojęcie azylu terytorialnego jest rozumiane jako zezwolenie cu-

---

<sup>1</sup> Por. np. L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 86; L. Oppenheim, *International Law*, wyd. VIII, London–New York–Toronto 1958, t. I, s. 696; J. N. Saxena, *India – The Extradition Act, 1962*, „International and Comparative Law Quarterly” (dalej ICLQ) 1964, Vol. 13, No. 1, s. 120; A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1979, s. 273; L. Gelberg, *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1979, s. 160; W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, wyd. 10, Warszawa 2004, s. 257; R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1997, s. 269; L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, wyd. 7, Warszawa 2002, s. 117; M. N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 369; J. Pieńkos, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Zakamycze 2004, s. 207.

<sup>2</sup> Poza azylem do grupy przesłanek, które mogą stanowić o niedopuszczalności ekstradycji można zaliczyć przeszkodę politycznego charakteru przestępstwa, przeszkodę skarbowego lub wojskowego charakteru przestępstwa, przeszkodę obywatelstwa, przeszkodę przedawnienia czy przeszkodę amnestii lub ulaskawienia, szerzej m.in. M. Płachta, *Kidnapping międzynarodowy w służbie prawa. Studium międzynarodowe i porównawcze*, Warszawa 2000, s. 32; L. Brodowski, D. Kuźniar-Kwiatek, *Polityczny charakter przestępstwa jako negatywna przesłanka ekstradycji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria prawnicza. Prawo 10” 2011, nr 71, s. 24–38.

<sup>3</sup> R. Bierzanek, *Azyl terytorialny w świetle prawa międzynarodowego*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” (dalej PSM) 1981, nr 2–3, s. 46.

<sup>4</sup> A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1966, s. 185–186. Prócz azylu terytorialnego i dyplomatycznego niektórzy autorzy wyróżniają także azyl humanitarny. Zob. J. Białocerkiewicz, *Nowe polskie prawo o cudzoziemcach*, Toruń 2003, s. 146.

dzoziemcowi na wjazd i pobyt w obrębie terytorium określonego państwa, co jest równoznaczne z udzieleniem mu ochrony na terytorium tego państwa. Przy czym wskazuje się, że prawo do tego rodzaju azylu przysługuje cudzoziemcowi, który jest prześladowany za granicą, w kraju ojczystym lub w państwie trzecim za popełnienie przestępstwa politycznego, a nawet za same przekonania i działalność polityczną, religijną czy naukową<sup>5</sup>. Azyl terytorialny jest więc przyznaniem przez państwo cudzoziemcowi ochrony, polegającej na jego niewydalaniu i niewydawaniu do państwa, w którym może być narażony na prześladowanie.

Pojęcie azylu dyplomatycznego jest natomiast zazwyczaj rozumiane jako udzielenie schronienia jednostce nie na własnym terytorium podlegającym suwerenności państwa udzielającego azylu, ale w budynku przedstawicielstwa dyplomatycznego lub konsularnego albo misji dyplomatycznej, znajdującego się w sferze zwierzchnictwa terytorialnego innego państwa, ale korzystającego z immunitetu<sup>6</sup>.

Praktyka udzielania azylu dyplomatycznego upowszechniła się w Ameryce Południowej na przełomie XIX i XX wieku. Instytucja azylu dyplomatycznego ma więc charakter regionalny, ze względu na to, że zarówno praktyka państw, jak i doktryna odrzucają istnienie w tym zakresie powszechnych norm zwyczajowych uznawanych przez państwa za wiążące. O regionalnym charakterze azylu dyplomatycznego świadczy również fakt, że państwa spoza Ameryki Łacińskiej nie są związane żadnymi uregulowaniami traktatowymi dotyczącymi azylu dyplomatycznego<sup>7</sup>.

Zdaniem Janusza Gilasa współcześnie kształtuje się norma udzielania azylu dyplomatycznego jako instytucja powszechnego prawa międzynarodowego. Na poparcie swojej tezy Autor przytacza przykład udzielania azylu dyplomatycznego osobom ściganym przez juntę po wydarzeniach w Chile w 1973 roku nie tylko w ambasadach państw latynoamerykańskich, lecz także europejskich (w tym Polski)<sup>8</sup>.

Zasadnicza różnica pomiędzy azylem dyplomatycznym a terytorialnym sprowadza się więc do miejsca udzielenia azylu, a krąg osób ubiegających się o uzyskanie azylu oraz status osób już korzystających z tego prawa jest taki sam<sup>9</sup>.

Azyl jest prawem państwa do ochrony cudzoziemca i należy do wyłącznej kompetencji państwa. Państwo ma prawo, a nie obowiązek przyznania azylu, natomiast

---

<sup>5</sup> Szerzej na temat genezy azylu terytorialnego zob. np. J. Białocerkiewicz, *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 1999, s. 141; W. Mossakowski, *Azyl w późnym Cesarstwie Rzymskim*, Toruń 2000, s. 11; 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. 283–284.

<sup>6</sup> Por. L. Sosnowski, *Azyl dyplomatyczny we współczesnym prawie międzynarodowym*, Kraków 1980, s. 6–7. Zob. także B. Wierzbicki, *O azylach i ekstradycji przestępców*, Warszawa 1982, s. 11.

<sup>7</sup> Szerzej na ten temat: L. Sosnowski, dz. cyt., s. 137; B. Wierzbicki, dz. cyt., s. 22–24, 27–28.

<sup>8</sup> J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1995, s. 280.

<sup>9</sup> B. Kościak, *Instytucja azylu w prawie międzynarodowym*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe. Prawo – Ekonomia. Seria prawnicza” 1999, t. XXVII, s. 161.

jednostka ma jedynie uprawnienie do ubiegania się o uzyskanie azylu, co nie oznacza, że to uprawnienie ulegnie materializacji<sup>10</sup>.

Mimo że pojawiły się próby kwalifikowania prawa do azylu jako jednego z praw człowieka, nie można przyznać racji temu twierdzeniu, ponieważ bez wątpienia prawo do azylu prawem człowieka nie jest<sup>11</sup>. Tezę tę potwierdza fakt, że prawo do azylu nie znalazło się w tekście Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 roku (dalej MPPOiP)<sup>12</sup>, czy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 roku (dalej EKPC)<sup>13</sup>. Ujęcie azylu jako prawa człowieka jest natomiast charakterystyczne dla regionalnych rozwiązań prawnych państw amerykańskich i w takiej formie występuje w art. 22 ust. 7 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 22 listopada 1969 roku, który stanowi, że „Każda osoba ma prawo do poszukiwania azylu i jego otrzymania zgodnie z ustawodawstwem państwa i postanowieniami konwencji międzynarodowych”<sup>14</sup>.

Azyl terytorialny jest instytucją o charakterze uznaniowym, której podstawową funkcję stanowi realizacja politycznych interesów państwa udzielającego azylu<sup>15</sup>.

Azyl terytorialny jest więc jedną z form ochrony udzielaną przez państwo, która może zostać przyznana osobie o statusie uchodźcy.

Do podstawowych dokumentów o zasięgu uniwersalnym odnoszących się do problematyki azylu zaliczyć należy: Powszechną Deklarację Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 roku<sup>16</sup>, Deklarację o azylu terytorialnym przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 14 grudnia

---

<sup>10</sup> Por. J. Symonides, *Prawo do azylu*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991, s. 624; B. Wierzbicki, M. Zdanowicz, *Azyl, ekstradycja przestępców oraz substytuty ekstradycji*, [w:] B. Wierzbicki, M. Zdanowicz, *Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów*, Białystok 1995, s. 18; E. Dynia, *Cudzoziemcy w prawie międzynarodowym. Status cudzoziemca w Polsce*, Warszawa 1998, s. 8.

<sup>11</sup> Por. B. Wierzbicki, dz. cyt., s. 31–33, 82. Zob. także A. Górski, A. Sakowicz, *Europejski nakaz aresztowania – nowy instrument Unii Europejskiej w walce z przestępczością*, „Edukacja Prawnicza” 2004, nr 4, s. 67–68. Na temat azylu jako prawa jednostki zob. F. Przetacznik, *Deklaracja o azylu terytorialnym a prawo międzynarodowe*, „Sprawy Międzynarodowe” 1968, nr 10, s. 111 i n.; Z. Knypl, *Ekstradycja jako instytucja prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Warszawa 1975, s. 122; J. Jagielski, *Status prawny cudzoziemca w Polsce. Problematyka administracyjno-prawna*, Warszawa 1997, s. 87; J. Białocerkiewicz, *Status prawny cudzoziemca...*, s. 146.

<sup>12</sup> Dz. U. 1977, nr 38, poz. 167.

<sup>13</sup> Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284.

<sup>14</sup> Por. tekst Konwencji, „United Nation Treaty Series” (dalej UNTS) 1969, t. 1144, s. 123. Zob. także B. Wierzbicki, *Pojęcie przestępstwa politycznego w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1979, s. 107–110. Podobnie: J. Utrat-Milecki, *Polityczność przestępstwa*, Warszawa 1997, s. 223–224.

<sup>15</sup> J. Jagielski, dz. cyt., s. 85.

<sup>16</sup> Tekst polski Deklaracji, A. Przyborowska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lublin 2006, s. 134–138. Należy nadmienić, że deklaracja jako rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nie ma wiążącego charakteru.

1967 roku<sup>17</sup> oraz Konwencję o azylu dyplomatycznym przyjętą w dniu 14 grudnia 1973 roku<sup>18</sup>.

Konwencja Genewska dotycząca statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 roku<sup>19</sup> wraz z Protokołem dotyczącym statusu uchodźców z dnia 31 stycznia 1967 roku<sup>20</sup> zawierają natomiast normy odnoszące się do statusu uchodźcy.

Antidotum na braki w regulacjach opracowanych na gruncie uniwersalnym, które nie precyzują szczegółowych zasad udzielania międzynarodowej ochrony czy procedury azylowej stanowią działania podejmowane w ramach Unii Europejskiej. Gwarancję prawa do azylu z poszanowaniem zasad precyzowanych Konwencją Genewską z 28 lipca 1951 roku i Protokołem z 31 stycznia 1967 roku dotyczących statusu uchodźców oraz zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej i Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zawiera art. 18 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>21</sup>. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 78 ust. 1 podkreśla, że Unia rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, która ma na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony i jest zgodna z Konwencją Genewską z 28 lipca 1951 roku i Protokołem z 31 stycznia 1967 roku dotyczącymi statusu uchodźców oraz innymi odpowiednimi traktatami<sup>22</sup>.

Celem unijnej polityki azylowej jest utworzenie jednolitych norm prawa azylowego, które zastąpią wspólne minimalne standardy wewnętrznych systemów azylowych państw członkowskich<sup>23</sup>. Misji tej służy Wspólny Europejski System Azylowy (*Common European Asylum System – CEAS*), tworzony w ramach Unii Europejskiej od 1999 roku. Zakłada on harmonizację najważniejszych elementów procedur azylowych państw członkowskich, zapewniającą unifikację zasad międzynarodowej ochrony. CEAS obejmuje ustanowienie minimalnych standardów w zakresie warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl, harmonizację kryteriów kwalifikujących do uzyskania statusu uchodźcy i procedur jego przyznawania

<sup>17</sup> „American Journal of International Law” (dalej AJIL) 1968, Vol. 62, No. 3.

<sup>18</sup> J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, wyd. 9 rozszerzone, Warszawa 2006, s. 553–554.

<sup>19</sup> Tekst polski Konwencji, A. Przyborowska-Klimczak, dz. cyt., s. 197–209. Stronami Konwencji są 143 państwa. Polska złożyła dokument ratyfikacyjny 27 września 1991 roku; Dz. U. 1991, nr 119, poz. 515.

<sup>20</sup> Tekst polski Protokołu, A. Przyborowska-Klimczak, dz. cyt., s. 210–212. Stronami Protokołu są 143 państwa. Polska złożyła dokument ratyfikacyjny 27 września 1991 roku; Dz. U. 1991, nr 119, poz. 517.

<sup>21</sup> Por. treść Karty, Dz. Urz. UE 2012, nr C 326, s. 391–407.

<sup>22</sup> Por. treść Traktatu, Dz. Urz. UE 2012, nr C 326, s. 47–390.

<sup>23</sup> I. Wróbel, *Wspólny europejski system azylowy – stan obecny i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2012, s. 24. Tak również M. Peek, *Richtlinienumsetzung: Europarechtliche Anforderungen und mitgliedstaatliche Praxis. Eine Untersuchung am Beispiel des Einwanderungs- und Asylrechts*, Baden Baden 2010, s. 33. Odmienne M. Herdegen, *Europarecht*, München 2010, s. 350.

oraz ustalenie państwa, które ponosi odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o azyl<sup>24</sup>. Filarami Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego są akty prawa wtórnego Unii Europejskiej odnoszące się do uchodźców w rozumieniu Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 roku oraz osób, które zostały objęte innym rodzajem ochrony. Do aktów tych zaliczamy:

1) Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 roku 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 udzielonej ochrony (tzw. Dyrektywa kwalifikacyjna)<sup>25</sup>;

2) Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (tzw. Dyrektywa proceduralna)<sup>26</sup>;

3) Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (tzw. Dyrektywa recepcyjna)<sup>27</sup>;

4) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku nr 604/213 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 członkowskiego lub bezpaństwowca (tzw. Rozporządzenie Dublin III)<sup>28</sup> oraz

5) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 603/213 z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie ustanowienia systemu Eurodac dla porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Rozporządzenia nr 604/2013 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 oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające Rozporządzenie nr 1077/2011

---

<sup>24</sup> Por. M. Zdanowicz, *Rozporządzenia Dublin II i Dublin III z polskiej perspektywy*, [w:] *Unia Europejska a prawo międzynarodowe. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. Elżbiecie Dyni*, red. L. Brodowski, D. Kuźniar-Kwiatek, Rzeszów 2015, s. 400. Szerzej na temat procesu rozwoju prawa azylowego Unii Europejskiej zob. np. B. Kowalczyk, *Polityka azylowa Unii Europejskiej – od Traktatu Amsterdamskiego do Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2005, nr 65, s. 169–197, E. Borawska-Kędzierska, K. Strąk, *Polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Warszawa 2009; J. Balicki, *Imigranci i uchodźcy w Unii Europejskiej. Humanizacja polityki imigracyjnej i azylowej*, Warszawa 2012.

<sup>25</sup> Dz. Urz. UE 2011, nr L 337, s. 9–26.

<sup>26</sup> Dz. Urz. UE 2013, nr L 180, s. 60–95.

<sup>27</sup> Dz. Urz. UE 2013, nr L 180, s. 96–116.

<sup>28</sup> Dz. Urz. UE 2013, nr L 180, s. 31–59.

ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości<sup>29</sup>.

Wskazane wyżej regulacje zostały przyjęte ze względu na ułomne funkcjonowanie unijnego systemu azylowego w jego poprzedniej wersji, mając na celu utworzenie bezpiecznego, sprawiedliwego i efektywnego systemu azylowego<sup>30</sup>.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 roku ma na celu określenie norm dotyczących kwalifikacji osób potrzebujących ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony<sup>31</sup>. Zawiera definicję uchodźcy<sup>32</sup> oraz osoby kwalifikującej się do uzyskania ochrony uzupełniającej<sup>33</sup>; kryteria uzyskania, utraty i wykluczenia statusu uchodźcy oraz kwalifikujące do objęcia ochroną uzupełniającą jej utraty i wykluczenia<sup>34</sup>. Dyrektywa precyzuje też akty i powody prześladowania<sup>35</sup> oraz zakres ochrony międzynarodowej<sup>36</sup>, włącznie z obowiązkiem przestrzegania zasady *non-refoulement*<sup>37</sup>.

Priorytetem Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku jest ustanowienie wspólnych procedur udzielania i cofania

---

<sup>29</sup> Dz. Urz. WE 2013, nr L 180, s. 1–30.

<sup>30</sup> Szerzej na temat wad systemu w jego poprzedniej wersji zob. np. UNHCR Statement on the reception conditions of asylum-seekers under the Dublin procedure, Genewa, 1 sierpnia 2011, <http://www.unhcr.org/4e3801d09.pdf> (dostęp: 18.04.2016); Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania dyrektywy 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony, Bruksela, 16 czerwca 2010, COM (2010) 314 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52010DC0314> (dostęp: 18.04.2016); L. Jakuleviciene, *Is There a Need for an Extension of Subsidiary Protection in the European Union Qualification Directive?*, „Jurisprudence” 2010, No. 2, s. 217; S. W. Allard, *Casualties of Disharmony: The Exclusion of Asylum Seekers Under the Auspices of the Common European Asylum System*, „Emory International Law Review” 2010, No. 24, s. 325 i n.; I. Wróbel, dz. cyt., s. 55–59, 64–72, 87–88, 114–115, 123–124; A. Triandafyllidou, *Managing Asylum Seeking in Europe: How to Revise the Dublin II Convention*, [w:] *The Contribution of 16 European Think Tanks to the Polish, Danish and Cypriot Trio Presidency of the European Union*, red. E. Fabry, Paris 2011, s. 193.

<sup>31</sup> Por. art. 1 Dyrektywy, Dz. Urz. UE 2011, nr L 337, s. 13.

<sup>32</sup> Definicja ta jest zgodna z definicją zamieszczoną w art. 1 lit a Konwencji Genewskiej z dnia 28 lipca 1951 roku w sprawie statusu uchodźców, por. art. 2 lit. d Dyrektywy.

<sup>33</sup> Por. art. 2 lit. f Dyrektywy.

<sup>34</sup> Por. art. 11–14 oraz 17–18 Dyrektywy.

<sup>35</sup> Por. art. 9 i 10 Dyrektywy.

<sup>36</sup> Por. art. 20–35 Dyrektywy.

<sup>37</sup> Por. art. 21 Dyrektywy. Szerzej na temat zasady *non-refoulement* zob. np. E. Lauterpacht, D. Bethlehem, *The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion*, <http://www.unhcr.org/419c75ce4.pdf> (dostęp: 20.04.2016).

ochrony międzynarodowej<sup>38</sup>. Zakresem stosowania Dyrektywy objęto wszystkie wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej złożone na terytorium państwa członkowskiego, w tym na granicy lub w strefach tranzytowych, oraz cofanie tego rodzaju ochrony. Wyłączono natomiast wnioski o azyl dyplomatyczny lub terytorialny złożone w przedstawicielstwach państw członkowskich<sup>39</sup>. Dyrektywa zobowiązuje do wyznaczenia przez państwa członkowskie organów odpowiedzialnych za rozpatrywanie wniosków<sup>40</sup>, a także precyzuje kryteria ich rozpoznawania<sup>41</sup>. Wśród podstawowych zasad i gwarancji proceduralnych wymienia m.in. dostęp do procedury<sup>42</sup>, prawo do pozostawania w państwie członkowskim do czasu rozpatrzenia wniosku<sup>43</sup>, prawo do bezpłatnej pomocy prawnej i reprezentacji prawnej w postępowaniu odwoławczym<sup>44</sup>, prawo do pomocy prawnej i reprezentacji prawnej na wszystkich etapach postępowania oraz wskazuje jego zakres<sup>45</sup>, a także wymienia obowiązki wnioskodawców<sup>46</sup>, wymogi dotyczące przesłuchania i jego zakres<sup>47</sup> oraz szczególne gwarancje potrzebne wnioskodawcom, ze względu na wiek, płeć, orientację seksualną, tożsamość płciową, niepełnoprawność, poważne choroby, zaburzenia umysłowe lub skutki tortur, zgwałcenia lub inne poważne formy przemocy psychicznej, fizycznej lub seksualnej<sup>48</sup>. Ponadto Dyrektywa stanowi, że rozpatrzenie wniosku nie powinno, co do zasady, trwać dłużej niż sześć miesięcy, a maksymalny czas trwania procedury rozpoznawania wniosku nie może przekroczyć 21 miesięcy od daty jego złożenia<sup>49</sup>. Dyrektywa utrzymuje zasadę określania na szczeblu krajowym państw trzecich jako bezpiecznych państw pochodzenia, wskazując ogólne kryteria w tym zakresie, co stwarza możliwość uznania wniosku za bezzasadny<sup>50</sup>.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku ma na celu ustanowienie norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w państwach członkowskich UE i znajduje zastosowanie do wszystkich obywateli państw trzecich i bezpaństwowców składających wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, z wyjątkiem wniosków o azyl dyplomatyczny lub terytorialny złożonych w przedstawicielstwach państw

<sup>38</sup> Por. art. 1 Dyrektywy, Dz. Urz. UE 2013, nr L 180.

<sup>39</sup> Por. art. 3 ust. 1 i 2 Dyrektywy.

<sup>40</sup> Por. art. 4 Dyrektywy.

<sup>41</sup> Por. art. 10 Dyrektywy.

<sup>42</sup> Por. art. 6 Dyrektywy.

<sup>43</sup> Por. art. 9 Dyrektywy.

<sup>44</sup> Por. art. 20 Dyrektywy.

<sup>45</sup> Por. art. 22 i 23 Dyrektywy.

<sup>46</sup> Por. art. 13 Dyrektywy.

<sup>47</sup> Por. art. 15–16 Dyrektywy.

<sup>48</sup> Por. art. 24 i 25 Dyrektywy.

<sup>49</sup> Por. art. 31 Dyrektywy.

<sup>50</sup> Por. art. 32, 36–37 Dyrektywy.

członkowskich<sup>51</sup>. Do katalogu praw osób wnioskujących o udzielenie międzynarodowej ochrony Dyrektywa kwalifikuje m.in. prawo osoby ubiegającej się o azyl do informacji o przysługujących jej uprawnieniach i obowiązkach<sup>52</sup>, prawo otrzymania dokumentu potwierdzającego status osoby ubiegającej się o azyl lub poświadczający uzyskanie zezwolenia na pobyt<sup>53</sup>, prawo do pobytu i swobody przemieszczania się<sup>54</sup>, prawo do utrzymania w możliwie jak najszerszym zakresie jedności rodziny<sup>55</sup>, prawo dostępu małoletnich do kształcenia<sup>56</sup>, prawo dostępu do rynku pracy<sup>57</sup>, prawo dostępu do szkolenia zawodowego<sup>58</sup> oraz prawo do opieki zdrowotnej<sup>59</sup>. Wprowadza także ogólne zasady dotyczące świadczeń materialnych w ramach przyjmowania oraz opieki zdrowotnej, gwarantujące wnioskującym o azyl osobom odpowiedni poziom życia, zapewniający im utrzymanie i ochronę zdrowia fizycznego i psychicznego. Dyrektywa precyzuje formy tych świadczeń oraz przesłanki ich ograniczenia lub cofnięcia<sup>60</sup>. Dyrektywa zawiera także normy dotyczące osób szczególnej troski, którym należy zapewnić właściwą opiekę nad zdrowiem psychicznym, opiekę medyczną oraz inne potrzebne środki i pomoc<sup>61</sup>, a także zasady zatrzymywania osób ubiegających się o azyl, gwarancje dla zatrzymanych oraz warunki takiego zatrzymania<sup>62</sup>.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku nr 604/213 określa kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca<sup>63</sup>. Rozporządzenie wprowadza hierarchię kryteriów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku, w ramach której na pierwszym miejscu znajduje się zasada jedności rodziny<sup>64</sup>. Wprowadza także gwarancje dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i dla małoletnich<sup>65</sup>, stanowi o obowiązkach odpowiedzialnego państwa członkowskiego i prze-

<sup>51</sup> Por. art. 1 i 3 Dyrektywy, Dz. Urz. UE 2013, nr L 180.

<sup>52</sup> Por. art. 5 Dyrektywy.

<sup>53</sup> Por. art. 6 Dyrektywy.

<sup>54</sup> Por. art. 7 Dyrektywy.

<sup>55</sup> Por. art. 12 Dyrektywy.

<sup>56</sup> Por. art. 14 Dyrektywy.

<sup>57</sup> Por. art. 15 Dyrektywy.

<sup>58</sup> Por. art. 16 Dyrektywy.

<sup>59</sup> Por. art. 19 Dyrektywy.

<sup>60</sup> Por. art. 17–20 Dyrektywy.

<sup>61</sup> Por. art. 21–25 Dyrektywy.

<sup>62</sup> Por. art. 8–11 Dyrektywy.

<sup>63</sup> Por. art. 1 Rozporządzenia, Dz. Urz. UE 2013, nr L 180.

<sup>64</sup> Por. art. 7–17 Rozporządzenia.

<sup>65</sup> Por. art. 4, 6 i 27 Rozporządzenia.



słankach wygaśnięcia jego odpowiedzialności, postępowaniu w przypadku przejęcia i wtórnego przejęcia wraz z gwarancjami proceduralnymi, zakazie zatrzymania z powodu ubiegania się o ochronę międzynarodową, poza istnieniem znacznego ryzyka ucieczki oraz wymianie informacji między państwami członkowskimi w zakresie danych osobowych wnioskodawcy<sup>66</sup>.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 603/213 z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie ustanowienia systemu Eurodac umożliwia pobieranie, rejestrowanie i przesyłanie danych daktyloskopijnych osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, osób zatrzymanych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy państwa członkowskiego oraz osób przebywających nielegalnie w państwie członkowskim do systemu centralnego i ich porównywanie z danymi daktyloskopijnymi przesyłanymi przez inne państwa członkowskie celem sprawdzenia czy już wcześniej został złożony wniosek o udzielenie ochrony w innym państwie członkowskim, ale także zwalczania terroryzmu i poważnej przestępczości<sup>67</sup>.

Wymienione akty stanowią zbiór zasad, którymi państwa kierują się lub powinny się kierować przy udzielaniu azylu i innych form ochrony międzynarodowej.

Uprawnioną do ubiegania się o azyl jest osoba prześladowana oraz podejrzana o popełnienie przestępstwa politycznego<sup>68</sup>. Osobę fizyczną można uznać za prześladowaną, jeśli ze względu na pochodzenie narodowe lub etniczne, religię, rasę, przynależność do określonej grupy społecznej bądź poglądy polityczne (włączając walkę przeciwko kolonializmowi i apartheidowi, obcej okupacji, zagranicznej dominacji i wszelkim formom rasizmu) albo ze względu na ściganie lub ukaranie za działania związane z wyżej wymienionymi prześladowaniami, życie tej osoby, jej wolność, pozycja społeczna i warunki bytu zostały zagrożone lub poniosły uszczerbek oraz gdy z tych samych względów nie może ona w pełni korzystać z innych podstawowych praw człowieka wymienionych w dokumentach międzynarodowych<sup>69</sup>. Azyl przysługuje także sprawcy przestępstwa politycznego. Powoływana już wyżej Dyrektywa kwalifikacyjna z dnia 13 grudnia 2011 roku w art. 10 doprecyzowuje, że pojęcie rasy obejmuje w szczególności takie aspekty, jak kolor skóry, pochodzenie lub przynależność do szczególnej grupy etnicznej. Pojęcie religii obejmuje w szczególności posiadanie przekonań teistycznych, nieteistycznych i ateistycznych, prywatne lub publiczne uczestniczenie lub nieuczestniczenie w formalnych, indywidualnych lub wspólnotowych, praktykach religijnych, inne czynności religijne czy wyrażane poglądy lub formy indywidualnych lub wspólnotowych zachowań opartych na wierzeniach religijnych lub nakazanych takimi wierzeniami. Pojęcie narodowości nie ogranicza się do obywatelstwa lub jego braku, lecz obejmuje w szczególności przynależność do grupy określonej przez swoją kulturą,

<sup>66</sup> Por. art. 19–28 i 34 Rozporządzenia. Szerzej na temat Rozporządzenia zob. np. M. Zdanowicz, dz. cyt., s. 399–406.

<sup>67</sup> Por. art. 9–28 Rozporządzenia, Dz. Urz. WE 2013, nr L 180.

<sup>68</sup> B. Wierzbicki, *Pojęcie przestępstwa...*, s. 107.

<sup>69</sup> Por. tenże, *O azylach...*, s. 35.

etniczną lub językową tożsamość, swoje wspólne korzenie geograficzne lub polityczne lub przez swoje powiązanie z mieszkańcami innego państwa. Grupę uznaje się za szczególną grupę społeczną, jeśli w szczególności członkowie takiej grupy mają jakąś wspólną nieusuwalną cechę wrodzoną lub przeszłość lub charakteryzują się jakimś wspólnym rysem lub przekonaniem na tyle istotnym z punktu widzenia tożsamości lub sumienia, że nie należy nikogo zmuszać do wyrzeczenia się go oraz grupa ta posiada odrębną tożsamość w danym państwie, ponieważ jest postrzegana przez otaczające społeczeństwo jako inna (szczególna grupa społeczna może oznaczać grupę, u podstaw której leży wspólna cecha orientacji seksualnej)<sup>70</sup>. Pojęcie opinii politycznej obejmuje w szczególności posiadanie opinii, idei lub przekonania w kwestii dotyczącej podmiotów potencjalnie dopuszczających się prześladowania oraz ich polityki lub metod, bez względu na to, czy wnioskodawca działał zgodnie z tą opinią, ideą lub tym przekonaniem.

Prawa o ubieganie się o azył nie mają natomiast sprawy przestępstwa pospolitego określonego prawem wewnętrznym państwa udzielającego azylu oraz osoby występujące o jego uzyskanie ze względów czysto ekonomicznych lub osoby stanowiące poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, w którym ubiegają się o azył<sup>71</sup>. Niedopuszczalne jest udzielenie azylu w celu uniknięcia ekstradycji przestępcy<sup>72</sup>.

Podsumowując należy stwierdzić, że osobami uprawnionymi do ubiegania się o prawo azylu terytorialnego są osoby prześladowane z powodu rasy, religii, narodowości, języka, poglądów politycznych i działalności politycznej, przynależności do grupy etnicznej i udziału w ruchu narodowowyzwoleńcym.

Zastrzeżenia budzą rozmaite interpretacje słowa „prześladowanie”, spowodowane faktem, że termin ten został wprowadzony do języka aktów normatywnych prawa międzynarodowego bez podania jego definicji<sup>73</sup>. Swoisty wyjątek stanowi art. 9 Dyrektywy kwalifikacyjnej z dnia 13 grudnia 2011 roku, który uściśla, że przesłanką uznania czynu za akt prześladowania w rozumieniu art. 1 lit. a Konwencji Genewskiej jest okoliczność by czyn ten był na tyle poważny pod względem swojej istoty lub powtarzalności, by stanowił poważne naruszenie podstawowych praw człowieka, w szczególności praw, od których przestrzegania nie można się uchylić na mocy art. 15 ust. 2 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowie-

<sup>70</sup> O ile w przypadku pozostałych powodów prześladowania Dyrektywa konkretyzuje niedookreślone pojęcia prawne z Konwencji Genewskiej z 1951 roku, w odniesieniu do przynależności do określonej grupy społecznej wydaje się umożliwiać wąską interpretację.

<sup>71</sup> J. Symonides, *Azył terytorialny*, „Sprawy Międzynarodowe” 1985, nr 9, s. 29.

<sup>72</sup> Mimo że bardzo często zdarza się, że osoba, wobec której prowadzone jest postępowanie ekstradycyjne występuje z wnioskiem o udzielenie jej azylu, oba postępowania toczą się niezależnie od siebie. Odmowa ekstradycji nie jest w takim przypadku jednoznaczna z udzieleniem azylu. Zob. na ten temat: M. Zdanowicz, K. Bagan-Karluta, *Ekstradycja a prawa człowieka*, [w:] *Prawa człowieka w XXI wieku – wyzwania dla ochrony prawnej. Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Prawniczej, która odbyła się w Radziejowicach w dniach 21–22.06.2004 r.*, red. C. Mik, Toruń 2005, s. 191–194.

<sup>73</sup> Por. B. Wierzbicki, *O azylach...*, s. 37.

ka i podstawowych wolności lub był kumulacją różnych środków, w tym takich naruszeń praw człowieka, które są wystarczająco poważne. Ponadto Dyrektywa wymienia możliwe formy aktów prześladowania, które mogą przybierać postać: 1) aktów przemocy fizycznej lub psychicznej, w tym aktów przemocy seksualnej; 2) środków prawnych, administracyjnych, policyjnych lub sądowych, które same w sobie są dyskryminujące lub które są stosowane w sposób dyskryminujący; 3) ściągania lub kar, które są nieproporcjonalne lub dyskryminujące; 4) odmowy sądowego środka zaskarżenia, której skutkiem jest kara nieproporcjonalna lub dyskryminująca; 5) ściągania lub kar za odmowę odbycia służby wojskowej podczas konfliktu, jeżeli odbycie służby wojskowej pociągałoby za sobą dokonywanie przestępstw lub czynów stanowiących podstawę wykluczenia; 6) czynów wymierzonych w osoby określonej płci lub w dzieci<sup>74</sup>.

Wprowadza także zasadę obowiązku istnienia związku przyczynowego pomiędzy powodami prześladowania a jego aktami lub brakiem ochrony przed takimi aktami<sup>75</sup>.

W doktrynie dość powszechny jest pogląd, że azyl powinien być udzielany osobom, których naturalna więź z krajem została przerwana, a powrót może pociągnąć za sobą prześladowanie. Tadeusz Smoliński zauważa, że azyl uzyskują nie tylko osoby prześladowane za swą działalność, ale także osoby, którym w ich ojczyźnie nie grożą wprawdzie żadne represje, ale które nie zgadzają się z polityką swego rządu i prosbę o azyl traktują jako pewnego rodzaju protest<sup>76</sup>.

Konwencja Genewska dotycząca statusu uchodźców z 1951 roku obok katalogu pozytywnych przesłanek umożliwiających nadanie statusu uchodźcy, zawiera także klauzule wyłączające tego rodzaju możliwość. Artykuł 1 Konwencji stanowi, że jej „postanowienia nie mają zastosowania do osoby, w stosunku do której istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że: a) dokonała zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej lub zbrodni przeciwko ludzkości w rozumieniu aktów międzynarodowych opracowanych dla ustanowienia przepisów odnoszących się do tych zbrodni; b) dokonała poważnej zbrodni o charakterze niepolitycznym poza państwem, które ją przyjęło, przed uznaniem jej za uchodźcę; c) jest winna czynów sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych”<sup>77</sup>.

W czasie gdy opracowywano Konwencję Genewską dotyczącą statusu uchodźców z 1951 roku, za osoby które nie zasługiwały na ochronę międzynarodową uwa-

<sup>74</sup> Por. art. 9 ust. 2 lit. a–f, Dz. Urz. UE 2011, nr L 337.

<sup>75</sup> Por. art. 9 ust. 3.

<sup>76</sup> T. Smoliński, *Prawo azylu i ekstradycja w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1973, nr 1, s. 23.

<sup>77</sup> A. Przyborowska-Klimczak, dz. cyt., s. 199. Działalność sprzeczną z celami i zasadami ONZ precyzuje art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych z 26 czerwca 1945 roku. Por. tekst Karty, A. Przyborowska-Klimczak, dz. cyt., s. 10–11. Stronami Karty są 193 państwa. Polska złożyła dokument ratyfikacyjny dnia 16 października 1945 roku; Dz. U. 1947, nr 23, poz. 90 z późn. zm.

żano przede wszystkim zbrodniarzy wojennych z okresu II wojny światowej, mimo że państwa starały się uniemożliwić wjazd na ich terytoria przestępcom, którzy mogliby stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>78</sup>.

Klauzule wyłączające udzielenie ochrony międzynarodowej zawarte zostały także w innych dokumentach prawa międzynarodowego. Klauzule tego rodzaju zamieszczono już w art. 14 ust. 2 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, zabraniającym powoływania się na prawo ubiegania się o azyl w przypadku ścigania wszczętego z powodu zbrodni niepolitycznych lub czynu sprzecznego z zasadami i celami ONZ<sup>79</sup>. Podobne klauzule zawarto w art. 7 lit. d Statutu Urzędu Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców z 14 grudnia 1950 roku<sup>80</sup>, a także art. 1 pkt 5 Konwencji Organizacji Jedności Afrykańskiej z 1969 roku, dotyczącej specyficznych aspektów uchodźstwa w Afryce<sup>81</sup> oraz art. 12 Dyrektywy kwalifikacyjnej z dnia 13 grudnia 2011 roku. Na uwagę zasługuje także rezolucja Rady Bezpieczeństwa numer 1373, przyjęta 28 września 2001 roku, w której Rada wzywa państwa do zapewnienia, że status uchodźcy nie będzie wykorzystywany przez sprawców, organizatorów lub osoby ułatwiające zorganizowanie zamachu terrorystycznego. Tego rodzaju zamachy nie mogą być uznane za czyny o charakterze politycznym, gdyż takie uznanie mogłoby wykluczać ekstradycję osób odpowiedzialnych za zorganizowanie zamachów. Ponadto, rezolucja stanowi, że wszelka działalność terrorystyczna jest sprzeczna z celami Narodów Zjednoczonych, podobnie jak i świadome finansowanie, planowanie lub podżeganie do takiej działalności. W konsekwencji, osoby ubiegające się o status uchodźcy w rozumieniu Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1951 roku, które popełniły lub są podejrzane o popełnienie aktu terrorystycznego, powinny być wyłączone spod ochrony międzynarodowej na mocy artykułu 1 Konwencji. Akty terrorystyczne mogą być uznawane za akty częściowo realizujące każdy punkt art. 1 lit. f tej Konwencji jako zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie o charakterze niepolitycznym popełnione poza państwem, które przyjęło daną osobę przed uznaniem jej za uchodźcę, a także jako czyny sprzeczne z celami Narodów Zjednoczonych, ponieważ rezolucje Rady Bezpieczeństwa nr 1373 z 2001 roku i 1377 z 2001 roku uznały międzynarodowy terrorizm za zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa<sup>82</sup>.

Istnieje także możliwość cofnięcia azylu osobie, która została skazana za szczególnie ciężkie przestępstwo popełnione w kraju schronienia lub gdy jej dalszy pobyt

---

<sup>78</sup> B. Mikołajczyk, *Między bezpieczeństwem a prawami człowieka. Uwagi na temat stosowania klauzul wyłączających nadanie statusu uchodźcy w dobie zagrożenia terroryzmem*, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne. Studia i Materiały*, t. I, red. A. Przyborowska-Klimczak, W. Sz. Staszewski, Lublin 2006, s. 96.

<sup>79</sup> Por. tekst Deklaracji, A. Przyborowska-Klimczak, dz. cyt., s. 136.

<sup>80</sup> Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 14 december 1950, United Nations General Assembly, Res. 428 (V).

<sup>81</sup> „UNTS” 1969, t. 46, s. 1001.

<sup>82</sup> B. Mikołajczyk, dz. cyt., s. 96–98.

w tym kraju na podstawie poważnych podejrzeń zostanie uznany za zagrażający bezpieczeństwu państwa<sup>83</sup>.

W stosunku do osób, którym z powodów przedstawionych wyżej odmówiono udzielenia azylu lub wcześniej udzielony cofnięto, powinna mieć zastosowanie zasada *aut dedere aut judicare*, co pozwoliłoby uchronić te osoby przed prześladowaniami, a jednocześnie wyeliminować ryzyko ich bezkarności<sup>84</sup>.

Do oceny podstaw udzielenia azylu kompetentne jest państwo przyznające azyl, ponieważ kwalifikowanie i ocena charakteru przestępstwa lub działalności, za którą dana osoba jest prześladowana lub ścigana przedstawia się niejednolicie w różnych państwach oraz w różnych systemach prawnych i politycznych. W związku z powyższym konstytucje większości państw zawierają klauzule dotyczące azylu terytorialnego<sup>85</sup>.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 56 ust. 1 stanowi: „Cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie”<sup>86</sup>. Konstytucja nie zawiera więc żadnej materialnej przesłanki dającej podstawy do udzielenia azylu, odsyłając do regulacji ustawowych<sup>87</sup>.

Azyl jest przyznawany na zasadzie swobodnego uznania państwa. Przyznanie azylu określa się jako pokojowy i humanitarny akt. Jego przyznanie nie może być więc uznane za działanie wrogie i nieprzyjazne wobec innego państwa; powinno być także respektowane przez całą społeczność międzynarodową.

Cudzoziemiec, który uzyskał azyl powinien korzystać ze swobód, jakie posiadają obywatele państwa, które przyznaje to prawo. Państwo udzielające azylu nie może występować ze skargami, w związku z korzystaniem przez azylantów z wolności myśli oraz publicznie wyrażanymi przez nich opiniami skierowanymi przeciwko temu państwu czy rządowi, chyba że stanowią one propagandę wzywającą do użycia siły czy przemocy przeciwko temu państwu. Żadne państwo nie może także występować z żądaniem ograniczenia wolności zgromadzeń i stowarzyszania się

---

<sup>83</sup> Por. np. art. 33 ust. 2 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 roku, A. Przyborska-Klimczak, dz. cyt., s. 206. Zob. także B. Wierzbicki, *Sytuacja prawna uchodźcy w międzynarodowej ochronie praw człowieka*, Białystok 1993, s. 37–42.

<sup>84</sup> Por. Ch. Wyngaert, *The Political Offence Exception to Extradition*, Boston–Antwerp–London–Frankfurt 1980, s. 80.

<sup>85</sup> Szerzej na temat tego rodzaju uregulowań konstytucyjnych zob. np.: J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 107–108; P. Sarnecki, *Uwaga nr 3 do art. 56 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom III*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 2; 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; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 285; P. Kuczma, dz. cyt., s. 287–292.

<sup>86</sup> Por. Dz. U. 1997, nr 54, poz. 353 z późn. zm.

<sup>87</sup> Szerzej na temat polskiego prawa azylowego zob. np. B. Kowalczyk, *Polski system azylowy*, Wrocław 2014, s. 51–63.

azyłantów, jeżeli wolność ta przyznana jest wszystkim cudzoziemcom, z wyjątkiem sytuacji, gdy służy to użyciu siły lub przymusu przeciwko temu państwu. Państwo ma obowiązek niezezwalania osobom, którym udzieliło azylu na angażowanie się w działalność sprzeczną z zasadami i celami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Ma także obowiązek zapewnić, by osoba korzystająca z azylu nie prowadziła na jego terytorium żadnej wrogiej działalności przeciwko państwu, które opuściła szukając azylu, gdyż państwo azylu „(...) nie powinno być bazą operacyjną dla dokonywania nadal przestępstw politycznych”<sup>88</sup>.

Azyłant jest zobowiązany do przestrzegania prawa państwa udzielającego azylu. Ma on prawo swobodnego poruszania się, wyboru miejsca zamieszkania oraz opuszczenia państwa azylu, które nie może być w żaden sposób ograniczone, chyba że wynika to z ustawy lub jest konieczne dla ochrony bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, moralności i zdrowia publicznego oraz innych praw i wolności obywatelskich<sup>89</sup>.

W związku ze znacznym wzrostem napływu wniosków o azyl, z których pokaźna część pochodziła od osób niewymagających ochrony i przez to dopuszczających się nadużycia procedur azylowych, od początku lat dziewięćdziesiątych wśród państw europejskich zauważalna jest tendencja stopniowego ograniczania polityki przyznawania azylu. Stało się to możliwe dzięki wprowadzeniu uproszczonych procedur azylowych, stosowanych w oparciu o zasady „wniosku oczywiście bezzasadnego”, „bezpiecznego państwa pochodzenia”, „bezpiecznego państwa trzeciego” oraz „europejskiego bezpiecznego państwa trzeciego”<sup>90</sup>.

Podczas spotkania ministrów państw członkowskich Wspólnot Europejskich odpowiedzialnych za imigrację, dnia 1 grudnia 1992 roku przyjęto rezolucję dotyczącą wniosków o azyl w sposób oczywisty nieuzasadnionych<sup>91</sup>.

Wniosek o azyl uznaje się za oczywiście bezzasadny, gdy jest bezsporne, że nie spełnia żadnego z istniejących kryteriów zawartych w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 roku i Protokole z 1967 roku, na skutek jednego z następujących powodów: 1) brak wyraźnego uzasadnienia obawy przed prześladowaniem w swoim własnym państwie; 2) żądanie jest oparte na umyślnym wprowadzeniu w błąd lub jest nadużyciem procedur azylowych.

Pierwsza z wymienionych sytuacji może zaistnieć, gdy: a) podstawy wniosku wykraczają poza zakres Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 roku, wnioskodawca nie żywi obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do grupy społecznej lub poglądów politycznych, a rzeczywistym powodem jest chęć szukania lepszej pracy lub poprawy warunków życia;

<sup>88</sup> B. Kościak, dz. cyt., s. 168.

<sup>89</sup> Por. art. 12 ust. 3 MPPOiP z 1966 roku; A. Przyborowska-Klimczak, dz. cyt., s. 143.

<sup>90</sup> Szerzej: B. Tokarz, *Ewolucja *acquis communautaire* w sferze azylu*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2007, z. 2, s. 51–69.

<sup>91</sup> Resolution on manifestly unfounded applications for asylum, adopted by the Ministers of the Member States of the European Communities responsible for Immigration on 1.12.1992.

b) wniosek jest całkowicie pozbawiony zasadności: wnioskodawca nie przedstawił żadnych argumentów, że mógłby żywić obawy przed prześladowaniem bądź przedstawiona przez niego historia nie zawiera żadnych danych dotyczących osób lub okoliczności; c) wniosek jest w sposób oczywisty pozbawiony wiarygodności: jego historia jest niespójna, sprzeczna lub nieprawdopodobna<sup>92</sup>.

Druga z wymienionych sytuacji, czyli uznanie wniosku za bezzasadny z tego powodu, że jest on oparty na umyślnym wprowadzeniu w błąd lub stanowi nadużycie procedur azytowych, może mieć miejsce we wszystkich wypadkach, w których wnioskodawca bez uzasadnionego wytłumaczenia: a) oparł swój wniosek na fałszywej tożsamości, podrobionych lub sfałszowanych dokumentach; b) w swoim żądaniu o azyl, ustnie lub pisemnie, przedstawia fałszywe dane; c) w celu wprowadzenia fałszywych danych do wniosku o azyl lub utrudnienia jego rozpatrywania wnioskodawca w złej wierze zniszczył lub uszkodził paszport, bilet bądź inny dokument dołączony do wniosku; d) umyślnie zaniechał wyjawienia, że wcześniej złożył już wnioski w jednym lub kilku państwach; e) mając wcześniej możliwość złożenia wniosku o azyl, uczynił to dopiero w obliczu grożącego mu wydalenia; f) zaniechał zastosowania się do poważnych obowiązków nałożonych przez przepisy krajowe odnoszące się do procedur azytowych; g) złożył wniosek w jednym z państw członkowskich, jeżeli wcześniej odrzucono jego wniosek w innym państwie<sup>93</sup>.

Rezolucja wprowadziła także możliwość przyjęcia przez poszczególne państwa członkowskie domniemania, że w pewnych państwach nie dochodzi do zagrożenia prześladowaniem, co dało początek zasadzie bezpiecznego państwa pochodzenia. W oparciu o tę zasadę państwa europejskie zaczęły opracowywać listy państw uznanych za bezpieczne państwa pochodzenia. Pierwszymi państwami, które w 1990 roku wprowadziły pojęcie bezpiecznych państw pochodzenia była Szwajcaria i Belgia<sup>94</sup>.

Za sprawą przyjęcia, razem z Traktatem Amsterdamskim, Protokołu do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dotyczącego przyznawania azylu obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, powołując się na zobowiązanie obecnych i przyszłych państw członkowskich Unii Europejskiej do przestrzegania EKPC z 1950 roku, poszanowania Europejskiej Konwencji o ekstradycji z 13 grudnia 1957 roku<sup>95</sup> i Konwencji o ekstradycji między państwami członkowskimi Unii

---

<sup>92</sup> M. Zdanowicz, *Procedury azytowe w acquis Unii Europejskiej i w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 4, s. 62–65.

<sup>93</sup> Tamże.

<sup>94</sup> Szerzej na ten temat: M. Kowalski, *Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania dostępu do procedury azytovej w Europie*, „Forum Europejskie” 2001, nr 2, s. 95–97.

<sup>95</sup> Konwencja weszła w życie 18 kwietnia 1960 roku, „European Treaty Series” (dalej ETS), No. 24. Tekst polski Konwencji: P. Durys, F. Jasiński, *Walka z terroryzmem międzynarodowym. Wybór dokumentów*, Bielsko-Biała 2001, s. 91–102; Polska złożyła dokument ratyfikacyjny 15 czerwca 1993 roku: Dz. U. 1994, nr 70, poz. 307.

Europejskiej z dnia 27 września 1996 roku<sup>96</sup> oraz Konwencji w sprawie statusu uchodźców z 1951 roku, państwa członkowskie Unii Europejskiej uznały się wzajemnie, ze względu na gwarantowany poziom ochrony praw człowieka, za bezpieczne państwa pochodzenia<sup>97</sup>.

Zgodnie z art. 37 Dyrektywy proceduralnej z dnia 26 czerwca 2013 roku, państwo trzecie może być uznane za bezpieczne państwo pochodzenia w oparciu o przesłanki regulowane prawem krajowym na potrzeby rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Źródło informacji umożliwiające ocenę czy państwo jest bezpiecznym krajem pochodzenia mogą stanowić w szczególności informacje z innych państw członkowskich, EASO, UNHCR, Rady Europy czy innych właściwych organizacji międzynarodowych<sup>98</sup>.

Państwo trzecie może zostać uznane za bezpieczne, gdy przy indywidualnym rozpatrzeniu sprawy każdej osoby poszukującej azylu, która ma być do niego zawrócona, życie lub wolność tej osoby nie będą w tym państwie zagrożone w rozumieniu art. 33 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 roku, osoba ta nie będzie narażona w tym państwie na tortury, poniżające lub niehumanitarne traktowanie, a także uzyska w państwie ochronę przeciwko wydaleniu (*refoulement*)<sup>99</sup>. Dyrektywa proceduralna z dnia 26 czerwca 2013 roku, normując koncepcję bezpiecznego kraju trzeciego zakłada, że tego rodzaju status może otrzymać państwo, w którym życie lub wolność osoby ubiegającej się o ochronę nie są zagrożone z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych, nie zachodzi ryzyko doznania przez nią poważnej krzywdy, przestrzegana jest zasada *non-refoulement*, przestrzegany jest ustanowiony w prawie międzynarodowym zakaz wydalania, gdy jest on sprzeczny z prawem do wolności od tortur oraz okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania oraz istnieje możliwość ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy i, jeśli status taki zostanie przyznany, uzyskania ochrony zgodnie z Konwencją Genewską<sup>100</sup>.

Na podstawie art. 39 ust. 2 Dyrektywy proceduralnej z dnia 26 czerwca 2013 roku, państwo trzecie może być uznane za europejskie bezpieczne państwo trzecie, gdy ratyfikowało Konwencję Genewską i przestrzega jej postanowień, posiada ustanowione prawem procedury azylowe oraz ratyfikowało Europejską Konwencję o ochronie

---

<sup>96</sup> Dz. Urz. UE 1996, nr C 313, s. 1. Tekst polski Konwencji: *Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie. Dokumenty karne, t. III*, red. E. Zielińska, Warszawa 2000, s. 56–70; Polska ratyfikowała Konwencję 23 lipca 2004 roku: Dz. U. 2004, nr 187, poz. 1923. Zob. Plan Działania ds. walki z przestępczością zorganizowaną z 28 kwietnia 1997 roku, Dz. Urz. UE 1997, nr C 251, s. 1.

<sup>97</sup> Zob. K. Landgren, *Deflecting international protection by treaty: bilateral and multilateral accords on extradition, readmission and the inadmissibility of asylum requests*, UNHCR Working Paper No. 10, Geneva 1999, s. 9.

<sup>98</sup> Por. art. 37 ust. 3 Dyrektywy, Dz. Urz. UE 2013, nr L 180, s. 80.

<sup>99</sup> Szerzej na ten temat: M. Zdanowicz, *Procedury azylowe...*, s. 62–65; M. Kowalski, dz. cyt., s. 84–91.

<sup>100</sup> Por. art. 38 Dyrektywy, Dz. Urz. UE 2013, nr L 180.



praw człowieka i podstawowych wolności i przestrzega jej postanowień. Powołany akt wprowadza jednak możliwość zaskarżenia zastosowania koncepcji europejskiego bezpiecznego państwa pochodzenia z uwagi na okoliczność, że dane państwo trzecie nie jest bezpieczne dla wnioskującego o udzielenie ochrony międzynarodowej ze względu na jego szczególną sytuację<sup>101</sup>.

Państwo, które zgodnie z wiążącymi go umowami międzynarodowymi oraz ustawodawstwem krajowym udziela azylu zapewnia tym samym cudzoziemcowi ochronę, w której zawiera się gwarancja nieekstradowania go do państwa, z którego uciekł poszukując ochrony. Wydaje się jednak, że tego rodzaju gwarancja niekoniecznie musi obejmować zakaz ekstradycji do państwa trzeciego. Azyl jest uznawany za powszechną i tradycyjną przeszkodę ekstradycyjną<sup>102</sup>.

W doktrynie prawa międzynarodowego pojawiła się także teza, że odmowa ekstradycji jest tożsama z udzieleniem azylu<sup>103</sup>, ale także ona wydaje się nieuzasadniona.

Konwencje ekstradycyjne zawierane na gruncie europejskim z reguły nie kwalifikują azylu jako przeszkody ekstradycyjnej, dlatego wielkie kontrowersje wywołało oświadczenie Rzeczypospolitej Polskiej do art. 6 ust. 1 lit. a złożone przy ratyfikacji Europejskiej Konwencji o ekstradycji z 1957 roku, mocą którego Polska odmówiła wydawania cudzoziemców, którzy korzystają z prawa azylu<sup>104</sup>. Jedynie w art. 4 ust. 6 decyzji ramowej Rady w sprawie europejskiego nakazu aresztowania oraz procedur przekazywania między Państwami Członkowskimi z dnia 13 czerwca 2002 roku (dalej decyzja ramowa w sprawie ENA)<sup>105</sup>, statuującego możliwość odmowy wykonania nakazu, pod warunkiem wykonania wcześniej orzeczonej przez państwo wydania nakazu kary pozbawienia wolności lub środka zabezpieczającego w stosunku do obywatela lub osoby, która w tym państwie stale przebywa, można by upatrywać podstaw do odmowy wykonania nakazu, gdy osobą, „która w tym państwie stale przebywa” jest azylant. Decyzja ramowa w sprawie ENA nie przesądza więc tym samym roli azylu jako przeszkody ekstradycyjnej, co jest istotne ze względu na utworzenie jednolitego obszaru azylowego dla osób ubiegających się o azyl spoza państw grupy Schengen<sup>106</sup>.

---

<sup>101</sup> Por. art. 39 ust. 3 Dyrektywy.

<sup>102</sup> *Europejski nakaz aresztowania w teorii i praktyce państw członkowskich Unii Europejskiej*, red. P. Hofmański, Warszawa 2008, s. 43.

<sup>103</sup> L. Ehrlich, dz. cyt., s. 207. Odmienne stanowisko prezentuje P. Hofmański: *Europejski nakaz...*, s. 43.

<sup>104</sup> Republika Federalna Niemiec i Austria w złożonych przez siebie oświadczeniach argumentowały, że RP odmawiając wydania cudzoziemca korzystającego z prawa azylu, uzasadniając to koniecznością traktowania takich osób jak obywateli polskich, naraża się na zarzut działania w sposób sprzeczny z przedmiotem i celem Traktatu. Zob. Z. Knypl, *Europejska konwencja o ekstradycji: komentarz*, Sopot 1994, s. 102–103.

<sup>105</sup> Dz. Urz. UE 2002, nr L 190.

<sup>106</sup> Szerzej na ten temat: M. Zdanowicz, *Zewnętrzne implikacje porozumień z Schengen*, „Przeгляд Prawa Europejskiego” 1996, nr 1, s. 17.

Postanowienia umożliwiające odmowę ekstradowania osób korzystających w danym państwie z prawa azylu terytorialnego są natomiast zawierane w umowach dwustronnych oraz w ustawodawstwie wewnętrznym<sup>107</sup>. Przykładem umów dwustronnych, którymi związana jest Polska, mocą których strony wprost postanowiły o zakazie ekstradycji osób korzystających z prawa azylu na terytorium strony wezwanej, są umowy zawarte z Arabską Republiką Syryjską<sup>108</sup>, Republiką Iraku<sup>109</sup>, Socjalistyczną Republiką Wietnamu<sup>110</sup> oraz Mongolią<sup>111</sup>.

Podsumowując rozważania na temat azylu w ujęciu przeszkody ekstradycyjnej należy podkreślić, że azyl może stanowić przesłankę niedopuszczalności ekstradycji o charakterze względnym lub bezwzględnym, warunkowanym sposobem jej ujęcia w umowie ekstradycyjnej. Wielostronne umowy regulujące obrót ekstradycyjny z reguły nie statuują azylu jako bezwzględnej przeszkody ekstradycyjnej. Czynią to natomiast umowy dwustronne (głównie zawierane z państwami pozaeuropejskimi) oraz prawo wewnętrzne. Zasadna wydaje się teza, że udzielenie azylu jest równoznaczne z niedopuszczalnością ekstradycji do państwa, w którym panujące warunki stanowiły podstawę przyznania ochrony. Nie stanowi natomiast przeszkody w ekstradowaniu do państwa trzeciego.

Wszelkie działania podejmowane na forum europejskim i poza nim powinny mieć na względzie nie tylko konieczność udzielenia międzynarodowej ochrony osobom, które jej potrzebują, ale także obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich poprzez harmonizację procedur azylowych

---

<sup>107</sup> Zasadę odmowy ekstradycji osób, które uzyskały prawo azylu zawiera art. 604 ust. 1 pkt 1 polskiego K.p.k. z 1997 roku. Art. 607s, wprowadzony w wyniku implementacji decyzji ramowej w sprawie ENA z 2002 roku, czyni z azylu negatywną przesłankę wykonania nakazu w stosunku do osoby korzystającej w Polsce z prawa azylu w sytuacji, gdy nakaz ten został wydany w celu wykonania kary pozbawienia wolności lub środka polegającego na pozbawieniu wolności wobec osoby ściganej, z zastrzeżeniem, że nie wyrazi ona zgody na przekazanie. Jest więc możliwe wykonanie europejskiego nakazu aresztowania w stosunku do osoby korzystającej w Polsce z prawa azylu pod warunkiem, że osoba ta wyrazi zgodę na wydanie. Ponadto zgodnie z art. 607t, przekazanie na podstawie nakazu wydanego w celu ścigania osoby, która korzysta w Rzeczypospolitej Polskiej z prawa azylu jest możliwe pod warunkiem, że osoba ta będzie odesłana na terytorium Polski po prawomocnym zakończeniu postępowania w państwie wydania europejskiego nakazu aresztowania. Por. tekst Kodeksu, Dz. U. 1997, nr 89, poz. 555 z późn. zm.

<sup>108</sup> Por. art. 32 lit. b Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Arabską Republiką Syryjską o pomocy prawnej w sprawach cywilnych i karnych z 1985 roku, Dz. U. 1986, nr 37, poz. 181.

<sup>109</sup> Por. art. 31 ust. 2 Umowy między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Iraku o pomocy prawnej i sądowej w sprawach cywilnych i karnych z 1988 roku, Dz. U. 1989, nr 70, poz. 418.

<sup>110</sup> Por. art. 54 Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Socjalistyczną Republiką Wietnamu o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych, rodzinnych i karnych z 1993 roku, Dz. U. 1995, nr 55, poz. 289.

<sup>111</sup> Por. art. 41 ust. 1 pkt 1 Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Mongolią o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych, rodzinnych i karnych z 1998 roku, Dz. U. 2003, nr 43, poz. 370.

i utworzenie spójnego systemu, w ramach którego decyzje wydawane w sprawie azylu nie skutkują wyłączeniem odpowiedzialności danej osoby za popełnione czyny. Koncepcje bezpiecznego państwa pochodzenia<sup>112</sup>, bezpiecznego państwa trzeciego i bezpiecznego europejskiego państwa trzeciego wypracowane w ramach Unii Europejskiej i stosowane w procedurze azylowej umożliwiają eliminowanie przypadków udzielania azylu osobom, które ubiegają się o ochronę celem uniknięcia ekstradycji. Ponadto zasadna wydaje się teza, że państwo, które uznaje ekstradycję za niedopuszczalną ze względu na azyl, z którego korzysta na terytorium tego państwa osoba objęta wnioskiem, powinno stosować zasadę *aut dedere aut iudicare* by chronić ją przed prześladowaniami, a jednocześnie wykluczyć ryzyko jej bezkarności. W tym kontekście warto przytoczyć słowa napisane przez reprezentanta oświecenia, Cesare Beccarię: „(...) bezkarność i azyl niewiele się różnią między sobą (...) azyle w większym stopniu przyczyniają się do popełniania przestępstw, niż może powstrzymać od nich kara”<sup>113</sup>, celem podkreślenia konieczności podejmowania wysiłków mających na celu eliminowanie sytuacji, w których trudno byłoby negocjować ich aktualność.

**Słowa kluczowe:**

azyl,  
ekstradycja,  
europejski nakaz aresztowania,  
Wspólny Europejski System Azylowy.

**Keywords:**

asylum,  
extradition,  
the European Arrest Warrant,  
the Common European Asylum System.

## Asylum and extradition

The article deals with the institution of asylum in which both the potential extradited person and the competent authorities of the requested state may challenge the claim contained in the application and, therefore, prevent the extradition. It contains considerations regarding the concept, essence, nature and the legal basis for the institution of asylum and the manner of eligibility by the instruments governing the

---

<sup>112</sup> Zob. projekt rozporządzenia w sprawie ustanowienia wspólnej listy bezpiecznych państw pochodzenia, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające unijny wspólny wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia do celów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, oraz zmieniające dyrektywę 2013/32/UE, Bruksela, 9 września 2015 roku, COM (2015) 452 wersja ostateczna, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementationpackage/docs/proposal\\_for\\_regulation\\_of\\_the\\_ep\\_and\\_council\\_establishing\\_an\\_eu\\_common\\_list\\_of\\_safe\\_countries\\_of\\_origin\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementationpackage/docs/proposal_for_regulation_of_the_ep_and_council_establishing_an_eu_common_list_of_safe_countries_of_origin_pl.pdf) (dostęp: 24.04.2016).

<sup>113</sup> C. Beccaria, *O przestępstwach i karach*, (tłum. E. S. Rapport), Warszawa 1959, s. 187.

rotation of extradition between countries. The article is focused on the EU's asylum policy. It is an antidote to gaps in regulations developed on the basis of universal manners, whose aim is to create unitary standards for the right of asylum, replacing the common minimum standards for internal Member States asylum systems or the Common European Asylum System (Common European Asylum System – CEAS).