

Wybrane instrumenty prawne regulujące instytucję azylu w prawodawstwie Unii Europejskiej

1. Wprowadzenie

W starożytnej Grecji państwa-miasta stosowały wobec siebie *represalia*, zwane też *syliia*, wymuszając w ten sposób wzajemne respektowanie prawa. Natomiast wyjęcie jednostki spod zastosowania wobec niej *sylii* traktowano jako *asyliia*, czyli we współczesnym rozumieniu: azyl¹. Stąd greckim słowem: *syllon* określano miejsce bezpieczne² oraz sanktuarium stanowiące schronienie dla ściganych³, a łacińskie słowo *asylum* oznaczało ponadto obrońcę i opiekuna⁴. Nie dziwi zatem fakt, iż w umowach międzynarodowych pomiędzy starożytnymi greckimi *polis* gwarantowano na zasadzie wzajemności obywatelom drugiego państwa „bezpieczeństwo i azyl”⁵. Należy przy tym odnotować, że we współczesnym prawie międzynarodowym w niewielkim stopniu występują regulacje prawne związane z instytucją azylu. Prawo do udzielania azylu należy bowiem wciąż do wewnętrznej kompetencji państwa. Co więcej, nie powstała i nie istnieje żadna norma pozytywnego prawa międzynarodowego, która by w sposób całościowy tę instytucję regulowała⁶.

Brak doprecyzowania pojęcia azylu w prawodawstwie międzynarodowym oraz stosowanie różnych interpretacji ochrony na gruncie lokalnym państw generuje rozbieżności pomiędzy rozumieniem azylu a jego powszechnym stosowaniem. Warto zaznaczyć, że prawo polskie rozróżnia formy ochrony, takie jak azyl i status uchodźcy, podczas gdy na gruncie prawa międzynarodowego pojęcia te są tożsame⁷.

Nie stoi jednak nic na przeszkodzie, aby państwa jako pierwotne i suwerenne podmioty w prawie międzynarodowym część swoich wewnętrznych kompetencji przekazały podmiotom niesuwerennym i wtórnym. Podmiotem tego ostatniego typu jest każda rządowa organizacja międzynarodowa, a w tym i Unia Europejska.

¹ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1999, s. 34.

² *Wielki słownik wyrazów obcych PWN*, red. M. Bańko, Warszawa 2005, s. 127.

³ J. Sutor, *Leksykon dyplomatyczny*, Warszawa 2005, s. 42.

⁴ J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 2001, s. 88.

⁵ R. Bierzanek, J. Symonides, dz. cyt., s. 34.

⁶ S. M. Grochalski, *Azyl polityczny – instytucja prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, [w:] *Wolność – bezpieczeństwo – obywatel. Studium administracyjnoprawne*, red. S. M. Grochalski, Dąbrowa Górnicza 2015, s. 49–54.

⁷ <http://rownosc.info/dictionary/azyl/> i <http://rownosc.info/dictionary/status-uchodzczy/>; odczyt z dn. 29.07.2017.

Przytoczona organizacja tym samym może działać jedynie w zakresie swoich kompetencji i ma ich tylko tyle, ile powierzyły jej państwa członkowskie⁸.

Prawo zastosowania azylu nie należy jednak do kompetencji wyłącznych Unii Europejskiej, a do kompetencji dzielonych przez tę organizację z państwami członkowskimi. Kompetencje dzielone *expressis verbis* wylicza art. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), wymieniając pośród nich działania podejmowane w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Następnie art. 67 TFUE wprowadzając postanowienia ogólne co do owej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stanowi, że Unia rozwija wspólną politykę także w dziedzinie azylu. Natomiast cele tej polityki określa art. 78 ust. 1 TFUE, traktujący o potrzebie zagwarantowania odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego, który wymaga międzynarodowej ochrony⁹. Niestety przytoczone uregulowania unijne mogą powodować wątpliwości, chociażby w zakresie rzeczywistego podziału kompetencji pomiędzy UE a jej państwa członkowskie. Nie można też zapominać, iż zgodnie z art. 1 Protokołu w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości owe państwa członkowskie nie uczestniczą w przyjmowaniu przez Radę środków objętych częścią trzecią tytułu V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁰, a zatem nie są związane w zakresie podejmowania wspólnych unijnych działań dotyczących azylu, tak jak inne państwa członkowskie.

2. Instytucja azylu według prawa pierwotnego Unii Europejskiej oraz wybranych aktów prawa międzynarodowego

Traktat o Unii Europejskiej odnosi się do instytucji azylu tylko jeden raz, w art. 3 ust. 2. Przywołany przepis przy tym dość enigmatycznie stanowi, iż w ramach Unii Europejskiej podejmowane są „właściwe środki w odniesieniu do azylu”. Co więcej, pomocą w zrozumieniu, czym są te „właściwe środki” tylko częściowo służy Protokół w sprawie prawa azylu dla obywateli Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Z jednej bowiem strony w preambule przywołanego protokołu zapisano, że należy zapobiegać wykorzystywaniu instytucji azylu do innych celów niż zamierzone, lecz z drugiej strony protokół ten w ogóle nie reguluje prawa do azylu obywateli państw trzecich¹¹.

Natomiast art. 18 Karty Praw Podstawowych (KPP) nakazuje podejmować owe właściwe środki w odniesieniu do instytucji azylu z poszanowaniem zasad zawartych w Konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 roku oraz w Protokole z dnia

⁸ A. Wyrozumska, *Zasady działania Unii Europejskiej*, [w:] *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, Warszawa 2012, s. 80.

⁹ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.U.2004.90.864/2 z dnia 30 kwietnia 2004, <http://sip.lex.pl/#/akt/17099384/1976655?directHit=true&directHitQuery=TFUE>; odczyt z dn. 18.05.2016.

¹⁰ *Traktat o Unii Europejskiej*, Dz.U.2004.90.864/2 z dnia 30 kwietnia 2004, <http://sip.lex.pl/#/akt/17099384/1976655?directHit=true&directHitQuery=tfue>; odczyt z dn. 19.05.2016.

¹¹ Tamże.

31 stycznia 1967 roku dotyczącym statusu uchodźców¹². Jednakże przywołując postanowienia KPP i mając na uwadze, że akt ten ma taką samą moc prawną jak TUE i TFUE, nie należy zapominać zarazem, iż Karta Praw Podstawowych, zgodnie z art. 6 ust. 1 zd. 2 TUE, w żaden sposób nie rozszerza kompetencji Unii Europejskiej. Tym niemniej przywołany powyżej art. 78 ust. 1 TFUE niejako dodatkowo sankcjonuje te dwa akty, do których odwołano się w art. 18 KPP, albowiem stanowi, iż unijna wspólna polityka w dziedzinie azylu musi być zgodna właśnie z Konwencją genewską z dnia 28 lipca 1951 roku oraz z Protokołem z dnia 31 stycznia 1967 roku dotyczącym statusu uchodźców¹³.

Konwencja dotycząca statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 roku reguluje prawa i obowiązki osób wymagających międzynarodowej ochrony. Konwencja ta gwarantuje uchodźcom w myśl art. 4 poszanowanie wolności praktyk religijnych oraz wolności wychowania religijnego ich dzieci. Przywołany przepis Konwencji stosuje w tym względzie klauzulę narodowościową, stanowiąc, że państwa sygnatariusze analizowanego aktu przyznają tym osobom co najmniej tak korzystne traktowanie w zakresie wolności praktyk religijnych jak własnym obywatelom. Tę samą klauzulę narodowościową zastosowano także w zakresie praw uchodźców do nauczania podstawowego, opieki społecznej czy prawa do sądu. Dwa ostatnie uprawnienia obwarowano jednak kolejno wymogiem legalnego przebywania na terenie państwa przyjmującego oraz wymogiem uzyskania stałego miejsca zamieszkania w tymże państwie. Ponadto, wedle art. 7 analizowanej Konwencji pozostałe prawa uchodźców, przy braku bardziej korzystnych zastrzeżeń, winny odpowiadać co najmniej tym, jakie państwo przyjmujące zwykle gwarantuje innym cudzoziemcom¹⁴.

Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców nakłada na te osoby także obowiązki, jak chociażby wskazany w art. 2 wymóg przestrzegania praw, przepisów oraz środków podjętych w celu utrzymania porządku publicznego. Z kolei art. 32 Konwencji mówi o tym, że państwo przyjmujące uchodźcę ma prawo go wydalic, nawet jeżeli legalnie przebywa na jego terytorium, w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Państwo wydające uchodźcę winno jednak pozostawić tej osobie rozsądny okres na podjęcie działań w celu uzyskania legalnego przyjęcia w innym państwie. Chociaż z drugiej strony należy mieć na uwadze, że prawa i obowiązki uregulowane w przedmiotowej Konwencji nie dotyczą osób, które dokonały zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennych lub zbrodni przeciwko ludzkości, a także dokonały poważnej zbrodni o charakterze niepolitycznym poza państwem przyjmującym czy wreszcie osób winnych czynów sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych¹⁵.

¹² *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu*, Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 391.

¹³ *Traktat o funkcjonowaniu...*

¹⁴ *Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.*, Dz. U. 1991, nr 119, poz. 515.

¹⁵ Tamże.

Niestety Konwencja z dnia 28 lipca 1951 roku w art. 1 gwarantowała status uchodźcy jedynie osobom, które tenże status uzyskały na skutek zdarzeń sprzed 1 stycznia 1951 roku¹⁶. Z tego też powodu w dniu 31 stycznia 1967 roku został sporządzony w Nowym Jorku Protokół dotyczący statusu uchodźców. W jego myśl państwa-strony zobowiązują się stosować art. 2–34 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 roku bez zmian, natomiast art. 1 tejże Konwencji stosują po modyfikacji, wedle której status uchodźcy można uzyskać również na skutek zdarzeń mających miejsce po 1 stycznia 1951 roku¹⁷. Tym samym przywołane powyżej prawa i obowiązki znajdują zastosowanie wobec osób wymagających międzynarodowej ochrony także w chwili obecnej.

Warto zauważyć, iż stronami zarówno Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 roku, jak i Protokołu dotyczącego statusu uchodźców z dnia 31 stycznia 1967 roku są wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, a w tym również te państwa, które na mocy Protokołu w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości nie są zobligowane do podejmowania wspólnych unijnych środków w zakresie azylu. Tym samym wskazane powyżej uregulowania niejako wymuszają, jeśli nie ujednolicone, to zapewne podobne działania w zakresie opisywanych praw i obowiązków osób wymagających międzynarodowej ochrony.

Odnosząc się przy tym do art. 78 ust. 2 TFUE należy podkreślić, iż Unia Europejska została wyraźnie wyposażona w kompetencje do przyjmowania środków dotyczących wspólnego europejskiego systemu azylowego na terytorium wszystkich państw członkowskich, z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa i Irlandii. Kompetencje te dotyczą prawa do ustanowienia w całej Unii: jednolitego statusu azylu dla obywateli państw trzecich, jednolitego statusu ochrony uzupełniającej dla obywateli państw trzecich, którzy nie uzyskali azylu a wymagają międzynarodowej ochrony, wspólnego systemu tymczasowej ochrony wysiedleńców na wypadek ich masowego napływu, a także prawa do ustanawiania wspólnych procedur przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej. Unia Europejska została wyposażona w prerogatywy do wprowadzenia: wspólnych kryteriów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej, form i warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą, a także do nawiązywania w imieniu Unii współpracy z państwami trzecimi w zakresie zarządzania przepływami osób ubiegających się o azyl, ochronę uzupełniającą czy tymczasową¹⁸. Wydaje się jednak, iż Unia Europejska nie korzysta w pełni ze swych kompetencji, aby ujednolicić lub harmonizować ustawodawstwo państw członkowskich w zakresie azylu.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ *Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r.*, Dz. U. 1991 nr 119 poz. 517, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-5&chapter=5&lang=en; odczyt z dn. 21.05.2016.

¹⁸ *Traktat o funkcjonowaniu...*

3. Wybrane akty prawa wtórnego Unii Europejskiej regulujące instytucję azylu

Transpozycja unijnych aktów prawnych do prawa krajowego państw członkowskich UE ma na celu unifikację procedur azylowych oraz poszerzenie ram prawnych w kwestii azylu na terenie całej Unii. W ramach wspólnej polityki azylowej wdrożono jedynie minimalne standardy określające przyjmowanie osób ubiegających się o azyl, celem zapewnienia takim osobom możliwie jak najbardziej zbliżonych warunków życia we wszystkich państwach członkowskich, bez względu na to, w jakim kraju się znajdują¹⁹. Zasadniczą cechą norm minimalnych jest uprawnienie państw członkowskich do wprowadzania bądź utrzymywania korzystniejszych przepisów dla obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców, którzy wnioskuje o ochronę międzynarodową w dowolnym państwie UE. W praktyce oznacza to słabą ingerencję w działalność prawodawcy krajowego, który zachowuje dowolność w zakresie ustawodawstwa dotyczącego azylu²⁰.

Spośród unijnych aktów prawa wtórnego należy wyróżnić Dyrektywę Rady w sprawie procedur azylowych 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 roku, która do niedawna była podstawowym źródłem przedmiotowych regulacji w całej Unii. Dyrektywa ta z założenia miała być instrumentem harmonizacji przepisów krajowych państw członkowskich. Regulowała między innymi zasady umieszczania osób ubiegających się o azyl w ośrodkach detencyjnych, gwarantowała osobom ubiegającym się o azyl prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej oraz prawo do odwołania się w przypadku negatywnego rozstrzygnięcia władz w kwestii uzyskania statusu azylanta. Akt ten odnosił się także do wspólnotowych oraz krajowych list bezpiecznych krajów pochodzenia i bezpiecznych krajów trzecich²¹.

Warto zwrócić przy tym uwagę na fakt, że zatwierdzeniu analizowanej dyrektywy w jej ostatecznym kształcie od początku przeciwny był Parlament Europejski. Szczególne kontrowersje wzbudzał niejednoznacznie zdefiniowany obowiązek indywidualnego podejścia do sytuacji danej jednostki w zakresie rozpatrywania jej wniosku o udzielenie azylu i kraju readmisji. W rezultacie osoby ubiegające się o azyl trafiały do państwa, które akurat było w stanie je przyjąć, bez zwracania uwagi na istotę wniosków, a nawet bez specjalnego rozważania słuszności zastosowania zasady bezpiecznego kraju trzeciego w danej sprawie. Ponadto w przedmiotowej dyrektywie prawodawca nie posłużył się szeroko dotąd stosowanym terminem „kraj

¹⁹ Por. *The State of Refugee Integration in the European Union*, „Background Paper for the Conference on the Integration of Refugees in Europe”, ECRE Task Force on Integration, 12–14 November 1998, Antwerp–Belgium, s. 7.

²⁰ *Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 roku ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl*, Dz. Urz. UE. L 2003 Nr 31, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0009:PL:HTML>; odczyt z dn. 29.04.2016.

²¹ S. Peers, *EU law on asylum procedures: An assault on human rights? Statewatch analysis*, University of Essex 2003, s. 2–3, <http://www.statewatch.org/analyses/no-20-sp-asylum-nov.pdf>; odczyt z dn. 30.04.2016.

pierwszego azylu”, ale określeniem „pierwszy kraj azylu”, interpretując go jako kraj, w którym dana osoba została uznana za uchodźcę i korzysta w nim z ochrony gwarantowanej w związku z nadanym jej statusem, bądź korzysta z innej wystarczającej ochrony w tym państwie. Warto podkreślić, iż ochrona ta winna występować łącznie z ochroną przewidzianą w zasadzie *non-refoulement* pod warunkiem jednak, że azylant będzie podlegać readmisji do „pierwszego kraju azylu”²².

Natomiast Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 roku w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców z państw trzecich wprowadziła do prawodawstwa unijnego specjalną procedurę mającą na celu natychmiastowe objęcie ochroną uchodźców, którzy nie mogą powrócić do kraju pochodzenia. Tymczasowa ochrona została zdefiniowana w tym akcie jako ochrona przyznawana w przypadku zagrożenia wystąpienia bądź rzeczywistego wystąpienia masowego napływu wysiedleńców z państw trzecich, tj. bez względu na to, czy ich przybycie na terytorium Unii, a podówczas Wspólnoty, ma charakter spontaniczny, czy też jest wynikiem działań pomocowych np. ewakuacji. Czas trwania tymczasowej ochrony wynosi jeden rok, jeżeli nie zostanie ona zakończona w przypadkach określonych w art. 6 ust. 1 lit. b. Termin ten może być jednak automatycznie przedłużony o kolejne sześć okresów jednomiesięcznych przez czas nie dłuższy niż jeden rok. O tym czy charakter napływu uchodźców można uznać za „masowy” decyduje Rada kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji, w którym to wniosku Komisja zobowiązana jest uwzględnić propozycje państw członkowskich. Analizowana dyrektywa w art. 15 zawiera również uregulowania w zakresie łączenia rodzin przebywających w innych krajach UE oraz normuje sytuację nieletnich pozbawionych opieki w okresie trwania ochrony²³.

Obecnie rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu jest unormowane dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 roku, zwaną dyrektywą kwalifikowania. Dyrektywa ta uchyla zarazem dyrektywę 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. Zdecydowano się na uchwalenie nowej, bardziej skonkretyzowanej dyrektywy 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 roku w celu ujednoczenia kryteriów identyfikacji osób rzeczywiście potrzebujących międzynarodowej ochrony. Z tego też powodu w art. 9 oraz

²² Tamże; *Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 roku w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusy uchodźcy w Państwach Członkowskich*, Dz.U.L 326 z 13.12.2005, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV%3A133140>, odczyt z dn. 29.04.2016.

²³ *Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 roku w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami*, Dz. Urz. L 212 z dnia 07.08.2001; I. Wróbel, *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 158–159.

10 przytoczonej dyrektywy wymieniono akty i powody prześladowania kwalifikujące do przyznania osobie wnioskującej statusu uchodźcy. Art. 15 owego aktu stanowi natomiast, że objęcie wnioskodawcy ochroną uzupełniającą ma zastosowanie w przypadku narażenia go na doznanie „poważnej krzywdy”, rozumianej jako kara śmierci, tortury bądź nieludzkie traktowanie oraz poważne zagrożenie wynikające z masowej przemocy w sytuacjach międzynarodowych lub podczas wewnętrznych konfliktów zbrojnych²⁴.

Powyższa dyrektywa nie zawiera przełomowych regulacji; w znacznej mierze opiera się na postanowieniach Konwencji genewskiej z 1951 roku i Protokołu do niej z 1967 roku, na czele z zasadą *non-refoulement* – tj. zasadą zakazującą odsyłania osób wnioskujących o azyl lub osób, które nie uzyskały takiego statusu do kraju prześladowania. W praktyce oznacza to, że nie można odsyłać uchodźców do kraju, z którego przybywają, jeżeli mogą być w nim prześladowani. Wyjątek od tej zasady stanowi okoliczność popełnienia przez osobę objętą ochroną poważnego przestępstwa na terenie państwa członkowskiego, czy uznanie jej za niebezpieczną dla społeczeństwa państwa pobytu. Przytoczona dyrektywa wyjaśnia podstawy udzielania ochrony międzynarodowej, wskazując na fakt, że zanim dana osoba otrzyma azyl, musi zostać uznana za uchodźcę lub osobę korzystającą z ochrony uzupełniającej²⁵.

W unijnym prawie wtórnym wciąż dokonywane są jednak zmiany, czego dowodem jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie wspólnych procedur azylowych i cofania ochrony międzynarodowej, obowiązująca od 1 lipca 2015 roku, która ma na celu zwiększenie efektywności systemu azylowego UE. W dobie rosnącej presji migracyjnej zwrócono uwagę na konieczność wyeliminowania procederu nadużyć składania wniosków w wypadkach przewidzianych w sekcji II art. 33 ust. 2 lit. a), b), c) i d) tegoż aktu. Warto podkreślić przy tym, że ustawodawstwo unijne konsekwentnie zakazuje wydalenia osoby ubiegającej się o azyl, dopóki nie zostanie podjęta wobec niej decyzja rozstrzygająca w sprawie wniosku azylowego, o czym *expressis verbis* stanowi art. 9 ust. 1 przytoczonej dyrektywy. Zgodnie z tym artykułem, osobom ubiegającym się o azyl „pozwalają się pozostawać w państwie członkowskim” na czas trwania procedury rozpatrzenia wniosku. Ponadto art. 6 przedmiotowego aktu wskazuje, iż w ciągu trzech dni każdy składający wniosek o azyl musi otrzymać dokument poświadczający jego status jako osoby ubiegającej się o azyl lub zezwalający

²⁴ Dyrektywa 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 udzielanej ochrony, Dz. Urz. UE. L 337 z dnia 20.12.2011.

²⁵ Por. Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, UNHCR, 2007 [Opinia doradcza w sprawie eksterytorialnego stosowania obowiązków związanych z zasadą *non-refoulement* wynikających z Konwencji z 1951 roku dotyczącej statusu uchodźców oraz Protokołu do niej z 1967 roku].

na pobyt podczas rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu²⁶.

Analizowana dyrektywa ma zapewnić osobom ubiegającym się o azyl godny poziom życia w ramach dostępu do zakwaterowania, wyżywienia, opieki zdrowotnej oraz do opieki medycznej i psychologicznej. Jako nowość jawi się przepis w art. 15 o obowiązku zapewnienia osobie ubiegającej się o azyl dostępu do zatrudnienia w maksymalnym terminie dziewięciu miesięcy. Po raz pierwszy przyjęto również szczegółowe przepisy dotyczące kwestii zatrzymywania osób ubiegających się o azyl, przy jednoczesnym zapewnieniu poszanowania ich praw podstawowych. Dyrektywa zawiera rozbudowany wykaz powodów zatrzymania oraz ograniczenia zatrzymania osób specjalnej troski, w tym małoletnich – art. 8, 9, 10 oraz 11 opisywanego aktu. Osobom ubiegającym się o azyl przyznano przy tym szereg gwarancji prawnych, takich jak dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej oraz informacji na piśmie podczas wnoszenia odwołania od nakazu zatrzymania²⁷.

Wspomniana wcześniej Dyrektywa PE i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 roku wyznacza unijne ramy procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej opierające się na koncepcji jednolitej procedury w ramach całej Unii. W art. 14 określa również warunki cofnięcia, pozbawienia lub odmowy przedłużenia ważności statusu uchodźcy przez organ rządowy, administracyjny, sądowy lub quasi-sądowy obywatelowi państwa trzeciego lub bezpieczeństwa, jeśli przestał on być uchodźcą zgodnie z art. 11. Natomiast art. 19 przewiduje warunki cofnięcia, pozbawienia lub odmowy przedłużenia ważności statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej. W obydwu przypadkach państwa członkowskie cofają status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej, pozbawiają tego statusu lub odmawiają przedłużenia jego ważności obywatelowi państwa trzeciego lub bezpieczeństwa, jeżeli: dana osoba zniekształciła lub pominęła fakty, w tym posłużyła się fałszywymi dokumentami, co zadecydowało o nadaniu jej statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej²⁸.

Dyrektywa PE i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku uzupełnia przepisy proceduralne dotyczące cofania ochrony międzynarodowej o przyznanie osobie, której cofnięto prawa do takiej ochrony dodatkowych gwarancji. Art. 45 stwierdza bowiem, że decyzja właściwego organu o cofnięciu ochrony międzynarodowej musi zostać wydana na piśmie oraz posiadać uzasadnienie faktyczne i prawne, co niewątpliwie wydłuża czas całego procedowania. Od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie, a jego tryb powinien zostać zamieszczony na wydanej decyzji. Powyższa dyrektywa zawiera przejrzyste przepisy dotyczące odwołań do sądów, co z kolei skutkuje zmniejszaniem się liczb spraw trafiających do Trybunału Spra-

²⁶ *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej*, Dz. Urz. UE. L 180/60, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0032>; odczyt z dn. 30.05.2016.

²⁷ Tamże.

²⁸ *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE...*

wiedliwości Unii Europejskiej Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że nowe przepisy są w pełni zgodne z prawami podstawowymi²⁹.

Przytaczając akty prawa wtórnego wydawane przez instytucje Unii Europejskiej nie sposób pominąć rozporządzenia Rady WE nr 343/2003 z 18 lutego 2003 roku ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego. Rozporządzenie to, zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1103/2008 z 22 października 2008 roku, nazywane jest w doktrynie rozporządzeniem dublińskim. Owe dublińskie regulacje powstały z konieczności przypisania odpowiedzialności poszczególnym państwom członkowskim w kwestii rozpatrzenia wniosku o azyl, a nie, jak mogłoby się wydawać, na skutek wyrównania ciężaru uchodźczego. Stworzenie ram prawnych w tej kwestii było konieczne dla ochrony osób jej potrzebujących, na zasadzie wyeliminowania nadużyć, kiedy to ubiegający się o azyl składa kilka wniosków w różnych państwach lub wybiera państwo z najatrakcyjniejszymi warunkami³⁰.

Funkcjonowanie mechanizmu dublińskiego jest wspierane przez rozporządzenie Rady WE nr 2725/2000 z 11 grudnia 2000 roku ustanawiające system *Eurodac* (system ten jest elektroniczną bazą odcisków palców osób ubiegających się o azyl w wieku powyżej 14 lat). *Eurodac* okazał się pomocny w weryfikacji uchodźców oraz odtworzeniu miejsca przekroczenia przez nich granicy. Działanie mechanizmu Dublin II uwarunkowane jest jednak klauzulą suwerenności, a także zasadą poszanowania podstawowych praw człowieka. Istota jego funkcjonowania polega na możliwości przekazania osoby ubiegającej się o nadanie statusu uchodźcy do innego państwa członkowskiego, w celu rozpatrzenia wniosku tej osoby. W praktyce procedura ta opiera się na wyrażeniu zgody przez wezwane państwo w kwestii przejścia odpowiedzialności za rozpoznanie wniosku lub przyjęcie osoby ubiegającej się o azyl z powrotem. Natomiast jeżeli takiej zgody dane państwo członkowskie nie wyrazi, to przekazanie cudzoziemca nie nastąpi³¹. Znaczenie rozporządzenia dublińskiego ma istotny wymiar wewnątrz-unijny, zapobiegający dyskryminacji państwowej w dziedzinie odpowiedzialności za politykę azylową wewnątrz Unii, ponieważ wnioskujący o ochronę międzynarodową nie mogą już wybierać kraju, w którym złożą wniosek o azyl³². Jedną z negatywnych konsekwencji

²⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 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 udzielanej ochrony (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE. L 337 z dnia 20.12.2011.

³⁰ S. Fratzke, *Not Adding Up: The Fading Promise of Europe's Dublin System*, Migration Policy Institute, Brussels 2015.

³¹ J. Chlebny, *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy*, Warszawa 2011, s. 129–130.

³² P. Craig, G. de Búrca, *EU Law. Text, Cases, and Materials*, 4th edition, Oxford 2007, s. 258.

wprowadzenia ostatnich regulacji dublińskich jest trudna sytuacja panująca w państwach członkowskich położonych na zewnętrznych granicach Strefy Schengen. Na państwach tych bowiem spoczywa brzemię poradzenia sobie z potrzebami oraz prośbami osób ubiegających się o azyl.

4. Instytucja azylu w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Niebagatelną rolę w zakresie stosowania regulacji unijnych odgrywa orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, które wytycza krajową praktykę w zakresie rozpatrywanych problemów w dziedzinie azylu, wszędzie tam, gdzie pojawiają się trudności interpretacyjne. Trybunał Sprawiedliwości najczęściej zajmuje stanowisko w zakresie przedmiotowych zagadnień wydając orzeczenia w trybie prejudycjalnym³³. Orzeczenia wydane w trybie prejudycjalnym wiążą nie tylko sąd, który z pytaniem prejudycjalnym wystąpił, ale wszystkie sądy krajowe, które rozstrzygają sprawę o podobnym stanie faktycznym na podstawie tych samych unijnych przepisów. Jeżeli zatem Trybunał dokona wykładni przepisów unijnych, sądy krajowe tę wykładnię zobowiązane są uwzględnić. Jeżeli natomiast z orzeczenia wstępnego wynika, że pewne normy prawa krajowego są w sprzeczności z normami unijnymi, to sąd krajowy ma obowiązek odmówić zastosowania norm krajowych zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa UE. Co więcej, orzeczenia wydane w trybie prejudycjalnym, jeżeli Trybunał nie postanowi inaczej, są skuteczne *ex tunc*, a zatem należy je uwzględnić nawet do stosunków prawnych powstałych przed wydaniem orzeczenia wstępnego³⁴.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2011 roku w sprawach połączonych C-411/10 obywatela afgańskiego oraz C-493/10 obywateli Afganistanu, Iranu i Algierii, którzy złożyli wniosek o azyl w państwie niewłaściwym do jego rozpatrzenia z powodu naruszania w nim praw podstawowych. Trybunał rozstrzygając tę sprawę powołał się na przywołane powyżej rozporządzenie dublińskie, stwierdzając, że nieznaczne naruszenia przepisów w kwestii prawa azylu nie jest na tyle zasadne, aby transfer osoby ubiegającej się o azyl do państwa właściwego był wykluczony. Orzeczenie to wiązało się zatem wprost z utratą znaczenia obowiązków ciążących na państwach w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego. Z drugiej jednak strony, Trybunał przyznał, że „prawo Unii stoi na przeszkodzie stosowaniu niewzruszalnego domniemania, iż państwo członkowskie uznane za właściwe na podstawie rozporządzenia przestrzega praw podstawowych Unii Europejskiej”. W tej sytuacji na sądach krajowych państw członkowskich ciąży odpowiedzialność za niedokonanie transferu osób ubiegających się o azyl do krajów, gdzie istnieją udowodnione przesłanki, aby przypuszczać, że wnioskodawca zostanie w nim narażony na nieludzkie traktowanie,

³³ J. Chlebny, dz. cyt., s. 79.

³⁴ J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 373–374.

w myśl art. 4 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej³⁵. TSUE w zaprezentowanym wyroku kierował się zasadą *lex specialis derogat legi generali* oraz dobrem jednostki, uznając tym samym niezaprzeczalną wyższość praw podstawowych zawartych w KPP nad przepisami rozporządzenia dublińskiego.

W zakresie analizowanego tematu znaczące wydają się również dwa orzeczenia: wyrok z dnia 4 grudnia 1974 roku wydany w sprawie Yvonne Van Duyn przeciwko Home Office o sygnaturze C 41/74 oraz wyrok z dnia 18 maja 1982 roku wydany w sprawach połączonych: Rezguia Adoui przeciwko Królestwu Belgii i miastu Liège oraz Dominique Cornuaille przeciwko Królestwu Belgii o sygnaturze C 115–116/81. Przedmiotem sporu w powyższych sprawach były kwestie zatrudnienia, a tym samym pobytu na terytorium państwa członkowskiego innych obywateli krajów przynależnych, a nie – jak mogłoby się wydawać – udzielenie ochrony na zasadzie uchodźstwa czy azylu. Orzeczenia te z jednej strony dotyczą sytuacji prawnej jedynie obywateli unijnych (wtedy EWG), co może mylnie sugerować, iż nie mają znaczenia w kwestii uzyskania statusu azylanta przez obywateli państw trzecich, lecz z drugiej strony, co warto podkreślić, odnoszą się one również do problematyki bezpieczeństwa i porządku publicznego, a jak wcześniej wskazano, przesłanki te stanowią o prawie do wydalenia każdego uchodźcy, nawet tego legalnie przebywającego na terytorium państwa członkowskiego. W dobie rosnącego zagrożenia terrorystycznego i przestępczego przywołanie tych właśnie spraw wydaje się być zasadne. W pierwszym przywołanym orzeczeniu, wydanym w sprawie o sygnaturze C 41/74, za naruszanie porządku publicznego uznano przynależność do ugrupowania lub organizacji, której działalność uznawana jest przez państwo przyjmujące jako zagrożenie dla społeczeństwa³⁶. W tym konkretnym przypadku za ugrupowanie społecznie szkodliwe państwo członkowskie uznało Kościół scjentologiczny. Natomiast wedle drugiego orzeczenia, o sygnaturze C 115–116/81, mianem naruszenia porządku publicznego określono pracę dwóch obywaterek innego państwa członkowskiego będących kelnerkami w lokalu o złej reputacji³⁷.

³⁵ Wyr. TSUE w sprawach połączonych N.S. (C–411/10), M. E., A. S. M., M. T., K. P., E. H. (C–493/10) v. Secretary of State for the Home Department (C–411/10), Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform (C–493/10), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1464550996612&curi=CELEX:62010CA0411>; odczyt z dn. 25.05.2016.

³⁶ Wyrok z dnia 4 grudnia 1974 roku, wydany w sprawie Yvonne Van Duyn przeciwko Home Office, sygn. C 41/74, http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0041-1974-200406990-05_01.html; odczyt z dn. 3.05.2016.

³⁷ Wyrok z dnia 18 maja 1982 roku, wydany w sprawach połączonych: Rezguia Adoui przeciwko Królestwu Belgii i miastu Liège oraz Dominique Cornuaille przeciwko Królestwu Belgii, sygn. C 115–116/81, <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61981CJ0115&from=EN>; odczyt z dn. 3.05.2016.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości niestety nie wprowadziło do doktryny jednolitej definicji przesłanki zagrożenia bezpieczeństwa publicznego³⁸. Można jednak, stosując zasadę *a contrario*, zauważyć, iż będzie to takie zachowanie, które z jednej strony godzi w bezpieczeństwo publiczne, a z drugiej strony nie narusza w sposób bezpośredni podstawowych interesów społecznych. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, iż okoliczność ta będzie miała miejsce w przypadku podjęcia przez azylanta bądź uchodźcę działań mających na celu destabilizowanie podstawowych interesów państwa w zakresie jego egzystencji, gospodarki i podstawowych instytucji³⁹. Godzić w bezpieczeństwo publiczne państwa oraz w jego funkcjonowanie można zatem poprzez działalność terrorystyczną, szpiegostwo czy prowadzenie działalności wywrotowej⁴⁰.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w dużej mierze precyzuje treść unijnych aktów prawa pierwotnego i wtórnego określając chociażby wykładnię naruszeń: „porządku publicznego” i „bezpieczeństwa publicznego”. Precyzuje też zakres zastosowania poszczególnych aktów prawa wtórnego będących konsekwencją uprawnień zapisanych w prawie pierwotnym. Tym niemniej orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE nie może zastąpić ustawodawstwa unijnego i nie powinno zastępować ustawodawstwa państw członkowskich – zwłaszcza że wtórne kompetencje Unii Europejskiej w zakresie azylu nie mają charakteru wyłącznego. Ponadto, brak wyraźnie zarysowanych kompetencji w zakresie azylu pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi piętrzy spory w sytuacji często sprzecznych interesów tych ostatnich podmiotów.

5. Podsumowanie

Długoletnia współpraca międzyrządowa na poziomie najpierw wspólnotowym, a następnie unijnym, zaowocowała stworzeniem rozwiniętego systemu norm prawnych w dziedzinie polityki azylowej i imigracyjnej. Od 1999 roku zgodnie z Traktatem Amsterdamskim instytucje UE (wtedy jeszcze WE) uzyskały nowe uprawnienia do tworzenia prawodawstwa w dziedzinie azylu w ramach specjalnego mechanizmu instytucjonalnego. Wejście w życie norm prawnych z zakresu azylu, migracji oraz ochrony granic zostało wówczas objęte pięcioletnim *vacatio legis*. W Traktacie z Nicei z 2001 roku przewidziano, że w celu określenia podstawowych zasad oraz wspólnych reguł w przedmiotowym obszarze Rada będzie stanowiła jednomyślnie po zwykłej konsultacji z Parlamentem Europejskim. Natomiast celem Traktatu z Lizbony było wytworzenie wspólnego systemu obejmującego jednolite statusy i procedury w kwestii azylu. Konsekwentne uregulowania traktatowe miały

³⁸ L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 230.

³⁹ A. Kuś, *Podstawy prawa materialnego i swobód europejskich*, [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, red. A. Kuś, Lublin 2012, s. 443.

⁴⁰ J. Handoll, *Free Movement of Person in the EU*, New York 1995, s. 231.

za zadanie wzmocnienie oraz usprawnienie procedury postępowania z napływającymi obywatelami państw trzecich, którzy poszukiwali międzynarodowej ochrony w państwach UE.

Jednakże szybko zmieniająca się sytuacja społeczno-migracyjna doprowadziła do powstania ogromnej liczby aktów prawa pochodnego, w konsekwencji czego państwa członkowskie zobowiązane zostały do systematycznego dostosowywania przepisów krajowych wobec unijnych wymogów. W związku z tym wydawać by się mogło, że nie istnieją w unijnym prawie azylowym kwestie pozostawione bez regulacji prawnej. Niestety jest inaczej. Nie dość, że nie została zarysowana wyraźna granica pomiędzy kompetencjami Unii Europejskiej i państw członkowskich w zakresie azylu, to jeszcze nie wszystkie newralgiczne okoliczności zostały uregulowane. Przykładowo, nieunormowaną dziedziną pozostaje brak jednolitej listy krajów trzecich bezpiecznego pochodzenia, co pozwala państwom członkowskim na pewną dowolność w rozpatrywaniu wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, o czym stanowi art. 37 dyrektywy 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku. „Kraj trzeci” uznany zatem w jednym państwie UE za bezpieczny niekoniecznie będzie posiadał taki sam status w sąsiednim państwie unijnym. Ponadto, mimo implementacji coraz to nowych aktów prawa wtórnego, nadal istnieją rozbieżności w wewnętrznych systemach prawnych państw członkowskich odnośnie do przyznawania statusu uchodźcy oraz innych form ochrony.

Spora część regulacji ustanowionych w pierwszym etapie tworzenia wspólnego systemu azylowego została zamieniona na instrumenty tzw. drugiej generacji. Niestety akty prawne przyjmowane przez Unię Europejską w ostatnich latach w znacznej mierze przypominają restrykcyjne środki wprowadzane w celu ograniczania praw uchodźców. Z drugiej jednak strony akty te zawierają i wiele korzystnych unormowań dla uchodźców, jak chociażby regulacja dotycząca łączenia rodzin, przeciwdziałania rasizmowi i ksenofobii, regulacja dotycząca tworzenia specjalnych funduszy i programów czy regulacja służąca zwalczaniu zorganizowanej przestępczości, a w tym przeciwdziałaniu procederowi przemytu osób. Wreszcie państwa członkowskie nie są pozbawione instrumentów prawnych w kwestii zagrożenia ich bezpieczeństwa i porządku publicznego. Klauzule te nie budzą przy tym wątpliwości interpretacyjnych, a co za tym idzie nie będą powodem dezintegracji we wspólnej polityce azylowej państw członkowskich.

Słowa kluczowe:

azył,
kompetencje dzielone w UE,
wspólna polityka w dziedzinie azylu.

Keywords:

asylum,
shared competences in the EU,
a common policy on asylum.

Selected Legal Instruments Governing Asylum in the EU Legislation

Granting asylum is the competence of every sovereign state. However, members of the European Union have the right to transfer a part of their own powers to the EU, which is reflected in primary legal acts. Nevertheless, granting asylum is not an exclusive right of the EU, but rather a competence shared with all Member States. The EU's area of freedom, security and justice has been regulated within the framework of the European Union non-exclusive competences, including a common policy in the field of asylum. As part of their remit, the EU authorities issue acts of secondary legislation regarding the institution of asylum, while the Court of Justice of the European Union outlines national practice in case of interpretative difficulties concerning primary and secondary legislation. Finally, the ever-changing social and migration situation, as well as newly emerging secondary legal acts, have caused a rupture in the common asylum policy of EU Member States.