

Grzegorz Zieliński

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego

ORCID: 0000-0001-7517-920X

g.zielinski@urad.edu.pl

Prawo uchodźców do ochrony międzynarodowej w prawodawstwie Unii Europejskiej

Wstęp

Problematyka praw uchodźców i migrantów nabiera coraz większego znaczenia w skali globalnej. Europa nie jest pod tym względem wyjątkiem. W wielu rejonach świata toczą się dyskusje nad sposobem traktowania uchodźców. W związku z tym doktryna prawna poświęca tej kwestii coraz więcej uwagi. Przez długi czas prawo europejskie omijało kwestie azylu. Było to dość zrozumiałe dla polityki Unii Europejskiej, która początkowo opierała się na prawie wspólnot gospodarczych, odległych od tej tematyki. To pierwotne milczenia nie przekształciło się jednak w obecną ciszę. Rozwój Europejskich Wspólnot Gospodarczych w kierunku obszaru swobodnego przepływu osób i to już nie tylko pracowników. Stopniowa budowa obszaru politycznego, zapewniającego obywatelom europejskim prawo pobytu na terytorium państw członkowskich, wzrost także imigracji z krajów trzecich doprowadziły do stopniowego włączania kwestii migracji, azylu i wiz do zakresu kompetencji Unii Europejskiej.

Zainteresowanie tą kwestią było początkowo czysto międzypaństwowe, czego dowodem był w szczególności mechanizm ustalania państwa członkowskiego, odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosków o azyl, ustanowiony w 1990 r. na mocy międzynarodowej konwencji pomiędzy państwami członkowskimi¹.

Dyrektywa 2005/85/WE², a dokładniej jej art. 27 ust. 2 lit. c, przyznała państwom członkowskim Unii Europejskiej pewną swobodę w określaniu za-

¹ Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich, sporządzona w Dublinie dnia 15 czerwca 1990 r. (Dz.U. UE L z 2003 r. Nr 50, s. 1 z późn. zm.), dalej jako konwencja dublińska.

² Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz.U. UE L z 2005 r., Nr 326, s. 13 z późn. zm.).

sad dotyczących indywidualnej oceny, czy dany kraj trzeci można uznać za bezpieczny dla konkretnego wnioskodawcy, zgodnie z prawem międzynarodowym, co oznacza, że to na prawodawcy krajowym spoczęła odpowiedzialność za sprecyzowanie kryteriów w tej kwestii.

Celem niniejszego artykułu jest analiza prawa uchodźcy do ochrony międzynarodowej w świetle prawodawstwa Unii Europejskiej oraz próba oceny jego efektywności. Konieczne będzie zatem wskazanie na dwa istotne zagadnienia, mianowicie:

1) potrzebę spójnego uregulowania tej kwestii na poziomie wspólnotowym – zasady te powinny być jednak określone na szczeblu prawa unijnego, aby zapewnić minimalne, wspólne standardy we wszystkich państwach członkowskich. W ten sposób zapobiegnie się zbyt dużym różnicom między poszczególnymi krajami, co mogłoby prowadzić do niejednorodności w stosowaniu przepisów dotyczących uchodźców i osób ubiegających się o azyl;

2) zakres ochrony przed zagrożeniami – ograniczenie podstaw do podważenia koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego” wyłącznie do sytuacji, w których istnieje groźba tortur, okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania, w dzisiejszych czasach wydaje się być niewystarczające. Kraje kierujące się zasadą poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności mogą uznać takie ograniczenie za niezgodne z szerokim zakresem ochrony, jaki gwarantują prawa człowieka. W efekcie należy postulować bardziej kompleksowe i zharmonizowane podejście do tej kwestii na poziomie UE.

Kształtowanie się prawa azylowego

Wbrew powszechnemu pojęciu konwencja genewska nie gwarantuje prawa do ochrony międzynarodowej. Reguluje jedynie sytuację prawną uchodźców, nie odnosząc się do samej procedury udzielania ochrony międzynarodowej³. Można spotkać się ze stanowiskiem, że rozwiązania przyjęte w konwencji dotyczącej statusu uchodźców nie chronią wystarczająco prawa osoby poszukującej ochrony międzynarodowej do uzyskania statusu uchodźcy⁴. Mimo że na gruncie prawa międzynarodowego państwa są zobligowane do zagwarantowania dostępu do procedury udzielenia ochrony międzynarodowej⁵, konwen-

³ A. Szklanna, *Ochrona prawna cudzoziemca w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2010, s. 66.

⁴ E. Lauterpacht, D. Bethlehem, *The scope and content of the principle of non-refoulement (opinion)*, Cambridge 2003, s. 113; C.W. Wouters *International legal standards for the protection from refoulement: a legal analysis on the prohibitions on refoulement contained in the Refugee Convention, the European Convention on Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, and the Convention Against Torture*, Cambridge 2009, s. 147.

⁵ G.S. Goodwin-Gil, J. McAdam, *The refugee in international law*, Oxford 2007, s. 358; J.C. Hathaway, *The Rights of refugees under international law*, Cambridge 2021, s. 10.

cja genewska nie zawiera instrumentów gwarantujących przyznanie uchodźcom tej ochrony, a także nie obliguje państw sygnatariuszy do jej udzielenia. Realizacja niniejszego prawa zależy zatem od dyskrecjonalnej decyzji państwa, które, jak podkreśla się w literaturze, posiada zasób narzędzi pozwalający na odmowę udzielenia ochrony wnioskodawcy⁶. Nie można bowiem mylić obowiązku państwa do przyjęcia i rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej przez osobę poszukującą ochrony z uznaniowością w przedmiocie rozstrzygnięcia co do zasadności tego wniosku.

W literaturze zwraca się uwagę, że uznawany za jednego z ojców nauki prawa międzynarodowego Hugo Grocjusz, także uchodźca, sformułował prawo do poszukiwania azylu oraz zasadę *non-refoulement*, czyli zakaz odsyłania osób poszukujących ochrony międzynarodowej do państw, w których grozi im prześladowanie bądź innego typu niebezpieczeństwo, np. trwają tam działania wojenne. Prace Grocjusza miały niewątpliwy wpływ na treść art. 1 konwencji genewskiej z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców⁷. Zasada *non-refoulement* jest zatem jednym z fundamentalnych elementów prawa międzynarodowego dotyczącego ochrony uchodźców oraz praw człowieka. Jej główny cel stanowi ochrona osób przed odesłaniem do krajów, gdzie mogą być narażone na prześladowania, tortury, nieludzkie traktowanie lub zagrożenie życia.

Powyższa zasada ochrony uchodźców przed deportacją pojawiła się w pierwotnej formie już w latach 20. i 30. XX w., głównie w związku z ochroną uchodźców z Rosji, a później z Armenii. Choć brakowało wtedy jeszcze formalnego, globalnego systemu ochrony uchodźców, próby międzynarodowego uregulowania tej kwestii były podejmowane przez Ligę Narodów, np. w konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1933 r.⁸ Po II wojnie światowej świat zmierzył się z wielką falą uchodźców, co doprowadziło do bardziej systematycznego podejścia do ochrony ich praw. Zasada *non-refoulement* została formalnie uznana i określona w konwencji genewskiej z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców. Zgodnie z jej art. 33 państwa są zobowiązane do nieodsyłania uchodźców do krajów, gdzie grozi im prześladowanie ze względu na rasę, religię, narodowość, przynależność do określonej grupy społecznej czy poglądy polityczne. „Żadne umawiające się państwo nie wydałi ani nie zawróci uchodźcy w jakikolwiek sposób na terytorium państwa, gdzie jego życie lub wolność byłoby zagrożone z powodu jego rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych”⁹.

⁶ G.S. Gilbert, *Right of asylum: a change of direction*, „International and Comparative Law Quarterly” 1983, vol. 32(3), s. 647.

⁷ C.F. Moran, *Strengthening the principle of non-refoulement*, „The International Journal of Human Rights” 2020, vol. 25(6), s. 1032–1052, DOI: 10.1080/13642987.2020.1811690; K. Ogg, *Protection from refugee. From refugee rights to migration management*, Cambridge 2022, s. 22.

⁸ Zob. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017.

⁹ Art. 33 konwencji genewskiej.

Choć początkowo zasada *non-refoulement* była ściśle związana z prawem uchodźczym, z czasem została włączona do szerszego spektrum międzynarodowego prawa dotyczącego praw człowieka. Przykładowo, konwencja ONZ przeciwko torturom z 1984 r.¹⁰ w art. 3 zakazuje wydalania, zawracania lub ekstradycji osoby do innego państwa, jeżeli istnieją poważne podstawy, by przypuszczać, że mogłaby być tam poddana torturom. Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z 1966 r.¹¹, choć nie zawiera wyraźnej klauzuli *non-refoulement*, ustanawia prawa chroniące życie i integralność osoby, co wpływa na ochronę przed odesłaniem do miejsc, gdzie te prawa mogłyby zostać naruszone.

Zasada *non-refoulement* jest także częścią regionalnych instrumentów prawnych, takich jak Europejska konwencja praw człowieka¹², która chroni osoby przed wydalaniem do krajów, gdzie groziłoby im nieludzkie lub poniżające traktowanie, o czym stanowi art. 3. Ponadto Karta praw podstawowych Unii Europejskiej¹³ w art. 19 stanowi o zakazie zbiorowego wydalania i chroni przed wydalaniem do kraju, gdzie istnieje ryzyko poważnych naruszeń praw człowieka.

Obecnie zasada *non-refoulement* stanowi jeden z filarów prawa międzynarodowego ochrony praw człowieka i prawa uchodźczego. Jest uznawana za normę *ius cogens*, czyli normę bezwzględnie obowiązującą, od której nie ma odstępstw. Jednak jej stosowanie bywa w praktyce wyzwaniem w obliczu kryzysów migracyjnych, obaw o bezpieczeństwo narodowe czy polityki migracyjnej państw. Zasada ta jest nadal przedmiotem dyskusji, zwłaszcza w kontekście nowoczesnych wyzwań, takich jak deportacje w ramach umów międzynarodowych, kwestie bezpieczeństwa narodowego czy reakcje państw na masowe migracje.

Polska podpisała konwencję genewską 27 września 1991 r. oraz protokół nowojorski z 1967 r., co stanowiło ważny krok w zobowiązaniach międzynarodowych kraju wobec ochrony praw uchodźców. Ratyfikacja konwencji nastąpiła 22 listopada 1991 r., a zatem od tego momentu Polska stała się stroną tego międzynarodowego traktatu. Ratyfikując konwencję, Polska zobowiązała się do przestrzegania kluczowych zasad zawartych w dokumencie, w tym

¹⁰ Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz.U. z 1989 r., Nr 63, poz. 378).

¹¹ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167); C. Costello, *The human rights of migrants in European law*, Oxford 2016, s. 180.

¹² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), dalej jako EKPC.

¹³ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE C z 2007 r. Nr 303, s. 1 z późn. zm.), dalej jako KPP.

najważniejszej zasady *non-refoulement*. Ponadto kraj musiał dostosować swoje przepisy krajowe do międzynarodowych standardów ochrony uchodźców, co miało wpływ na politykę azylową. Wdrożono przepisy prawa międzynarodowego dotyczące uchodźców do wewnętrznego systemu prawnego. Jednym z kluczowych aktów prawnych w tej materii jest wielokrotnie nowelizowana ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP z 2003 r.¹⁴, która reguluje procedury ubiegania się o status uchodźcy, ochrony uzupełniającej i pobytu tolerowanego.

W świetle międzynarodowego traktatu Polska winna w każdym przypadku – w stosunku do osoby, która znajduje się na terytorium państwa polskiego i zwraca się o ochronę – przeprowadzić stosowne postępowanie azylowe. Po jego zakończeniu, jeżeli okaże się, że nie ma podstaw do udzielenia ochrony, można taką osobę wydalić do kraju pochodzenia. Natomiast *push-back*, czyli odsyłanie osób ubiegających się o ochronę w Polsce za granicę, często skutkuje dramatycznymi konsekwencjami i jest czynem bezprawnym.

W tym kontekście może powstać jeszcze inne pytanie: czy fundamentalna dla międzynarodowego porządku prawnego zasada samostanowienia *self-determination*¹⁵ oznacza, że państwo ma pełną swobodę w kształtowaniu własnej polityki migracyjnej? W świetle obecnego stanu prawa, jak i zwyczaju międzynarodowego trzeba uznać, że ludzie mają prawo do opuszczania każdego kraju, włączając własny, ale nie implikuje to prawa do wjazdu do innego kraju, chyba że jest się uchodźcą w rozumieniu konwencji genewskiej. Z tego punktu widzenia miliony migrujących ludzi, np. z powodu biedy czy kataklizmów klimatycznych na całym świecie, nie mają żadnych praw.

Dlatego po 73 latach od ustanowienia konwencji genewskiej warto usłyszeć głosy proponujące uchwalenie nowej konwencji – zawierającej zbiór zasad zorientowanych na zachowanie reguły swobody poruszania się i osiedlania, jednak wraz z możliwością ograniczenia tej swobody w ściśle określonych okolicznościach. Ta propozycja nie zmierza do idei otwartych granic, lecz do stworzenia precyzyjnych reguł, w ramach których państwa mogłyby kształtować swoją politykę migracyjną. Jest to niewątpliwie ciekawy i ważny głos w dyskusji nad problematyką reakcji na masowe ruchy migracyjne. Przyszły wspólny europejski system azylowy powinien być oparty nie tylko na jednoli-

¹⁴ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r., poz. 1504; z 2024 r., poz. 854).

¹⁵ Zasada samostanowienia narodów (ang. *self-determination*) jest fundamentalną zasadą prawa międzynarodowego, która uznaje prawo narodów do decydowania o swoim losie, politycznym ustroju i statusie bez ingerencji z zewnątrz. Oznacza to, że narody mają prawo do wyboru swojej formy rządu, suwerenności i ustroju politycznego oraz gospodarczej przyszłości. Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych (1966) oraz Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych (1966) zaczynają się od tej samej normy: „Wszystkie narody mają prawo do samostanowienia. Na mocy tego prawa swobodnie określają swój status polityczny i swobodnie rozwijają swój rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny”.

tym statusie uchodźcy i jednolitym statusie ochrony subsydiarnej oraz wspólnym systemie ochrony tymczasowej dla osób wysiedlonych, lecz także na wspólnych procedurach przyznawania i pozbawiania statusu uchodźcy i statusu ochrony subsydiarnej. Pierwszym krokiem do wprowadzenia ujednoczonych procedur jest harmonizowanie dotychczasowych rozwiązań krajowych, między którymi często występują znaczne rozbieżności.

Podstawowe zasady polityki azylowej UE

Na konieczność przestrzegania zasady *non-refoulement* w UE wskazują art. 78 ust. 1 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁶ oraz art. 18 i 19 KPP¹⁷. Art. 78 ust. 1 TFUE przewiduje powołanie Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA), którego fundamenty opierają się na postanowieniach konwencji genewskiej i zasadzie *non-refoulement*¹⁸. Szczegółowe rozwiązania proceduralne w celu zapewnienia obowiązku *non-refoulement* umiejscowione zostały w różnych aktach prawnych wchodzących w skład WESA, a także w tzw. dyrektywie powrotowej¹⁹ oraz kodeksie granicznym Schengen²⁰.

Procedury oraz gwarancje proceduralne dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową są zawarte w przepisach dyrektywy w sprawie procedur w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w UE, zapewniającej gwarancje skutecznego dostępu do procedury w przedmiocie udzielenia ochrony międzynarodowej, z poszanowaniem zasady *non-refoulement*²¹. W orzeczeniu C-36/20 PPU Try-

¹⁶ Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, dalej jako TFUE. UE rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającą na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającą na celu zapewnienie przestrzegania zasady *non-refoulement*. Polityka ta musi być zgodna z konwencją genewską i protokołem dotyczącym statusu uchodźców, jak również z innymi odpowiednimi traktatami.

¹⁷ Zob. A. Wróbel, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 1.

¹⁸ Wyrok TSUE z 21 grudnia 2011 r., sprawy połączone C-411/10 i C-493/10, *N.S. v. Secretary of State for the Home Department i M.E. i in. v. Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice*, EU:C:2011:865, pkt 75, przytaczając jednocześnie bogate orzecznictwo w tym przedmiocie.

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE L 348, s. 98), dalej jako dyrektywa 2008/115/WE).

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice – kodeks graniczny Schengen (Dz. Urz. UE L 77, s. 1).

²¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz. Urz. UE L 180, s. 60), dalej jako dyrektywa 2013/32/UE.

bunał Sprawiedliwości UE (dalej jako TSUE) podkreślił, że na granicach zewnętrznych „ochrona związana z prawem do skutecznego środka prawnego, a także z zasadą *non-refoulement* powinna być zapewniona poprzez przyznanie wnioskodawcy ubiegającemu się o ochronę międzynarodową prawa do skutecznego środka prawnego, któremu przysługuje skutek zawieszający z mocy prawa, co najmniej przed sądem”²². Art. 6 dyrektywy 2013/32/UE zapewnia skuteczny i szybki dostęp do ochrony międzynarodowej w związku z tym, że osobie, która wystąpiła z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, należy umożliwić rzeczywistą możliwość złożenia takiego wniosku. Zgodnie z jego treścią nie jest konieczne, ażeby cudzoziemiec wyraził wolę złożenia wniosku w formie pisemnej. Dyrektywa rozróżnia bowiem „wystąpienie z wnioskiem o udzielenie ochrony” (art. 6 ust. 1 *ab initio*) od czynności polegającej na „rejestracji zgłoszonego wniosku” (art. 6 ust. 1 w dalszej części) czy wreszcie samego „złożenia wniosku” (art. 6 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE)²³. Oczekuje się, że państwa przyjmą szeroką interpretację wyrażenia „wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony”, ażeby w najpełniejszy sposób zapewnić efektywny dostęp do procedury²⁴.

Jak zauważył TSUE, od realizacji prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony uzależniona jest skuteczność praw wnioskodawcy do zarejestrowania tego wniosku oraz możliwości jego złożenia i rozpatrzenia w terminach przewidzianych w dyrektywie 2013/32/UE, a w konsekwencji skuteczność prawa do ochrony międzynarodowej, gwarantowanego art. 18 KPP²⁵. W konsekwencji państwo członkowskie nie może, nie podważając skuteczności art. 6 dyrektywy 2013/32/UE, bezzasadnie opóźniać momentu, w którym zainteresowana osoba ma możliwość złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej²⁶. TSUE przypomniał, że celem dyrektywy 2013/32/UE, w szczególności jej art. 6 ust. 1, jest „zapewnienie skutecznego, łatwego i szybkiego dostępu do procedury ochrony międzynarodowej”²⁷. W konkluzji TSUE stwierdził, że „art. 6 dyrektywy 2013/32 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zagwarantowania, by zainteresowane osoby mogły skutecznie wykonywać prawo do

²² Wyrok TSUE z 25 czerwca 2020 r. w sprawie C-36/20 PPU, *Ministerio Fiscal v. VL*, EU:C:2020:495, pkt 97.

²³ J. Chlebny, W. Chróścielewski, R. Hauser, *Realizacja prawa do wszczęcia postępowania w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej podczas przekraczania granicy*, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa profesor Barbary Adamiak*, Wrocław 2019, s. 229–243.

²⁴ ECRE, *Information Note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)*, s. 10, <https://bit.ly/3E7plj0> (data dostępu: 5.06.2024).

²⁵ Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389.

²⁶ Wyrok TSUE z 17 grudnia 2020 r. w sprawie C-808/18, *Komisja Europejska v. Węgry*, EU:C:2020:1029, pkt 102.

²⁷ Wyrok TSUE z 25 czerwca 2020 r. w sprawie C-36/20 PPU, *Ministerio Fiscal v. VL*, EU:C:2020:495, pkt 82.

wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym na granicach tych państw, gdy tylko osoby te zgłoszą taki zamiar, tak aby wniosek taki mógł zostać zarejestrowany i rozpatrzony z należytym poszanowaniem terminów określonych w tej dyrektywie”²⁸. Opierając się na powyższych ustaleniach, kluczowy jest moment złożenia przez wnioskodawcę deklaracji ubiegania się o ochronę międzynarodową, należy bowiem uznać, że wraz z tym momentem cudzoziemiec zostanie objęty ochroną przed *refoulement*. Pozostaje to w zgodzie z treścią art. 28 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach²⁹. Stanowi on, że cudzoziemcowi, który wyraził zamiar złożenia wniosku o ochronę międzynarodową, nie wydaje się decyzji o odmowie wjazdu, pomimo braku spełnienia warunków wjazdu³⁰. Podobnie regulujący zasady przekraczania wewnętrznych i zewnętrznych granic Unii Europejskiej kodeks graniczny Schengen stanowi, że zasady odmowy wjazdu muszą odbywać się z pełnym poszanowaniem „praw uchodźców i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, w szczególności w odniesieniu do zasady *non-refoulement*”³¹.

Jak wcześniej wspomniano, art. 18 KPP ustanawia prawo do ochrony międzynarodowej, co zasadniczo oznacza, że każdy, kto składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, musi mieć możliwość wjazdu na terytorium. Uzyskuje dostęp do właściwej procedury i może zostać wydany tylko wtedy, gdy wynik tej procedury jest negatywny³². Zgodnie z art. 52 ust. 3 KPP interpretacja jej przepisów powinna odbywać się z uwzględnieniem postanowień EKPC. Dokonując interpretacji art. 18 KPP, należy odnieść się nie tylko do systemu konwencji genewskiej, ale również do EKPC i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako ETPC). Ponadto KPP gwarantuje zakaz zbiorowych wydaleń i innych aktów, które stanowiłyby *refoulement*³³.

Narzędziem ujednoczenia krajowych przepisów dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy była dyrektywa 2005/85/WE z 1 grudnia 2005 r., która ustanawiała minimalne standardy w tej dziedzinie w państwach członkowskich Unii Europejskiej (znana także jako dyrektywa proceduralna). Aktualnie obowiązuje dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej³⁴. Jak każdy akt prawa azyłowego

²⁸ Wyrok TSUE z 17 grudnia 2020 r. w sprawie C-808/18, *Komisja Europejska v. Węgry*, EU:C:2020:1029, pkt 106.

²⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 769.

³⁰ R. Rogala, [w:] J. Chlebny (red.), *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 28, nb 3.

³¹ Art. 3 i 4 kodeksu granicznego Schengen.

³² R. Rogala, *Prawo cudzoziemca do ubiegania się na granicy o udzielenie ochrony międzynarodowej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 11, s. 11–23.

³³ Ibidem.

³⁴ Dz.U. UE L z 2013 r., Nr 180, s. 60.

na poziomie UE, dyrektywa ta musi być zgodna z konwencją dotyczącą statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 r., co jasno wynika z art. 63 ust. 1 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Z tego powodu przepisy unijne muszą być interpretowane z uwzględnieniem norm prawa międzynarodowego. Dyrektywa pozostawia prawodawcy krajowemu określenie zasad pozwalających, zgodnie z prawem międzynarodowym, na indywidualne badanie, czy dany kraj trzeciego jest bezpieczny dla konkretnego wnioskodawcy. Wydaje się, po pierwsze, że takie „minimalistyczne” zasady powinny zostać określone w prawie wspólnotowym, gdyż na pewno nie wykraczałyby poza minimalny zakres wspólnych standardów. Po drugie, ograniczenie podstaw dla podważenia zasadności zastosowania koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego do – jak zezwala na to dyrektywa – groźby tortur, okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania, byłoby nie do przyjęcia w państwach, które kierują się zasadą poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.

Prawo do ochrony międzynarodowej w systemie Rady Europy. Wybrane orzecznictwo ETPC

System prawnych gwarancji ustanowiony przez Radę Europy jest powszechnie uznawany za najbardziej efektywny mechanizm ochrony praw człowieka³⁵. Mimo że EKPC nie przewiduje bezpośrednio prawa do ochrony międzynarodowej, jej przepisy obejmują cudzoziemców na zasadach ogólnych, gwarantując im prawa i wolności, nawet jeśli nie są obywatelami danego państwa. Dzięki regulacjom EKPC cudzoziemcy mają zapewnioną szerszą ochronę przed nieuprawnionym wydaleniem niż ta wynikająca z zasady *non-refoulement*. Kluczowy w tej ochronie jest art. 3 EKPC, który zabrania stosowania tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania. Jego zakres ochrony jest szerszy niż w konwencji genewskiej, ponieważ nie ogranicza się do określonych przyczyn prześladowania, a jego charakter jest absolutny – nie podlega żadnym wyłączeniom.

W orzeczeniu *Hirsi Jamaa v. Włochy*³⁶ ETPC przypomniał, że każda decyzja o wydaleniu cudzoziemca może naruszać art. 3 EKPC, jeśli istnieje realne zagrożenie torturami lub nieludzkim traktowaniem w kraju docelowym. ETPC rozwinął to stanowisko w kolejnych sprawach, uznając, że weryfikacja sytuacji w kraju, do którego ma być odesłany cudzoziemiec, jest kluczowa. ETPC wielokrotnie potwierdzał, że państwa mają obowiązek zapewnienia cu-

³⁵ A. Szklanna, *Ochrona prawna cudzoziemca w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2010, s. 95.

³⁶ M. Górczyńska, *W kierunku politycznego oportunistu czy orzeczniczej integralności? Kształtowanie się orzecznictwa strasburskiego w zakresie zakazu zbiorowych wydaleń cudzoziemców*, „Państwo i Prawo” 2023, nr 9, s. 45–64.

dzoziemcom dostępu do właściwej procedury ubiegania się o ochronę, a w przypadku braku takiej ochrony, odsyłanie do danego kraju jest zabronione³⁷.

ETPC utrzymał i rozwinął swoje stanowisko w kolejnych rozpatrywanych sprawach. Zarówno w sprawach połączonych 40503/17, 42902/17 i 43643/17 *M.K. i in. v. Polska*, jak i w sprawie 51246/17 *D.A. i in. v. Polska* ETPC stwierdził naruszenie art. 3 EKPC, które było efektem błędnej interpretacji przepisów krajowych³⁸. Przywołując obowiązujące regulacje prawne, ETPC wskazał na mające zastosowanie w zakresie przekraczania granicy przepisy ustawy o cudzoziemcach oraz kodeksu granicznego Schengen. Cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków wjazdu określonych w art. 6 ust. 1 kodeksie granicznym Schengen oraz w art. 23 ustawy o cudzoziemcach, wydaje się decyzję o odmowie wjazdu³⁹. Na podstawie art. 33 i 34 ustawy o cudzoziemcach decyzję administracyjną o odmowie wjazdu można wydać po przeprowadzeniu ograniczonego postępowania wyjaśniającego, którego zakres określa art. 34 tej ustawy. Decyzji takiej nie wydaje się względem cudzoziemca, który mimo braku spełnienia wszystkich przesłanek wjazdu zgłosił zamiar złożenia wniosku o ochronę międzynarodową lub wniosek taki złożył. Odnośnie do procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową właściwe zastosowanie znajdują natomiast przepisy art. 24 i nast. ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁰. Ustanawiają one pozytywny obowiązek zapewnienia cudzoziemcowi przez organ Straży Granicznej dostępu do informacji w języku dla niego zrozumiałym o możliwości złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i skorzystania w tym celu z pomocy tłumacza, a także umożliwienia przedstawicielom organizacji międzynarodowych lub pozarządowych zajmujących się udzielaniem pomocy cudzoziemcom kontaktu z wnioskodawcą. Powyższe działania mają na celu wykluczenie sytuacji, w której mimo że „istnieją powody, aby przypuszczać, że obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy (...) mogą chcieć wystąpić z wnioskiem o ochronę międzynarodową”, to w wyniku braku proaktywnej postawy funkcjonariusza Straży Granicznej cudzoziemiec może zostać zagrożony *refoulement*⁴¹. ETPC aprobuje wskazał, że problem ten został również

³⁷ Wyrok ETPC z 7 lipca 1989 r. w sprawie 14038/88, *Soering v. Zjednoczone Królestwo*, HUDOC, pkt 90.

³⁸ Wyrok ETPC z 23 lipca 2020 r., sprawy połączone 40503/17, 42902/17 i 43643/17, *M.K. i in. v. Polska*, HUDOC.

³⁹ Art. 28 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach. Decyzja o odmowie wjazdu ma charakter związany. Materializacja którejkolwiek z przesłanek związanych z kodeksem granicznym Schengen i określonych w formularzu, na którym wydawana jest decyzja o odmowie wjazdu, determinuje konieczność jej wydania.

⁴⁰ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1504 z późn. zm.).

⁴¹ Art. 8 ust. 1 *ab initio* dyrektywy 2013/32/UE.

dostrzeżony w orzecznictwie krajowym⁴². Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił bowiem znaczenie przestrzegania w trakcie kontroli granicznej zasady *non-refoulement*, aby móc zagwarantować prawidłowe odczytanie przesłanki określonej w art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach⁴³.

ETPC odnotował fakt powołania się przez stronę polską na postanowienia kodeksu granicznego Schengen, mianowicie przepisy dotyczące warunków wjazdu i pobytu uzasadniające konieczność weryfikacji warunków wjazdu cudzoziemca. Jednakże w opinii ETPC zarówno postanowienia kodeksu granicznego Schengen, jak i dyrektywy kwalifikacyjnej wyraźnie przywołują zasadę *non-refoulement* jako wyłączającą możliwość zastosowania zachowań państwa pozostających w sprzeczności z tą zasadą. ETPC uznał, że nie stoi w sprzeczności ze zobowiązaniami międzynarodowymi zachowanie państwa, które umożliwia realizację prawa cudzoziemca do rozpatrzenia wniosku o ochronę międzynarodową⁴⁴. W konsekwencji funkcjonariusz Straży Granicznej powinien był umożliwić wjazd cudzoziemca na terytorium państwa członkowskiego celem rozpatrzenia wniosku o ochronę międzynarodową. ETPC podkreślił również, że kolejnym niewłaściwym działaniem, sprzecznym z art. 3 EKPC, były działania służb granicznych wobec osób wyrażających chęć złożenia wniosku o ochronę międzynarodową⁴⁵. Praktyka ta polegała na krótkich rozmowach z cudzoziemcami, którzy nie spełniali warunków wjazdu i pobytu w Polsce. W trakcie tych rozmów ignorowano wypowiedzi dotyczące ubiegania się o ochronę, a zamiast tego koncentrowano się na powodach ekonomicznych, które Straż Graniczna przypisywała cudzoziemcom. Informacje te zapisywano w notatkach służbowych, które uznano za niewystarczające do pełnego odtworzenia przebiegu postępowania. Zwrócono uwagę na wady tego postępowania, które były niezgodne z art. 3 oraz art. 4 protokołu nr 4 do EKPC, wymagającymi szczegółowego zbadania okoliczności każdego przypadku indywidualnie⁴⁶.

Zasada *non-refoulement* nakłada na państwo odpowiedzialne za odesłanie cudzoziemca do kraju trzeciego obowiązek dokładnej oceny warunków panujących w tym kraju, aby sprawdzić ich zgodność ze standardami określonymi w art. 3 EKPC. Jednocześnie nie ma znaczenia, czy kraj, do którego ma zostać odesłana osoba, jest członkiem UE lub sygnatariuszem EKPC. Państwo musi upewnić się, że cudzoziemiec będzie miał dostęp do odpowiedniej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową, ponieważ kraj przyjmujący jest zobowiązany do merytorycznego rozpatrzenia jego wniosku. Weryfikacja powin-

⁴² Wyroki NSA: z 17 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 2766/17, Lex nr 2517540 i z 26 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 1752/18, Lex nr 2529020.

⁴³ Wyrok NSA z 26 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 1752/18, Lex nr 2529020.

⁴⁴ R. Rogala, *Prawo cudzoziemca...*, s. 11–23.

⁴⁵ Wyrok w sprawach połączonych 40503/17, 42902/17 i 43643/17, *M.K. i in. v. Polska*, pkt 208–209.

⁴⁶ R. Rogala, *Prawo cudzoziemca...*, s. 11–23.

na również obejmować analizę „czy zachodzi realne ryzyko”, że w przyjmującym państwie trzecim osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową odmówi się dostępu do odpowiedniej procedury chroniącej ją przed *refoulement*⁴⁷.

Zakończenie

Warto pamiętać, że rozwijająca się na przestrzeni wieków koncepcja prawa migracyjnego (*ius migrandi*) ma w istocie dwa aspekty. O ile bowiem prawo jednostki do emigrowania traktowane jest jako powszechnie obowiązujące prawo człowieka (wskazuje na to chociażby art. 12 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych), o tyle nie ma prawa do imigrowania. Podobnie w EKPC przyznaje się prawo do opuszczenia własnego kraju, lecz niekoniecznie gwarantuje ono prawo wjazdu do innego państwa. Nie można zatem skutecznie dochodzić prawa do wjazdu na terytorium wybranego przez siebie kraju, z wyjątkiem osób będących uchodźcami w świetle przywołanej konwencji genewskiej, choć nawet w tym przypadku nie chodzi o prawo wjazdu do wybranego przez siebie kraju, lecz o prawo poszukiwania ochrony w pierwszym bezpiecznym kraju.

Należy zawsze mieć na uwadze fakt, że suwerenność nie oznacza dowolności w traktowaniu ludzi, nie tylko własnych obywateli, lecz wszystkich znajdujących się pod jurysdykcją danego państwa. Państwo ma nadal wyłączną kompetencję do wyrażania zgody na wjazd poszczególnych osób na swoje terytorium, z wyjątkiem uchodźców. Pozostaje zatem pytanie, czy w reakcji na nieuchronny kryzys migracyjny możliwe jest wypracowanie koncepcji „wolności przekraczania granic”? Taka wolność, do pewnego stopnia, funkcjonuje w ramach europejskiego obszaru prawnego, ale i w tym przypadku obowiązują pewne ograniczenia, dotyczące chociażby prawa do osiedlania się czy korzystania z pewnych praw socjalnych. Odpowiadając na to pytanie, trzeba chyba niestety udzielić odpowiedzi negatywnej. W obecnym stanie stosunków międzynarodowych nie ma szans na wypracowanie – akceptowanej przez większość państw – tego rodzaju wolności. Nie oznacza to, że nie warto prowadzić dyskusji nad tą kwestią.

Na koniec warto zwrócić uwagę na szczególny status uchodźców z Ukrainy po ataku Rosji. Osoby te zostały objęte specjalnym statusem tzw. ochrony tymczasowej na podstawie decyzji wykonawczej Rady (UE) z dnia 4 marca 2022 r.⁴⁸, ale nie tylko oni – także bezpaństwowcy lub obywatele państw

⁴⁷ Wyrok w sprawach połączonych 40503/17, 42902/17 i 43643/17, *M.K. i in. v. Polska*, pkt 169 i 173.

⁴⁸ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz.U. UE L z 2022 r., Nr 71, s. 1 z późn. zm.).

trzecich innych niż Ukraina, którzy przed 24 lutego 2022 r. korzystali z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej w Ukrainie, jak również członkowie rodzin powyższych osób. Podjęcie decyzji o „ochronie tymczasowej” pozwoliło na jednoznaczne uregulowanie statusu całej grupy. Tego typu ochrona nie wyłącza ubiegania się o status uchodźcy. Jednak najważniejsze jest, że pozwala ona na legalny pobyt na terenie UE, a także na podejmowanie zatrudnienia, prowadzenie działalności gospodarczej. Gwarantuje także możliwość dostępu do służby zdrowia, pomocy społecznej oraz wsparcie ze strony państw członkowskich w uzyskaniu zakwaterowania. Niech ten pozytywny przykład polityki migracyjnej UE będzie zachętą do tego, że stanowienie bezpiecznych i legalnych metod ubiegania się o ochronę w krajach UE jest warunkiem *sine qua non* powstrzymania procesu tragicznych w skutkach prób docierania do Europy przez Morze Śródziemne i inne granice, w tym polsko-białoruskie.

Wykaz literatury

- Chlebny J. (red.), *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Chlebny J., Chróścielewski W., Hauser R., *Realizacja prawa do wszczęcia postępowania w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej podczas przekraczania granicy*, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa profesor Barbary Adamiak*, Presscom, Wrocław 2019.
- Costello C., *The human rights of migrants in European law*, Oxford University Press, Oxford 2016.
- ECRE, *Information Note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)*, <https://bit.ly/3E7plj0>.
- Gilbert G.S., *Right of asylum: a change of direction*, „International and Comparative Law Quarterly” 1983, vol. 32(3).
- Goodwin-Gil G.S., McAdam J., *The refugee in international law*, Oxford University Press, Oxford 2007.
- Górczyńska M., *W kierunku politycznego oportunizmu czy orzeczniczej integralności? Kształtowanie się orzecznictwa strasburskiego w zakresie zakazu zbiorowych wydań cudzoziemców*, „Państwo i Prawo” 2023, nr 9.
- Hathaway J.C., *The rights of refugees under international law*, Cambridge University Press, Cambridge 2021.
- Lauterpacht E., Bethlehem D., *The scope and content of the principle of non-refoulement (opinion)*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.
- Moran C.F., *Strengthening the principle of non-refoulement*, „The International Journal of Human Rights” 2020, vol. 25(6).
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Ogg K., *Protection from refuge. From refugee rights to migration management*, Cambridge University Press, Cambridge 2022.

- Rogala R., *Prawo cudzoziemca do ubiegania się na granicy o udzielenie ochrony międzynarodowej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 11.
- Szklanna A., *Ochrona prawna cudzoziemca w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Inst. Wydawn. EuroPraw, Warszawa 2010.
- Wouters C.W. *International legal standards for the protection from refoulement: a legal analysis on the prohibitions on refoulement contained in the Refugee Convention, the European Convention on Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, and the Convention Against Torture*, Intersentia, Cambridge 2009.
- Wróbel A. (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020.

Summary

The right of refugees to international protection in European Union law

Keywords: emigration law, refugees, foreigners, non-refoulement, right to enter the territory of UE, European Court of Human Rights.

The provisions of EU legislation, as well as the above-mentioned case law of the European Court of Human Rights, leave no doubt as to the responsibility of the State towards an individual who expresses the intention to apply for international protection. An applicant for international protection must not be returned to a country where he or she would be at risk of persecution or inhuman or degrading treatment. These circumstances can be verified thanks to the implementation of the principle of non-refoulement, which in turn is linked to the guarantee of access to an effective and lawful procedure on the territory of the host country. On the other hand, in the light of international law, states that invoke the principle of sovereignty have the right to protect their borders and to decide whom they allow to enter their territory. Difficulties in interpreting and applying these two principles create a tension that determines the treatment of foreigners seeking international protection. In the absence of relevant case law from the Court of Justice of the European Union, the European Court of Human Rights has sought to clarify the scope of the rights of aliens entering the territory of a Contracting State. The purpose of this article is to analyse the right of refugees to international protection in the light of European Union law and to attempt to assess its effectiveness.