

Prawo cudzoziemca do ubiegania się o udzielenie azylu terytorialnego

1. Geneza prawa azylu

Azyl nie jest z reguły definiowany w aktach prawa wewnętrznego, nie doczekał się również definicji w aktach prawnych o międzynarodowym charakterze. Nawet w doktrynie występują pewne rozbieżności co do jednego określenia treści tego terminu¹. Uogólniając, można jednak powiedzieć, że azyl stanowi szczególną formę zezwolenia na wjazd i pobyt cudzoziemca lub bezpaństwowca na teren państwa i udzielenia mu bezpiecznego schronienia przed prześladowaniem lub dyskryminacją np. ze względów politycznych, religijnych czy naukowych².

Źródłem prawa azylu należy doszukiwać się w sferze sakralnej i magicznej. Według wierzeń, kto chronił się w miejscach należących do bogów, podlegał ich opiece i nie mógł zostać skrzywdzony. Dlatego też starożytni Grecy wybierali na miejsca azylu świątynie i gaje, które z uwagi na to, że pełniły funkcje religijne, uważane były za bezpieczne i godne czci. Ochrona osób, a więc obowiązywanie prawa azylu, była od samego początku związana z określonym terytorium. „Niedopuszczalne było nie tylko zabicie, zranienie, pobicie, ale i wywleczenie ze świątyni każdego, kto by się tam znajdował. Naruszenie tych zakazów miało charakter zbrodni sakralnej, ściganej sankcją magiczną”³. Z czasem prawo to nabierało coraz bardziej świeckiego charakteru i przestało przysługiwać wszystkim świątyniom, które posiadały *sacrum*, ale wyłącznie tym, którym ten przywilej został potwierdzony przez państwo. Azyl u Greków nie był prawem każdego człowieka, choć zdarzały się przypadki, że w świątyniach z gwarancji nietykalności korzystali nawet skazani na śmierć. Przypadkowi zbiedzcy czy popełniający umyślnie zbrodnie co do zasady na tego typu skuteczną ochronę nie mogli liczyć⁴.

W starożytnym Rzymie wprowadzono, obok azylu kościelnego, azyl cesarski, który nie stał się jednak instytucją polityczną i związany był z kultem religijnym obdarzonym urzędującego cesarza. Miejsca kultu stanowiły tu statuy cesarza czy wznoszone na jego cześć świątynie, w których chronili się np. niewolnicy z powodu okrucieństwa właścicieli. Konsekwencją udzielonego miru było zobowiązanie pana do sprzedaży niewolnika-uciekiera⁵.

Azyl religijny zakorzenił się i utrzymywał w Europie do końca średniowiecza, a jego stopniowe znoszenie rozpoczęło się w XVI wieku (Francja 1538, Hiszpania 1570, Anglia 1625). Doktrynalne podstawy azylu terytorialnego o charakterze świeckim zostały wypracowane przez Grocjusza i de Vattela z prawa natury i doświadczeń płynących z wojen religijnych, które ogarnęły XV-wieczną Europę, powodując masowe ucieczki innowierców

¹ J. Jagielski, *Status prawny cudzoziemca w Polsce (problematyka administracyjnoprawna)*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1997, s. 85.

² M. Lis, *Azyl*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 1999, s. 45.

³ W. Mossakowski, *Azyl w późnym Cesarstwie Rzymskim (confugium ad statuas, confugium ad ecclesias)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2000, s. 11.

⁴ K. Burczak, *Prawo azylu w ustawodawstwie synodów galijskich V–VII wieku*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005, s.

⁵ W. Mossakowski, *op. cit.*, s. 59.

do innych państw w poszukiwaniu ochrony przed prześladowaniami. Autorzy ci zakładali bowiem, że o taką ochronę może zabiegać każdy prześladowany⁶.

Prawo to, mające już wymiar *stricte* polityczny, zostało wyrażone po raz pierwszy w konstytucji jakobińskiej z 1793 r., która w art. 120 stanowiła, że „Naród francuski udziela azylu cudzoziemcom zmuszonym do opuszczenia swej ojczyzny za obronę sprawy wolności, ale odmawia azylu tyranom”⁷. Było to konsekwencją zdarzeń w czasie rewolucji, kiedy rząd francuski, w ramach rozgrywki politycznej, udzielał gościny cudzoziemcom występującym w obronie wolności⁸.

2. Prawo azylu w aktach prawa międzynarodowego

Wraz z rozwojem cywilizacyjnym i zwiększeniem swobody w przemieszczaniu się obywateli azyl nabrał międzynarodowego charakteru w tym znaczeniu, że stał się przedmiotem zainteresowania prawa międzynarodowego. Art. 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. przyznał bowiem każdemu prześladowanemu człowiekowi prawo do ubiegania się o azyl i korzystania z niego w innych krajach, czyniąc jednak zastrzeżenie, że prawo to nie dotyczy ściganych za popełnienie przestępstw niepolitycznych lub czynów sprzecznych z celami i zasadami ONZ⁹. Deklaracja nie jest jednak umową wiążącą swoimi postanowieniami społeczność międzynarodową, dlatego na jej gruncie jednostce nie przysługuje roszczenie o uzyskanie tego prawa¹⁰, niemniej jednak azyl udzielony przez jedno państwo powinien być respektowany przez pozostałe państwa¹¹. Wynika to z faktu, że w istocie prawo do ubiegania się o azyl jest instytucją regulowaną przez prawo wewnętrzne danego państwa. Koncepcja ta znalazła potwierdzenie w uchwalonej w dniu 14 grudnia 1967 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Deklaracji o azylu terytorialnym, która w art. 1 § 1 wskazuje, iż azyl jest udzielany przez państwo w wykonywaniu jego suwerenności, a zatem to państwo ustala warunki, na podstawie których dyskrecjonalnie decyduje o przyznaniu bądź odmowie jego przyznania¹². „W akcie tym uznano, że:

- każde państwo samo ocenia podstawy udzielenia azylu;
- państwo przyznaje azyl w wykonywaniu swojej suwerenności;
- azyl stanowi akt pokojowy i humanitarny i dlatego nie może być uznawane przez inne państwa za działanie nieprzyjazne;
- azyl udzielony przez jedno państwo musi być respektowany przez inne państwa;
- państwo udzielające azylu przejmuje na siebie zobowiązanie czuwania, aby osoba korzystająca z azylu nie prowadziła działalności sprzecznej z zasadami i celami Narodów Zjednoczonych;

⁶ J. Białocerkiewicz, *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1999, s. 140–141.

⁷ L. Gelberg, *Zarys prawa międzynarodowego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1967, s. 127.

⁸ J. Białocerkiewicz, *op. cit.*, s. 141.

⁹ „W pierwotnej wersji Deklaracji art. 14 gwarantował uchodźcom prawo do ubiegania się o azyl i uzyskania go w kraju trzecim. Taka forma zapisu oznaczałaby prawo uchodźcy do uzyskania azylu. Część państw podkreślała jednak, że takie sformułowanie naruszałoby zasadę suwerenności i że nadanie azylu powinno pozostać jednostronnym aktem należącym do wyłącznej kompetencji państw”. A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 33.

¹⁰ L. Wiśniewski, *Wolność przemieszczania się i wyboru kraju zamieszkania*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 29.

¹¹ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, wydanie X, Warszawa 2004, s. 259.

¹² T. Pezacka-Groblewska, *Deklaracja ONZ o azylu terytorialnym*, [w:] M. Szczepaniak (red.), *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1974, s. 446.

- państwa powinny podjąć współpracę w dziedzinie udzielania i kontynuacji azylu w duchu solidarności międzynarodowej;
- w sytuacjach uzasadnionych bezpieczeństwem państwa i ochroną porządku publicznego oraz masowym napływem cudzoziemców zakazane jest wydalenie i ekstradycja osób ubiegających się o azyl do krajów, w których mogłoby być narażone na prześladowania¹³.

Należy wskazać, że do dnia dzisiejszego nie udało się przyjąć powszechnie obowiązującej normy prawa międzynarodowego regulującej instytucję azylu. W 1977 r. Konferencja Narodów Zjednoczonych rozpatrywała nawet projekt konwencji o azylu terytorialnym, który jednak nie stał się nigdy wiążącym państwa traktatem¹⁴.

Sukcesem natomiast zakończyły się prace zainicjowane przez Radę Europejską, która na specjalnym posiedzeniu w Tampere w dniach 15–16 października 1999 r. zdecydowała o podjęciu prac zmierzających do ustanowienia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego. Na poziomie europejskim udało się bowiem przyjąć dyrektywę Rady Unii Europejskiej, ustanawiającą minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (2003/9/WE)¹⁵. Dyrektywę tę stosuje się do wszystkich cudzoziemców i bezpaństwowców, a także członków ich rodzin, którzy składają wniosek o udzielenie azylu na granicy lub terytorium państwa członkowskiego. Natomiast nie stosuje się do wniosków o udzielenie azylu dyplomatycznego lub terytorialnego, składanych w przedstawicielstwach państw członkowskich¹⁶.

Na podstawie niniejszego aktu przyjęto, że każdy bliżej nieoznaczony wniosek o ochronę międzynarodową traktowany jest jako wniosek o udzielenie azylu, chyba że cudzoziemiec wyraźnie wnioskuje o inny rodzaj ochrony, który może być stosowany osobno. Wprowadzono także generalne zasady postępowania w sprawach azylowych, stanowiąc, że państwa członkowskie mogą przyjąć rozwiązania korzystniejsze. W pierwszej kolejności państwa członkowskie zawiadamiają w terminie nieprzekraczającym 15 dni od złożenia wniosku azylowego o korzyściach i obowiązkach, które potencjalni azyłanci muszą spełnić. Udzielają także informacji o organizacjach pozarządowych i grupach prawnych świadczących pomoc w tego typu sytuacjach. Natomiast w terminie 3 dni od wpłynięcia wniosku wydają wnioskodawcy dokument potwierdzający jego status jako osoby ubiegającej się o azyl. Wnioskodawca może swobodnie przemieszczać się w granicach terytorium przyjmującego państwa członkowskiego lub na obszarze wyznaczonym dla niego. Ograniczenia

¹³ E. Prandota-Prandecka, A. Hareża, *Azyl terytorialny (polityczny) jako forma ochrony udzielanej cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 2770, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 329.

¹⁴ L. Wiśniewski, *op. cit.*, s. 30.

¹⁵ Dyrektywa 27.1.2003 r., Dz. Urz. UE. L 2003 Nr 31, s. 18.

¹⁶ „Ubiegać się o uzyskanie prawa azylu można tylko wtedy, gdy przebywa się na terytorium państwa polskiego. Taki rodzaj azylu określa się mianem azylu terytorialnego. Innym rodzajem jest azyl dyplomatyczny rozumiany jako udzielenie schronienia w placówce dyplomatycznej”. B. Banaszak, M. Jabłoński, *Art. 56*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 108. Azyl dyplomatyczny funkcjonuje na podstawie hawańskiej konwencji o azylu z 1928 r. (zmodyfikowanej w Montevideo w 1933 r.). „Tolerowanie funkcjonowania azylu dyplomatycznego w krajach Ameryki Łacińskiej wynika ze wzajemnie uznawanej przydatności tej instytucji w warunkach niestabilności politycznej i nagłych zmian ekip rządzących, dochodzących do władzy niezgodnie z prawem. Azyl dyplomatyczny wiąże się z glejtem umożliwiającym osobie swobodne opuszczenie kraju”. M. Lis, *op. cit.*, s. 45. W Europie azyl dyplomatyczny występuje jeszcze w Hiszpanii i Portugalii i obejmuje stosunki między tymi krajami a państwami Ameryki Łacińskiej. W pozostałych częściach świata instytucja ta w zasadzie nie obowiązuje, m.in. z powodu zawężenia – na wniosek delegacji polskiej – zakresu Deklaracji ONZ o azylu terytorialnym. T. Pezacka-Groblewska, *op. cit.*, s. 446.

w tym względzie mogą powstać wtedy, gdy jest to niezbędne ze względów prawnych lub porządku publicznego. Ponadto wnioskujący mogą zostać zobligowani do poddania się profilaktycznym badaniom medycznym. Natomiast dzieci ubiegających się o azyl mają dostęp do systemu edukacyjnego na podobnych warunkach jak obywatele państwa przyjmującego; wnioskodawcy i jego rodzinie gwarantuje się przynajmniej opiekę służb ratunkowych i leczenie podstawowe. Państwa członkowskie zobowiązane zostały również do zapewnienia możliwości wniesienia odwołania od decyzji odmawiających przyznanie statusu azylanta, a w ostatniej instancji – do wniesienia odwołania do organu sądowego. Powinny one również określić okres biegnący od daty złożenia wniosku o udzielenie azylu, podczas którego wnioskodawca nie ma dostępu do rynku pracy.

3. Prawo azylu w konstytucjach

We współczesnym konstytucjonalizmie prawo azylu nie jest powszechnie akceptowane, a przez to bywa pomijane przez normy konstytucyjne, które nie zawierają tego typu gwarancji (np. w USA, Finlandii). W preambule do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w 1951 r. w Genewie¹⁷ znalazło się nawet sformułowanie, że „przyznanie azylu może być dla niektórych państw zbyt uciążliwe”. Niemniej spora część ustaw zasadniczych takie regulacje posiada, ujęte są one jednak w rozmaity sposób. Prawie wszystkie konstytucje, ustanawiając azyl, nie dookreślają go szczegółowo, odwołując się w tym względzie do regulacji ustawowej. W Rumunii zwraca się jeszcze uwagę na konieczność przestrzegania umów międzynarodowych, których państwo jest stroną¹⁸. Z tego też względu w wielu krajach normy konstytucyjne nie zawierają powodów, po których spełnieniu można rozpocząć starania o skorzystanie z prawa azylu (Albania, Ukraina, Rumunia). Nie dzieje się tak zawsze i dlatego można pokusić się o wskazanie pewnych przykładów sytuacji uzasadniających roztoczenie ochrony. Mianowicie azylu udziela się cudzoziemcom przesładowanym:

- 1) za demokratyczne poglądy i działania polityczne (art. 29 konstytucji Macedonii),
- 2) za korzystanie z politycznych praw i wolności (art. 53 konstytucji Słowacji),
- 3) z powodu ich działalności na rzecz praw człowieka i podstawowych wolności (art. 48 konstytucji Słowenii),
- 4) za działalność na rzecz demokracji, wyzwolenia społecznego i narodowego, pokoju między narodami oraz wolności i praw osoby ludzkiej (art. 34 ust. 7 konstytucji Portugalii).

Niejednorodnie bywa też określany podmiot, który może ubiegać się o azyl. Część konstytucji przyznaje to uprawnienie cudzoziemcom i bezpaństwowcom, czyli osobom bez obywatelstwa (Ukraina, Słowenia, Chorwacja, Portugalia), inne natomiast wyłącznie cudzoziemcom (Albania, Słowacja).

Zdarza się też, że konstytucje *expressis verbis* odmawiają pewnym kategoriom osób ubieganie się o azyl, np. tym, którzy działali w sprzeczności z podstawowymi prawami człowieka i wolnościami (Słowacja), jak również ściganym za przestępstwa niemające politycznego charakteru albo za działalność sprzeczną z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego (Chorwacja).

¹⁷ Ustawa z 20 grudnia 1991 r., Dz.U. Nr 119, poz. 515.

¹⁸ Art. 18 ust. 2 Konstytucji Rumunii brzmi: „Prawo azylu przyznawane jest jak i odbierane na warunkach określonych przez ustawy, przy przestrzeganiu traktatów i konwencji międzynarodowych, których Rumunia jest stroną”. A. Cosma (tłum.), *Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 30.

4. Rozumienie prawa azylu na gruncie Konstytucji RP

Instytucja azylu w prawie polskim datuje się od czasu przyjęcia Konstytucji z 1952 r. Jej art. 75 stanowił, że „Polska Rzeczpospolita Ludowa udziela azylu obywatelom państw obcych, prześladowanym za obronę interesów mas pracujących, walkę o postęp społeczny, działalność w obronie pokoju, walkę narodowowyzwoleńczą lub działalność naukową”¹⁹. Azyl nie został więc zapewniony wszystkim osobom ściganym ze względów politycznych, ale tylko pewnym kategoriom osób prześladowanych²⁰. Mimo to wyliczenie nie wprowadzało ścisłego rygoryzmu, a każda ze wskazanych tam pięciu kategorii pojęciowych dopuszczała spore możliwości interpretacyjne. W literaturze podnoszono również, że Polska mogła udzielić azylu także w innych wypadkach, jednak w takim zakresie, w jakim państwo nie było zobowiązane do ekstradycji osób, ponieważ takie uprawnienie wynika z prawa suwerenności wewnętrznej państwa²¹. W wyniku zmiany Konstytucji PRL w 1991 r.²² artykuł ten został pozbawiony wyraźnych konotacji politycznych i ograniczył się do stwierdzenia, że „Obywatele innych państw i bezpaństwowcy mogą korzystać z azylu na zasadach określonych ustawą”²³. Na gruncie obowiązującej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. przepis ten został zredagowany nieco inaczej i brzmi: „Cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczpospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie” (art. 56 ust. 1).

Zarówno poprzednie, jak i obecna regulacja azylu znalazły się w rozdziale konstytucji zawierającym prawa człowieka i obywatela. Jednakże taka kwalifikacja może wzbudzać pewne kontrowersje. Prawem człowieka jest bowiem prawo przysługujące każdemu, bez względu na jego przynależność państwową czy pozycję społeczną²⁴. Tymczasem art. 56 ust. 1 Konstytucji nie przyznaje tego prawa każdemu, ale wyłącznie cudzoziemcom. Jan Białocerkiewicz sformułował wprost tezę, że „brak dostatecznych podstaw prawa do uznania azylu jako zindywidualizowanego prawa człowieka”²⁵. Ze względów oczywistych azyl nie będzie także prawem obywatelskim. W tych okolicznościach uprawnione wydaje się stwierdzenie, że prawo azylu – wraz z prawem do statusu uchodźcy (art. 56 ust. 2) – stanowi odrębną od wyżej wymienionych kategorię praw, z uwagi na fakt, że korzystać z nich mogą tylko cudzoziemcy²⁶. Być może z tego właśnie względu prawo to zostało wymienione jako ostatnie w podrozdziale poświęconym wolnościom i prawom osobistym, choć niewątpliwie ustrojodawca uznaje to prawo bezsprzecznie za prawo człowieka²⁷.

Konstytucja nie zawiera bliższej charakterystyki prawa azylu ani osoby azylanta. Aby ustalić podmiot tego prawa, konieczne jest odwołanie do treści ustawy o cudzoziemcach²⁸,

¹⁹ *Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1968, s. 68.

²⁰ Przesłanki, których spełnienie umożliwiało staranie się o przyznanie azylu w PRL, charakteryzuje M. Cieślak i W. Michalski, *Immunitet, eksterytorialność i azyl w polskim prawie karnym*, „Państwo i Prawo”, zeszyt 5, maj 1978, s. 40–41.

²¹ *Ibidem*, s. 41.

²² Dz. U. Nr 119, poz. 514.

²³ J. Jagielski, *op. cit.*, s. 88.

²⁴ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, wydanie III, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1996, s. 92.

²⁵ J. Białocerkiewicz, *op. cit.*, s. 146.

²⁶ R. Wieruszewski, *Pozycja prawna cudzoziemca, azylanta i uchodźcy – założenia konstytucyjne i praktyka prawna*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Wydawnictwo Sejmowe, s. 106.

²⁷ Zresztą „wbrew niejednoznacznemu stanowisku prawa międzynarodowego i nauki prawa”. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 285.

²⁸ Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1695, dalej zwana ustawą. Jak dotychczas w Polsce regulacja problematyki azylu i zagadnień z tym związanych nie doczekała się osobnej ustawy poświęconej wyłącznie tej tematyce.

która w art. 2 stanowi, że cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. W zakres tej definicji będą wchodziły zatem zarówno osoby posiadające obywatelstwo innych państw, jak i bezpaństwowcy (apatrydzi). Status azylanta nie będzie natomiast przyśługiwał innym podmiotom prawa, jak osobom prawnym czy jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, ponieważ jest to prawo człowieka i wyłącznie jednostka ludzka może się domagać tego typu ochrony. Zresztą geneza tej instytucji i jej funkcjonowanie na przestrzeni wieków, a przede wszystkim systematyka Konstytucji wzmacniają tę tezę.

Należy także rozstrzygnąć, czy wielokrotnie już używany zwrot „prawo azylu” jest faktycznie prawem jednostki, czy też może stanowi jedną z kompetencji władczych państwa, a zatem stanowi prawo państwa. Kwestia ta została poruszona podczas debat w III Komitecie Zgromadzenia Ogólnego w 1962 r. Filipiny i Włochy opowiadały się za uznaniem azylu jako prawa jednostki, pozostałe państwa były temu przeciwnie, czemu dały wyraz Indie, stwierdzając, że na gruncie prawa międzynarodowego jednostka nie ma żadnego prawa do azylu, a jego przyznanie nie należy do obowiązków państwa²⁹. Do głosu większości zdaje się przychylić także polski ustrojodawca, który w art. 56 stwierdził wyraźnie, że cudzoziemiec z prawa azylu może skorzystać, co wcale nie oznacza, że musi. Rzeczpospolita zastrzegła w ten sposób, przynajmniej na gruncie Konstytucji, pełną swobodę w zakresie przyznawania ochrony prześladowanym. Przyznanie ochrony osobie ubiegającej się w Polsce o azyl jest bowiem uzależnione wyłącznie od decyzji właściwych władz Rzeczypospolitej³⁰. Tym samym nie ma żadnych negatywnych skutków odmowy udzielenia azylu³¹. Taka redakcja tego artykułu stanowi egzemplifikację suwerennej pozycji państwa i zapewnienie sobie pełnej swobody decyzyjnej w rozpatrywaniu tego rodzaju spraw. Jest to ze wszęch miar uzasadnione. Jeśli terytorium Polski ma się stać azylem dla cudzoziemca, dzięki czemu azylant będzie korzystał z praw i wolności gwarantowanych w naszym państwie, to decyzja w tej kwestii powinna stanowić (i stanowi) domenę państwa. Aktualność zachowuje w dalszym ciągu, mimo zmiany ustroju i konstytucji, pogląd wyrażony przez Janusza Symonidesa, który uznał, że instytucja azylu jest równocześnie prawem państwa do jego przyznania, jak i prawem jednostki, ale do ubiegania się o uzyskanie azylu³². Jak już bowiem wspomniano, ani prawo międzynarodowe, ani prawo polskie nie formułuje bezwzględnych przesłanek, po których spełnieniu cudzoziemiec musiałby uzyskać azyl (a więc zrealizowałby prawo do azylu), ale też nie zakazuje tego rodzaju starań. Wręcz przeciwnie, poprzez normę konstytucyjną zachęca do podejmowania prób uzyskania azylu.

5. Procedura azylowa w Rzeczypospolitej Polskiej

Jak wynika ze stylizacji art. 56 ust. 1 Konstytucji, statusu azylanta nigdy nie nabywa się automatycznie, a cudzoziemcy pragnący z takiego statusu skorzystać powinni wykazać się w tym względzie pewną inicjatywą i podjąć wysiłek, ubiegając się o azyl. Takie jest zresztą zastane rozumienie tej instytucji³³. Konstytucja odsyła zainteresowanych do ustawy

²⁹ J. Symonides, *Prawo do azylu*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław–Warszawa–Kraków, 1991, s. 622.

³⁰ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2000, s. 78.

³¹ E. Dynia, *Cudzoziemcy w prawie międzynarodowym. Status cudzoziemca w Polsce*, Polska Fundacja Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1998, s. 8. Tak samo wypowiada się J. Jagielski, *op. cit.*, s. 85.

³² J. Symonides, *op. cit.*, s. 624.

³³ P. Sarnecki, *Uwaga nr 3 do art. 56 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 2.

o cudzoziemcach, która określa kryteria oraz procedurę, po przejściu której uzyskanie statusu azylanta będzie możliwe.

Powyższe potwierdza brzmienie art. 90 ustawy, który stanowi, że „cudzoziemcowi można, na jego wniosek, udzielić azylu w Rzeczypospolitej Polskiej”. Należy jednak pamiętać, że cudzoziemiec musi się ubiegać o udzielenie azylu w sposób wyraźny, gdyż w przeciwnym wypadku jego wniosek zostanie potraktowany jak wniosek o nadanie statusu uchodźcy (art. 3 ust. 2). Cudzoziemiec może również wnioskować o udzielenie azylu jego małoletnim dzieciom będącym na jego utrzymaniu i niepozostającym w związku małżeńskim (art. 24 ust. 1), a także małżonkowi pozostającemu na jego utrzymaniu i jego niezamężnym (nieżonatym) dzieciom (art. 25 ust. 1).

W dalszej części ustawa azylowa formułuje dwie komplementarne przesłanki, których dopiero łączne spełnienie stanowi podstawę dla rozpatrzenia wniosku cudzoziemca, a mianowicie udzielenie ochrony może nastąpić: 1) gdy jest to niezbędne dla zapewnienia cudzoziemcowi ochrony oraz 2) gdy przemawia za tym ważny interes Rzeczypospolitej Polskiej. Trzeba od razu wskazać, że ustalenie treści przesłanek umożliwiających staranie się o uzyskanie azylu wiąże się z istotnymi problemami interpretacyjnymi. W obu bowiem przypadkach występują pojęcia niedookreślone znaczeniowo.

Wydaje się, że kryterium „niezbędności dla zapewnienia cudzoziemcowi ochrony” jest podobne do kryterium pozwalającego przyznać status uchodźcy, ponieważ może się wiązać z faktem prześladowania cudzoziemca. Zbieżność ta nie wynika jednak ani z unormowań Konstytucji, ani ustaw, lecz z brzmienia przepisów zawartych w różnych umowach międzynarodowych poruszających problematykę cudzoziemców. Pozostaje w związku z tym konieczność przybliżenia pojęcia „osoby prześladowanej”. Osobą fizyczną można uznać za prześladowaną, jeżeli jej życie, wolność, pozycja społeczna i warunki bytowe zostały zagrożone lub poniosły uszczerbek, a także wówczas, gdy w swoim państwie nie może korzystać w pełni z innych podstawowych praw człowieka wymienionych w Międzynarodowych Paktach Praw Człowieka. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być pochodzenie narodowe lub etniczne prześladowanego, wyznawana religia, przynależność do pewnej grupy społecznej czy prezentowanie poglądów politycznych nieakceptowanych przez państwo prześladowające³⁴. Prześladowani mogą zatem być osobami walczącymi z kolonializmem, walczącymi o pokój, jak również uczestnikami ruchów narodowyzwoleniczych³⁵. Powodem prześladowań może być także „konflikt zbrojny, głód lub nędza, ale w tych przypadkach państwa bogate stają się coraz bardziej hermetyczne wobec azylantów”³⁶.

Podstawą przyznania ochrony azylowej może być również popełnienie przestępstwa o charakterze politycznym. Prawo międzynarodowe nie definiuje jednak tego pojęcia, a w umowach ekstradycyjnych zawieranych między państwami powszechnie występuje klauzula wskazująca, że ocena i kwalifikacja przestępstwa jako politycznego należy do wyłącznej kompetencji państwa, do którego złożono wniosek o ekstradycję. Ma zatem charakter *stricte* uznaniowy³⁷. Za przestępstwa polityczne mogą być podstawą udzielenia azylu uznaje się najczęściej takie czyny, które kwalifikowane są jako przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu państwa (zdrada, szpiegostwo, bunty) i popełniane z motywów politycznych. Problematyczne staje się jednak zakwalifikowanie czynu mającego dwoisty charakter, zawierającego w sobie dodatkowo element w postaci popełnienia przestępstwa pospolitego, jak np. uprowadzenie głowy państwa³⁸. W tym temacie ukształtowały się już pewne

³⁴ B. Wierzbicki, *O azylach i ekstradycji przestępców*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1982, s. 35.

³⁵ T. Pezacka-Groblewska, *op. cit.*, s. 448.

³⁶ J. Białocerkiewicz, *op. cit.*, s. 148–149.

³⁷ B. Wierzbicki, *op. cit.*, s. 35–36.

³⁸ Więcej na temat przestępstw politycznych czystych i względnych oraz przeprowadzeniu rozróżnienia między nimi pisze B. Wierzbicki, *op. cit.*, s. 112 i n.

normy zwyczajowe. I tak klauzula belgijska z 1856 r. wyklucza z kategorii przestępstw politycznych takie czyny jak zamach na życie głowy obcego rządu lub członków jego rodziny, jeżeli skutkiem zamachu jest pozbawienie życia. Natomiast od 1938 r.³⁹ jako przestępstwo polityczne nie jest traktowana przynależność do organizacji anarchistycznych. W ostatnich latach ukształtował się również pogląd, że przestępstwem politycznym nie są akty terroru, a zatem terroryści, bez względu na polityczne powody swojej działalności, nie powinni korzystać z prawa azylu⁴⁰.

Znacznie większe dylematy interpretacyjne rodzi druga z przesłanek branych pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosku azylowego. Podkreślić jeszcze raz należy, że oba kryteria muszą być spełnione łącznie, aby możliwe było przyznanie azylu cudzoziemcowi. Zatem jeśli organ stwierdzi, że wnioskodawca faktycznie jest prześladowany, co uzasadnia roztoczenie nad nim ochrony, to pozostaje do ustalenia jeszcze jedna okoliczność, czy za przyznaniem azylu przemawia „ważny interes Rzeczypospolitej Polskiej”. Spełnienie tego warunku budzi kontrowersje w kontekście celu azylu, jakim jest przecież objęcie ochroną cudzoziemców przed prześladowaniami. Literalna analiza brzmienia tej przesłanki prowadzi bowiem do wniosku, że w Polsce przyznaje się azyl tylko wówczas, gdy państwo ma w tym interes i to na dodatek ważny. Stosowanie wykładni językowej przez organ rozpatrujący wniosek o azyl powoduje, że w naszym państwie instytucja azylu jest w zasadzie martwa, ponieważ od kilku lat żadem cudzoziemiec tego statusu w Polsce nie uzyskał. Wątpliwa jednak wydaje się możliwość stosowania wykładni rozszerzającej i uznanie, że azylu można udzielać prześladowanym także wtedy, gdy wydanie decyzji azylowej nie będzie rozstrzygnięciem kolidującym czy sprzecznym z interesem Rzeczypospolitej, choć przy takim rozumieniu krąg osób uprawnionych uległby znaczącemu zwiększeniu. Przesłanka „ważnego interesu Rzeczypospolitej Polskiej” nie została zdefiniowana w żadnym akcie normatywnym i stanowi typową klauzulę generalną, dzięki czemu państwo może zupełnie swobodnie dokonywać oceny przesłanek w postępowaniach azylowych. Kryterium to ukazuje także, że instytucja azylu ma wymiar polityczny, a w praktyce zdarza się niejednokrotnie, że interes osoby ubiegającej się o azyl musi ustąpić miejsca potrzebie utrzymania przyjaznych stosunków z państwem, którego starający się o azyl cudzoziemiec jest obywatelem⁴¹.

Wniosek o udzielenie azylu można złożyć zarówno na terytorium Polski, jak i poza granicami państwa – w polskiej placówce dyplomatycznej⁴². Wniosek ten powinien zawierać:

- 1) dane wnioskodawcy i osób, w których imieniu wnioskodawca występuje, w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia postępowania o udzielenie azylu;
- 2) określenie kraju pochodzenia wnioskodawcy i osób, w których imieniu składany jest wniosek;
- 3) określenie istotnych zdarzeń będących przyczyną ubiegania się o azyl (art. 90 ust. 1a);
- 4) informacje niezbędne do ustalenia stanu faktycznego sprawy, a w szczególności dotyczące jego wieku, pochodzenia, tożsamości, obywatelstwa, krewnych, kraju i miejsc poprzedniego pobytu, wcześniejszych wniosków, trasy podróży oraz powodów złożenia wniosku (art. 37 ust. 1 pkt 1).

³⁹ Tzn. od traktatu ekstradycyjnego zawartego przez Brazylię i Boliwię.

⁴⁰ T. Pezacka-Groblewska, *op. cit.*, s. 449.

⁴¹ E. Prandota-Prandecka, A. Hareża, *op. cit.*, s. 337.

⁴² D. Ossowska, *Status obywatela i cudzoziemca w państwie*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 92.

Poza tym, w trakcie rozpatrywania sprawy wnioskodawca powinien:

- 1) udostępnić posiadane dowody potwierdzające okoliczności wskazane w uzasadnieniu wniosku;
- 2) stawiać się na żądanie organu prowadzącego postępowanie w celu przesłuchania lub złożenia wyjaśnień;
- 3) zawiadomić o każdej zmianie swojego miejsca pobytu i miejsca pobytu osoby, w której imieniu wnioskodawca występuje (art. 37 ust. 1);
- 4) poddać się pobraniu odcisków linii papilarnych i fotografowaniu – pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania (art. 92).

Wydanie decyzji w sprawie udzielenia azylu powinno nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku (art. 35). Pomimo faktu, że decyzja azylowa ma charakter uznaniowy organ jest zobowiązany zbadać wszechstronnie i wnikliwie zasadność motywów zgłoszonych przez wnioskodawcę, biorąc pod uwagę konkretne okoliczności danej sprawy⁴³. W przypadku pojawienia się przeszkód uniemożliwiających załatwienie sprawy w tym terminie organ ma obowiązek podania przyczyn zwłoki oraz wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy. Cudzoziemcowi stwarza się sposobność obrony przeciwko nieuzasadnionemu przeciąganiu załatwienia sprawy i naruszaniu w ten sposób jego interesów poprzez zażalenie, które w przypadku zwłoki można złożyć⁴⁴. Decyzja udzielająca azylu, a także decyzja pozbawiająca tego prawa należy do Prezesa Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców i wymaga dodatkowej zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych (art. 94).

Z dniem uprawomocnienia się decyzji pomiędzy państwem a azylantem wytwarza się swoisty węzeł prawny, z którego wynikają pewne prawa i obowiązki⁴⁵. Cudzoziemcowi udziela się bowiem zezwolenia na osiedlenie się (art. 90 ust. 2) oraz wydaje kartę pobytu (art. 94 ust. 3). Poza tym nie można go zobowiązać do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej (art. 95). Przepisy nie dopuszczają także wydania azylanta w przypadku złożenia przez organ obcego państwa wniosku o jego ekstradycję (art. 604 § 1 pkt 1 kodeksu postępowania karnego). Osoby uzyskujące status azylanta nie tracą również swojego dotychczasowego obywatelstwa, nie nabywają także obywatelstwa polskiego. Na pewno jednak „stają się podmiotami «znajdującymi się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej» i wobec tego «korzystają z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji» (art. 37 ust. 1), zwłaszcza tych odnoszących się do «każdego»⁴⁶. Z kolei na azylancie spoczywa obowiązek lojalności wobec państwa, „przestrzegania jego praw i szanowania jego instytucji, ponoszenia ciężarów i wypełniania powinności, które nie są *stricte* obywatelskie, niepodjęmowania działań, które mogłyby narazić państwo na odpowiedzialność pośrednią⁴⁷”.

W przypadku wydania decyzji odmawiającej wnioskodawcy przyznania azylu możliwe jest wydanie cudzoziemca obcemu państwu w ramach postępowania ekstradycyjnego oraz zażądanie, aby w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji ostatecznej opuścił terytorium Rzeczypospolitej⁴⁸. Decyzja taka musi jednak zawierać orzeczenie o wydaleniu. Jeżeli natomiast wykonanie decyzji o wydaleniu zostało wstrzymane, ponieważ wnioskodawca wszczął postępowanie o nadanie mu statusu uchodźcy albo wykonanie decyzji wstrzymał

⁴³ J. Jagielski, *op. cit.*, s. 89.

⁴⁴ J. Borkowski, *Art. 36*, [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1985, s. 128.

⁴⁵ J. Białocerkiewicz, *op. cit.*, s. 157.

⁴⁶ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 1.

⁴⁷ J. Białocerkiewicz, *op. cit.*, s. 158.

⁴⁸ B. Banaszak, M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 108.

Prezes Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców⁴⁹, to cudzoziemiec powinien opuścić terytorium kraju, jeżeli decyzja o odmowie przyznania azylu nie zawiera orzeczenia o udzieleniu ochrony uzupełniającej albo zgody na pobyt tolerowany (art. 48 ust. 4).

Przepisy ustawy przewidują również możliwość pozbawienia cudzoziemca azylu w drodze decyzji administracyjnej (w której określa się m.in. termin opuszczenia przez cudzoziemca terytorium Polski). Może to nastąpić w dwóch niezależnych od siebie sytuacjach:

- 1) jeżeli ustały przyczyny, na podstawie których azyl został udzielony;
- 2) jeżeli azylant prowadzi działalność skierowaną przeciwko obronności lub bezpieczeństwu państwa lub bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu (art. 91 ust. 1).

Dokonując językowej wykładni przepisu, należy uznać, że dla utraty statusu azylanta konieczne jest łączne ustanie dwóch przesłanek: niezbędności ochrony przed prześladowaniem oraz ważnego interesu Rzeczypospolitej Polskiej. Taka redakcja przepisu może się na pierwszy rzut oka cechować pewną niekonsekwencją – skoro do uzyskania statusu azylanta konieczne jest spełnienie obu przesłanek, to ustanie choćby jednej z nich powinno rodzić, jeśli nie konieczność, to przynajmniej możliwość cofnięcia tego statusu. Wydaje się jednak, że ustawodawca chciał w ten sposób zapewnić pewną stabilność pozycji azylanta, uniezależniając wydanie decyzji pozbawiającej azylu od czynników politycznych. Z kolei drugie kryterium wiąże się z naruszeniem lojalności wobec Rzeczypospolitej. Cudzoziemiec korzystający z opieki i gościnności państwa, którego nie jest przecież obywatelem, powinien się liczyć z tym, że prowadzona przez niego działalność wymierzona przeciwko interesom państwa udzielającego azylu może się spotkać z reperkusjami w postaci pozbawienia azylu. Prawo do ochrony bezpieczeństwa państwa jest bowiem prawem o charakterze zasadniczym i w przypadku kolizji z prawem cudzoziemca jego ranga jest w oczywisty sposób wyższa. Mimo pozbawienia cudzoziemca azylu nie można go jednak odesłać do kraju, w którym byłby narażony na tortury, nieludzkie albo poniżające traktowanie lub karanie. Prawo międzynarodowe zakazuje wydalania do krajów, które tego rodzaju praktyki stosują⁵⁰.

Na decyzję odmawiającą przyznania azylu oraz na decyzję pozbawiającą statusu azylanta cudzoziemcowi nie przysługuje możliwość złożenia skargi konstytucyjnej. Art. 79 ust. 2 Konstytucji *expressis verbis* stanowi, że skarga „nie dotyczy praw określonych w art. 56”. Jest to związane z faktem, że sytuacja cudzoziemca starającego się o azyl charakteryzuje się prowizorycznością. Skoro wyłącznie od uznania państwa uzależnione jest uzyskanie statusu azylanta, to racjonalne jest stanowisko, że sfera dyskrecjonalnej kompetencji państwa nie może być przedmiotem skargi kasacyjnej⁵¹. Natomiast decyzja ta może być skarżona w ramach postępowania administracyjnego. Odwołanie od decyzji osoba zainteresowana składa do Rady do spraw Uchodźców. Z kolei decyzję tego organu można zaskarżyć do sądu administracyjnego.

6. Podsumowanie

Polska nie należy do państw, które są przez cudzoziemców szczególnie „nękane” wnioskami o udzielenie azylu. W latach 2005–2007 wnioski takie zostały bowiem złożone

⁴⁹ Prezes ma taką możliwość, jeżeli przemawia za tym słuszny interes strony, nie jest to sprzeczne z interesem społecznym i złożenie kolejnego wniosku nie nastąpiło w celu opóźnienia wydania decyzji o wydaleniu lub opóźnienia lub zakłócenia wykonania takiej decyzji (art. 33 ust. 4).

⁵⁰ J. Białocerkiewicz, *Nowe polskie prawo o cudzoziemcach*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2003, s. 153.

⁵¹ J. Białocerkiewicz, *Status...*, s. 154. Podobnie J. Trzcziński, *Uwaga nr 11 do art. 79 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 17.

jedynie przez 11 osób, z czego żadna z nich nie uzyskała statusu azylanta⁵². Trudno jednoznacznie wskazać przyczyny takiego stanu rzeczy, ale wydaje się, że instytucja azylu w klasycznej postaci zanika. Przyczyn tego można upatrywać choćby w tym, że obecnie prawo gwarantuje cudzoziemcom, obok azylu, szeroki katalog instytucji zapewniających ochronę⁵³. Cudzoziemiec może bowiem wnioskować o: uzyskanie statusu uchodźcy, udzielenie ochrony uzupełniającej, zgodę na pobyt tolerowany, udzielenie ochrony czasowej. W przypadku prześladowania cudzoziemcy zazwyczaj wnoszą o udzielenie im w naszym państwie statusu uchodźcy, gdyż przesłanki skorzystania z tego prawa są podobne do przesłanek uzyskania azylu, a stwierdzenie faktu prześladowania w zasadzie gwarantuje im przyznanie tego rodzaju ochrony. Azyl jest natomiast instytucją o charakterze uznaniowym, a jego podstawową funkcję stanowi realizacja politycznych interesów państwa udzielającego azylu⁵⁴. Dlatego też konieczność zachowania poprawności politycznej, niechęć popadnięcia w konflikt z innymi państwami bądź zaognienia stosunków dyplomatycznych powoduje, że interesy cudzoziemca schodzą na dalszy plan. W latach 90. zdarzało się nawet, że cudzoziemcy, którzy nie otrzymali w naszym państwie azylu, zwracali się następnie o uzyskanie statusu uchodźcy i postępowanie to kończyło się dla nich pomyślnie, co potwierdza tezę, że azyl ma polityczny charakter (w przeciwieństwie do statusu uchodźcy)⁵⁵. Mała liczba wnoszonych wniosków azylowych może być też związana z sytuacją ekonomiczną Polski. Cudzoziemcy wolą się bowiem ubiegać o ochronę w państwach lepiej rozwiniętych gospodarczo, w których panuje wyższy standard życia, gdzie mogą liczyć wysokie świadczenia socjalne i lepszy dostęp do usług medycznych.

⁵² Autorami tych wniosków byli obywatele: Algierii, Armenii, byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, Białorusi, Iraku, Iranu (2 wnioski), Kuby, Rosji, Turcji i Ukrainy (dane pochodzą ze statystyk przygotowywanych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców, http://www.udsc.gov.pl/files/statystyki/biul_2005_2007.xls).

⁵³ E. Prandota-Prandecka, A. Haręza, *op. cit.*, s. 337.

⁵⁴ J. Jagielski, *op. cit.*, s. 85.

⁵⁵ A. Florczak, *op. cit.*, s. 40.

