

Michał Kowalski

# Wyzwania ochrony cudzoziemców

## Recenzja książki Jacka Chlebego *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy*



**Michał Kowalski**

*Adiunkt w Zakładzie Prawa Międzynarodowego Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Członek Zarządu Grupy Polskiej Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego (ILA). Orzeka w Radzie do Spraw Uchodźców III kadencji; recenzja jest wyrazem prywatnych poglądów autora i nie wyraża oficjalnego stanowiska Rady do Spraw Uchodźców.*

Recenzowana praca<sup>1</sup>, która ukazała się w serii „Monografie prawnicze” Wydawnictwa C.H. Beck, stanowi pierwsze w literaturze polskiej tak szczegółowe przedstawienie całości problematyki postępowania administracyjnego w sprawie o nadanie statusu uchodźcy. Niezaprzecalnym atutem tej pracy jest, że autor, dr Jacek Chlebny, sędzia NSA i prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, nie tylko dogłębnie zna zagadnienie od strony praktycznego stosowania prawa, ale także należy do grona osób, które współtworzyły w ostatnich dwudziestu latach normatywne ramy postępowania uchodźczego. Umiejętnie przekazane doświadczenie praktyczne autora czyni z recenzowanej monografii wartościową pozycję teoretyczną, ale też inspirujący punkt odniesienia dla praktyka. Równocześnie praca zachowuje wysoki poziom warsztatu naukowego.

<sup>1</sup> Jacek Chlebny, *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, ss. XXXIX + 430.

Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy odznacza się, jako postępowanie administracyjne, daleko posunięta specyfiką, która najwidoczniej przejawia się w kształcie postępowania dowodowego nakierowanego nie na udowodnienie, lecz jedynie na uwiarygodnienie zagrożenia wnioskodawcy prześladowaniem – lub innymi naruszeniami praw człowieka – w razie jego powrotu do kraju pochodzenia. Specyfika postępowania uchodźczego wynika także stąd, że jest ono kształtowane na gruncie wiążących Polskę zobowiązań międzynarodowych, instrumentów powszechnych: konwencji genewskiej z 1951 r. wraz z protokołem nowojorskim z 1967 r., stanowiących równocześnie podstawę europejskiego systemu azyłowego (uchodźczego) w ramach prawa Unii Europejskiej (dalej: UE). Konsekwentnie rosnące znaczenie ma w tym kontekście także europejska konwencja praw człowieka z 1950 r. (dalej: EKPC), która – choć pozostaje instrumentem ogólnej ochrony praw człowieka – przez wielu jest słusznie

postrzegana jako niezwykle efektywny mechanizm ochrony praw osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Nie można też w tym kontekście nie wspomnieć o intensywnie rozwijającym się międzynarodowym orzecznictwie sądowym: Trybunału Sprawiedliwości UE – na gruncie prawa UE, oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – na podstawie EKPC. Prowadzi to w konsekwencji do sytuacji, w której zastosowanie odpowiedniej normy przez organ stosujący prawo w postępowaniu uchodźczym wymaga w danym przypadku faktycznym jej szczegółowej rekonstrukcji w multicytrycznym systemie prawa i bynajmniej nie może ograniczać się do wyłącznego odniesienia do ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 r. i kodeksu postępowania administracyjnego z 1960 r. Jacek Chlebny, współzałożyciel i członek zarządu Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów Orzekających w Sprawach Uchodźców (*International Association of Refugee Law Judges*), jest tego w pełni świadomy, czemu daje wyraz, sprawnie poruszając się w tym niezwykle skomplikowanym stanie prawnym.

Recenzowana monografia składa się z osiemnastu rozdziałów podzielonych na sześć części. Poprzedzone one zostały obszernymi wykazami: skrótów, literatury i materiałów źródłowych. Zwraca zwłaszcza uwagę obfite orzecznictwo sądowe – tak krajowe, jak i międzynarodowe – które jest konsekwentnie powoływane w pracy. Książkę zamyka indeks rzeczowy, niestety niezbyt bogaty, jeśli się weźmie pod uwagę rozmiary i szczegółowość pracy. Korzystanie z pracy wydatnie za to ułatwia rozbudowany i dokładny spis treści. Pewną niejasność pozostawia jedynie umiejscowienie rozdz. XVIII w obrębie części VI, poświęconej środkom zaskarżenia, gdy tymczasem z treści tego rozdziału – a i z intencji autora (s. XIII) – wynika, że ma on charakter ogólny, podsumowujący całość omawianych w książce zagadnień.

Część I pracy poświęcona jest zagadnieniom wstępnym i składa się z dwóch rozdziałów przedstawiających, odpowiednio, rozwój polskiego prawa uchodźczego i kwestie terminologiczne. Do tej ostatniej materii – tradycyjnie budzącej sporo kontrowersji w kontekście regulacji uchodźczych/azyłowych – można zgłosić pewne zastrzeżenia. Będzie o tym mowa dalej.

Część II przedstawia standardy międzynarodowe, kształtowane na płaszczyźnie powszechnej i europejskiej, w ramach UE i pod auspicjami Rady Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem prawa EKPC. Warte podkreślenia jest, że autor szeroko omawia – co nie jest częste w literaturze – standardy niewiążące prawnie, ale mające swój niekwestionowany wkład w kształtowanie praw osób ubiegających się o ochronę. Wprowadzający charakter części II wymusza jej pewną ogólnikowość, ale standardy międzynarodowe stanowią stały punkt odniesienia w całej pracy – w kontekście omawiania zagadnień szczegółowych.

Wyraźnie unaocznia to już część III monografii, gdzie problem dostępu do procedury podjęty jest w dwóch kolejnych rozdziałach, poświęconych analizie zasady *non-refoulement* (rozdz. VI) i tzw. mechanizmowi dublińskiemu, czyli decyzji o przekazaniu cudzoziemca do innego państwa członkowskiego UE, jako państwa odpowiedzialnego za merytoryczne rozpatrzenie wniosku – w myśl zasady, że tylko jedno państwo członkowskie UE odpowiedzialne jest za rozpatrzenie danego wniosku (rozdz. VII).

Istotę pracy stanowią jednak części od IV do VI, poświęcone szczegółowej analizie, w odpowiednich rozdziałach, rozpatrzenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy (rozdz. VIII–XI: wszczęcie postępowania; zakres podmiotowy; ustalenie stanu faktycznego; orzekanie w sprawie), modyfikacjom postępowania (rozdz. XII–XIV: postępowanie wszczęte wnioskiem oczywiście bezzasadnym; postępowanie wszczęte ponownym wnioskiem; postępowanie z udziałem małoletniego, poddanego przemocy lub niepełnosprawnego) i analizie środków zaskarżenia (rozdz. XV–XVII: weryfikacja decyzji w administracyjnym toku instancji; weryfikacja decyzji ostatecznych i pozbawianie cudzoziemca ochrony; sądowa kontrola decyzji). W trzech kolejnych częściach zawarta została kompleksowa analiza postępowania na wszystkich jego etapach. Zawierają one ogrom kwestii szczegółowych, które autor uwypukla w zależności od ich praktycznego znaczenia. Takiej analizy dokonać może jedynie osoba mająca długoletnie doświadczenie praktyczne.

Zakres prezentowanej tematyki pozwala w ramach niniejszej recenzji na odniesienie się zaledwie do kilku wybranych kwestii szczegółowych. Jak już zaznaczono, pewne zastrzeżenia można zgłosić do

zawartych w rozdz. II uwag porządkujących kwestie terminologiczne. Autor rozpoczyna analizę od niewątpliwie zasadniczej kwestii odróżnienia uchodźcy od imigranta (s. 13–15). W tym kontekście zamiennie lub łącznie pisze o imigrancie i (lub) emigrancie, podczas gdy z perspektywy państwa przyjmującego, w którym cudzoziemiec ubiega się o ochronę międzynarodową, należy konsekwentnie mówić o imigrancie. Ta pewna niekonsekwencja wynika zapewne stąd, że przywołując poglądy literatury, autor aprobuje metodologię rozróżnienia uchodźcy od imigranta, „w której rozstrzygające znaczenie mają powody opuszczenia kraju [pochodzenia]” (s. 13). Wydaje się jednak, że powody opuszczenia kraju pochodzenia mają w tym kontekście znaczenie drugorzędne. Kluczowa dla omawianego rozróżnienia pozostaje natomiast kwestia utraty ochrony państwa pochodzenia – uchodźca znajduje się w sytuacji osoby, która utraciła ochronę swojego państwa pochodzenia, podczas gdy imigrant tej ochrony nie utracił. Takie ujęcie lepiej oddaje też istotę uchodźcy *sur place*, a więc osoby, która nie opuszczała państwa pochodzenia jako uchodźca, lecz stała się nim już po jego opuszczeniu. Właśnie efektywne wyodrębnienie osób znajdujących się w rzeczywistej potrzebie ochrony międzynarodowej – od tych, które w takiej potrzebie się nie znajdują – stanowi zasadniczy cel postępowania o nadanie statusu uchodźcy. Proponowane ujęcie dobitnie unaczynia też, że ochrona uchodźców nie może być postrzegana jako element polityki kontroli imigracji.

Inną wymagającą komentarza kwestią terminologiczną jest wzajemna relacja pojęć „status uchodźcy” i „azyl”. Wyraźne rozróżnienie tych instytucji na gruncie prawa polskiego (art. 56 konstytucji z 1997 r. i odrębna regulacja tych instytucji w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony) należy na tle innych ustawodawstw do rzadkości. W obszarze współpracy międzynarodowej – zwłaszcza w UE – jak i w ustawodawstwach wewnętrznych wielu państw dochodzi do zlewania się tych pojęć i posługiwania się pojęciem azylu w wąskim znaczeniu związanym z przyznaniem statusu uchodźcy. Nie oznacza to jednak, że „[o] ile zatem azyl jest instytucją prawa krajowego, o tyle status uchodźcy jest związany z udzielaniem ochrony międzynarodowej na podstawie i w granicach określonych w prawie międzynarodowym” (s. 20). Podobnie jak

status uchodźcy, azyl pozostaje w dalszym ciągu klasyczną instytucją prawa międzynarodowego. W szerszym rozumieniu instytucja azylu polega na udzieleniu przez dane państwo zezwolenia na wjazd i pobyt cudzoziemca na jego terytorium, zasadniczo z wyłączeniem ekstradycji. Państwo nie jest jednak skrepowane określonymi formami legalizacji pobytu cudzoziemca na swoim terytorium i dlatego polskie rozwiązanie, przewidujące na gruncie prawa krajowego odrębną instytucję ochronną w formie azylu, należy uznać za anachronizm. Potwierdza to fakt, że azyl od lat pozostaje w polskiej praktyce instytucją martwą. Szkoda, że tego anachronizmu autor nie podkreślił.

Wyraźne rozróżnienie na gruncie prawa polskiego azylu i statusu uchodźcy prowadzi do daleko idącej niespójności terminologicznej związanej z regulacjami na gruncie prawa UE. Za daleko niesatysfakcjonującą należy uznać sytuację, kiedy urzędowe tłumaczenia aktów prawa UE posługują się w języku polskim pojęciami „azyl”, „wniosek azylowy” itp. w rozumieniu „status uchodźcy”, „wniosek o nadanie statusu uchodźcy” itp., gdy na gruncie prawa polskiego pojęcia te mają zupełnie odmienny zakres znaczeniowy. Autor dostrzega te kwestie, ale krytycznie ich nie komentuje. Jest to zaskakujące tym bardziej, że w innych miejscach bardzo trafnie podkreśla różnorodne niespójności terminologiczne, jak np. w odniesieniu do tzw. mechanizmu dublińskiego (s. 137–139).

Przy omawianiu tak obszernego i szczegółowego opracowania pewną niezręcznością jest czynienie zarzutu z faktu, że niektóre kwestie nie zostały ujęte. Akceptując więc konieczność dokonywania przez autora wyborów, chciałbym zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, o ile w pracy znalazło się także odniesienie do postępowania ekstradycyjnego (s. 25–26), o tyle szkoda, że nie podniesiono problemów wynikających ze zbiegu postępowania ekstradycyjnego i postępowania o nadanie statusu uchodźcy. Są to problemy nader realne i regularnie pojawiające się w praktyce organów orzekających. Na gruncie obowiązującego prawa polskiego możliwa jest wysoce niesatysfakcjonująca sytuacja, gdy wobec tego samego cudzoziemca zapada decyzja o udzieleniu mu jednej z form ochrony międzynarodowej na terytorium RP, a równocześnie dopuszcza się jego wydanie w drodze ekstradycji do państwa pochodzenia. Wśród wielu problemów szcze-

głowych, które pojawiają się w tym kontekście, na podkreślenie zasługuje brak należytego przygotowania karnych sądów powszechnych – orzekających o dopuszczalności ekstradycji – odnośnie do skomplikowanego procesu oceny sytuacji w państwie pochodzenia i związanego z tym ryzyka dla cudzoziemca.

Szkoda też, że w niezwykle kompetentnych i obszernych fragmentach pracy poświęconych mechanizmowi dublińskiemu (zwłaszcza s. 129–168) zabrakło podkreślenia, że kwestia ustalenia państwa członkowskiego UE odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy nie powinna mieć znaczenia dla merytorycznego rozstrzygnięcia wniosku. Tymczasem w uzasadnieniach decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (dalej: UdSC), w sytuacji, kiedy wnioskodawca złożył wniosek o nadanie statusu uchodźcy, lecz przed jego merytorycznym rozpatrzeniem nielegalnie opuścił terytorium RP, po czym został przekazany polskim władzom w drodze mechanizmu dublińskiego, często prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym okoliczność ta świadczy, że cudzoziemiec w istocie nie był zainteresowany otrzymaniem ochrony w RP, i rzutuje negatywnie na ocenę jego wiarygodności (tak np. w niepubl. decyzji Szefa UdSC nr DPU-420-2139/SU/2010 z dnia 28.11.2010 r.). Z taką argumentacją trudno się zgodzić, gdyż prowadzi ona do niedopuszczalnego nakładania się kwestii formalnych i materialnych. Wydanie decyzji merytorycznej w sprawie o nadanie statusu uchodźcy jest ograniczone do rozstrzygnięcia, czy wnioskodawca spełnia przesłanki nadania statusu uchodźcy, udzielenia ochrony uzupełniającej lub udzielenia zgody na pobyt tolerowany, a więc czy w momencie wydawania decyzji jest zagrożony prześladowaniem, doznaniem poważnej krzywdy lub innymi naruszeniami praw człowieka. Należy jednak zaznaczyć, że również orzecznictwo organu odwoławczego, Rady do Spraw Uchodźców (dalej: RdU), pozostaje w tej kwestii niekonsekwentne (zob. np. niepubl. decyzję RdU-82-1/S/2005 z dnia 11.02.2005 r. zgodną z wymienionym stanowiskiem Szefa UdSC i niepubl. decyzję RdU-22-1/S/2012 z dnia 20.02.2012 r. opartą na stanowisku przeciwnym).

Jak wspomniano, do najbardziej wartościowych fragmentów omawianej pracy należą części poświęcone szczegółowej analizie kolejnych etapów rozpatrywania wniosku o nadanie statusu uchodźcy,

modyfikacji postępowania i analizie środków zaskarżenia. Wśród wielu ważnych problemów, które zostały podniesione, szczególną uwagę warto zwrócić na kwestię poruszoną w rozdz. X. Na stronach 237–266 przedstawiona została obszerna analiza problematyki dotyczącej ustalania stanu faktycznego. W postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy jest to kwestia o pierwszoplanowym znaczeniu, bardzo więc cenne jest jej szerokie omówienie. Problematyka ta odznacza się także – jak już wspomniano – daleko idącą specyfiką w relacji do ogólnych zasad ustalania stanu faktycznego w postępowaniu administracyjnym. Ustalenie stanu faktycznego sprawy w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy wiąże się, po pierwsze, z ustaleniem aktualnej sytuacji w kraju pochodzenia wnioskodawcy, po drugie zaś – ze zindywidualizowanymi okolicznościami dotyczącymi wnioskodawcy. Należy w pełni podzielić pogląd autora, że o ile indywidualne okoliczności pozostają różne w każdej ze spraw, o tyle sytuacja w kraju pochodzenia stanowi element odnoszący się do wielu spraw i w konsekwencji „[n]ie można w związku z tym tracić z pola widzenia faktu, że decyzje wydane w tym samym lub zbliżonym czasie i odnoszące się do uchodźców z tego samego kraju pochodzenia nie powinny zawierać odmiennych ustaleń i ocen odnoszących się do sytuacji w kraju pochodzenia” (s. 240). Praktyka organów orzekających w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy nie zawsze jest jednak zbieżna z tym postulatem, a w polskim prawie nie przewidziano żadnych stosownych mechanizmów prawnych w tym względzie. Tym bardziej warto więc zwrócić uwagę na powoływane przez autora regulacje służące zachowaniu tożsamości ustaleń faktycznych, które zostały przyjęte w ustawodawstwie innych państw. Fundamentalną rolę w ustaleniu stanu faktycznego sprawy ma też ocena wiarygodności zeznań wnioskodawcy. Biorąc pod uwagę, że wnioskodawca nie jest zobowiązany do udowodnienia zagrożenia prześladowaniem, lecz jedynie do uwiarygodnienia tego faktu, a organy orzekające mają ograniczone możliwości weryfikacji zeznań wnioskodawcy (np. przez wykluczenie zwrócenia się do organów kraju pochodzenia z wnioskiem o pomoc prawną, co mogłoby narazić wnioskodawcę lub związane z nim osoby na niebezpieczeństwo), jest to proces niezwykle trudny w praktyce. Należy w pełni zgodzić się z pre-

zentowanym w książce twierdzeniem, że „uznając wersję wydarzeń wnioskodawcy za w zasadzie spójną i przekonującą, wnioskodawca powinien skorzystać z dobrodziejstwa rozstrzygnięcia wątpliwości na jego korzyść” (s. 251). Odnosząc zindywidualizowane okoliczności dotyczące wnioskodawcy do aktualnej i zobiektywizowanej sytuacji w kraju pochodzenia i oceniając z tej perspektywy ryzyko zagrożeń naruszenia praw cudzoziemca w razie powrotu do kraju pochodzenia, koniecznie unikać należy arbitralności. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma stwierdzenie, że „[r]yzyko związane z powrotem do kraju pochodzenia dotyczy ściśle określonych przesłanek zdefiniowanych prawnie, a nie ustalanych intuicyjnie” (s. 260).

Reasumując, monografia Jacka Chlebnego jest niezwykle wartościową pozycją dotyczącą postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy. Praca wszechstronna, precyzyjnie napisana i uwzględniająca niezaprzeczalny fakt, że „o jakości postępowania decydują nie tylko zapisane w przepisach gwarancje, ale również i praktyka ich przestrzegania” (s. 421), stanowi istotny punkt odniesienia dla każdego zajmującego się prawną ochroną cudzoziemców w RP. Pozostaje mieć nadzieję, że monografia ta, zawierająca także postulaty *de lege ferenda*, przyczyni się do pogłębienia dyskusji nad stanem polskich regulacji prawnych w przedmiotowym zakresie i ich dalszych zmian na lepsze.