

O nieporozumieniach legislacyjnych wokół pozbawienia cudzoziemca ochrony międzynarodowej. Kierunki koniecznych zmian w prawie polskim w świetle dyrektywy kwalifikacyjnej¹

Paweł Dąbrowski

Doktor nauk prawnych, Akademia Leona Koźmińskiego

Adiunkt w Katedrze Administracji i Prawa Administracyjnego

<https://orcid.org/0000-0001-8068-5799>

Wprowadzenie

Zakres tematyczny niniejszego tekstu wyznacza przede wszystkim wykorzystane w tytule odniesienie do spraw pozbawienia cudzoziemca ochrony międzynarodowej. Pojęcie „ochrona międzynarodowa” zostało w nim użyte w znaczeniu, jakie nadaje mu prawo UE, mieszczące w sobie dwie postacie ochrony udzielanej cudzoziemcom: ochronę uchodźczą oraz ochronę uzupełniającą². Pozbawienie ochrony międzynarodowej rozszczeplia się odpowiednio na przypadek zakończenia

¹ Prezentowany artykuł stanowi rozwinięcie i zaktualizowanie tez już wcześniej przeze mnie sformułowanych w wypowiedzi komentatorskiej (J. Chlebny, *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 1013–1016). Podobieństwo obu tekstów dotyczy przede wszystkim konkluzji. Niniejszy tekst nie stanowi powielenia treści zawartej w przytoczonym źródle, chociaż we fragmentach charakteryzujących obowiązujące unormowania i syntetyzujących dorobek orzeczniczy pewne powtórzenia były nieuniknione.

² Por. art. 78 ust. 2 lit. a–b i d–g Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 ze zm.). Odniesienia do azylu w polskiej wersji językowej Traktatu należy rozumieć jako wskazanie na ochronę uchodźczą.

ochrony uchodźczej oraz zakończenia ochrony uzupełniającej. Pozbawienie ochrony międzynarodowej jest zatem w tej perspektywie określeniem uogólniającym. Artykuł nie dotyczy natomiast pozbawienia ochrony tymczasowej, która zarówno w prawie UE, jak i w prawie polskim³ jest przedmiotem odrębnego unormowania, uwzględniającego jej ekstraordynaryjny charakter. Poza zakresem rozważań pozostaje pozbawienie cudzoziemca którejś z innych form ochrony (tj. ochrony niezaliczającej się do ochrony międzynarodowej w rozumieniu prawa UE), mających podstawy prawne w prawie krajowym (choć z reguły z silną determinantą prawa międzynarodowego publicznego i/lub prawa UE). W przypadku polskiego porządku prawnego takimi formami ochrony są zwłaszcza azyl, zgoda na pobyt ze względów humanitarnych oraz zgoda na pobyt tolerowany.

Przepisy prawa UE stanowiące podstawę pozbawienia cudzoziemca ochrony międzynarodowej zawarte są obecnie w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona)⁴ (dalej: dyrektywa kwalifikacyjna). W artykule powoływane jest orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, interpretujące relewantne przepisy dyrektywy kwalifikacyjnej oraz poprzedzającej ją dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony⁵ (dalej: dyrektywa 2004/83), co jest uprawnione wobec bez mała identyczności przepisów dotyczących pozbawiania ochrony międzynarodowej zawartych w uchylonej i obecnie obowiązującej dyrektywie.

Dyrektywa kwalifikacyjna nie przyjęła jednolitej konstrukcji materialnoprawnej w postaci sprawy pozbawienia odpowiedniej formy ochrony czy też jednego rozstrzygnięcia o pozbawieniu ochrony. Także w tym wymiarze pojęcie „pozbawienie ochrony międzynarodowej” ma walor uogólniający, gdyż ten efekt (pozbawienie ochrony) jest uzyskiwany na skutek kolejnego zastosowania kilku instytucji prawnych: ustania ochrony, pozbawienia statusu oraz cofania zezwolenia na

³ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz. Urz. WE L 212, s. 12).

⁴ Dz. Urz. UE L 337, s. 9.

⁵ Dz. Urz. UE L 304, s. 12.

pobyt czasowy dla beneficjentów ochrony międzynarodowej. Z tymi regulacjami prawa UE konfrontowane są przepisy ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁶ (dalej: ustawa o ochronie), które konstrukcyjnie są znacznie prostsze, gdyż na poziomie krajowym funkcjonują zasadniczo dwie instytucje (sprawy administracyjne): pozbawienie statusu uchodźcy oraz pozbawienie ochrony uzupełniającej. Też artykułu jest twierdzenie o niezgodności przepisów ustawy o ochronie z dyrektywą kwalifikacyjną w wyniku koncepcyjnego niezrozumienia konstrukcji zawartej w dyrektywie kwalifikacyjnej, a w szczególności różnic i relacji pomiędzy normowanymi przez nią instytucjami. W konsekwencji konieczna jest głęboka ingerencja ustawodawcy w treść ustawy o ochronie. Z tezy wynika cel formułowanych uwag – jest nim zgłoszenie pod adresem ustawodawcy postulatu przekształcenia obecnych instytucji pozbawienia statusu uchodźcy oraz pobawienia ochrony międzynarodowej, a także postulatu redefinicji funkcji przypisywanych nadaniu statusu uchodźcy oraz udzieleniu ochrony uzupełniającej, zwłaszcza pod względem traktowania ich jako samodzielnych tytułów pobytowych.

W dacie powstawania tego tekstu zdarzeniem wciąż przyszłym i niepewnym jest dokonanie projektowanej reformy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego i zastąpienie dyrektywy kwalifikacyjnej tzw. rozporządzeniem kwalifikacyjnym⁷. Jeśli wejdzie ono w życie, teza o konieczności ingerencji w treść ustawy zdezaktualizuje się ze względu na bezpośredni skutek rozporządzeń i zakaz powtarzania ich regulacji w krajowych aktach prawnych, a w związku z tym niemal pewne uchylenie ustawy o ochronie w jej istotnej części. Niemniej jednak w razie takiego rozwoju sytuacji niniejszy tekst zachowa wartość jako wyjaśnienie źródeł regulacji prawa UE oraz wskazanie, na czym musiałaby polegać zmiana stosowania prawa materialnego.

Geneza modelu instytucji prawnych w dyrektywie kwalifikacyjnej

Najstarszym obowiązującym przepisem normującym pozbawienie ochrony międzynarodowej jest art. 1C Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r.⁸ (dalej: konwencja genewska) i uzupełnionej

⁶ Tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 1504.

⁷ Wniosek – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony oraz zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, COM(2016) 466 final.

⁸ Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515.

protokołem nowojorskim z dnia 31 stycznia 1967 r.⁹ Artykuł 1C wciąż wyznacza materialnoprawne ramy zakończenia ochrony w postaci statusu uchodźcy. Nie jest i nie może być kwestionowane, że normy prawa UE dotyczące uchodźców nie mogą stać w sprzeczności z przepisami konwencji genewskiej, wiążącej dla wszystkich państw UE¹⁰. Tę myśl jednoznacznie wyraża art. 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹¹, zgodnie z którym gwarantuje się prawo do azylu z poszanowaniem zasad konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r. i Protokołu z dnia 31 stycznia 1967 r. dotyczących statusu uchodźców oraz zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej i Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Skoro to konwencja genewska określa – i to w formule katalogu zamkniętego – podstawy pozbawienia statusu uchodźcy, to mogło wydawać się, że prawodawca unijny jest „skazany” na powielenie tej regulacji, bez możliwości rozszerzenia katalogu klauzul ustania ochrony uchodźczej, a dopuszczalne jest jedynie doprecyzowanie jej literą postanowień konwencyjnych. Byłby to z pewnością zabieg najprostszy legislacyjnie i znoszący jakiegokolwiek kontrowersje co do zachowania zgodności z konwencją genewską. Przyczyną innych wyborów prawodawcy unijnego był fakt, że art. 1C konwencji genewskiej nie daje podstaw ani do pozbawienia statusu uchodźcy, ani nawet do korekty statusu cudzoziemca, który – ogólnie mówiąc – stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa. Z powodów omówionych niżej w trakcie prac nad projektem dyrektywy 2004/83 nie istniała już możliwość odwzorowania w jej treści mechanizmu konwencyjnego przewidującego możliwość wydalenia lub zawrócenia uchodźcy stwarzającego takie zagrożenie. W rezultacie przeniesienie do prawa UE samej treści art. 1C oznaczałoby, że status cudzoziemca jako uchodźcy jest nienaruszalny, niezależnie od tego, jak poważne są to zagrożenia, a reakcja na nie zamykałaby się w sferze prawa karnego. Trudno nie dostrzec paradoksu w możliwej sytuacji, gdy cudzoziemiec, wobec którego istnieją podstawy, by wiązać go z terroryzmem, miał gwarantowane w państwie udzielającym ochrony wszystkie prawa należne uchodźcom, w tym te o charakterze ekonomicznym. Przypomnieć można, że decyzje o kształcie tych rozwiązań zapadały podczas prac nad dyrektywą 2004/83, przyjętą 29 kwietnia 2004 r., a więc w bliskiej odległości czasowej od traumatycznych wydarzeń 11 września 2001 r.

⁹ Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517.

¹⁰ Temu stanowisku dają wyraz niektóre motywy preambuły dyrektywy kwalifikacyjnej: „3. Rada Europejska na specjalnym posiedzeniu w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r. uzgodniła podjęcie wysiłków na rzecz utworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, opartego na pełnym i integralnym stosowaniu Konwencji genewskiej (...) 4. Konwencja genewska i protokół stanowią fundamenty międzynarodowych regulacji prawnych dotyczących ochrony uchodźców”.

¹¹ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 391).

Istota problemu tkwiła zatem z jednej strony w zamknięciu wyliczenia podstaw pozbawienia statusu uchodźcy, a z drugiej – w niemożności skorzystania z konwencyjnego mechanizmu odsyłania niebezpiecznych dla społeczeństwa uchodźców. Trzeba zatem wyjaśnić, dlaczego nie można było przenieść tego mechanizmu do treści dyrektywy. Normę prawną, której tylko część wyraża art. 1C, należy odczytywać łącznie z art. 33 ust. 1 i 2 konwencji genewskiej, stanowiącym normatywny wyraz zasady *non-refoulement* oraz jej ograniczeń. Zgodnie z jej treścią państwom zabronione jest narażanie uchodźcy w jakikolwiek sposób, na skutek zawrócenia lub wydalenia na inne terytorium, na ryzyko prześladowania z powodów wskazanych w konwencji (wyliczonych w art. 1A i powtórzonych w art. 33 ust. 1 konwencji genewskiej)¹². Jednakże ograniczenia tej zasady (art. 33 ust. 2) zostały ujęte potencjalnie szeroko – uchodźca, co do którego istnieją podstawy, aby uznać go za groźnego dla bezpieczeństwa państwa, w którym się on znajduje, lub który będąc skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne zbrodnie stanowi niebezpieczeństwo dla społeczeństwa tego państwa, nie może powoływać się na dobrodziejstwo zasady *non-refoulement*. Trzeba zdawać sobie sprawę z faktu, że przepis formułuje dozwoleństwo dla państw na pozbycie się ze swojego terytorium niepożądanego uchodźcy bez względu na fakt, że formalnie w mocy może pozostawać akt nadający mu status uchodźcy, a nawet i przede wszystkim bez względu na grożące mu w dalszym ciągu niebezpieczeństwo, które uczyniło z niego uchodźcę. Zatem pominięcie w katalogu klauzul ustaniania (art. 1C) względów bezpieczeństwa nie świadczy wcale o przyznaniu w treści konwencji bezwzględnego prymatu prawom cudzoziemca, stojącym ponad bezpieczeństwem państwa i społeczeństwa. Wręcz przeciwnie – nie było sensu tworzyć podstawy pozbawienia statusu uchodźcy ze względu na takie okoliczności, skoro w art. 33 ust. 2 konwencji genewskiej wyrażone zostało dozwoleństwo na natychmiastowe usunięcie z terytorium państwa takiego uchodźcy.

Cztery dekady później przedstawiony mechanizm konwencyjny zderzył się jednak z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), który uczynił aksjomatem tezę o bezwzględnym i bezwyjątkowym charakterze zakazu wyrażonego w art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC), tj. zakazu tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, znajdującym pełne odniesienie także do uchodźców¹³. Trybunał

¹² Por. J.C. Hathaway, T. Gammeltoft-Hansen, *Non-Refoulement in a World of Cooperative Detention*, „Columbia Journal of Transnational Law” 2015, vol. 53, no. 2, s. 238.

¹³ Art. 3 EKPC odegrał i wciąż odgrywa kluczową rolę w zawężaniu zakresu wyjątku od zasady *non-refoulement* ze względu na orzecznictwo ETPC. Należy jednak pamiętać, że przedmiotowy zakaz został także wyrażony w art. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), a także w art. 3 Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur

kilkakrotnie wyraźnie stwierdził, że ochrona wynikająca z art. 3 EKPC jest szersza niż ochrona wynikająca z art. 32 i 33 konwencji genewskiej¹⁴. W rezultacie uznani uchodźcy, nawet stwarzający poprzez swój pobyt bardzo poważne zagrożenie, wbrew założeniu art. 33 ust. 2 konwencji genewskiej, nie mogą jednak zostać wydaleny, jeśli tylko byłiby w kraju, do którego trafiliby, narażeni na naruszenie art. 3 EKPC¹⁵ (ewentualnie innego prawa konwencyjnego, z którym można byłoby łączyć niedopuszczalność wydalenia cudzoziemca i zarazem brak możliwości zastosowania odpowiedniej klauzuli limitacyjnej). Ilustracją takiej sytuacji mogą być okoliczności orzeczenia w sprawie Chahal przeciwko Wielkiej Brytanii. Według streszczenia dokonanego przez A. Szklaną władze brytyjskie wydały decyzję o wydaleniu sikhijskiego działacza, który przebywał od kilkunastu lat w Wielkiej Brytanii i był zaangażowany w ruch na rzecz niepodległości Khalistanu, łączony z metodami terrorystycznymi, w związku z czym dwukrotnie oskarżono go w sprawach karnych. Zdaniem Trybunału możliwość użycia siły fizycznej wobec cudzoziemca w państwie, do którego ma on być deportowany, wystarcza, aby uznać, iż istnieje rzeczywiste ryzyko nieludzkiego traktowania, w związku z czym jego wydalenie zostało uznane za naruszające art. 3 EKPC¹⁶.

Można powiedzieć, że twórcy dyrektywy 2004/83, której rozwiązania zostały przeniesione do obowiązującej dyrektywy kwalifikacyjnej, stanęli przed dylematem, jak wyjść z klinczu tworzonego przez konflikt norm prawa międzynarodowego – art. 33 ust. 2 konwencji genewskiej i art. 3 EKPC – i właściwie ukształtować podstawy dopuszczalnej reakcji państw na wystąpienie zagrożenia bezpieczeństwa ze strony uchodźców. Kierunek ich poszukiwań wyznaczyły dwa wektory: zgodność wypracowywanej regulacji z konwencją genewską i EKPC oraz dozwoleństwo państwom członkowskim na ingerencję w status administracyjnoprawny niepożądanego uchodźcy. Pierwszy z tych wektorów prowadził do wniosku, że należy odróżnić ocenę aktualności obaw cudzoziemca przed powrotem do kraju pochodzenia od

oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz.U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378). Odpowiednikiem art. 3 EKPC jest art. 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

¹⁴ Wyroki ETPC: z dnia 15 listopada 1996 r., Chahal przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 22414/93, pkt 80; z dnia 17 grudnia 1996 r., Ahmed przeciwko Austrii, skarga nr 25964/94, pkt 41; z dnia 28 lutego 2008 r., Saadi przeciwko Włochom, skarga nr 37201/06, pkt 138.

¹⁵ Na ten temat m.in. I. Kfir, *Refugeeship and Natural Law: The European Court of Human Rights*, „Netherlands Quarterly of Human Rights” 2015, vol. 33(4), s. 505–506.

¹⁶ A. Szklanna, *Ochrona prawna cudzoziemca w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2010, s. 238, a także J. Wojnowska-Radzińska, *Ochrona wydalanych cudzoziemców na podstawie art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, „Studia Europejskie” 2013, nr 1, s. 103.

zagrożenia, jakie stanowi jego pobyt na terytorium państwa. W razie ustalenia, że obawy cudzoziemca, które uczyniły go uchodźcą, wciąż są aktualne, niedopuszczalne jest jego wydalenie (respektowanie *non-refoulement*), niezależnie od stopnia powagi zagrożeń związanych z jego pobylem. Drugi wektor prowadził do dozwożenia na ingerencję w jego status, tak by ograniczyć jego prawa do niezbędnego minimum, oddającego charakter jego ledwie tolerowanego – z konieczności płynącej z respektowania zobowiązań międzynarodowych państwa – dalszego pobytu.

Sposobem realizacji tych założeń stała się regulacja, w której doszło do rozdzielenia dwóch instytucji: ustania¹⁷, unormowanej pierwotnie i obecnie w art. 11 dyrektywy kwalifikacyjnej, oraz cofnięcia, pozbawienia lub odmowy przedłużenia ważności statusu uchodźcy (art. 14)¹⁸. Analogiczną koncepcyjnie konstrukcję zastosowano w przypadku pozbawienia ochrony uzupełniającej. Artykuł 16 normuje ustanie ochrony uzupełniającej, a art. 19 – cofnięcie, pozbawienie lub odmowę przedłużenia ważności statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej. Istota rozdzielenia tych instytucji zostanie szczegółowo przedstawiona w kolejnych punktach. Formułując jednak generalne wyjaśnienie, można stwierdzić, że ustanie to odpowiednik „klasycznej” instytucji kończącej ochronę międzynarodową, opartej na art. 1C konwencji genewskiej (w zakresie dotyczącym ochrony uzupełniającej lepiej stwierdzić: wzorowanej na tym przepisie), natomiast instytucja pobawienia statusu to dodatkowa przestrzeń regulacyjna, wykreowana przez dyrektywę, z intencją możliwości zaingerowania w pozycję prawną niepożądanego uchodźcy, któremu wciąż należy zapewnić ochronę (który wciąż jest uchodźcą).

„Na uboczu” tych podstawowych regulacji pozostaje art. 21 dyrektywy kwalifikacyjnej, zgodnie z którym dopuszczalne jest odesłanie uchodźcy „bez względu na to, czy jego status został formalnie uznany”, jeżeli istnieją racjonalne podstawy, by uznać danego uchodźcę za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa

¹⁷ W oficjalnym tłumaczeniu dyrektywy kwalifikacyjnej na język polski nagłówek art. 11 został ujęty jako „ustanie statusu”, co jednak zaciemnia relację tego przepisu z art. 14, którego nagłówek brzmi: „cofnięcie, pozbawienie lub odmowa przedłużenia ważności statusu uchodźcy”. Analogiczny problem ujawnia się w nagłówkach przepisów dotyczących ochrony uzupełniającej (art. 16 i 19). W innych wersjach użyte zostało pojedyncze słowo: ang. *Cessation*, niem. *Erlöschen*, bez dopełnienia. W ślad za określeniami stosowanymi przez TS UE w tekście artykułu stosowane są określenia „ustanie przymiotu uchodźcy” oraz „ustanie ochrony uzupełniającej” (w odniesieniu łącznym – „ustanie”), oddające w pełni istotę tych instytucji i pozwalające odróżnić je w sferze terminologicznej wyraźniej od instytucji pozbawienia statusu (odpowiednio statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej).

¹⁸ Nagłówek i treść art. 14 wlicza wszystkie opcje implementacyjne, z których mogą wybierać państwa członkowskie UE. Stosownie do polskiej nomenklatury ta instytucja będzie określana mianem „pozbawienia” (statusu uchodźcy, statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej).

członkowskiego, w którym przebywa, lub dany uchodźca został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo i stanowi zagrożenie dla społeczności tego państwa członkowskiego. Ten krok został jednak obwarowany ustaleniem, że nie stoi to w sprzeczności ze zobowiązaniami międzynarodowymi, których istotą jest zasada *non-refoulement*, a zatem w stosunku do art. 33 ust. 2 konwencji genewskiej ograniczony został zakres dozwoleń wobec państw. Można zastanawiać się, czy system tych przepisów kreuje po stronie państw możliwość dokonania wyboru ścieżki postępowania wobec uznanego uchodźcy, którego można wydać bez naruszenia *non-refoulement*, tj. uprzedniego pozbawienia go statusu oraz następnie wydalenia, czy też wydalenia bez pozbawiania go tego statusu. Artykuł 21 dyrektywy kwalifikacyjnej nie stał się jak dotąd przedmiotem żadnej wypowiedzi orzeczniczej. Odnotować też trzeba, że art. 21 odnosi się wyłącznie do uchodźców, nie mając zastosowania do beneficjentów ochrony uzupełniającej.

Ustanie przymiotu uchodźcy i pozbawienie statusu uchodźcy – charakterystyka i wzajemne relacje tych instytucji

Instytucja ustania przymiotu uchodźcy została oparta na założeniu, że uchodźcą przestaje się być tylko wówczas, gdy ustają przyczyny uznania za uchodźcę. Żaden inny powód, ze względu na który dalszy pobyt cudzoziemca w państwie przyjmującym staje się niepożądany, a w szczególności względy bezpieczeństwa, nie uprawnia do twierdzenia, że cudzoziemiec przestał być uchodźcą. Są one w kontekście tej instytucji indyferentne. Przepis będący odpowiednikiem art. 1C konwencji genewskiej (treść obu przepisów jest bardzo zbliżona, a różnice między nimi wynikają ze względów redakcyjnych lub chęci doprecyzowania interpretacji zasad konwencyjnych) wskazuje wyłącznie na okoliczności, przy których zaistnieniu można bez kontrowersji stwierdzić, że podstawy uznania za uchodźcę uległy dezaktualizacji, m.in.: dobrowolne przyjęcie ochrony kraju pochodzenia, istotna zmiana sytuacji w tym państwie, znosząca dawne zagrożenia albo zmiana statusu obywatelskiego cudzoziemca. Zatem dopóki trwa zagrożenie czyniące obawę przed prześladowaniem uzasadnioną, dopóty trwa ochrona uchodźcy. Można dopatrzeć się w tej konstrukcji realizacji potwierdzonego przez dyrektywę (motyw 21 preambuły dyrektywy kwalifikacyjnej) założenia deklaratoryjności aktu uznania cudzoziemca za uchodźcę i tym samym odrzucenia tezy o jego konstytutywności¹⁹. Akt uznania za uchodźcę jest zatem stwierdzeniem zaistnienia

¹⁹ Dla zobrazowania tej myśli najczęściej przywołuje się słowa J.C. Hathaway: „As a fundamental principle, the acquisition of refugee rights under international law is not based on

okoliczności opisanych art. 1A konwencji genewskiej, a akt ustania podstaw bycia uchodźcą jest stwierdzeniem ustania tamtych okoliczności.

Natomiast instytucja pozbawienia statusu uchodźcy nie odnosi się do podstaw bycia uchodźcą, lecz jej przedmiotem jest „status uchodźcy”. To pojęcie zostało zdefiniowane w „słowniczku” dyrektywy jako „uznanie przez państwo członkowskie obywatela państwa trzeciego albo bezpaństwowca za uchodźcę” (art. 2 lit. e dyrektywy kwalifikacyjnej). Takie ujęcie definicyjne statusu uchodźcy, analizowane w kontekście instytucji wiążących się z zakończeniem ochrony, nie daje precyzyjnych argumentów językowych, pozwalających klarownie je rozgraniczyć. Użyte w definicji słowo „uznanie” ma najwyraźniej podkreślać deklaracyjny charakter decyzji (zamiast np. „przyznanie” lub „nadanie”), nie należy jednak z faktu jego użycia wyprowadzać wniosku, iż pozbawienie statusu uchodźcy polega na zanegowaniu uznania za uchodźcę („pozbawieniu uznania”). Wówczas byłaby to ta sama instytucja co ustanie podstaw bycia uchodźcą, unormowana w art. 11 dyrektywy kwalifikacyjnej. Do sprawy należy podejść inaczej. Pozbawienie statusu uchodźcy polega na pozbawieniu cudzoziemca statusu administracyjnoprawnego, który uzyskał on jako następstwo uznania go za uchodźcę, a więc pozbawienia go więzi praw, w którą wyposażony jest uchodźca²⁰. Niekiedy prawa te nie

formal status recognition by a state or agency, but rather follows simply and automatically from the fact of substantive satisfaction of the refugee definition” – J.C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge 2005, s. 11. Takie stanowisko wyraża też Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców: „28. Osoba jest uchodźcą w rozumieniu Konwencji z 1951 r., jeśli spełnia kryteria określone w zawartej w niej definicji. Musi tak być przed formalnym przyznaniem jej statusu uchodźcy. Uznanie statusu uchodźcy nie sprawia więc, że ktoś staje się uchodźcą, lecz stwierdza, że nim jest. Nikt nie staje się uchodźcą z powodu uznania, lecz zostaje uznany za uchodźcę, ponieważ nim jest” – *Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz Protokołem dodatkowym do niej z 1967 r. Podręcznik*, Warszawa, 2007, pkt 28. Trzeba jednak odnotować, że w polskiej literaturze przedmiotu żywy jest pogląd przeciwny, wedle którego decyzja o nadaniu statusu uchodźcy jest jednak aktem konstytucyjnym, np. B. Kowalczyk, *Polski system azylowy*, Wrocław 2014, s. 297–298. Stanowisko pośrednie zajął B. Wierzbicki, rozróżniając skutek deklaratoryjny wobec państwa i konstytucyjny wobec cudzoziemca, B. Wierzbicki, *Sytuacja prawna uchodźcy w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Białystok 1993, s. 62–63.

²⁰ Zdaniem J.C. Hathaway status uchodźcy to szczególnie elastyczna koncepcja prawna, która może przybrać różną treść w zależności od charakteru i zasięgu sytuacji skłaniającej do przymusowej migracji, J.C. Hathaway, *The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920–1950*, „International and Comparative Law Quarterly” 1984, vol. 33, s. 380. Powyższy opis przywołuje za B. Wierzbickim, który ujmuje status uchodźcy, jak sam stwierdza – nieco bardziej pragmatycznie – jako pewien zespół wzajemnych powiązań, głównie pomiędzy państwem, które nadaje status uchodźcy, a uchodźcą, lecz także pomiędzy innymi państwami oraz całą społecznością międzynarodową a uchodźcą, umożliwiającą jego ochronę w płasz-

zostaną mu odebrane całkowicie, lecz fragmentarycznie zachowane, na poziomie gwarantowanym konwencją genewską.

Relacja pomiędzy tymi instytucjami (ustaniem przymiotu uchodźcy oraz pozbawieniem statusu uchodźcy), rozumiana jako określenie, czy stosuje się je łącznie, czy rozłącznie, jest dość złożona i musi być rozpatrywana na poziomie poszczególnych przesłanek określonych w art. 11 i 14 dyrektywy kwalifikacyjnej.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 dyrektywy kwalifikacyjnej do pozbawienia statusu uchodźcy dochodzi, jeśli cudzoziemiec przestał być uchodźcą zgodnie z art. 11. Ze względu na potrzebę zachowania zasady *lex retro non agit* pozbawienie statusu uchodźcy powinno zostać orzeczone w stosunku do tych cudzoziemców, którzy wnioski złożyli już po wejściu w życie dyrektywy 2004/83, tj. po 20 października 2004 r. W tym przypadku zaprojektowany został automatyzm – skoro cudzoziemiec nie może być w dalszym ciągu traktowany jako uchodźca, gdyż jego obawy stały się nieaktualne, to naturalną konsekwencją jest pozbawienie go także statusu uchodźcy. Zaznaczyć trzeba, że z dyrektywy nie należy wywodzić rozłączności aktu ustania i aktu pozbawienia – nie ma konieczności przeprowadzania odrębnych postępowań i wydania odrębnych orzeczeń w tych sprawach.

Artykuł 14 ust. 3 lit. a dyrektywy kwalifikacyjnej wyraża kolejną przesłankę pozbawienia statusu uchodźcy, dając ku temu podstawę, jeśli po nadaniu statusu uchodźcy dane państwo członkowskie ustaliło, że dana osoba powinna była zostać wykluczona lub jest wykluczona z możliwości otrzymania statusu uchodźcy zgodnie z art. 12 dyrektywy kwalifikacyjnej. Relacja tej przesłanki pozbawienia statusu uchodźcy oraz instytucji ustania przymiotu uchodźcy jest niejasna. Kluczowe jest dostrzeżenie, że art. 14 ust. 3 lit. a odnosi się do dwóch różniących się od siebie sytuacji zaistnienia podstaw do zastosowania klauzuli wykluczenia (ujętych w art. 1D–1F konwencji genewskiej i ich odpowiedniku – art. 12 dyrektywy kwalifikacyjnej). W pierwszym wariancie już po nadaniu statusu uchodźcy zostało ustalone, że „(...) dana osoba powinna była zostać wykluczona (...) z możliwości otrzymania statusu uchodźcy zgodnie z art. 12”, co należy rozumieć w ten sposób, że mimo istnienia podstaw wykluczenia, cudzoziemiec został uznany za uchodźcę i został mu nadany status uchodźcy. Zatem powołanie się na tę podstawę pozbawienia statusu uchodźcy może być oparte wyłącznie na ustaleniach co do czynów, których cudzoziemiec dopuścił się jeszcze przed wydaniem decyzji nadającej mu status uchodźcy. Drugi wariant sytuacji objętej art. 14 ust. 3 lit. a zrealizuje się, gdy już po nadaniu statusu uchodźcy zostanie ustalone, że „(...) dana osoba (...) jest wykluczona z możliwości otrzymania statusu uchodźcy zgodnie z art. 12”. W tym wypadku zastosowany został

czyźnie międzynarodowej i krajowej oraz zapewniający mu określone uprawnienia i korzyści, B. Wierzbicki, *op. cit.*, s. 59.

czas terażniejszy, co budzi wątpliwości interpretacyjne. Najprawdopodobniej ten człon litery a jest kompatybilny tylko z tymi porządkami prawnymi, które ukształtowały status uchodźcy jako podlegający przedłużeniu. W takiej konstrukcji status uchodźcy jest przyznawany na czas określony, po czym następuje weryfikacja dalszej zasadności objęcia cudzoziemca ochroną uchodźczą, i to właśnie do tego etapu weryfikacji odnosi się część przepisu operująca czasem terażniejszym. Mniej prawdopodobna jest interpretacja zmierzająca dalej, wedle której ten wariant przesłanki pozbawienia znajdowałby zastosowania także w porządkach prawnych, w których nadanie statusu uchodźcy jest aktem definitywnym, a więc tak jak w Polsce. Gdyby jednak dopuścić tę wykładnię, użycie czasu terażniejszego sugerowałoby, że pozbawienie statusu uchodźcy może być oparte na okolicznościach, które zaistniały po jego nadaniu i są aktualne w dacie rozstrzygnięcia o pozbawieniu statusu uchodźcy. Przykładowo, gdyby cudzoziemiec będący uznanym uchodźcą (mający nadany statusu uchodźcy) dokonał aktu terrorystycznego, który odpowiada przesłankom zastosowania klauzuli wykluczenia określonej w art. 12 ust. 2 lit. a dyrektywy kwalifikacyjnej, powinien zostać pozbawiony statusu uchodźcy właśnie dlatego, że już po nadaniu statusu uchodźcy stał się („jest”) wykluczonym z ochrony uchodźczej.

Artykuł 1C konwencji genewskiej i odwzorowujący jego treść art. 11 dyrektywy kwalifikacyjnej nie obejmują swoją treścią żadnego odniesienia do klauzul wykluczenia, zatem ani pierwszej, ani drugiej sytuacji opisanej w art. 14 ust. 3 lit. a dyrektywy kwalifikacyjnej nie można w prosty sposób powiązać z ustaniem przymiotu uchodźcy. Zasadne w takiej sytuacji jest pytanie, czy cudzoziemiec, do którego ma zastosowanie ten przepis, pozostaje uchodźcą i traci (tylko) status uchodźcy? W sytuacji ustalenia, że podstawy ku temu istniały w dacie nadania statusu uchodźcy (pierwszy wariant), ostrożnie można opowiedzieć się za twierdzeniem, że cudzoziemiec nie może być traktowany dłużej jako uchodźca. Stałoby to w sprzeczności z duchem konwencji genewskiej, która uniemożliwia takim osobom „korzystanie z dobrodziejstw konwencji”. Wzmacnia tę argumentację przywołanie stanowiska TS UE co do rozumienia art. 12 dyrektywy kwalifikacyjnej²¹. Z tą wykładnią wiąże się wprawdzie pewien dyskomfort, gdyż rozumując w ten sposób, dochodzi się

²¹ Por. punkty 86–88 wyroku TS UE z dnia 14 maja 2019 r. w sprawach połączonych C-391/16, C-77/17 i C-78/17, M przeciwko Ministerstvo vnitra oraz X i X przeciwko Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, EU:C:2019:403. Trybunał dostrzegł rozbieżności w poszczególnych wersjach językowych dyrektywy, polegające na używaniu w art. 12 odniesienia bądź do wykluczenia z uznania za uchodźcę, bądź do wykluczenia z nadania statusu uchodźcy. Trybunał opowiedział się za tłumaczeniem wskazującym na wykluczenie z uznania za uchodźcę, co pośrednio potwierdza, że zastosowanie klauzuli wykluczenia jako podstawy pozbawienia statusu uchodźcy także wywołuje skutek ustania przymiotu uchodźcy, a nie wyłącznie pozbawienia statusu uchodźcy.

do wniosku, że poza enumeratywnym – jak się może wydawać – katalogiem ustania przymiotu uchodźcy (art. 11) identyfikuje się jednak przesłanka ustania, która nie została tam wyrażona. Można jednak twierdzić, że w przypadku ujawnienia po nadaniu statusu uchodźcy nowych okoliczności lub dowodów przemawiających za wykluczeniem powinno dojść do ponownego otwarcia zakończonego postępowania (w terminologii polskiego postępowania administracyjnego – wznowienia postępowania), a w tej perspektywie jest to działanie o naturze proceduralnej²². Wówczas dopuszczalność takiego kroku należałoby oceniać nie w świetle materialnoprawnego art. 11 dyrektywy kwalifikacyjnej, lecz w świetle art. 44 przekształconej dyrektywy proceduralnej²³, zgodnie z którym państwa członkowskie zapewniają, aby można było rozpocząć rozpatrywanie cofnięcia ochrony międzynarodowej konkretnej osobie, gdy pojawiają się nowe elementy lub ustalenia wskazujące, że występują powody dla ponownego rozpatrzenia zasadności udzielenia ochrony międzynarodowej.

W jeszcze bardziej złożony sposób kształtuje się relacja ustania przymiotu uchodźcy i drugiego wariantu (ustalenia podstaw wykluczenia zaistniałych już po nadaniu statusu uchodźcy). Trudno argumentować, że jest to kwestia natury proceduralnej, gdyż istotą sprawy nie są tu ustalenia co do nieznanych informacji, lecz ustalenia w przedmiocie zaistnienia całkiem nowych okoliczności faktycznych. Twierdzenie, że i w tym wypadku dochodzi do ustania przymiotu uchodźcy, wymagałoby przyjęcia interpretacji w sferze prawa materialnego, wedle której zaistnienie (a nie ustalenie istnienia) podstaw wykluczenia po nadaniu statusu uchodźcy powoduje niemożność dalszego traktowania cudzoziemca jako uchodźcy. Nie w każdym zresztą przypadku byłoby to możliwe, gdyż jedna z przesłanek wykluczenia zawiera wyraźne zastrzeżenie temporalne w związku z popełnionym przez cudzoziemca przestępstwem, wyrażone słowami „zanim został przyjęty jako uchodźca” (art. 12 ust. 2 lit. b dyrektywy kwalifikacyjnej). Wydaje się, że wobec braku w treści dyrektywy rozwiązań, które pozwalałyby twierdzić, że w takim kierunku zmierza prawodawca, należy poprzestać na odczytaniu prawa w sposób literalny, tj. przyjąć, że dyrektywa kwalifikacyjna stwarza w tym zakresie tylko możliwość pozbawienia statusu uchodźcy, a nie ustania przymiotu uchodźcy. Pewnym potwierdzeniem tego wniosku może być stanowisko zajęte przez rzecznika generalnego TS UE M. Watheleta w opinii przedstawionej w dniu 21 czerwca 2018 r. w sprawach połączonych C-391/16, C-77/17 i C-78/17, M przeciwko Ministerstvo vnitra oraz X i X

²² Tą drogą rozumowania podążył także WSA w Warszawie w wyroku z dnia 21 stycznia 2005 r., V SA/Wa 1769/04.

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona), (Dz.Urz. UE L 180, s. 60).

przeciwko Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides²⁴. Zakładając jednak, że trafne jest wcześniej przedstawione założenie, iż zastosowanie tej przesłanki pozbawienia w wariantcie czasu terażniejszego odnosi się tylko do porządków prawnych, w których status uchodźcy jest przedłużany, są to uwagi niedotyczące polskiego porządku prawnego.

W art. 14 ust. 3 lit. b dyrektywy kwalifikacyjnej wyrażona została przesłanka pozbawienia statusu uchodźcy ziszczająca się, gdy „dana osoba zniekształciła lub pominęła fakty, w tym posłużyła się fałszywymi dokumentami, co zadecydowało o nadaniu jej statusu uchodźcy”²⁵. Taka okoliczność odnosi się do zdarzeń, których zaistnienie zostało ustalone po nadaniu statusu uchodźcy, ale mających miejsce przed tym orzeczeniem. Sytuacja jest pod tym względem analogiczna jak w przypadku pierwszego wariantu sytuacyjnego, wyróżnionego na gruncie art. 14 ust. 3 lit. a (gdy cudzoziemiec powinien być zostać wykluczony z ochrony). Wszystkie wnioski przedstawione odnośnie do tamtego przypadku są tu właściwe, a zatem należy opowiedzieć się za podwójnym skutkiem zastosowania tej przesłanki: zarówno ustania przymiotu uchodźcy, jak i pozbawienia statusu uchodźcy.

Rozłączność zastosowania omawianych instytucji widać natomiast w przesłance ujętej w art. 14 ust. 4 lit. a i b dyrektywy kwalifikacyjnej, wedle której państwo członkowskie może pozbawić statusu uchodźcy (należy odnotować, że jest to przypadek uznania administracyjnego), jeżeli istnieją racjonalne podstawy, by uznać danego uchodźcę za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa członkowskiego, w którym przebywa, albo dany uchodźca został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo i stanowi zagrożenie dla społeczności tego państwa członkowskiego. W tym wypadku cudzoziemiec traci wyłącznie status uchodźcy, zachowuje jednak przymiot uchodźcy (zakładając, że razem z przesłanką zagrożenia nie ujawniły się okoliczności, które dezaktualizują jego

²⁴ W punkcie 83 rzecznik generalny stwierdził: „Rozróżnienie pomiędzy uznaniem za uchodźcę a statusem nadanym uchodźcy jest jeszcze bardziej widoczne w art. 14 ust. 1 i 3 dyrektywy 2011/95. Przepis ten przewiduje obowiązek cofnięcia statusu uchodźcy nadanego osobie, która nie jest lub już nie jest uznawana za uchodźcę, w szczególności w przypadku wystąpienia jednej z przyczyn ustania, określonych w art. 11 tej dyrektywy lub w przypadku, gdy powinna ona podlegać wykluczeniu na podstawie art. 12 wspomnianej dyrektywy. Ustanie uznania za uchodźcę lub wykluczenie z możliwości takiego uznania oraz następujące po tym cofnięcie statusu uchodźcy nie są zatem tymi samymi pojęciami”. Trzeba jednak zaznaczyć, że przytoczona uwaga ma charakter dygresyjny względem głównego przedmiotu rozważań Rzecznika, a TS UE nie miał jak dotąd okazji wypowiedzieć się w tej sprawie.

²⁵ Na temat orzecznictwa polskich sądów co do dopuszczalności wznowienia postępowania w związku z ujawnieniem nowych, istotnych okoliczności istniejących w dniu wydania decyzji ostatecznej i uchylenia w tym trybie decyzji nadającej status uchodźcy, przez co powoduje się efekt tożsamy z pozbawieniem statusu uchodźcy, szerzej P. Dąbrowski [w:] J. Chlebny, *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 1006.

obawę przed prześladowaniami). Jak ujął to sąd zadający pytanie prejudycjalne w sprawie M przeciwko Ministerstvo vnitra oraz X i X przeciwko Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, taka osoba ma „ograniczony” status uchodźcy i jej dalszy pobyt na terytorium państwa przyjmującego jest tylko tolerowany (pkt 49). W art. 14 ust. 6 dyrektywy kwalifikacyjnej wyliczone zostały prawa składające się na pewne minimum egzystencjalne, respektowane tak długo, jak długo cudzoziemiec przebywa na terytorium państwa członkowskiego. Kryterium ich doboru było raczej formalne, gdyż są to prawa uchodźców gwarantowane konwencją genewską (art. 3 – niedopuszczalność dyskryminacji, art. 4 – wolności religijne, art. 16 – dostęp do sądów, art. 22 – prawo do nauki, art. 31 – kontratyp karalności za nielegalne przekroczenie granicy oraz art. 32 i 33 opisujące zasadę *non-refoulement*)²⁶. Wyrażenie tej właśnie przesłanki zdecydowało o oddzieleniu instytucji ustania przymiotu uchodźcy oraz pozbawienia statusu uchodźcy, gdyż to właśnie jest odpowiedź prawodawcy unijnego na opisywany wcześniej klinch norm prawa międzynarodowego publicznego – enumeratywny katalog podstaw cofnięcia statusu uchodźcy w art. 1C konwencji genewskiej oraz wyprowadzenie szerszej ochrony uchodźcy z art. 3 EKPC, znoszące stosowanie wyjątku *non-refoulement* wyrażonego w art. 33 ust. 2 konwencji genewskiej.

Wątpliwości co do zgodności wprowadzenia „ograniczonego” statusu uchodźcy z art. 1C konwencji genewskiej, formułowane zwłaszcza przez United Nations High Commissioner for Refugees (Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, dalej: UNHCR), zostały uznane przez TS UE za nietrafne w wyroku M przeciwko Ministerstvo vnitra oraz X i X przeciwko Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. Stanowisko UNHCR zasadzało się w głównej mierze na poglądzie, że art. 14 ust. 4 dyrektywy kwalifikacyjnej wprowadza „tylnymi drzwiami” pozakonwencyjną klauzulę wykluczenia, podczas gdy względy bezpieczeństwa powinny być rozpatrywane wyłącznie w kontekście wyjątku od zasady *non-refoulement* (art. 33 ust. 2 konwencji genewskiej)²⁷. Krytyka UNHCR dotyczyła także niedookreśloności pojęć, takich jak „zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa członkowskiego”. Trybunał odrzucił jednak te zastrzeżenia, uznając,

²⁶ Jakkolwiek wypowiedzi TS UE wskazują, że Trybunał przyjmuje optykę, wedle której wachlarz praw uchodźcy o „ograniczonym” statusie jest jednak szerszy niż wynikałoby to z art. 14 ust. 6 dyrektywy kwalifikacyjnej – por. punkty 107–109 wyroku w sprawie Ministerstvo vnitra oraz X i X przeciwko Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. Trybunał przyjmuje, że źródłem praw takiego uchodźcy może być sama konwencja genewska, jak też Karta praw podstawowych UE.

²⁷ European Commission’s proposal for a directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection UNHCR comments, COM(2009)55, 21 October 2009.

że do naruszenia konwencji genewskiej doszłoby dopiero wówczas, gdyby względy wskazane w art. 14 ust. 4 lit. a i b dyrektywy kwalifikacyjnej skutkowały ustaniem przymiotu uchodźcy (pkt 98–100 wyroku M przeciwko Ministerstvo vnitra oraz X i X przeciwko Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides). Trybunał zważył także, że sytuacje, o których mowa w art. 14 ust. 4 i 5 dyrektywy kwalifikacyjnej, odpowiadają sytuacjom, w których państwa członkowskie mogą odesłać uchodźcę na mocy art. 21 ust. 2 dyrektywy i art. 33 ust. 2 konwencji genewskiej. Porównanie skutków zastosowania tych przepisów doprowadziło TS UE do konkluzji, że prawo UE zapewnia szerszą ochronę niż konwencja genewska (pkt 93–96 wyroku M przeciwko Ministerstvo vnitra oraz X i X przeciwko Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides). Konsekwencją omówionego wyroku TS UE jest ustanie wątpliwości co do mocy wiążącej art. 14 ust. 4–6 dyrektywy kwalifikacyjnej oraz obowiązku jego implementacji do krajowego porządku prawnego.

Ustanie ochrony uzupełniającej i pozbawienie statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej – charakterystyka

Przedstawione do tej pory unormowania dotyczące zakończenia ochrony uchodźczej były wzorcem dla regulacji w zakresie zakończenia ochrony uzupełniającej. Architektura tej regulacji (tj. zestaw instytucji prawnych) jest identyczna: art. 16 dyrektywy kwalifikacyjnej jest poświęcony ustaniu ochrony uzupełniającej, a art. 19 – pozbawieniu statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej. Prawodawca unijny miał w tym wypadku większą swobodę regulacyjną, gdyż nie był związany brzmieniem konwencji genewskiej. Determinantą ograniczającą tę swobodę była interpretacja EKPC względem wydań uchodźców, ta jednak przekłada się przede wszystkim na określenie, czy dopuszczalne jest ustanie tej ochrony.

Konstrukcja ustania ochrony uzupełniającej jest bardzo prosta, zwłaszcza gdy porówna się ją z rozbudowanym katalogiem podstaw ustania ochrony uchodźczej. W art. 16 ust. 1 dyrektywy kwalifikacyjnej wyrażona została ogólna reguła, wedle której obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec przestaje kwalifikować się do otrzymywania ochrony uzupełniającej, jeżeli okoliczności będące podstawą otrzymania statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej (określone w art. 15) przestały istnieć lub uległy zmianie w takim stopniu, że ochrona nie jest już konieczna. Kolejne ustępy precyzują obwarowania materialnoprawne ustania.

Pozbawienie statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej może nastąpić w oparciu o jedną z następujących przesłanek: zaprzestanie kwalifikowania się do otrzymywania ochrony uzupełniającej, z zastrzeżeniem że ma to zastosowanie do cudzoziemców, którzy wnioski złożyli już po wejściu w życie dyrektywy

2004/83 (art. 19 ust. 1); gdy po otrzymaniu statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej dana osoba powinna była zostać wykluczona z możliwości otrzymywania ochrony uzupełniającej zgodnie z art. 17 ust. 3 dyrektywy kwalifikacyjnej²⁸, przy czym jest to przypadek uznania administracyjnego (art. 19 ust. 2); gdy po otrzymaniu statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej dana osoba powinna była zostać lub jest wykluczona z możliwości otrzymywania ochrony uzupełniającej zgodnie z art. 17 ust. 1 i 2 dyrektywy kwalifikacyjnej²⁹ (art. 19 ust. 3 lit. a); gdy dana osoba zniekształciła lub pominęła fakty, w tym posłużyła się fałszywymi dokumentami, co zadecydowało o nadaniu jej statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej (art. 19 ust. 3 lit. b). W porównaniu do art. 14 normującego pozbawienie statusu uchodźcy, w tym przepisie nie została odrębnie wyróżniona przesłanka odwołująca się do newralgicznych względów zagrożenia bezpieczeństwa (art. 14 ust. 4). Różnica jest jednak pozorna w warstwie materialnoprawnej, gdyż ponownie jest to tylko oznaka braku gorsetu, jaki dla prawodawcy unijnego stanowiła konwencja genewska. Wyjaśnieniem jest to, że przy ochronie uzupełniającej można było skonstruować bardziej pojemną klauzulę wykluczenia z ochrony uzupełniającej (art. 17) niż w przypadku wykluczenia z ochrony uchodźczej (art. 12), której granice wyznacza art. 1F konwencji genewskiej. W tej rozszerzonej klauzuli wykluczenia z ochrony uzupełniającej został ujęty przypadek, gdy istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że cudzoziemiec „stanowi zagrożenie dla społeczności lub bezpieczeństwa państwa członkowskiego, w którym przebywa” (art. 17 ust. 1 lit. d). W konsekwencji art. 19 ust. 3 lit. a formułujący podstawę pozbawienia ochrony uzupełniającej odsyła do wszystkich przypadków zastosowania klauzuli wykluczenia i nie formułuje osobnej podstawy dla obywateli państw trzecich stanowiących takie zagrożenie. Stanowiłoby to

²⁸ Art. 17 ust. 3 stanowi, że państwa członkowskie mogą wykluczyć obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca z możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej, jeżeli przed przyjęciem do danego państwa członkowskiego popełnił on jedno lub więcej przestępstw nieobjętych zakresem ust. 1, które – gdyby zostały popełnione w danym państwie członkowskim – podlegałyby karze więzienia, i jeżeli opuścił on kraj pochodzenia wyłącznie w celu uniknięcia kary wynikającej z popełnienia tych przestępstw.

²⁹ Art. 17 ust. 1 stanowi, że obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec zostaje wykluczony z możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej, jeżeli istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że: a) dokonał zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej, zbrodni przeciwko ludzkości w rozumieniu aktów międzynarodowych opracowanych w celu ustanowienia przepisów odnoszących się do tych zbrodni; b) popełnił poważne przestępstwo; c) jest winny czynów sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych określonymi w preambule i art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych; d) stanowi zagrożenie dla społeczności lub bezpieczeństwa państwa członkowskiego, w którym przebywa. Natomiast ust. 2 rozszerza zastosowanie ust. 1 na osoby, które podlegają do przestępstw lub czynów określonych w tym ustępie lub w inny sposób uczestniczą w ich popełnianiu.

zbędne powtórzenie. Nie występuje więc sytuacja, taka jak w przypadku zastosowania art. 14 ust. 4 dyrektywy kwalifikacyjnej, w której cudzoziemiec, pozostając uchodźcą, traci status uchodźcy – wystąpienie przesłanki zagrożeniowej oznacza, że jego ochrona pod postacią ochrony uzupełniającej dobiega definitywnie końca. Nie istnieje „ograniczony” status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej. Kontynuując charakterystykę takiej sytuacji, trzeba jednak dodać, że nie jest to równoznaczne z możliwością zobowiązania cudzoziemca do powrotu³⁰ do kraju pochodzenia. W dalszym ciągu mogą zachodzić wobec niego przeszkody powrotu (najczęściej te, które były podstawą udzielenia mu ochrony uzupełniającej), zwłaszcza te, które można wpisać w zakaz wyrażony w art. 3 EKPC. Jednakże sposób, w jaki państwo wykona ten obowiązek, a w szczególności jak unormuje status pobytowy takiej osoby i jakie prawa ekonomiczne jej przyzna, jest materią prawa krajowego, co prowadzi do wniosku, że w takim wypadku dokonuje się konwersja ochrony uzupełniającej w adekwatną formę ochrony określoną prawem krajowym. W prawie polskim zastosowanie znalazłby prawdopodobnie art. 351 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach, na podstawie którego taka osoba otrzymałaby zgodę na pobyt tolerowany³¹.

Inna i zarazem prostsza – w porównaniu do ochrony uchodźczej – jest relacja pomiędzy przesłankami ustania ochrony uzupełniającej i przesłankami ustania statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej. Uprawniony zdaje się wniosek, że rozróżnienie przypadku ustania ochrony uzupełniającej oraz pozbawienia ochrony uzupełniającej wydaje się raczej pochodną chęci utrzymania wspólnego formatu regulacji w zakresie kończenia ochrony uchodźczej i ochrony uzupełniającej. Trudno odnaleźć inne uzasadnienie.

³⁰ Zobowiązanie cudzoziemca do powrotu jest instytucją prawa o cudzoziemcach, unormowaną w art. 299-347 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2023 r. poz. 519 ze zm.). Zgodnie z art. 3 pkt 3 dyrektywy 2008/115: „powrót” oznacza powrót obywatela państwa trzeciego - wynikający z dobrowolnego lub przymusowego wykonania zobowiązania do powrotu - do: jego/jej państwa pochodzenia, lub kraju tranzytu, zgodnie ze wspólnotowymi lub dwustronnymi umowami o readmisji lub z innymi porozumieniami, lub innego państwa trzeciego, do którego dany obywatel państwa trzeciego zdecyduje się dobrowolnie powrócić i przez które zostanie przyjęty;”. Na temat procesowego i materialnoprawnego związku pomiędzy decyzją o pozbawieniu ochrony międzynarodowej a decyzją o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wypowiada się J. Chlebny, *Zobowiązanie cudzoziemca do powrotu w związku z pozbawieniem ochrony międzynarodowej*, w: *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, pod redakcją naukową B. Jaworskiej Dębskiej oraz Z. Duniewskiej, M. Kasińskiego, E. Olejniczak-Szałowskiej, R. Michalskiej-Badziak, P. Korzeniowskiego, Łódź 2017, s. 73-75.

³¹ Jakkolwiek klarowność tej konstrukcji burzy art. 329a ustawy o cudzoziemcach, który w sposób jaskrawy narusza postanowienia EKPC i nie jest logicznie skorelowany z art. 351 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach i jej innymi przepisami.

Ocena implementacji do prawa polskiego podstaw pozbawienia cudzoziemca ochrony międzynarodowej

Ustawa o ochronie zawiera trzy przepisy prawa materialnego, które wyznaczają pole analizy. Artykuł 21 i 22 ustawy formułują odpowiednio podstawy pozbawienia statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej. Ich konstrukcja jest zbliżona, tzn. ustępy 1 obu przepisów wskazują okoliczności materialnoprawne uzasadniające pozbawienie formy ochrony, do której się odnoszą, zaś dalsze ustępy formułują wyłączenia i doprecyzowania, które mają charakter gwarancyjny w sferze materialnoprawnej. Przepisy w tym brzmieniu zostały wprowadzone jako implementacja dyrektywy 2004/83 ustawą z dnia 18 marca 2008 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw³² i zostały znowelizowane tylko raz jako rezultat dostosowania polskiego prawa do dyrektywy kwalifikacyjnej (stanowiącej przekształconą wersję dyrektywy 2004/83)³³. Zakres ówczesnych zmian pozostaje bez znaczenia dla też niniejszego artykułu. Trzecim, relewantnym przepisem jest art. 89g ust. 1 i 2 ustawy o ochronie dodany wspomnianą ustawą nowelizującą. Zgodnie z ust. 1 cudzoziemcowi, który ma status uchodźcy lub korzysta z ochrony uzupełniającej, nie można wydać decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ani decyzji o wydaleniu bez pozbawienia go tego statusu lub ochrony, jednak ust. 2 formułuje wyjątek – powyższa reguła ochronna nie ma zastosowania w przypadku, o którym mowa w art. 32 ust. 1 lub art. 33 ust. 2 konwencji genewskiej.

Już w procesie implementacji dyrektywy 2004/83 do polskiego porządku prawnego doszło do błędów, które nie zostały naprawione w trakcie dostosowywania prawa krajowego do dyrektywy kwalifikacyjnej. Prawdopodobnie (uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej ustawę o ochronie³⁴ nie ujawnia

³² Dz.U. Nr 70 poz. 416.

³³ Ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1156).

³⁴ Druk nr 65 Sejmu VI kadencji z dnia 9 listopada 2007 r. – Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw. W treści uzasadnienia projektu projektodawca poprzestał na ogólnych wyjaśnieniach, które pogłębiają jednak poczucie niezrozumienia materii: „Ustawa określa także przesłanki pozbawienia cudzoziemca statusu uchodźcy, odsyłając w tym zakresie do okoliczności określonych w art. 1 ust. C Konwencji Genewskiej” (s. 6) oraz dalej „Określone w projekcie ustawy przesłanki odmowy nadania i pozbawienia statusu uchodźcy oraz odmowy udzielenia i pozbawienia ochrony uzupełniającej uwzględniają postanowienia art. 11, 12, 14, 16, 17 i 19 dyrektywy 2004/83/WE” (s. 15).

motywów) autorzy nowelizacji implementującej tę dyrektywę podzielali zastrzeżenia UNHCR, który otwarcie wzywał państwa członkowskie do nieimplementowania przepisów dyrektywy, twierdząc, że są sprzeczne z konwencją genewską³⁵. Nawet jeśli uznać to działanie za uzasadnione (czy też za okoliczność łagodzącą), to ustawodawcę obciąża brak należytej reakcji na wykładnię TS UE w wyroku M przeciwko Ministerstvo vnitra oraz X i X przeciwko Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, który rozwił wątpliwości co do zgodności dyrektywy z konwencją genewską. Na ten problem nałożyło się przeoczenie ewolucji w kierunku ograniczającym, jakiej uległy przepisy konwencji genewskiej formułujące wyjątki od zasady *non-refoulement*.

Podstawowy błąd ustawodawcy polega na braku rozróżnienia instytucji ustanienia i pozbawienia ochrony (zarówno w odniesieniu do statusu uchodźcy, jak i ochrony uzupełniającej) i zgodnie ze sformułowanym domysłem jest konsekwencją przyjęcia stanowiska UNHCR o niezgodności dyrektywy kwalifikacyjnej z konwencją genewską. Implementacja dyrektywy kwalifikacyjnej dokonana w 2008 r. została zaprojektowana jako kontynuacja rozwiązań funkcjonujących w prawie polskim od 1997 r. (por. art. 48 ust. 1 nieobowiązującej już ustawy z dnia 14 grudnia 1997 r. o cudzoziemcach³⁶), kształtujących odrębne postępowanie w sprawie pozbawienia statusu uchodźcy, bez żadnych rozróżnień wewnątrz instytucji pozbawienia tej formy ochrony. Metodą „kalki” ten model został zastosowany w odniesieniu do pozbawienia ochrony uzupełniającej, która wcześniej nie była znana prawu polskiemu w takiej postaci.

Zmiana materialnoprawna w zakresie pozbawienia statusu uchodźcy w porównaniu do stanu prawnego, poprzedzającego wdrożenie dyrektywy 2004/83, polegała w istocie na zastąpieniu ogólnego odesłania do art. 1C konwencji genewskiej (por. art. 38 pierwotnego tekstu ustawy o ochronie) szczegółowym wyliczeniem podstaw pozbawienia, zaczerpniętych z art. 11 (ustanie przymiotu uchodźcy) i z art. 14 (pozbawienie statusu uchodźcy) dyrektywy 2004/83 i skomasygowanych w jedną całość. Punkty 1–6 w art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie to powtórzenie art. 1C konwencji genewskiej, zaś trzy dalsze punkty (7–9) to wybrana do implementacji część art. 14 dyrektywy 2004/83.

³⁵ Por. przywoływany już wcześniej dokument UNHCR z 2009 r. European Commission's proposal for a directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection UNHCR comments: „UNHCR recommends that when assessing cessation, revocation, or exclusion, Member States should refer to the 1951 Convention rather than to the Directive's corresponding provisions” (s. 14). Wysoki Komisarz podtrzymał wówczas swoje uwagi, formułowane jeszcze na etapie prac legislacyjnych nad dyrektywą 2004/83.

³⁶ Dz.U. z 2001 r. Nr 127, poz. 1400 ze zm.

Pominięty został art. 14 ust. 4 dyrektywy 2004/83, najsilniej krytykowany przez UNHCR, stanowiący podstawę pozbawienia statusu uchodźcy ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa, jakie niesie ze sobą pobyt cudzoziemca na terytorium państwa (por. wcześniejszą charakterystykę). Na braku implementacji, oprócz stanowiska UNHCR, mógł zaważyć jeszcze jeden czynnik. Otóż decyzję o pominięciu art. 14 ust. 4 dyrektywy 2004/83 (w dyrektywie kwalifikacyjnej nie uległa zmianie ani treść tego przepisu ani jego numeracja) mogło też spowodować odczytanie go jako podlegającego implementacji fakultatywnej, co miałoby mieć swoją podstawę w początkowych słowach: „Państwa członkowskie mogą (...)”. Taka wykładnia budzi jednak wątpliwości. Kluczowe słowa: „Państwa członkowskie mogą cofnąć status, pozbawić lub odmówić przedłużenia ważności (...)” (ang. „Member States may revoke, end or refuse to renew”) wyrażają raczej podstawę do wydania orzeczenia o charakterze uznaniowym, co lepiej widać, gdy uwzględnimy też ust. 1 i 3 napisane jednoznacznie jako podstawy orzeczenia związanego: „(...) cofają status uchodźcy, pozbawiają tego statusu lub odmawiają przedłużenia ważności tego statusu (...)” (ang. „shall revoke, end or refuse to renew the refugee status”). Czasownik „mogą” został zastosowany, by rozgraniczyć uznanie i związanie podmiotu orzekającego, a docelowym adresatem przepisu nie jest legislatura, lecz władza wykonawcza. Wydaje się, że fakultatywność implementacji jest w treści dyrektywy kwalifikacyjnej realizowana przy użyciu frazy „państwa członkowskie mogą postanowić (...)” (ang. „Member States may decide (...)”), jak w art. 14 ust. 5 dyrektywy kwalifikacyjnej³⁷, jakkolwiek istnieje przestrzeń do innej interpretacji przytoczonych wyrażen. Przedstawione zapatrywanie znalazło potwierdzenie – poprzez wskazanie na wymóg zapewnienia uznaniowości – w wyroku TS UE z dnia 22 września 2022 r. w sprawie C-159/21 GM przeciwko Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Alkotmányvédelmi Hivatal, Terrorrelhárítási Központ³⁸, w którym Trybunał stwierdził: „Ponadto z brzmienia art. 14 ust. 4 lit. a) dyrektywy 2011/95 wynika, że organ ten powinien dysponować zakresem uznania przy podejmowaniu decyzji, czy względy związane z bezpieczeństwem narodowym danego państwa członkowskiego powinny prowadzić do cofnięcia statusu uchodźcy, co wyklucza, by stwierdzenie istnienia zagrożenia dla tego

³⁷ W polskim tłumaczeniu dyrektywy 2004/83 to wyrażenie (art. 14 ust. 5 dyrektywy 2004/83) zostało przetłumaczone jako „Państwa Członkowskie mogą zdecydować”, nie wydaje się jednak, by ze zmiany w tłumaczeniu dyrektywy 2004/83 i dyrektywy kwalifikacyjnej należało wyprowadzać jakiegokolwiek wnioski wykładni.

³⁸ Wyrok TS UE z dnia 22 września 2022 r. w sprawie C-159/21, GM przeciwko Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Alkotmányvédelmi Hivatal, Terrorrelhárítási Központ, EU:C:2022:708.

bezpieczeństwa automatycznie pociągało za sobą takie cofnięcie” (pkt 81). Ponadto w tymże wyroku TS UE wskazał art. 14 ust. 4 dyrektywy kwalifikacyjnej jako jeden z przepisów, który sprzeciwia się analizowanemu unormowaniu krajowemu, co nie miałyby miejsca, gdyby przepis podlegał implementacji fakultatywnej.

Materia podlegająca implementacji, w taki sposób okrojona (w wyniku oceny zakresu koniecznej implementacji), stanowiła dla projektodawców ustawy dokonującej transpozycji wyliczenie wyłącznie okoliczności prowadzących zawsze zarówno do ustania przymiotu uchodźcy, jak i do pozbawienia statusu uchodźcy (pomijając niedostrzeżoną kontrowersję dotyczącą art. 14 ust. 3 lit. a – por. wcześniejsze uwagi). W związku z tym w procesie implementacji nie została dostrzeżona zasadność rezygnacji z modelu jednolitej sprawy pozbawienia statusu uchodźcy na rzecz odzwierciedlenia w ustawie takiej konfiguracji instytucji jak w dyrektywie kwalifikacyjnej, tj. wprowadzenia w to miejsce sprawy ustania przymiotu uchodźcy oraz pozbawienia statusu uchodźcy.

W przypadku pozbawienia ochrony uzupełniającej lustrzany brak rozróżnienia instytucji jej ustania i pozbawienia statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej ma charakter bardziej formalny, w tym sensie, że brak tego rozróżnienia nie prowadzi do określenia innej sytuacji prawnej cudzoziemca niż ta, która zaistniałaby, gdyby odróżnić ustanie i pozbawienie.

Dotychczasowe uwagi pozwalają na podsumowanie, iż rozwianie wątpliwości co do zgodności art. 14 ust. 4 dyrektywy kwalifikacyjnej z konwencją genewską, jak również przyjęcie poglądu, iż nie jest to przepis, który może zostać fakultatywnie implementowany przez państwa członkowskie, ma doniosłe konsekwencje. Ta konkluzja burzy bowiem tezę o braku potrzeby rozróżnienia przypadku ustania przymiotu uchodźcy oraz pozbawienia statusu uchodźcy, a więc prowadzi do zakwestionowania całości konstrukcji tej instytucji, jaką dziś stanowi sprawa pozbawienia statusu uchodźcy. Falsyfikując przedstawione stanowisko, można dostrzec, że krytyka nie byłaby zasadna, gdyby odrzucić interpretację o obligatoryjności implementacji art. 14 ust. 4 dyrektywy kwalifikacyjnej. W takim jednak wypadku nasuwa się spostrzeżenie, iż polskie przepisy okazują się nadzwyczaj liberalne w porównaniu do rozwiązań dopuszczonych przez prawo UE i zaakceptowanych, jako zgodne z konwencją genewską, przez TS UE. W obecnym stanie prawnym nie ma bowiem podstawy, aby pozbawić statusu uchodźcy osoby, która stanowi zagrożenie, o jakim mowa w art. 14 ust. 4 dyrektywy kwalifikacyjnej, chyba że jednocześnie podlegałaby ona klauzuli wykluczenia. Ta konstatacja może budzić zdziwienie i zarazem stanowić podstawę postulatu *de lege ferenda*, aby niezależnie od twierdzenia o błędzie implementacji rozwiązanie, takie jak w art. 14 ust. 4 dyrektywy kwalifikacyjnej, wprowadzić do prawa polskiego.

Ostrze krytyki należy też skierować w stronę art. 89g ustawy o ochronie, wyrażającym przyzwolenie na wydalenie uchodźcy w sytuacjach określonych przez konwencję genewską jako wyjątki od zasady *non-refoulement*. Nie sposób obalić twierdzenia, że to podejście opiera się na rozumieniu przepisu konwencyjnego w oderwaniu od ograniczeń jego stosowania, jakie z art. 3 EKPC wyprowadził ETPC. To zagadnienie zostało już przedstawione we wcześniejszych partiach tekstu, zatem nie wymaga powtórnego uzasadnienia. Nie budzi w związku z tym wątpliwości, że w przypadku zastosowania tej reguły, bez uwzględnienia interpretacji strasburskiej, zobowiązanie uchodźcy do powrotu do państwa pochodzenia może oznaczać naruszenie art. 3 EKPC. Co więcej, ustawodawca przeoczył niezgodność przepisu z art. 21 ust. 1 i 2 dyrektywy kwalifikacyjnej, który właśnie pod wpływem orzecznictwa strasburskiego wzmocnił ochronę uchodźców, uzależniając odesłanie uchodźcy od braku kolizji ze zobowiązaniami międzynarodowymi państwa (a więc przede wszystkim art. 3 EKPC). Niezgodność ta polega na ustanowieniu dopuszczalności wydalenia uchodźcy ze względu na zagrożenia dla bezpieczeństwa, bez wyrażenia ograniczeń w tym zakresie, wynikających z innych zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej³⁹. W zasadzie już tylko dygresyjnie, obok głównego problemu niezgodności przepisu z EKPC i dyrektywą, można odnotować niską jakość legislacyjną regulacji, w której centrum jest art. 89g ustawy o ochronie. Jest to kwestia zarówno potknięć legislacyjnych, jak i braku systemowej spójności tego rozwiązania. Trzeba zauważyć, że przepis został zaniedbany terminologicznie, gdyż wciąż operuje terminologią właściwą stanowi prawnemu, który poprzedzał wejście w życie obecnej ustawy o cudzoziemcach (2013 r.). Od tamtego momentu dezaktualizacji uległo określenie „decyzja o wydaleniu”, zastąpione przez określenie „decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu”, oraz przestała istnieć decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP. Jedynie przez przeoczenie legislacyjne to określenie pozostało w analizowanym przepisie. Zupełnie niezrozumiały (w kategoriach racjonalności legislacyjnej) pozostaje fakt, że tożsama reguła została powtórzona w art. 303 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 3 ustawy o cudzoziemcach. Różnica między tymi przepisami sprowadza się do innego redakcyjnie „rozpisania” reguły, zaś pod względem materialnoprawnym jest to jednoznacznie *superfluum* (nadmiar legislacyjny, zbędne powtórzenie). Oba przepisy są też wadliwie zredagowane, co może prowadzić do problemu interpretacyjnego. Sformułowanie wyjątków od

³⁹ Częściowo inaczej i warunkowo tezę o niezgodności art. 89g ustawy o ochronie z art. 21 dyrektywy kwalifikacyjnej przedstawia I. Wróbel, *Swoboda przemieszczania się beneficjenta ochrony uzupełniającej korzystającego z pomocy społecznej. Glosa do wyroku TS z dnia 1 marca 2016 r., C-443/14 i C-444/14*, LEX 2016. Autorka wskazuje także na ogólnikowość podstaw wydalenia oraz brak spójności terminologicznej z art. 21 dyrektywy.

reguły dotyczącej i uchodźców, i osób, którym udzielona została ochrona uzupełniająca (art. 89g ust. 2 ustawy o ochronie oraz art. 303 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach) poprzez odesłanie do konwencji genewskiej prowadzi do niepewności, czy wyjątek dotyczy obu grup, czy tylko uchodźców. Komentowane rozwiązanie jest też systemowo niespójne ze statusem cudzoziemców, którzy otrzymali ochronę w innej formie przewidzianej prawem krajowym (zgodę na pobyt ze względów humanitarnych lub zgodę na pobyt tolerowany). W ich przypadku ochrona przed zobowiązaniem do powrotu do państwa pochodzenia jest silniejsza, gdyż musi być ono poprzedzone pozbawieniem tej formy ochrony. Trudno racjonalnie uzasadnić, dlaczego tak jest.

Uwagi na temat błędów implementacyjnych może zakończyć zwrócenie uwagi na jeszcze jedną, szczegółową kwestię. Otóż wrażenie błędu techniczno-legislacyjnego czyni brak uwzględnienia w przesłankach pozbawienia zarówno statusu uchodźcy, jak i ochrony uzupełniającej sytuacji opisanej w art. 19 ust. 2 ustawy o ochronie – gdy wobec cudzoziemca istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że podlegał albo w inny sposób brał udział w popełnieniu zbrodni lub czynów, uzasadniających wykluczenie z ochrony uchodźczej. W obecnym stanie prawnym nie ma podstawy do pozbawienia statusu uchodźcy cudzoziemca winnego takich czynów, co jest niezgodne z art. 14 ust. 3 lit. a dyrektywy kwalifikacyjnej, zawierającym odesłanie także w tym zakresie. Analogicznie, brak podstawy do pozbawienia ochrony uzupełniającej z tego powodu, co jest niezgodne z art. 19 ust. 3 lit. a dyrektywy.

Odmowa udzielenia oraz cofnięcie zezwolenia na pobyt beneficjentowi ochrony międzynarodowej

Oprócz unormowania ustania ochrony oraz pozbawienia statusu ochronnego dyrektywa kwalifikacyjna przewiduje jeszcze sytuację, gdy beneficjenta ochrony międzynarodowej nie pozbawia się ochrony, jednak wydatnie ogranicza się jego prawa poprzez nieudzielenie mu zezwolenia na pobyt albo jego cofnięcie (art. 24 ust. 1 i 3). Z problematyką pozbawienia ochrony międzynarodowej bezpośrednio związany jest przypadek cofnięcia zezwolenia pobytowego. W tym punkcie pojawia się jednak trudność metodologiczna przedstawianej charakterystyki, gdyż w treści dyrektywy kwalifikacyjnej zasadniczo unormowane zostały tylko podstawy odmowy udzielenia zezwolenia pobytowego i jedynie w bardzo zdawkowy i fragmentaryczny sposób jego cofania. Reguły cofania zostały na dobrą sprawę wyprowadzone w drodze wykładni z unormowań poświęconych odmowie udzielenia zezwolenia na pobyt, dokonanej przez TS UE w wyroku w sprawie H.T. przeciwko Land

Baden-Württemberg⁴⁰. Z tego względu nie sposób oddzielić opisu przesłanek odmowy od charakterystyki podstaw cofnięcia. Warto jednakże zaznaczyć, że uwagi poświęconych odmowie udzielenia zezwolenia nie należy traktować jako wprowadzające i dygresyjne. Chociaż pozostają one w pewnym oddaleniu tematycznym od problematyki pozbawienia ochrony, to jednakże ta instytucja zawsze dotyczy beneficjentów ochrony międzynarodowej (udzielenia ochrony wraz z odmową udzielenia zezwolenia na pobyt). Zatem instytucja odmowy udzielenia zezwolenia wpisuje się w problematykę środków podejmowanych wobec beneficjentów ochrony międzynarodowej, którzy są przez państwa członkowskie traktowani jako niepożądani.

Zgodnie z ułtymatywnie brzmiącym art. 24 ust. 1 dyrektywy kwalifikacyjnej: „Tak szybko jak to możliwe po udzieleniu ochrony międzynarodowej państwa członkowskie wydają beneficjentom statusu uchodźcy zezwolenie na pobyt, które bez uszczerbku dla art. 21 ust. 3 musi być ważne przez co najmniej trzy lata i być odnawialne, o ile nie sprzeciwiają się temu ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego”. Ustęp 3 zawiera analogiczne postanowienie odnoszące się do beneficjentów ochrony uzupełniającej, różniące się tylko wskazaniem krótszego, jednoročznego okresu ważności zezwolenia jako okresu minimalnego oraz doprecyzowaniem minimalnego okresu, na jaki zezwolenie może zostać przedłużone. Podstawą odmowy zezwolenia jest wyłącznie ustanowiony w art. 24 ust. 1 i 3 wyjątek, opisany wyrazami „o ile nie sprzeciwiają się temu ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego”. Z analizy rzecznik generalnej TS UE E. Sharpston wynika, że celem tej regulacji było zaferowanie państwom członkowskim możliwości ograniczenia, na określonych warunkach, swobody przemieszczania się obywateli państw trzecich w ramach strefy Schengen, aby zwalczać terroryzm i w ten sposób ograniczyć zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego⁴¹. Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 1 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach⁴² z tej swobody mogą korzystać wyłącznie cudzoziemcy posiadający ważny dokument pobytowy wydany przez jedno z państw członkowskich. Przepis wydaje się wzorowany na art. 28 ust. 1 konwencji genewskiej, formułującym wyjątek od obowiązku wydania uchodźcy dokumentu podróży (tzw.

⁴⁰ Wyrok z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie 373/13, H.T. przeciwko Land Baden-Württemberg, EU:C:2015:413.

⁴¹ Rzecznik wskazała – jako na źródło tych ustaleń – na dokument Rady 8919/03 z dnia 12 maja 2003 r. Por. opinię rzecznik generalnej Eleanor Sharpston przedstawioną w dniu 11 września 2014 r. w sprawie C-373/13, H. T. przeciwko Land Baden-Württemberg (pkt 68).

⁴² Dz.Urz. UE L 239 z 2000 r., s. 19.

genewskiego dokumentu podróży), także ze względu na ważne względy bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego.

Sytuacja administracyjnoprawna jest w miarę klarowna, gdy cudzoziemiec zostaje uznany za uchodźcę, jednak państwo członkowskie odmawia mu nadania statusu uchodźcy ze względu na okoliczności określone w art. 14 ust. 4 (stosowany na etapie rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej z mocy art. 14 ust. 5) i w konsekwencji odmawia udzielenia mu zezwolenia pobytowego, przyjmując, że zagrożenie opisane w tym przepisie mieści się w pojęciu ważnych względów bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego, o których mowa w art. 24 ust. 1 dyrektywy kwalifikacyjnej. Trzeba jednak zaznaczyć – co być może ma walor tylko porządkowy i teoretyczny – że w wyroku w sprawie H. T. przeciwko Land Baden-Württemberg Trybunał zaaprobował pogląd, zgodnie z którym art. 24 ust. 1 ma szerszy zakres odniesienia niż art. 21 ust. 2 dyrektywy kwalifikacyjnej, formułujący podstawy odesłania uchodźcy przy użyciu dokładnie tych samych wyrażen co art. 14 ust. 4 dyrektywy kwalifikacyjnej. Z tego wynikać może, że przynajmniej teoretycznie może zaistnieć inna sytuacja, w której państwo członkowskie nie będzie miało podstaw odmowy nadania statusu uchodźcy, jednak będzie dysponować prawem odmowy wydania zezwolenia pobytowego. Trudno jednak wskazać realny przykład okoliczności, w których mogą zapaść takie rozstrzygnięcia.

Bardziej skomplikowanym zadaniem jest udzielenie odpowiedzi, w jakiej sytuacji państwo członkowskie może skorzystać z możliwości, jaką przewiduje art. 24 ust. 3 dyrektywy kwalifikacyjnej, tj. odmowy udzielenia zezwolenia pobytowego beneficjentowi ochrony uzupełniającej z uwagi na ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego. Niejasność ma swoje źródło w fakcie, że szeroki zakres klauzuli wykluczającej z ochrony uzupełniającej wyrażony w art. 17 dyrektywy kwalifikacyjnej stoi na przeszkodzie udzielenia ochrony uzupełniającej, gdy cudzoziemiec stanowi zagrożenie dla społeczności lub bezpieczeństwa państwa członkowskiego, w którym przebywa (art. 17 ust. 1 lit. d). Zatem wyjątek opisany w art. 24 ust. 3 dyrektywy kwalifikacyjnej będzie mógł zaistnieć tylko w przypadku cudzoziemca, któremu udzielono ochrony uzupełniającej, a więc który nie stanowi zagrożenia dla społeczności lub bezpieczeństwa państwa członkowskiego, a zarazem ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego sprzeciwiają się udzieleniu mu zezwolenia pobytowego. Margines zaistnienia takiego wypadku wydaje się tak wąski, że wręcz teoretyczny.

Jak już zostało to stwierdzone, dyrektywa kwalifikacyjna bardzo zdawkowo normuje cofnięcie zezwolenia. Artykuł 21 ust. 3 stanowi, że państwa członkowskie mogą cofnąć zezwolenie na pobyt, pozbawić tego zezwolenia, odmówić przedłużenia jego ważności lub odmówić jego przyznania uchodźcy, który podlega odesłaniu. Brakuje w treści dyrektywy wyraźnie wyrażonej podstawy cofnięcia

zezwoleń uchodźcy, który stanowi zagrożenie opisane w art. 24 ust. 1, ale który odesłaniu nie podlega. Brak też jakiegokolwiek odniesienia do cofania zezwolenia pobytowego beneficjentom ochrony uzupełniającej. W wyroku w sprawie H. T. przeciwko Land Baden-Württemberg Trybunał przyjął, że cofnięcie zezwolenia pobytowego uchodźcy może mieć miejsce nie tylko na podstawie art. 21 ust. 3 (tj. w konsekwencji uznania, że dopuszczalne jest jego odesłanie), ale także na podstawie art. 24 ust. 1, z tych przyczyn, które zostały wskazane jako podstawa odmowy, tj. ważnych względów bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego (punkty 47–55). Choć nie wynika to z treści orzeczenia, jest raczej pewne, że tę wykładnię należy odnosić także do cofnięcia zezwolenia pobytowego beneficjenta ochrony uzupełniającej.

Cofnięcie zezwolenia może być pochodną ustania ochrony albo pozbawienia cudzoziemca statusu ochronnego i to stwierdzenie nie budzi żadnych wątpliwości. Trudno bowiem byłoby bronić logiki rozwiązania, wedle którego cudzoziemiec pozbawiony ochrony międzynarodowej zachowywałby zezwolenie pobytowe dla beneficjentów ochrony międzynarodowej. Wydaje się, że dotyczy to w równej mierze przypadku całkowitego, tj. ustania przymiotu uchodźcy (lub ustania ochrony uzupełniającej), jak też sytuacji ograniczonej (pozbawienie samego statusu). Zasadniczo konsekwencją stwierdzenia zagrożeń wskazanych w art. 14 ust. 4 (podstawa pozbawienia statusu uchodźcy ze względów bezpieczeństwa) powinno być przyjęcie, że w grę wchodzi ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego, a więc podstawy cofnięcia zezwolenia pobytowego (art. 24 ust. 1). To, czy dzieje się to automatycznie, z mocy samego prawa, czy też potrzebne jest dodatkowe rozstrzygnięcie, pozostawione zostało regulacji porządków krajowych.

Bardziej interesujące jest natomiast to, że ze stanowiska Trybunału w sprawie H. T. przeciwko Land Baden-Württemberg wynika, iż możliwa jest sytuacja, w której cudzoziemiec nie zostanie pozbawiony statusu uchodźcy na podstawie art. 14 ust. 4 dyrektywy kwalifikacyjnej, jednak zostanie mu cofnięte zezwolenie na pobyt. Zatem jest to sytuacja, gdy nie zostaje on pozbawiony statusu uchodźcy ze względu na te zagrożenia, które ten przepis wymienia, w szczególności racjonalne podstawy, by uznać go za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa członkowskiego, a jednocześnie te zagrożenia zostaną uznane za wpisujące się w pojęcie „ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego”, czyli przesłankę cofnięcia zezwolenia na pobyt. Zatem dopuszczalna jest sytuacja, gdy cudzoziemiec korzysta z pełni uprawnień uchodźcy, z wyłączeniem legalizacji jego pobytu, a w następstwie tego faktu nie korzysta ze swobody przemieszczania się w obszarze Schengen⁴³.

⁴³ W analizie wyroku w sprawie H. T. przeciwko Land Baden-Württemberg myląc może być sformułowanie tezy poprzez odniesienie jej do relacji art. 21 ust. 3 oraz art. 24 ust. 1

Ocena implementacji art. 24 ust. 1 i 3 dyrektywy kwalifikacyjnej do prawa polskiego

Analizę sposobu implementacji art. 24 ust. 1 i 3 dyrektywy kwalifikacyjnej trzeba rozpocząć w punkcie niezwiązanym wprost z problematyką pozbawienia ochrony międzynarodowej. Analiza napotyka bowiem problem wyjściowy, polegający na tym, że polskie prawo od 2003 r. w ogóle nie przewiduje odrębnego zezwolenia na pobyt ani dla uchodźców, ani beneficjentów ochrony uzupełniającej⁴⁴. Funkcję tytułu pobytowego pełni status uchodźcy albo ochrona uzupełniająca. Ustawodawca wyposażył wprawdzie beneficjentów ochrony międzynarodowej w możliwość uzyskania zezwolenia na pobyt stały (art. 195 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy o cudzoziemcach), jednak nie w konsekwencji objęcia ich ochroną, lecz w związku z długotrwałym (co najmniej), nieprzerwanym pobytem na terytorium RP jako beneficjentów ochrony międzynarodowej oraz z zastrzeżeniem wielu różnego typu przeszkód prawnych uniemożliwiających udzielenie zezwolenia. Nie jest to zatem zezwolenie, o którym mowa w art. 24 ust. 1 i 3 dyrektywy kwalifikacyjnej. Pojawia się w związku z tym wątpliwość, czy analizy w tym zakresie nie należy zakończyć już na tym etapie, wskazując, że ogół regulacji związanych z zezwoleniem na pobyt dla beneficjentów ochrony międzynarodowej, w tym w zakresie odmowy jego przyznania i cofania, w ogóle nie został zaimplementowany do prawa polskiego. Sprawa nie jest jednak tak jednoznaczna, gdyż polski prawodawca za zezwolenie na pobyt w rozumieniu art. 24 ust. 1 i 3 dyrektywy kwalifikacyjnej uważa dokument – kartę pobytu, wydawaną każdemu beneficjentowi ochrony międzynarodowej (art. 89i ust. 1 i 2 ustawy o ochronie). Nie jest to aż tak bezpodstawne, jak mogłoby się wydawać, gdyby do tej konstatacji przyłożyć teorię polskiego prawa administracyjnego, na której gruncie nie sposób utożsamić zezwolenia (aktu administracyjnego) i dokumentu, którego wydanie stanowi czynność materialno-techniczną⁴⁵. Użyty w art. 24 ust. 1 i 3 dyrektywy kwalifikacyjnej zwrot przetłumaczony na język polski jako „zezwolenie na pobyt” (ang. *residence permit*, niem. *Aufenthaltstitel*, fr. *un titre de séjour*) nie ma w prawie UE tak jednoznacznych konotacji pojęciowych, jak mogłoby się to wydawać, gdyby analizę

dyrektywy kwalifikacyjnej (pkt 55). Ze względu jednak na fakt, że art. 14 ust. 4 i stanowiący przedmiot odniesienia w teście art. 21 ust. 3 są w istotnej matrialnoprawnie części jednoznaczne, wyprowadzone wnioski są uprawnione. Sam zresztą sens twierdzenia, że uchodźcę można pozbawić zezwolenia na pobyt także wówczas, gdy nie podlega on odesłaniu, wskazuje, że chodzi o przypadki, gdy zachowuje on ochronę.

⁴⁴ Udzielenie osobie, której nadany został status uchodźcy, zezwolenia na zamieszkanie przewidywał art. 44 ustawy o cudzoziemcach z 1997 r., uchylony z dniem 1 września 2003 r.

⁴⁵ Jednoznaczne stanowisko co do zgodności polskiego prawa z art. 24 ust. 1 i 3 dyrektywy kwalifikacyjnej zajęła I. Wróbel, *op. cit.*

zamknąć w obrębie nomenklatury prawa administracyjnego. Można wskazać regulacje prawa UE, gdy jest ono użyte w odniesieniu właśnie do dokumentów lub w znaczeniu mieszczącym w sobie różne tytuły legalnego pobytu cudzoziemca⁴⁶. W oficjalnych tłumaczeniach aktów prawa UE na język polski można zresztą natknąć tłumaczenia przywołanych określeń obcojęzycznych nie jako zezwolenia, lecz jako „dokument pobytowy”. Natomiast obronę polskich rozwiązań osłabia nieco fakt, że – jak się wydaje – państwa członkowskie w większości zaimplementowały art. 24 dyrektywy kwalifikacyjnej wprowadzając „klasyczny” model zezwolenia na pobyt, choć pewności temu stwierdzeniu przydałyby dopiero badania prawnoporównawcze, swym zakresem znacząco wykraczające poza omawianą problematykę⁴⁷.

Nie kończąc rozważań definitywną konkluzją, czy zezwolenie na pobyt, o którym mowa w art. 24 ust. 1 i 3 dyrektywy kwalifikacyjnej, może przybrać postać wydania dokumentu, warto jednak wypowiedzieć pogląd, że główna oś kontrowersji i zarazem podstawa do formułowania zarzutów wobec polskiego prawodawcy nie tkwi w doborze formy działania, lecz w braku odzwierciedlenia celu, jaki do tego zezwolenia został przypisany. Jak wynika to z wcześniej przedstawionych ustaleń, celem wprowadzenia wyjątku od obowiązku udzielenia beneficjentowi ochrony międzynarodowej jest wykluczenie osób stwarzających poważne zagrożenia dla porządku publicznego ze swobody przemieszczania się wewnątrz obszaru Schengen. Przepisy polskiego prawa nie formułują podstawy do zastosowania takiego wyjątku. W art. 89i ustawy o ochronie został wyrażony bezwzględny obowiązek wydania karty pobytu dla beneficjenta ochrony międzynarodowej, będący prostą i bezpośrednią konsekwencją udzielenia ochrony, i nie sposób wywieść z jego treści istnienia wyjątku motywowanego identyfikacją zagrożeń związanych z cudzoziemcem.

Powstaje pytanie, czy brak ustanowienia takiego wyjątku powinien zostać oceniony jako rozwiązanie stanowiące korzystniejszą normę względem normy

⁴⁶ Por. rozporządzenie Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiające jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich (Dz.Urz. UE L 157, s. 1).

⁴⁷ Przykładowo V. Stoyanova w artykule *Temporariness of refugee protection: For what and in whose interest Cessation of status as related to revocation of residence permits*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2022, vol. 29(5), omawia rozwiązania prawa szwedzkiego, wedle którego procedura udzielania ochrony międzynarodowej jest zintegrowana z postępowaniem udzielenia zezwolenia na pobyt. Uznanie przymiotu uchodźcy lub osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej stanowi przesłankę udzielenia tego zezwolenia. Nie wydaje się odrębnej decyzji potwierdzającej zasadność udzielenia ochrony (nadającej status). Natomiast prawo niemieckie zakłada wydanie dwóch odrębnych decyzji: rozstrzygającej sprawę udzielenia ochrony międzynarodowej oraz udzielenia zezwolenia na pobyt (na podstawie omówienia prawa niemieckiego w wyroku w sprawie H. T., § 17).

zawartej w dyrektywie kwalifikacyjnej. Państwa członkowskie mogą wprowadzić korzystniejsze rozwiązania na mocy art. 3 dyrektywy kwalifikacyjnej, jednak nie mają w tym zakresie pełni swobody regulacyjnej. Zgodnie z uczynionym w treści tego przepisu zastrzeżeniem jest to możliwe, pod warunkiem że normy te będą zgodne z niniejszą dyrektywą. Znaczenie tego warunku stało się przedmiotem wypowiedzi TS UE. W wyroku w sprawie Ahmedbekova przeciwko Zamestnik-predsedeł na Darzhavna agentsia za bezhantsite⁴⁸ Trybunał stwierdził, że normy te nie powinny być sprzeczne z ogólną systematyką lub celami tej dyrektywy. To stanowisko powtórzył w wyroku w sprawie LW przeciwko Bundesrepublik Deutschland⁴⁹. W relacji pomiędzy art. 24 ust. 1 i 3 dyrektywy kwalifikacyjnej oraz art. 89i ustawy o ochronie można wyraźnie dostrzec konflikt na poziomie celowościowym – celem przepisu dyrektywy jest ograniczenie swobody przepływu osób motywowane względami bezpieczeństwa, natomiast polskie prawo obejmuje tą swobodą wszystkich beneficjentów ochrony międzynarodowej, nie respektując celowości takiego wyłączenia. W konsekwencji rozwiązanie to należy uznać za znacząco wykraczające poza konstrukcję dozwolenia korzystniejszych norm i w związku z tym za sprzeczne z dyrektywą kwalifikacyjną.

Z cofnięciem zezwolenia na pobyt można powiązać wyłącznie ustawową podstawę zwrotu karty pobytu, ustanowioną art. 89l ust. 1 i 3 ustawy o ochronie. Cudzoziemiec, którego pozbawiono statusu uchodźcy albo ochrony uzupełniającej, jest obowiązany niezwłocznie zwrócić Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców kartę pobytu, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja w tej sprawie stała się ostateczna. W takim ujęciu cofnięcie uprawnienia, które materializuje się pod postacią dokumentu – karty pobytu – nie przybiera postaci wyodrębnionej sprawy administracyjnej i nie wiąże się z wydaniem jakiegokolwiek orzeczenia. Twierdzenie o poprawności transpozycji dyrektywy musi zakładać, że cofnięcie zezwolenia może przybrać postać nałożenia na cudzoziemca obowiązku zwrotu dokumentu i dokonuje się dopiero na skutek jego wykonania, tj. zwrotu karty pobytu lub wyegzekwowania tego obowiązku od cudzoziemca (na zasadach ogólnych określonych ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁰). Podstawową wadą takiego rozwiązania jest jego nieefektywność, sprawiająca, że wdrożenie celu stojącego za art. 24 dyrektywy kwalifikacyjnej jest pozorne. Wystarczy zdać sobie sprawę, że niewykonanie przez cudzoziemca obowiązku

⁴⁸ Wyrok TS UE z dnia 4 października 2018 r. w sprawie C-652/16, Nigyar Rauf Kaza Ahmedbekova, Rauf Emin Oğla Ahmedbekov przeciwko Zamestnik-predsedeł na Darzhavna agentsia za bezhantsite, EU:C:2018:801, pkt 71.

⁴⁹ Wyrok TS UE z dnia 9 listopada 2021 r. w sprawie C-91/20, LW przeciwko Bundesrepublik Deutschland, EU:C:2021:898, pkt 40.

⁵⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.

zwrotu dokumentu oznacza, że nie dokonał się skutek cofnięcia zezwolenia. Niezależnie od wątpliwości, czy taki model tej regulacji jest odpowiedni, można dodać, że twierdzenie o nieefektywności nie byłoby uzasadnione, gdyby w ustawie o ochronie zawarty został odpowiednik art. 250 pkt 5 ustawy o cudzoziemcach, dający podstawę do unieważnienia karty pobytu w przypadku jej niezwrócenia.

Błędem następczym w stosunku do niezrozumienia relacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami dyrektywy kwalifikacyjnej, a w szczególności pomiędzy pozbawieniem statusu uchodźcy a odmową udzielenia zezwolenia na pobyt, jest wyrażenie w art. 89l ustawy o ochronie ścisłego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy pozbawieniem ochrony a zwrotem karty pobytu. Jak zostało to ukazane wcześniej, wykładnia dyrektywy kwalifikacyjnej dopuszcza zastosowanie cofnięcia zezwolenia na pobyt jako środka samodzielnego, który niekoniecznie jest pochodną pozbawienia cudzoziemca jego statusu ochronnego. Prawdopodobnie liczba przypadków, w których władze zdecydowałyby się nie pozbawiać cudzoziemca jego statusu, a jedynie cofnąć zezwolenie na pobyt, była znikoma, jednakże sam fakt, że dyrektywa wymusza możliwość wystąpienia takiej konfiguracji rozstrzygnięć, ma znaczenie formalne, gdyż nie pozwala uznać normy dyrektywy za zaimplementowaną. Już tylko na marginesie warto syntetycznie zasygnalizować, że skoro w pewnych wypadkach cofnięcie zezwolenia ma stanowić środek samodzielný, to należałoby zadbać o zapewnienie należytych gwarancji proceduralnych, a w szczególności prawo zaskarżenia decyzji, w tym prawo do sądu. Forma obowiązku *ex lege* zwrotu dokumentu i czynności materialno-technicznej przyjęcia od cudzoziemca karty pobytu tych gwarancji nie daje.

Podsumowanie

Przedstawione wnioski analizy tworzą solidną podstawę, by stwierdzić, że postawiona na wstępie teza znalazła potwierdzenie. Regulacja ustawowa w zakresie pozbawiania cudzoziemców ochrony międzynarodowej wymaga głębokich przekształceń. Nie będzie przesady w stwierdzeniu, że skala potrzebnych zmian oznacza konieczność stworzenia tej regulacji od początku. Wydaje się, że głównym źródłem problemu było przyjęcie przez ustawodawcę stanowiska UNHCR co do sprzeczności dyrektywy kwalifikacyjnej i konwencji genewskiej, odrzuconego następnie przez TS UE w wyroku *Ministerstvo vnitra* oraz *X i X przeciwko Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*. W konsekwencji błędnie założono, że można zachować jednolity model sprawy pozbawieniowej, bez rozgraniczania instytucji ustania ochrony i pozbawienia statusu. Nie może też ująć uwadze, że ustawodawca nie dostrzegł ewolucji zasady *non-refoulement* w kierunku zawężenia jej wyjątków,

co prowadzi do wniosku, że regulacje dotyczące wydalenia beneficjentów ochrony międzynarodowej są sprzeczne z EKPC.

Niedostatki obowiązujących przepisów widać także w innym wymiarze, niezwiązanym z problemem zrozumienia prawa UE, a mianowicie w wymiarze oceny jakości obowiązujących przepisów. Ustawodawca nie ustrzegł się szeregu technicznych błędów, takich jak *superfluum* polegające na dwukrotnym powtórzeniu wyjątku od zasady *non-refoulement* czy też mylna konstrukcja odesłania zawartego w art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie, przez co wśród przesłanek pozbawienia ochrony uzupełniającej nie znalazło się podleganie do popełnienia zbrodni lub czynów uzasadniających wykluczenie z ochrony albo udział w inny sposób w tych czynach.

Przedstawiona analiza pozwala wyraźnie określić pożądane kierunki zmiany. Postulaty *de lege ferenda*, których sformułowanie było celem niniejszego tekstu, przedstawiają się następująco. Ustawodawca, dążąc do zapewnienia zgodności z dyrektywą kwalifikacyjną, powinien rozczepić dzisiejszą konstrukcję pozbawienia ochrony na przypadek ustania ochrony oraz pozbawienia statusu ochronnego oraz rozważyć przywrócenie skasowanego w 2003 r. zezwolenia na pobyt dla beneficjentów ochrony międzynarodowej, jak również unormować zasady odmowy jego udzielania i cofania, w zgodzie z wykładnią TS UE przedstawioną w wyroku H. T. przeciwko Land Baden-Württemberg. W wariantcie minimalnym, w którym ustawodawca zdecydowałby się w dalszym ciągu traktować kartę pobytu jako zezwolenie na pobyt w rozumieniu art. 24 dyrektywy kwalifikacyjnej, powinien zadbać o skuteczny sposób doprowadzania do utraty ważności tego dokumentu. Zbyt szeroko określone wyjątki od zasady *non-refoulement* powinny zostać ograniczone z uwzględnieniem stanowiska ETPC i treści art. 21 dyrektywy kwalifikacyjnej. Ewidentne potknięcia legislacyjne, których przykłady zostały wskazane w poprzednim akapicie, muszą zostać naprawione.

Na koniec można wskazać, że newralgiczną grupą beneficjentów ochrony międzynarodowej są osoby, których pobyt wiąże się z poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa publicznego. To ich sytuacja prawna jest szczególnie skomplikowana, zwłaszcza w płaszczyźnie poszukiwań modelu regulacyjnego, który nie byłby obciążony ryzykiem niezgodności z konwencją genewską. Nieodwzorowanie w polskim prawie wysublimowanego modelu tej regulacji, wypracowanego w dyrektywie kwalifikacyjnej, ten problem jeszcze bardziej potęguje. Zasadne jest bowiem pytanie, czy wobec oczywistej niezgodności przepisów ustawy z dyrektywą kwalifikacyjną w tym stanie prawnym w ogóle powinno dochodzić do pozbawiania ochrony międzynarodowej w oparciu o przesłanki nawiązujące do zagrożeń bezpieczeństwa, w szczególności gdy powinno dochodzić tylko do pozbawienia statusu. Tym bardziej zatem należy postulować jak najszybszą ingerencję ustawodawcy.

Streszczenie

Artykuł został poświęcony sposobowi, w jaki polski prawodawca dokonał implementacji do polskiego prawa regulacji poświęconych pozbawianiu cudzoziemców ochrony międzynarodowej, tj. statusu uchodźcy albo ochrony uzupełniającej, zawartych w dyrektywie kwalifikacyjnej. Tezą artykułu jest twierdzenie o niezgodności polskich regulacji z dyrektywą i potrzebie głębokich zmian legislacyjnych. W tekście została obszernie przedstawiona geneza regulacji zawartej w dyrektywie kwalifikacyjnej, w szczególności uwarunkowania prawa międzynarodowego, które skłoniły prawodawcę do wyróżnienia ustania ochrony oraz pozbawienia statusu ochronnego. Z tymi ustaleniami skonfrontowane zostały przepisy prawa polskiego, a rezultatem tej konfrontacji jest wykazanie ich niezgodności z dyrektywą kwalifikacyjną, przejawiające się w błędnym założeniu o możliwości zachowania jednolitego modelu postępowania w sprawie pozbawienia cudzoziemca statusu uchodźcy albo ochrony uzupełniającej, a także w mylnym pojmowaniu pojemności wyjątków od zasady *non-refoulement* oraz wadliwej implementacji przepisów o nieudzieleniu albo cofnięciu zezwolenia na pobyt.

Słowa kluczowe: status uchodźcy, ochrona uzupełniająca, pozbawienie ochrony międzynarodowej, zasada *non-refoulement*

On legislative misunderstandings regarding the deprivation of a foreigner of international protection. Directions for necessary changes in Polish law in light of the Qualification Directive

Abstract

The article is dedicated to the manner in which the Polish legislator implemented into Polish law the regulations concerning the deprivation of international protection for foreigners, namely refugee status or subsidiary protection, as contained in the Qualification Directive. The thesis of the article asserts the inconsistency of Polish regulations with the directive and the need for profound legislative changes. The text extensively presents the genesis of the regulations contained in the Qualification Directive, particularly the conditions of international law that prompted the legislator to distinguish the cessation of protection and the revocation of protective status. These findings are confronted with the provisions of Polish law, and the result of this confrontation is to demonstrate their non-compliance with the Qualification Directive, manifested in the erroneous assumption of the possibility of maintaining a uniform model of proceedings regarding the deprivation of a foreigner's refugee status or subsidiary protection, as well as in a mistaken understanding of the capacity of exceptions to the non-refoulement principle and the faulty implementation of provisions regarding the denial or withdrawal of residence permits.

Key words: refugee status, subsidiary protection, deprivation of international protection, principle of non-refoulement