



ecre

European Council
on Refugees and Exiles



**HELŚIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA**

UZNANIE OSOBY OBJĘTEJ OCHRONĄ MIĘDZYNARODOWĄ ZA ZAGROŻENIE DLA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA. ANALIZA PRAW I OBOWIĄZKÓW

Styczeń 2017

Wstęp

Osobie, której udzielono ochrony międzynarodowej przysługują określone prawa, w tym prawo do pobytu. Zapewnienie stabilności statusu ochrony międzynarodowej i dostępu do praw z nim powiązanych jest niezbędne dla efektywnej integracji tych osób w państwie przyjmującym. Istnieją jednak sytuacje, w których korzystanie z praw i z samego statusu może być zakończone. Może mieć to miejsce w przypadku uznania osoby objętej ochroną międzynarodową za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, które udzieliło jej ochrony. Uznanie osoby za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa może prowadzić do poważnych dla niej konsekwencji - takich jak pozbawienie zezwolenia na pobyt, pozbawienie statusu ochrony międzynarodowej, a nawet wydalenie z terytorium - więc powinno mieć miejsce w bardzo wyjątkowych okolicznościach. Tymczasem brak określenia, jakie działania lub zachowania stwarzają zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa sprawia, że pojęcie to może być interpretowane przez państwa członkowskie szeroko.

Niniejsze opracowanie poddaje analizie możliwe konsekwencje uznania osoby objętej ochroną międzynarodową za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa zgodnie z prawem międzynarodowym i prawem Unii Europejskiej, w świetle Karty Praw Podstawowych UE. Kwestie dotyczące osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, jak też zawartość klauzul wyłączających nie są objęte zakresem niniejszego opracowania.

1. Pojęcie zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa w prawie międzynarodowym dotyczącym uchodźców

1.1 Konwencja z 1951 r. dotycząca statusu uchodźców

Konwencja z 1951 r. dotycząca statusu uchodźców (dalej: Konwencja) dopuszcza możliwość wydalenia lub zawrócenia uchodźcy - także do terytoriów, gdzie grozi mu prześladowanie - z powodów związanych z bezpieczeństwem państwa. Konwencja nie przewiduje jednak, że status uchodźcy może zostać w tych okolicznościach odebrany.

Zgodnie z art. 32 Konwencji, państwa nie wydalą uchodźcy legalnie przebywającego na ich terytoriach, z innych powodów niż bezpieczeństwo państwowe lub porządek publiczny. Przepis ten znajduje zastosowanie po tym, jak osobie został nadany status uchodźcy i nie stanowi podstawy do pozbawienia tego statusu. Art. 33 ust. 2 Konwencji pozwala natomiast na wydalenie lub zawrócenie uchodźcy, co do którego istnieją podstawy, aby uznać go za groźnego dla bezpieczeństwa państwa, w którym się on znajduje, lub który będąc skazanym prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne zbrodnie stanowi niebezpieczeństwo dla społeczeństwa tego państwa. Przepis ten stanowi wyjątek od fundamentalnej i powszechnie znanej zasady *non-refoulement*, ujętej w art. 33 ust. 1 Konwencji, zgodnie z którą żadne państwo nie powinno w jakikolwiek sposób odsyłać uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne. Zarówno zasada *non-refoulement*, jak i wyjątek od niej, dotyczą nie tylko uznanych uchodźców, ale też osób ubiegających się o status. Warto podkreślić, że nawet w razie odstępstwa od zasady *non-refoulement*, możliwego na podstawie wąsko określonych

okoliczności zawartych w art. 33 ust. 2, Konwencja nie pozwala na pozbawienie uchodźcy raz udzielonego statusu.¹

Konwencja nie ma zastosowania do osób, w stosunku do których istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że dokonały zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej lub zbrodni przeciwko ludzkości lub są winne czynów sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych (art. 1 F lit. a i c). Wskazane klauzule wyłączające znajdują zastosowanie niezależnie od tego, kiedy i gdzie wymienione czyny zostały popełnione, zatem nie są one ograniczone do okoliczności sprzed nadania statusu. Chociaż zakresy postanowień art. 1 F lit. a i c oraz art. 33 ust. 2 dotyczącego zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa w pewnym stopniu się pokrywają, ten drugi przepis dotyczy przyszłości, nie przeszłości. Podczas gdy działania i zachowanie danej osoby w przeszłości mogą być istotne, głównym elementem oceny przesłanek zastosowania art. 33 ust. 2 Konwencji jest przyszłe zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa.²

2. Pojęcie zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa w prawie Unii Europejskiej

Dyrektywa kwalifikacyjna w wersji przekształconej³ określa przesłanki udzielenia ochrony międzynarodowej, zawartość przyznawanej ochrony i przesłanki, na podstawie których wnioskodawca może być wykluczony z ochrony lub jej pozbawiony. Dyrektywa odwołuje się do pojęcia zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa w kilku miejscach, włączając przepisy wyłączające stosowanie zasady *non-refoulement* (art. 21 ust. 2 lit. a), pozbawienie statusu ochrony międzynarodowej (art. 14 ust. 4 lit. a i art. 19 ust. 3 lit. a) lub pozbawienie zezwolenia na pobyt wydawanego osobie, której udzielono ochrony międzynarodowej (art. 24 ust. 1 i ust. 2).

Przepisy dotyczące pozbawienia statusu uchodźcy i przepisy wyłączające stosowanie zasady *non-refoulement* przewidują, że może to nastąpić, gdy istnieją „racjonalne podstawy, by uznać danego uchodźcę za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa członkowskiego, w którym przebywa”. Tymczasem zgodnie z art. 24 dotyczącym pozbawienia osoby objętej ochroną międzynarodową zezwolenia na pobyt, przesłanką pozbawienia zezwolenia na pobyt mogą być „ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego”.⁴ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) wypowiedział się na razie tylko na temat tego drugiego sformułowania w wyroku *H.T.* i uznał, że „ważne względy” są pojęciem szerszym niż „racjonalne podstawy”.⁵ W rezultacie, niektóre działania, które nie są na tyle poważne, aby stanowić podstawę wydania decyzji o pozbawieniu statusu czy o odesłaniu, mogą być przesłanką pozbawienia osoby objętej ochroną międzynarodową zezwolenia na pobyt. TSUE stwierdził, że „ważne względy” powinny być interpretowane zgodnie z koncepcją bezpieczeństwa publicznego z dyrektywy dotyczącej obywateli UE,⁶ które obejmuje zarówno bezpieczeństwo wewnętrzne, jak i zewnętrzne. W

¹ UNHCR, Cancellation of refugee status, Legal and protection policy research series, dostępne na: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3e9418df4.pdf>

² Sir Elihu Lauterpacht, Daniel Bethlehem, *The scope and content of the principle of non-refoulement*, opinia dostępna na: <http://www.unhcr.org/419c75ce4.pdf>

³ Dyrektywa 2011/95/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 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 Należy mieć na względzie różnice zależnie od wersji językowej.

⁵ TSUE, wyrok C-373/13 *H.T. p. Land Baden-Württemberg*, 24 czerwca 2015 r., par. 75.

⁶ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli UE i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.

konsekwencji zagrożenie dla funkcjonowania głównych instytucji i służb publicznych oraz życia ludności, podobnie jak ryzyko poważnego zakłócenia stosunków zagranicznych lub pokojowego współistnienia narodów bądź zagrożenie interesów wojskowych, może naruszać bezpieczeństwo publiczne.⁷

Zgodnie z dyrektywą kwalifikacyjną w wersji przekształconej, pojęcie bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego dotyczy także przypadków, w których obywatel państwa trzeciego należy do ugrupowania wspierającego międzynarodowy terrorizm lub sam takie ugrupowanie wspiera.⁸ W sprawie *B. i D.*, TSUE uznał, że akty o charakterze terrorystycznym, cechujące się przemocą wobec ludności cywilnej, nawet jeśli były popełnione z rzekomo politycznych pobudek, powinny zostać uznane za przesłankę wyłączenia możliwości uznania za uchodźcę.⁹ W nowszym wyroku w sprawie *Lounani* TSUE stwierdził, że wyłączenie możliwości udzielenia ochrony międzynarodowej nie może ograniczać się do rzeczywistych sprawców aktów terrorystycznych, lecz może rozciągać się na osoby, które dopuszczają się działań polegających na rekrutowaniu, planowaniu, transportowaniu lub wyposażaniu osób podróżujących w zamiarze popełnienia, planowania lub przygotowywania aktów terrorystycznych.¹⁰

Skoro TSUE uznał, że wyżej wspomniane akty i działania o charakterze terrorystycznym mogą prowadzić do wyłączenia możliwości uznania za uchodźcę, które jest dużo poważniejszą konsekwencją, to należy również uznać, że te akty i działania mogą być uznane za wchodzące w zakres „ważnych względów bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego” i dlatego mogą stanowić podstawę pozbawienia zezwolenia na pobyt.¹¹ Jednakże w sprawie *H.T.*, która dotyczyła konkretnie pozbawienia osoby objętej ochroną międzynarodową zezwolenia na pobyt, TSUE uznał, że nawet jeśli akt terrorystyczny został popełniony przez organizację uznaną za organizację terrorystyczną przez UE,¹² sam fakt, że osoba objęta ochroną międzynarodową wspiera taką organizację nie może automatycznie skutkować pozbawieniem jej zezwolenia na pobyt.¹³ Należy wziąć pod uwagę, czy działania konkretnej osoby rzeczywiście stanowią wspieranie terroryzmu, co oznacza, że niezbędna jest ocena indywidualnego zachowania danej osoby. Państwa członkowskie powinny ustalić, czy osoba ta rzeczywiście sama popełniała akty terrorystyczne, czy i w jakim zakresie była zaangażowana w planowanie, podejmowanie decyzji, czy kierowanie innymi osobami w celu popełnienia aktów tego rodzaju oraz czy i w jakim zakresie finansowała takie akty lub zdobywała środki na ich popełnienie przez inne osoby.¹⁴ W wyroku w sprawie *H.T.* TSUE uznał, że uczestnictwo w legalnych spotkaniach i manifestacjach organizacji, jak również zbiórka datków dla tej organizacji nie oznacza, że osoba ta wspierała słuszność działań terrorystycznych. Co więcej, państwa członkowskie powinny przestrzegać zasady propor-

⁷ TSUE, wyrok C-145/09, *Tsakouridis*, 2010 r., par. 43-44.

⁸ Motyw 37 dyrektywy kwalifikacyjnej w wersji przekształconej oraz wyrok TSUE C-373/13 *H.T. p. Land Baden-Württemberg*, 24 czerwca 2015 r., par. 80.

⁹ TSUE wyrok C-57/09 i C-101/09, *Bundesrepublik Deutschland p. B. i D.*, 9 listopada 2010 r., par. 81.

¹⁰ TSUE wyrok C-573/14, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides p. Mostafa Lounani*, 31 stycznia 2017 r., par. 69.

¹¹ Ponadto TSUE stwierdził, że międzynarodowe akty terrorystyczne, generalnie i niezależnie od udziału państwa, są sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych (wyrok *B i D*, C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 83). Z tego wynika, że państwo członkowskie słusznie mogło w obliczu takich aktów powołać się na istnienie ważnych względów bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego w rozumieniu art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/83, celem zastosowania odstępstwa przewidzianego w tym przepisie. TSUE wyrok C-373/13 *H.T. p. Land Baden-Württemberg*, 24 czerwca 2015 r., par 85. Zob. analizę wyroku Steve Peers, *What if a refugee allegedly supports terrorism*, 24 czerwca 2015 r., dostępną na: <http://bit.ly/2kKM0NP>.

¹² Wspólne stanowisko Rady z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu (Dz.U. UE 2001 L 344, s. 93).

¹³ Zob. analogicznie wyrok *B. i D.*, C-57/09 i C-101/09, par. 88.

¹⁴ TSUE, wyrok C-373/13 *H.T. p. Land Baden-Württemberg*, 24 czerwca 2015 r., par. 90.

cjonalności w ocenie stopnia zagrożenia bezpieczeństwa państwa przez działania podjęte przez daną osobę w przeszłości. Dodatkowo, państwa są zobowiązane ustalić, czy zagrożenie dla bezpieczeństwa wciąż istnieje i jest aktualne na dzień wydawania odpowiedniej decyzji.¹⁵

W proponowanej wersji Rozporządzenia Kwalifikacyjnego,¹⁶ podstawy pozbawienia czy odmowy przedłużenia zezwolenia na pobyt dla osoby objętej ochroną międzynarodową zostały rozszerzone. Podczas gdy dyrektywa pozwala na pozbawienie lub odmowę przedłużenia zezwolenia na podstawie „ważnych względów bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego”, proponowane Rozporządzenie w art. 26 ust. 2 lit. c odwołuje się do „względów bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego”, zatem wykreślono określenie „ważne”. Ta zmiana nie wydaje się uzasadniona, przy braku jakichkolwiek wyjaśnień w uzasadnieniu czy preambule dokumentu.¹⁷

2.1 Konsekwencje uznania osoby objętej ochroną międzynarodową za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa

2.1.1. Pozbawienie ochrony międzynarodowej i odesłanie (*refoulement*)

Zgodnie z dyrektywą kwalifikacyjną w wersji przekształconej, jeśli istnieją racjonalne podstawy, by uznać danego uchodźcę za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub gdy uchodźca został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo i stanowi zagrożenie dla społeczeństwa tego państwa, można go statusu pozbawić, ten status cofnąć lub odmówić jego przedłużenia (art. 14 ust. 4). Podobnie została sformułowana przesłanka pozbawienia ochrony uzupełniającej (art. 19 ust. 3 lit. a).

Dyrektywa kwalifikacyjna w wersji przekształconej zawiera zasadę *non-refoulement* i podobnie jak w Konwencji z 1951 r. również przewiduje wyjątek od tej zasady, pozwalając państwom członkowskim odesłać uchodźcę, jeżeli istnieją racjonalne podstawy, by uznać go za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i jeżeli nie jest to zabronione przez zobowiązania międzynarodowe (art. 21 ust. 2 lit. a).¹⁸ Gdy odesłanie jest możliwe w drodze derogacji na podstawie wskazanego przepisu dyrektywy, państwa członkowskie mają również możliwość pozbawienia, cofnięcia lub odmowy przedłużenia ważności zezwolenia na pobyt tego uchodźcy (art. 21 ust. 3).

Chociaż przesłanki pozbawienia statusu i *refoulement* zostały sformułowane w ten sam sposób, są to dwie odmienne konsekwencje uznania uchodźcy za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Należy wyraźnie podkreślić, że pozbawienie statusu nie jest równoznaczne z odesłaniem uchodźcy.

2.1.2. Prawa i zasady

¹⁵ TSUE, wyrok C-373/13 *H. T. p. Land Baden-Württemberg*, 24 czerwca 2015 r., par. 89-92.

¹⁶ Propozycja Rozporządzenia Europejskiego Parlamentu i Rady 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, Bruksela, 13.7.2016 r., COM(2016) 466 wersja ostateczna.

¹⁷ Zob. komentarz ECRE na temat propozycji Komisji dotyczącej Rozporządzenia Kwalifikacyjnego, dostępny na: <http://bit.ly/2fDiAu6>.

¹⁸ Art. 21 ust. 2 dyrektywy kwalifikacyjnej w wersji przekształconej zawiera również drugą przesłankę, tak jak jego odpowiednik w Konwencji z 1951 r., dotyczącą sytuacji, gdy uchodźca został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo i stanowi zagrożenie dla społeczeństwa tego państwa.

Karta Praw Podstawowych UE (dalej: Karta)¹⁹ stała się wiążącym katalogiem praw podstawowych w 2009 r. i wymaga, aby akty prawa pochodnego były interpretowane w zgodności z prawami podstawowymi. Jak podkreślono w Wyjaśnieniach do Karty,²⁰ wiele praw Karty odzwierciedla prawa zawarte w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: EKPCz). W takiej sytuacji prawa Karty powinny otrzymać to samo znaczenie i zakres co prawa określone w EKPCz, mając także na uwadze orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz).²¹

Non-refoulement (art. 4 i 19 ust. 2 Karty)

Chociaż prawo dotyczące ochrony międzynarodowej ustanowione przez Konwencję z 1951 r. i powtórzone w dyrektywie kwalifikacyjnej pozwala na odesłanie uchodźcy, gdy istnieją racjonalne powody, by uznać, że stanowi on zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, prawo z zakresu praw człowieka rozwinęło się w kierunku, który wyklucza jakąkolwiek derogację, wyjątek czy ograniczenie zasady *non-refoulement*. Państwa członkowskie są zobowiązane brać to pod uwagę.

Art. 4 Karty, odzwierciedlający art. 3 EKPCz, stanowi, że nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Zgodnie z art. 19 ust. 2 Karty, nikt nie może być usunięty z terytorium państwa, wydany lub wydany w drodze ekstradycji do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, iż może być poddany karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Artykuł ten wyraźnie uwzględnia orzecznictwo ETPCz dotyczące art. 3 EKPCz.

EKPCz nie formułuje wprost zasady *non-refoulement*, jednakże ETPCz rozpoznał ją w swym orzecznictwie. Trybunał uznał, że obowiązek zapewnienia każdej osobie objętej jurysdykcją państwa praw i wolności gwarantowanych przez EKPCz nakłada na państwa obowiązek powstrzymania się od odsyłania osób, które w państwie docelowym byłyby narażone na ryzyko naruszenia ich praw.²² Ta zasada dotyczy wszystkich powrotów, odesłań i wydaleń, niezależnie od kwestii bezpieczeństwa i porządku publicznego.²³ Ochrona udzielana na gruncie EKPCz jest zatem szersza niż ta przewidziana przez art. 33 Konwencji z 1951 r.

Mając na uwadze powyższe, jest mało prawdopodobne, aby państwo mogło odesłać (*refouler*) osobę objętą ochroną międzynarodową uznaną za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa w zgodzie z międzynarodowymi zobowiązaniami, niezależnie od tego, czy została ona wcześniej pozbawiona udzielonej ochrony. Zgodnie z wyrokiem TSUE w *H.T.*, art. 21 ust. 2 dyrektywy kwalifikacyjnej w wersji przekształconej jest środkiem ostatecznym, który państwo może użyć, gdy zastosowanie innego środka nie jest możliwe lub wystarczające do stawienia czoła zagrożeniu, jakie uchodźca ten powoduje dla bezpieczeństwa czy społeczeństwa tego państwa.²⁴ Jednakże kwestia odesłania nie była przedmiotem oceny w sprawie *H.T.*, więc TSUE nie wytłumaczył dalej, co to dokładnie oznacza w świetle orzecznictwa dotyczącego art. 3 EKPCz.²⁵

¹⁹ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2007/C 303/01), 14 grudnia 2007 r.

²⁰ Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych (2007/C 303/17)

²¹ Art. 52 ust. 3 Karty.

²² ETPCz, *Saadi p. Włochom* (Wielka Izba), 28 lutego 2008 r., par. 127; ETPCz, *Soering p. Zjednoczonemu Królestwu*, 7 lipca 1989 r., par. 87 i 90.

²³ ETPCz, *Chahal p. Zjednoczonemu Królestwu* (Wielka Izba), 15 listopada 1996 r., par. 80.

²⁴ TSUE, wyrok C-373/13 *H.T. p. Land Baden-Württemberg*, 24 czerwca 2015 r., par. 71.

²⁵ Zob. analizę wyroku Steve Peers, *What if a refugee allegedly supports terrorism*, 24 czerwca 2015 r., dostępna na: <http://bit.ly/2kKM0NP>.

Prawo do azylu (art. 18 Karty)

Art. 18 Karty określa prawo do azylu z właściwym poszanowaniem zasad Konwencji z 1951 r. TSUE miał już okazję potwierdzić, że Wspólny Europejski System Azylowy jest oparty na pełnym stosowaniu Konwencji z 1951 r.²⁶ Zgodnie z Konwencją, sytuacja, w której uchodźca stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa powinna być rozpatrywana w kontekście wydalenia (art. 32) lub wyjątku od zasady *non-refoulement* (art. 33 ust. 2). Żaden z tych przepisów nie przewiduje utraty statusu uchodźcy.²⁷ Dyrektywa kwalifikacyjna w wersji przekształconej pozwala natomiast na odebranie statusu uchodźcy, gdy uchodźca zostaje uznany za zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. W konsekwencji dyrektywa rozszerza przesłanki pozbawienia statusu uchodźcy przewidziane na gruncie Konwencji w jej art. 1F (a) i (c). Można zatem się zastanowić, czy pozbawienie statusu uchodźcy na podstawie przesłanki związanej z zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa może zostać uznane za niezgodne z art. 18 Karty. W niedługim czasie TSUE powinien pochylić się nad tym zagadnieniem.²⁸

Prawo do poszanowania życia prywatnego i godność ludzka (art. 7 i art. 1 Karty)

Jak wskazano wyżej, zgodnie z dyrektywą kwalifikacyjną w wersji przekształconej możliwe jest pozbawienie osoby ochrony międzynarodowej,²⁹ jednocześnie jej nie odsyłając. Odmowa uregulowania pobytu takiej osoby w jakikolwiek inny sposób, podczas gdy nie ma perspektyw na jej bezpieczny powrót, może skutkować pozostawieniem jej w przedłużającym się stanie zawieszenia i niepewności. Na podstawie art. 3 EKPCz państwa nie są zobowiązane uregulować pobytu osoby, która nie może być odesłana,³⁰ ale osoby takie mogą powołać się na prawo do poszanowania życia prywatnego ujęte w art. 7 Karty (który odpowiada w swej treści i zakresie art. 8 EKPCz). W wyroku w sprawie *B.A.C. p. Grecji* ETPCz uznał, że Grecja naruszyła prawo do poszanowania życia prywatnego nie wydając decyzji w przedmiocie wniosku o ochronę międzynarodową przez 12 lat, pozostawiając tym samym skarżącego w bardzo niepewnej sytuacji przez długi okres czasu.³¹

W tym kontekście również prawo do godności ujęte w art. 1 Karty ma znaczenie. Chociaż w EKPCz brak jest konkretnego artykułu dotyczącego godności ludzkiej, ETPCz uznał, że poszanowanie ludzkiej godności i wolności leży u podstaw EKPCz.³² W sprawie *Kurić i inni p. Słowenii* ETPCz stwierdził, że polityka rządu, która nie pozwalała skarżącym otrzymać obywatelstwa a jednocześnie pozbawiła ich jakiegokolwiek statusu przyznającego „prawo do posiadania praw”, była poważnym naruszeniem godności ludzkiej.³³ Mając to na uwadze, pozbawienie osoby ochrony międzynarodowej w sytuacji, w której nie są spełnione warunki jej odesłania i pozostawienie jej bez żadnych praw i uprawnień (w tym do ochrony zdrowia, pracy, schronienia) może na-

²⁶ TSUE, sprawy połączone C-411/10 i C-493/10, *N. S. p. Secretary of State for the Home Department i M. E. i inni p. Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21 grudnia 2011 r., par. 75.

²⁷ UNHCR, Cancellation of refugee status, Legal and protection policy research series, para. 125, dostępny na: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3e9418df4.pdf>.

²⁸ C-391/16, wniosek o wydanie orzeczenia wstępnego skierowany 14 lipca 2016 r. przez czeski Sąd Najwyższy. Pytanie brzmi: Czy art. 14 ust. 4 i ust. 6 dyrektywy 2011/95/EU jest nieważny w związku z naruszeniem art. 18 Karty Praw Podstawowych UE, art. 78 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu UE i zasad ogólnych prawa UE zgodnie z art. 6 ust. 3 Traktatu o UE?

²⁹ Art. 14 ust. 4 lit. a i art. 19 ust. 3 lit. a w zw z art. 17 ust. 1 lit. d dyrektywy kwalifikacyjnej w wersji przekształconej.

³⁰ Cathryn Costello, *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, Oxford 2016.

³¹ ETPCz, *B.A.C. p. Grecji*, 13 października 2016 r., skarga nr 11981/15.

³² ETPCz, *Pretty p. Zjednoczonemu Królestwu*, 29 lipca 2002 r., skarga nr 2346/02, par. 65.

³³ ETPCz, *Kurić i inni p. Słowenii*, 26 czerwca 2012 r., skarga nr 26828/06, par. 319.

ruszać jej godność. Prawo do godności wymaga pewnego standardu jakości życia osoby.³⁴ Państwo może mieć pozytywne obowiązki względem osoby celem zapewnienia, że nie znajdzie się ona w nędzy.³⁵

2.2.1. Pozbawienie zezwolenia na pobyt osoby objętej ochroną międzynarodową

Dyrektywa kwalifikacyjna w wersji przekształconej również przewiduje sytuację, w której przesłanki *refoulement* nie są spełnione, nie pozbawiono osoby ochrony międzynarodowej, lecz ważne względy bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego sprawiają, że państwo może nie wydać zezwolenia na pobyt osobie objętej ochroną międzynarodową (art. 24 ust. 1 i 2). Zgodnie z orzecznictwem TSUE, ten przepis pozwala również na pozbawienie danej osoby już udzielonego zezwolenia.³⁶ W takim przypadku, ta osoba zachowuje status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą.

2.2.2 Prawa i zasady

Prawa osoby objętej ochroną międzynarodową są związane z jej statusem. TSUE uznał, że nawet bez zezwolenia na pobyt, dana osoba wciąż jest uprawniona do korzystania z praw określonych w rozdziale VII dyrektywy kwalifikacyjnej w wersji przekształconej, włączając utrzymanie jedności rodziny, prawo do dokumentu podróży, dostęp do zatrudnienia i kształcenia, opiekę społeczną i zdrowotną, dostęp do zakwaterowania, swobodę przemieszczania się w państwie członkowskim i dostęp do ułatwień integracyjnych.³⁷

Zgodnie z motywem 40 preambuły dyrektywy kwalifikacyjnej w wersji przekształconej, państwa członkowskie mogą postanowić, że przyznanie świadczeń dotyczących dostępu do zatrudnienia, opieki społecznej, opieki zdrowotnej oraz dostępu do ułatwień integracyjnych wymaga uprzedniego wydania zezwolenia na pobyt. Natomiast motyw 16 preambuły tej dyrektywy stanowi, że dyrektywa nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie. Jej celem jest w szczególności zapewnienie pełnego poszanowania godności ludzkiej i prawa do azylu dla osób ubiegających się o azyl i członków ich rodzin oraz wspieranie stosowania art. 1 (godność ludzka), 7 (prawo do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego), 11 (wolność wypowiedzi i informacji), 14 (prawo do nauki), 15 (prawo do pracy), 16 (wolność prowadzenia działalności gospodarczej), 18 (prawo do azylu), 21 (zakaz dyskryminacji), 24 (prawa dziecka), 34 (zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna) i 35 (ochrona zdrowia) Karty, w związku z czym dyrektywa powinna być odpowiednio wdrożona.

W wyroku w sprawie *H.T.* TSUE uznał, że w dyrektywie kwalifikacyjnej w wersji przekształconej brak jest przepisu, który odpowiadałby w swojej treści motywowi 40 preambuły dyrektywy, zatem państwa członkowskie nie mogą nakładać dodatkowych ograniczeń na korzystanie z praw określonych w dyrektywie.³⁸ Regulacje obowiązujące w Niemczech, zgodnie z którymi dostęp do zatrudnienia, szkolenia zawodowego i innych praw socjalnych był powiązany z posiadaniem zezwolenia na pobyt, zostały przez

³⁴ ECRE, Reception and Detention Conditions of applicants for international protection in light of the Charter of Fundamental Rights of the EU, styczeń 2015 r., dostępne na: <http://www.refworld.org/pdfid/5506a3d44.pdf>, s. 17.

³⁵ Zob. ECRE, 'The Right to Housing for Beneficiaries of International Protection', grudzień 2016 r., dostępne na: <http://bit.ly/2hRuB2V>.

³⁶ TSUE, wyrok C-373/13 *H.T. p. Land Baden-Württemberg*, 24 czerwca 2015 r., par. 51.

³⁷ Ibid, par. 95.

³⁸ W wyroku *H.T.* TSUE dokonuje interpretacji poprzedniej wersji dyrektywy kwalifikacyjnej (czyli dyrektywy 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r.) jednak brzmienie powoływanych motywów preambuły nie uległo zmianie w wersji przekształconej dyrektywy kwalifikacyjnej. W niniejszym opracowaniu powołano motywy preambuły z numeracją zastosowaną w dyrektywie kwalifikacyjnej w wersji przekształconej.

TSUE uznane za niezgodne z dyrektywą.³⁹ Oznacza to, że osoby objęte ochroną międzynarodową, tak długo jak posiadają ten status, powinny mieć możliwość realizacji swoich praw, nawet bez zezwolenia na pobyt.⁴⁰

Konkluzje

Zasada *non-refoulement*, kamień węgielny międzynarodowego prawa uchodźczego, która stała się zasadą międzynarodowego prawa zwyczajowego wiążącą wszystkie państwa, rozwinęła się w kierunku, który wyklucza stosowanie jakichkolwiek derogacji czy wyjątków. Nawet gdy osoba objęta ochroną międzynarodową zagraża bezpieczeństwu państwa, odesłanie tej osoby może okazać się niemożliwe bez naruszenia jej praw podstawowych. Przesłanki pozwalające na pozbawienie osoby objętej ochroną międzynarodową jej statusu, przewidziane w dyrektywie kwalifikacyjnej w wersji przekształconej, powinny być stosowane z największą ostrożnością, mając na uwadze, że gdy odesłanie nie będzie możliwe, dana osoba nie powinna być pozostawiona w stanie zawieszenia. W przypadkach, w których osoba objęta ochroną międzynarodową została pozbawiona zezwolenia na pobyt z powodu ważnych względów bezpieczeństwa narodowego, powinna zachować dostęp do wszystkich praw przewidzianych w dyrektywie kwalifikacyjnej w wersji przekształconej, które są powiązane z jej statusem, a nie z zezwoleniem na pobyt. Przed powzięciem jakiegokolwiek decyzji w zakresie stwarzania zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, indywidualne zachowanie osoby objętej ochroną międzynarodową powinno być dokładnie zbadane.



With financial support from the
Fundamental Rights and Citizenship
Programme of the European Union

³⁹ TSUE, wyrok C-373/13 *H.T. p. Land Baden-Württemberg*, 24 czerwca 2015 r., par. 95-98.

⁴⁰ Motyw 47 proponowanego Rozporządzenia Kwalifikacyjnego przewiduje, że dostęp do zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego wymaga uprzedniego wydania zezwolenia na pobyt. Jeśli motyw ten nie będzie miał odpowiednika wśród przepisów Rozporządzenia, dotyczących zawartości przyznawanej ochrony, wydaje się, że interpretacja TSUE przedstawiona w wyroku H.T. będzie nadal obowiązująca (tzn. motyw preambuły nie może tworzyć dodatkowych ograniczeń w zakresie korzystania z praw przyznanych na mocy przepisów Rozporządzenia osobom objętym ochroną międzynarodową).