

Kamil Stępnik*

OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA A KRYZYS MIGRACYJNY W EUROPIE. ZARYS PROBLEMATYKI

Na początku XXI w. mamy do czynienia z kryzysem migracyjnym, jakiego skutki były trudne do przewidzenia. Trwająca od 2011 r. wojna domowa w Syryjskiej Republice Arabskiej, problemy wewnętrzne państw tzw. „arabskiej wiosny”, niestabilna sytuacja w Afganistanie, a także w Erytrei to tylko niektóre z czynników wpływających na obecną sytuację geopolityczną¹. Unia Europejska musi zmierzyć się z ogromnym wyzwaniem, jakim jest rozróżnienie uchodźców od terrorystów i imigrantów ekonomicznych. Jednocześnie ochrona granic nie może doprowadzać do eskalacji nieszczęścia ludzkiego. Instytucje europejskie są obowiązane do przestrzegania praw człowieka oraz do udzielania azylu potrzebującym. Z drugiej zaś strony nie można doprowadzić do sytuacji, w której bezpieczeństwo obywateli Unii Europejskiej jest zagrożone poprzez nielimitowany i niekontrolowany napływ ludności z bliskiego wschodu. Kryzys migracyjny nie może pozostać wyzwaniem państw takich jak Grecja, Włochy czy Niemcy. Aby rozwiązać problem niekontrolowanego napływu ludności i zapewnić jak najwyższy poziom ochrony praw człowieka potrzebne są rozwiązania o charakterze utylitarnym².

* Mgr Kamil Stępnik – Doktorant w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku.

¹ Arabska wiosna (określana także jako Arabska Wiosna Ludów, Zima Ludów, Arabska Zima Ludów lub Arabskie przebudzenie) – protesty społeczne i konflikty zbrojne w krajach arabskich, w latach 2010-2013. Przyczyną ich wybuchu było niezadowolenie obywateli z warunków życiowych, bezrobocie, rosnące ceny żywności, a także korupcja i nepotyzm władz oraz ograniczanie swobód obywatelskich przez autokratyczne reżimy.

² J. Sozański, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej po Traktacie Lizbońskim*, Warszawa 2011, s.147-160.

Kluczowym dla przedmiotu niniejszego artykułu wydaje się fakt, że prawa uchodźcy znajdują swoje umocowanie w prawach człowieka. Ochrona bytu uchodźcy jest pozytywnym obowiązkiem każdego państwa, a także organizacji międzynarodowych, w tym Unii Europejskiej³. Konieczność protekcji praw podstawowych wynika z poszanowania godności człowieka, która stanowi podstawę równości wszystkich ludzi, niezależnie od rasy, płci, czy też wyznania⁴. Stąd też wynika absolutna niedopuszczalność dyskryminacji mającej na celu różnicowanie ludzi i przyznawanie im różnego stopnia ochrony ich praw⁵.

Status prawny uchodźców normowany jest przede wszystkim w dwóch umowach międzynarodowych: Konwencji Genewskiej z 28.7.1951 r.⁶ i Protokole Nowojorskim z 31.1.1967 r.⁷ Akty te komplementarnie regulują status uchodźcy, co wydaje się kluczowe z prawnego punktu widzenia ochrony tych osób, a także zapewnienia im niezbędnych warunków azylowych. Interpretacja powyższych przepisów będzie stanowiła podstawę do ewentualnego różnicowania statusu migrantów oraz ochrony bezpieczeństwa na terenie Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 1 pkt 2 Konwencji Genewskiej uchodźcą jest osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu prześladań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce, z powodu tych obaw, powrócić do tego państwa⁸.

W związku z pojawieniem się nowych uchodźców, których nie chroniła Konwencja, powstała konieczność objęcia ich ochroną prawną co dokonało się przez wprowadzenie w życie Protokołu Nowojorskiego sporządzonego 31.1.1967 r.⁹. Zniósł on ograniczenia czasowe i geograficzne, które miała Konwencja Genewska.

³ Por. M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*, Lublin 1999; B. Banaszak, *Prawa jednostki i system ich ochrony*, Wrocław 1995; C. Mik, *Zbiorowe prawa człowieka*, Toruń 1992; R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2006, s. 19-57.

⁴ J. Zajadło, *Godność jednostki w aktach międzynarodowej ochrony praw człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, nr 3, s. 106.

⁵ P. Kolasa, *Ochrona praw uchodźców w Unii Europejskiej w świetle wytycznych Stolicy Apostolskiej*, Warszawa 2010, s. 119.

⁶ Konwencja Genewska dotycząca statusu uchodźców z 28.7.1951 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 516

⁷ Protokół Nowojorski z 31.1.1967 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517.

⁸ Por. J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J.A. Rybczyńska, *Prawa Człowieka. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 137.

⁹ K. Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, The Hague-London-Boston 2000, s. 43-46.

Świetle przepisów międzynarodowych należy aby uzyskać status uchodźcy osoba powinna spełnić następujące przesłanki:

- być cudzoziemcem przebywającym poza krajem pochodzenia,
- nie korzystać z ochrony innego państwa,
- żywić uzasadnioną obawę przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych,
- nie móc lub nie chcieć korzystać z ochrony państwa pochodzenia,
- nie podlegać klauzulom wyłącającym.

Zgodnie z postanowieniami powyższych aktów prawnych państwa sygnatariusze legalnym uchodźcom powinny zapewnić m.in.: mieszkanie (art. 21), dostęp do oświaty publicznej nauczania podstawowego i prawo do edukacji na wyższym poziomie, (art. 22), prawo wykonywania pracy najemnej (art. 17), opiekę i pomoc społeczną (art. 23), korzystanie z praw pracowniczych i ubezpieczeń społecznych (art. 24), prawo do dokumentów tożsamości (art. 27), prawo swobodnego poruszania się na równi z obywatelami kraju (art. 26)¹⁰.

Nielegalni uchodźcy nie mogą być karani lub deportowani o ile zgłoszą się do odpowiednich władz państwowych i zaprezentują wiarygodne przyczyny zaistniałej sytuacji (art. 31). Tylko zagrożone przez uchodźcę bezpieczeństwo państwa i społeczeństwa może być powodem wydalenia go z danego kraju (art. 33).

Dla naukowej poprawności wywodu należy dodać, że aktami prawnymi uzupełniającymi normy Konwencji Genewskiej i Protokołu Nowojorskiego są:

- Konwencja Dublińska podpisana 15.6.1990 r., która określa państwo odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich (art. 4-8)¹¹. Konwencja (art. 3 pkt. 1) zobowiązuje państwa członkowskie do rozpatrzenia każdego wniosku o azyl, ale też daje danemu państwu możliwość odesłania osoby ubiegającej się o azyl do państwa trzeciego (art. 3 pkt. 5).
- Europejskie porozumienie dotyczące przekazania odpowiedzialności za uchodźców, które zostało podpisane 16.10.1980 r. w Strasburgu.
- Konwencja o Prawach Dziecka z 20.11.1989 r.¹², która w art. 22 zobowiązuje państwa – sygnatariuszy do podjęcia właściwych kroków w celu zapewnienia ochrony dziecku, ubiegającemu się o status uchodźcy. Wśród gwarantowanych środków możemy wyróżnić ochronę i pomoc

¹⁰ B. Gronowska, *Wolność przemieszczania się a obywatelstwo i cudzoziemcy* [w:] *Prawa człowieka i ich ochrona. Podręcznik dla studentów prawa i administracji*, red. B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, Toruń 2005, s. 397-400.

¹¹ M. Gondek, *Polityka azylowa Unii Europejskiej po Traktacie Amsterdamskim* [w:] *Szkice z prawa Unii Europejskiej. Prawo instytucjonalne*, red. E. Piontek, A. Zawidzka, t. 2, Kraków 2003, s. 126.

¹² Konwencja o Prawach Dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20.11.1989 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

humanitarną, odnalezienie rodziców i członków rodziny oraz połączenie dziecka z rodziną.

- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych¹³, który w art. 13 zabrania wydalania cudzoziemca legalnie przebywającego na terytorium danego państwa.

Wobec dużego w ostatnich latach napływu imigrantów do Unii Europejskiej i terroryzmem organizowanym między innymi przez uchodźców, niektóre państwa wspólnoty mają poważne problemy z zaistniałym zjawiskiem. Rezultatem takiej sytuacji jest ograniczone respektowanie praw uchodźców, które teoretycznie ma zwiększyć bezpieczeństwo Unii Europejskiej. Postępowanie takie sprawia, że sytuacja imigrantów jest niejednokrotnie tragiczna, a poziom ochrony granic nie ulega polepszeniu. Koniecznym jest podjęcie holistycznych działań, które będą jednocześnie przeciwdziały emigracji, a jednocześnie pomagały imigrantom. Musimy mieć bowiem na względzie także bezpieczeństwo osób zamieszkujących Unię Europejską. Udzielanie pomocy będące jednoczesnym zagrożeniem dla obywateli krajów Unii byłoby sprzeczne z ideą istnienia tej instytucji.

W tym miejscu należy wyeksplikować rolę, jaką odkrywa Europejska Konwencja Praw Człowieka w systemie ochrony praw człowieka - zarówno obywatela UE, jak i cudzoziemca chcącego przebywać na terytorium państw wspólnotowych. Uprzedzając, można zasygnalizować, że przepisy EKPC z jednej strony chronią praw uchodźców, lecz stoją także na straży porządku publicznego Unii. Stosowanie tej umowy międzynarodowej wcale nie ogranicza dbałości o poziom ochrony interesów obywateli UE.

Europejska Konwencja Praw Człowieka oraz niektóre Protokoły dodatkowe do niej zawierają postanowienia, które przewidują możliwość (lub konieczność) szczególnego traktowania osób niebędących obywatelami państwa-strony i/lub należących do mniejszości narodowych, etnicznych lub religijnych.

Jak pokaże poniższe zestawienie, co może okazać się dla wielu zaskoczeniem przepisy Konwencji często pozwalają na różnicowanie sytuacji prawnej cudzoziemców i ograniczanie ich wielu praw dla dobra ładu publicznego. Po wtóre jednak, niektóre przepisy przyznają uprawnienia szczególne (np. prawo do tłumacza w sądowym postępowaniu karnym) lub chronią przed dyskryminacją w korzystaniu z praw zagwarantowanych w systemie EKPC (choć ochrona ta nie ma charakteru absolutnego).

Wśród przepisów, które chciałbym zwrócić szczególną uwagę ze względu na ich rolę w systemie ochrony praw człowieka możemy wyróżnić art. 5 ust. 1 lit. f, art. 6 ust 3 lit. e i art. 14 EKPC.

Art. 5 ust. 1 lit.f EKPC, który przewiduje możliwość pozbawienia wolności w przypadku zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania osoby w celu zapobieżenia jej nielegalnemu wkroczeniu na terytorium państwa lub osoby, przeciwko

¹³ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

której toczy się postępowanie o wydalenie lub ekstradycję. Takie rozwiązanie dopuszcza detencję imigranta w celu zapobieżenia przez niego potencjalnego łamania prawa krajowego. Co ważne, zawsze takie rozwiązanie musi znaleźć swoje oparcie w przepisach prawa, na terenie którego zatrzymanie ma miejsce¹⁴. Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie podkreślał, że decyzja taka nie może mieć charakteru arbitralnego a jednocześnie musi zostać podjęta w dobrej wierze przez organy państwowe. Cel takiego działania musi mieć bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa¹⁵.

W tym miejscu należy podkreślić, że decyzja o zatrzymaniu bądź aresztowaniu podlega – na wniosek osoby pozbawionej wolności – bezzwłocznej kontroli sądowej, co na mocy gwarancji proceduralnych ustanowionych w art. 5 ust 4 EKPC.

W art. 6 ust 3 lit. e EKPC oskarżonemu o popełnienie czynu zagrożonego karą zagwarantowano prawo do korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli nie rozumie lub nie mówi językiem używanym w sądzie.

Art. 14 EKPC zakazuje dyskryminacji w zapewnianiu praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji i Protokołach. W kontekście napływających imigrantów należy jednak pamiętać, że zakaz ten nie jest bezwzględny. Po pierwsze obejmuje wyłącznie korzystanie z praw konwencyjnych – nie ma więc charakteru autonomicznego. Po wtóre dotyczy on sytuacji traktowania odmiennego w sytuacjach relewantnych i podobnych dla podmiotów. Różnicowanie nie będzie miało miejsca w wypadku różnej sytuacji prawnej podmiotów.

Konwencja zakazuje dyskryminacji rasowej, którą Trybunał uznał jako szczególnie rażący typ dyskryminacji¹⁶. Jednakże, nie każde działanie, które jest wymierzone w określoną grupę etniczną musi być zaklasyfikowane jako dyskryminacja rasowa. Ciężar dowodowy w przypadku odmiennego traktowania grup etnicznych jednak spoczywa na organach państwowych¹⁷.

Konwencja stanowczo zabrania również dyskryminacji ze względu na pochodzenia narodowe. W tym przypadku orzecznictwo strasburskie potwierdza, że nie chodzi o obowiązek takiego samego traktowania cudzoziemców, jak własnych obywateli. W jednej ze spraw Trybunał uznał, że dodatkowe formalności wymagane przy zawieraniu związku małżeńskiego pomiędzy cudzoziemcami nie stanowią dyskryminacji, gdyż służą zapewnieniu skuteczności polityki imigracyjnej. Ponadto ciężary nałożone na parę nie zostały uznane za arbitralne, nadmierne i nieproporcjonalne wobec celu, którym służyły¹⁸.

¹⁴ Wyrok z 25.6.1996 r. w sprawie Ammur p. Francji (skarga nr 19776/92).

¹⁵ J. Markiewicz-Stanny, *Sytuacja prawna cudzoziemców a respektowanie praw człowieka. Wybrane problemy*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2011, nr 2, s. 123-124.

¹⁶ L. Garlicki, op.cit., s. 780; por. też wyrok Wielkiej Izby z 22.12.2009 r. w sprawie Sejdic i Finci p. Bośni i Hercegowinie (skargi nr 27996/06 i 34836/06),

¹⁷ Wyrok z 13.12.2005 r. w sprawie Timishev p. Rosji (skargi nr 55762/00 i 55974/00).

¹⁸ Decyzja w przedmiocie dopuszczalności z 11.7.2006 r. w sprawie Walter p. Włochom (skarga nr 1859/06).

Jednym z ostatnich praw, o jakim chciałbym powiedzieć jest prawo do swobodnego poruszania się zagwarantowane w art. 2 Protokołu nr 4 do EKPC. Zgodnie z tym przepisem prawo do swobodnego poruszania się i do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania na terytorium państwa przysługuje każdemu, kto przebywa legalnie na tym terytorium. Legalność pobytu zatem jest określana przez organy krajowe i obowiązujące na tym terytorium prawo. Warto dodać, że prawo do swobodnego poruszania się i do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania podlega ograniczeniom na zasadach określonych w klauzuli limitacyjnej wprowadzonej w art. 2 ust 3 Protokołu nr 4 do EKPC.

Art. 4 Protokołu nr 4 do EKPC zakazuje zbiorowego wydalania cudzoziemców. Wielka Izba podsumowała dotychczasowe orzecznictwo Trybunału dotyczące tego zakazu. Zbiorowe wydalanie oznacza środek zmuszający cudzoziemców, jako grupę, do opuszczenia kraju, z wyjątkiem sytuacji, gdy taki środek jest podejmowany w następstwie i na podstawie rozsądnego i obiektywnego zbadania indywidualnej sprawy każdego, indywidualnego cudzoziemca należącego do grupy¹⁹. Sam fakt wydalania jakiejś liczby cudzoziemców nie musi więc oznaczać niedopuszczalnego zbiorowego wydalania. Ważne jest, by każda osoba poddana procedurze deportacyjnej miała możliwość przedstawienia właściwemu organowi swoich argumentów przeciwko wydalaniu. W kontekście fali napływających migrantów z pewnością nie jest to ułatwienie w powstrzymaniu ich napływu, jednakże, ważne jest to, co podkreślałem niejednokrotnie w niniejszym wystąpieniu. Trzeba zapewnić ochronę obywateli UE przy jednoczesnym poszanowaniu praw człowieka uchodźców. Powyższy przepis taką ochronę właśnie gwarantuje.

Przeгляд postanowień Konwencji i Protokołów dodatkowych oraz prawa międzynarodowego dowodzi, że w systemie EKPC nie brakuje przepisów, które pozwalają na efektywną ochronę granic Unii Europejskiej. Często ta ochrona może odbywać się kosztem różnicowania statusu prawnego imigrantów. Rolą organów europejskich i krajowych jest utrzymanie jak najwyższego poziomu zachowania praw człowieka. Trybunał potwierdza prawo do kontroli wjazdu cudzoziemców i ich pobytu na terytorium państw-stron. Pokonując przeglądu judykatury można dojść nawet do konstatacji, że przepisy europejskie nie są przychylnie migrantom.

Warto mieć jednak na uwadze fakt, że zarówno przepisy EKPC, jak i orzecznictwo Trybunału przez lata działalności wypracowało standardy chroniące fundamentalne prawa europejskiej przestrzeni prawnej. Dlatego też władze krajowe mogą uciekać się do radykalnych rozwiązań w celu zapewnienia efektywności ochrony granic czy interesu państwowego. Jednakże te działania nie mogą być arbitralne, a na każdym ich etapie migrantom przysługuje ochrona prawna.

Ostatecznie należy stwierdzić, że zarówno państwa-strony, jak i wspólnota europejska posiada narzędzia prawne do zapobiegania napływu imigrantów ekonomicznych oraz przestępców czy też terrorystów. Od umiejętności wykorzystania

¹⁹ Gruzja p. Rosji (nr 1).

tych narzędzi będzie zależała efektywność podjętej ochrony granic oraz zapewnienie azylu wyłącznie osobom, które rzeczywiście tego potrzebują.

Protection of human rights and migration crisis in Europe

Migration movements have always led to demographic change and as a result also to civilization changes. The phenomenon of migration to the European Union that is currently taking place is not comparable in modern European history. Lack of coherent European Union policy leads to uncontrolled influx of immigrants. It is well known that economic migrants, and even criminals, are also emerging among Europe's refugees. The lack of common legal and border protection measures in the Schengen area only deepens the existing crisis. The current influx of immigrants, when left uncontrolled, will endanger the public order of the EU. On the other hand, the provision of humanitarian aid and respect for human rights is deeply rooted in the European legal culture. The right question is therefore how to find a golden means to protect human rights while protecting the rights and freedoms of the people of the Old Continent. The European Union must face the enormous challenge of distinguishing refugees from terrorists and economic immigrants. This is of paramount importance to maintaining international peace and security. This task is put before both international bodies and legislation - both national, European and international. The respect for human rights is of paramount importance for the border protection and possible asylum procedure. It can not be forgotten that in spite of the need to reduce migration flows to EU territory, the whole procedure must be carried out in accordance with international human rights standards. This article is dedicated to selected issues of human rights protection in the context of the immigration crisis. Its purpose is to show the regulation of international human rights conventions, and in particular the European Convention on Human Rights as a tool which, on the one hand, ensures the protection of human rights and their fundamental values. On the other hand, it does not contradict the movement of migrants. The EU Court of Justice has consistently stated in its case law that the national authorities have a sovereign right to decide whether or not a foreigner may be admitted to or residing in the territory. This decision, however, can not affect the level of human rights protection.