

Jarosław Ślęzak

## Instytucjonalizacja ochrony praw uchodźców w systemie ONZ

Po I wojnie światowej z uwagi na masowy exodus ludności (zjawisko uchodźstwa) z terytorium Turcji, byłego cesarstwa rosyjskiego, a później także z Niemiec, Austrii i Czechosłowacji, problem uchodźców stał się przedmiotem zainteresowania społeczności międzynarodowej<sup>1</sup>.

Liga Narodów w 1921 r. utworzyła Urząd Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców Rosyjskich w Europie, którego głównym zadaniem było koordynowanie pomocy dla uchodźców. Na mocy Porozumienia Genewskiego z 5 lipca 1922 r. uchodźcom rosyjskim wydano specjalne dokumenty podróży, zwane potocznie od nazwiska pierwszego Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców Fridtjof Nansen – paszportami nansenowskimi<sup>2</sup>. Na mocy układu z 31 maja 1924 r. postanowienia genewskie rozciągnięto na uchodźców ormiańskich. Następnym układem z 12 maja 1926 r. dotyczył kwestii wystawiania dokumentów uchodźcom rosyjskim i ormiańskim<sup>3</sup>; w tym też roku systemem nansenowskim objęto wszystkich uchodźców i bezpaństwowców. 28 października 1933 r. przyjęto konwencję dotyczącą międzynarodowego statusu uchodźców, w której m.in. zmodernizowano nansenowski system paszportów, ograniczono możliwość wydalania uchodźców, zagwarantowano uchodźcom prawo do sądu oraz klauzulę najwyższego uprzywilejowania odnośnie podatków i opieki społecznej, w sprawach dotyczących uchodźców wyłączono zasadę wzajemności<sup>4</sup>.

W 1933 r. Liga Narodów utworzyła Urząd Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców Przybywających z Niemiec. Odnośnie niemieckich uchodźców przyjęto Konwencję

---

<sup>1</sup> J. Symonides, *Ludność w prawie międzynarodowym*, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne*, red. R. Bierzanek, s. 260.

<sup>2</sup> A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, s. 41; J. Hryniewicz, *Uchodźcy w Polsce – teoria a rzeczywistość na podstawie badań prowadzonych w Centralnym Ośrodku Receptyjnym w Dębaku oraz Urzędzie ds. Repatriacji i Cudzoziemców*, Toruń 2005, s. 19.

<sup>3</sup> B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1993, s. 16.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 18; A. Florczak, *op.cit.*, s. 42.

z 20 lutego 1938 r., zakazującą ich wydalenia, dopuszczano je jedynie w przypadku zagrożenia dla porządku publicznego oraz bezpieczeństwa narodowego<sup>5</sup>.

Przyłączenie w 1935 r. do Niemiec Zagłębia Saary, a następnie w 1938 r. aneksja Austrii i Czechosłowacji, spowodowały rozszerzenie mandatu Wysokiego Komisarza na uchodźców pochodzących z tych terytoriów<sup>6</sup>.

W 1938 r. Liga Narodów powołała Urząd Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców w miejsce istniejących organów. W tym roku na konferencji w Eriam powołano do życia Międzynarodowy Komitet do Spraw Uchodźców z siedzibą w Londynie, który od 1943 r. roztoczył opiekę nad wszystkimi osobami zmuszonymi do poszukiwania schronienia poza miejscem stałego pobytu w Europie. Komitet udzielił pomocy 850 tys. uchodźców<sup>7</sup>.

4 listopada 1943 r. powołano Organizację Narodów Zjednoczonych do Spraw Pomocy i Odbudowy<sup>8</sup> (United Nations Relief and Rehabilitation Administration – UNRRA) z siedzibą w Atlantic City. Pomoc jej była przeznaczona dla obywateli państw alianckich oraz obywateli państw nieprzyjacielskich prześladowanych przez nazistów, którzy w wyniku wojny znaleźli się poza miejscem swojego zamieszkania. Do połowy 1947 r. UNRRA udzieliła pomocy 7–8 mln osób<sup>9</sup>.

1 lipca 1947 r. utworzono Międzynarodową Organizację do Spraw Uchodźców<sup>10</sup> (International Refugee Organization IRO). Organizacja funkcjonowała do 1951 r., działalność jej dotyczyła przesiedleń (w latach 1947–1951 przesiedlono ponad milion uchodźców)<sup>11</sup>.

Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych Rezolucją 319 (IV) z 3 grudnia 1949 r. powołało Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców<sup>12</sup> (United Nations High Commission for Refugees – UNHCR). Następną Rezolucją z 14 grudnia 1950 r. nr 428 (V) Zgromadzenie Ogólne przyjęło Statut Urzędu Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców.

Wysoki Komisarz<sup>13</sup> powoływany jest przez Zgromadzenia Ogólnego ONZ na zlecenie sekretarza generalnego. Roczne Raporty ze swojej działalności przedkłada Zgroma-

<sup>5</sup> B. Wierzbicki, op.cit., s. 19.

<sup>6</sup> J. Białocerkiewicz, *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 1999, s. 158.

<sup>7</sup> A. Florczak, op.cit., s. 43; S. Rudnik, *Problem uchodźców jako wyzwanie przełomu XX i XXI wieku*, [w:] G. W. Kołodko, *Świat i Polska u progu XXI wieku*, Toruń 1994, s. 103.

<sup>8</sup> K. Siany, *Między przymusem a wyborem. Kontynentalne i zamorskie emigracje z krajów Europy Środkowo-Wschodniej (1939–1989)*, Kraków 1995, s. 91–92.

<sup>9</sup> A. Florczak, op.cit., s. 44.

<sup>10</sup> K. Siany, op.cit., s. 92–96.

<sup>11</sup> A. Florczak, op.cit., s. 44; J. Symonides, *Ludność w prawie...*, s. 261; J. Hryniewicz, op.cit., s. 20.

<sup>12</sup> M. Zdanowicz, *Wysoki Komisarz ONZ do Spraw Uchodźców. Studium prawnomiędzynarodowe z zakresu współpracy Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców z organizacjami międzynarodowymi*, Białystok 1994.

<sup>13</sup> Lista komisarzy UNHCR: Gerrit Jan van Heuven Goedhart (Holandia) 1951–1956, Auguste R.Lindt (Szwajcaria) 1956–1960, Felix Snyder (Szwajcaria) 1960–1965, Prince Sadruddin Aga



dzeniu Ogólnemu za pośrednictwem Rady Społeczno-Gospodarczej (ECOSOC). Program działań Wysokiego Komisarza zatwierdza Komitet Wykonawczy, w skład którego wchodzi 46 przedstawicieli państw wybranych przez ECOSOC<sup>14</sup>.

Komitet Wykonawczy, podobnie jak Wysoki Komisarz, składa roczny raport Zgromadzeniu Ogólnemu NZ. W literaturze podkreśla się, iż UNHCR podlega podwójnej kontroli: Zgromadzenia Ogólnego – raporty Wysokiego Komisarza oraz Komitetu Wykonawczego<sup>15</sup>.

Statutem określono główne zadania Wysokiego Komisarza, do których m.in. należą „zapewnienie pod auspicjami NZ, międzynarodowej ochrony uchodźcom, którzy, zgodnie ze Statutem, mieszczą się w kompetencjach Wysokiego Komisarza, oraz poszukiwanie trwałego rozwiązania problemu uchodźców przez pomoc narodom”. Ponadto Statut stanowi, iż misja Wysokiego Komisarza ma charakter „całkowicie niepolityczny”, jest „humanitarna i socjalna”<sup>16</sup>.

Do kompetencji Wysokiego Komisarza należą dwie grupy uchodźców:

1. osoby, które uzyskały ten status na podstawie wcześniejszych umów oraz te, które na skutek wypadków zaistniałych przed 1 stycznia 1951 r. mają podstawy, żeby ubiegać się o status uchodźcy;
2. osoby znajdujące się poza państwem swojego obywatelstwa lub niemające obywatelstwa poza państwem stałego miejsca zamieszkania i na skutek uzasadnionych obaw prześladowania z powodu rasy, religii, narodowości lub poglądów politycznych nie są w stanie lub nie chcą korzystać z opieki rządu państwa, którego są obywatelami, lub nie mają obywatelstwa i nie chcą powrócić do państwa poprzedniego stałego miejsca zamieszkania<sup>17</sup>.

Z art. 8 Statutu wynika, iż Wysoki Komisarz będzie otaczał opieką uchodźców należących do jego kompetencji przez:

- a) popieranie zawierania i ratyfikacji międzynarodowych konwencji z zakresu ochrony uchodźców, nadzorowanie ich stosowania i proponowanie do nich poprawek;
- b) popieranie za pomocą specjalnych umów z rządami, wprowadzanie w życie wszelkich środków zmierzających do polepszenia sytuacji uchodźców i zmniejszenie liczby potrzebujących pomocy;
- c) pomoc staraniom rządowym i prywatnym w popieraniu repatriacji lub asymilacji w nowych społecznościach międzynarodowych;
- d) popieranie przyjęcia uchodźców, nie wyłączając tych cierpiących największą nędzę, na terytoria państw;

---

an (Iran) 1965–1977, Paul Hartling (Danja) 1978–1985, Jean-Pierre Hocke (Szwajcaria) 1986–1989, Orvald Stoltenberg (Norwegia) styczeń–listopad 1990, Sadako Ogata (Japonia) 1990–2000, Runderbbers (Holandia) 2001–2005, Antonio Guterres – (Portugalia) od 2005 mandat wygasa w 2009 r.

<sup>14</sup> R. Kuźniar, *Prawa człowieka*, Warszawa 2002, s. 87.

<sup>15</sup> M. Zdanowicz, op.cit., s. 45.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 86.

<sup>17</sup> A. Florczak, op.cit., s. 46; *Uchodźcy świata. Wyzwanie humanitarne*, Warszawa 1998, s. 53.

- e) podjęcie starań mających na celu uzyskanie pozwoleń dla uchodźców na transfer ich majątku, szczególnie tego, który jest niezbędny dla ich ponownego osiedlenia się;
- f) otrzymywanie od rządów informacji dotyczących liczby i warunków, w jakich żyją uchodźcy na ich terytorium oraz istniejących w tym zakresie regulacji prawnych;
- g) utrzymywanie ścisłego kontaktu z rządami i zainteresowanymi organizacjami;
- h) utworzenie takiego kontaktu z organizacjami działającymi na rzecz uchodźców, jaki Wysoki Komisarz uzna za najbardziej odpowiedni;
- i) ułatwianie koordynacji wysiłków podjętych przez prywatne organizacje zajmujące się opieką uchodźców.

Inne działanie UNHCR dotyczy m.in. przestrzegania przez rządy międzynarodowych norm dotyczących traktowania uchodźców, funkcjonowanie sprawiedliwych procedur przyznania azylu lub statusu uchodźcy, respektowanie zasad zakazu przymusowego odsyłania do kraju, w którym ich życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo, przyznawanie uchodźcom, zgodnego z normami międzynarodowymi, statusu prawnego oraz, w miarę możliwości, tych samych praw ekonomicznych i społecznych, które posiadają obywatele kraju, w którym otrzymali azyl, zapewnienie uchodźcom, stosownie do potrzeb, pomocy humanitarnej, zakwaterowania, wyżywienia, opieki medycznej, fizycznego bezpieczeństwa oraz ochrony przed przemocą<sup>18</sup>.

Raport UNHCR „2005 Global Refugee Trends” informuje, że pod koniec 2005 r. na świecie było 8,4 mln uchodźców. Zawarto w nim dane statystyczne dotyczące liczby uchodźców, osób ubiegających się o status uchodźcy, osób wewnątrznie przesiedlonych, bezpieczeństwa oraz innych osób objętych ochroną UNHCR.

Krajem z największą liczbą uchodźców na świecie pozostaje Pakistan i Iran, w których schronienie uzyskało aż 21% wszystkich uchodźców świata. Z kolei Afganistan jest krajem, z którego pochodzi najwięcej uchodźców (1,9 mln, co stanowi 23% populacji uchodźców na świecie).

Uchodźcy, którzy uciekają z powodu wojny poruszają się w większych grupach i często uzyskują status uchodźcy jako grupa – są określane jako uchodźcy *prima-facie*. W 2005 r. stanowili oni 136 tys. osób. Większość z nich pochodziła z Togo, Sudanu oraz Demokratycznej Republiki Kongo.

Szacuje się, że 3,2 mln (38%) uchodźców uzyskało ochronę na podstawie Konwencji Genewskiej lub Protokołu Nowojorskiego z 1967 r. Dodatkowo 16% zostało uznanych na podstawie Konwencji Organizacji Jedności Afrykańskiej Regulującej Określone Aspekty Problemów Uchodźców w Afryce z 1969 r. 13% uzyskało status uchodźcy nadany przez UNHCR. Pozostałej liczbie osób została przeznaczona uzupełniająca forma ochrony (status humanitarny, ochrona subsydiarna). Większość uchodźców na świecie status został przyznany jako grupie lub na podstawie zasady *prima facie* bo aż 64%, podczas gdy 24% uzyskało status wykazując indywidualne prześladowanie.

<sup>18</sup> A. Florczak, op.cit., s. 47; Uchodźcy, UNHCR, czerwiec 1996, nr 1, s. 11; R. Kuźniar, op.cit., s. 86; *Uchodźcy świata...*, s. 62 i n.



Szacuje się, że w 2005 r. aż 1,1 mln uchodźców skorzystało z dobrowolnej repatriacji. Najwięcej uchodźców wróciło do Afganistanu (752 100 osób), Liberii (70 300 osób), Burundi (68 300 osób) oraz Iraku (56 200 osób). W 2005 r. UNHCR określiło liczbę wewnątrznie przesiedlonych na 6,6 mln osób. W porównaniu z 2004 r. nastąpił wzrost o 22%. W Raporcie UNHCR 2005 r. stwierdzono, że liczba uchodźców na świecie jest najniższa od 1980 r.<sup>19</sup>

Uchodźcy, w ścisłym tego słowa znaczeniu, stanowią zatem ponad połowę osób objętych opieką i ochroną UNHCR, pozostali to uchodźcy wewnętrzni, osoby dotknięte działaniami wojennymi, bezpaństwowcy i repatrianci.

Siedziba UNHCR jest w Genewie; działalność prowadzona jest w formie „operacji in the field, stąd też jego przedstawicielstwa i miejsca są rozsiane po całym świecie – wszędzie tam, gdzie występuje problem uchodźców”<sup>20</sup>.

Krajowe lub regionalne przedstawicielstwa UNHCR tworzone są w oparciu o art. 16 Statutu po przeprowadzeniu konsultacji z zainteresowanymi rządami. Art. 8 pkt 6 upoważnia Wysokiego Komisarza do zawierania specjalnych umów z rządami celem wprowadzenia w życie wszelkich środków zmierzających do poprawy sytuacji uchodźców i zmniejszenia liczby potrzebujących pomocy<sup>21</sup>.

Przedstawicielstwa (oddziały) powstają na podstawie umów zawieranych z rządami państw, które określają m.in. funkcje oddziału, status pracowników i siedziby, ułatwienia w celu wykonywania funkcji. Ponadto, przedstawicielstwa oraz ich personel korzystają z szerszego lub węższego zakresu przywilejów i immunitetów przysługujących przedstawicielom dyplomatycznym. UNHCR współpracuje z organizacjami rządowymi i pozarządowymi. Instytucjonalizacja współpracy UNHCR i Rady Europy rozpoczęła się w latach 50. XX w.; przedstawiciele Wysokiego Komisarza uczestniczą w pracach Zgromadzenia Parlamentarnego oraz w wielu komitetach, m.in. w Komitecie ad hoc Ekspertów do Spraw Prawnych Aspektów Azylu Terytorialnego i Bezpaństwowców (CAHAR), w Europejskim Komitecie do Spraw Migracji (CDMG).

Współpraca UNHCR ze Wspólnotami Europejskimi nawiązana została w latach 70. XX w. Porozumienie o współpracy zawarto pomiędzy UNHCR a funkcjonującym w ramach Komisji Europejskiej Biurem UE do Spraw Humanitarnych (European Community Humanitarian Office – ECHO), przedstawiciele Komisji na prawach obserwatora siadają w Komitecie Wykonawczym UNHCR. W zakresie harmonizacji polityk imigracyjnych i azylowych państw Unii Europejskiej istotna jest współpraca Wysokiego Komisarza z funkcjonującą w ramach III filaru Radą Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz udział w pracach nad umowami np. Porozumieniem Wykonawczym o Umowie z Schengen i Konwencją Dablińską<sup>22</sup>.

Ponadto UNHCR współpracuje z Organizacją Bezpieczeństwa w Europie OBWE, Organizacją Paktu Północnoatlantyckiego NATO, Unią Zachodnioeuropejską UWE,

<sup>19</sup> <http://www.unhcr.pl/>.

<sup>20</sup> R. Kuźniar, op.cit., s. 87.

<sup>21</sup> M. Zdanowicz, op.cit., s. 61.

<sup>22</sup> A. Florczak, op.cit., s. 49.

Organizacją Współpracy i Rozwoju Gospodarczego, Grupą Budapeszteńską oraz Inicjatywą Środkowoeuropejską. Do organizacji pozarządowych, z którymi współpracuje UNHCR należą: Europejska Rada do Spraw Uchodźców i Osób Wysiedlonych (European Council on Refugees and Exiles ECRE), Amnesty International, Churches Commission for Migrants in Europe CCME, Caritas Europa, Integrational Council of Voluntary Agencies, Międzynarodowy Ruch Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca (International Red Cross and Red Crescent Movement)<sup>23</sup>.

Przedstawicielstwo Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. uchodźców działa w Warszawie od 1992 r. (początkowo jako Biuro Łącznikowe). Przedstawicielem UNHCR w Polsce od 1 maja 2006 r. jest Hiromitsu Mori<sup>24</sup>. Funkcjonariusze biura uczestniczą, na wniosek zainteresowanych, w czynnościach organów prowadzących postępowanie o status uchodźcy, a także organom administracji w szczególnie złożonych sprawach uchodźczych. UNHCR angażuje się w integrację uchodźców poprzez kampanie informacyjne i edukacyjne.

Biuro UNHCR w Polsce prowadzi szkolenia dla instytucji zajmujących się osobami ubiegającymi się o status uchodźcy, takimi jak Straż Graniczna, pomoc społeczna, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia prawnicze. Istotną część budżetu UNHCR w Polsce wydawana jest na działalność organizacji pozarządowych, które zapewniają pomoc osobom starającym się o status i uchodźcom, co stanowi uzupełnienie działań organizacji rządowych. Te organizacje to: Helsińska Fundacja Praw Człowieka (udziela porad prawnych uchodźcom i osobom starającym się o status uchodźcy), Polska Akcja Humanitarna (zajmuje się doradztwem socjalnym i podejmuje działania integracyjne), Caritas, PCK, Poradnia Prawna na UJ i Poradnia Prawna na UW<sup>25</sup>.

Przedstawicielstwo UNHCR w Warszawie współpracuje również z mediami, nauczycielami wykorzystując metody edukacyjne i w ten sposób zapoznając społeczeństwo z sytuacją uchodźców na świecie, prawami człowieka, a także pokazuje jak to jest być uchodźcą.

W 2005 r. o status uchodźcy w Polsce ubiegało się 6860 osób. Wnioskodawcy pochodzili z różnych państw, z czego ponad 90% a nich przybyło do Polski z Czeczenii (6244 osoby), z Ukrainy (84 osoby), Białorusi (82 osoby), Pakistanu (69 osób), Gruzji (47 osób) i Indii (36 osób). W ciągu roku 335 osób dostało w Polsce status uchodźcy, z czego 308 osób to obywatele Rosji narodowości czeczeńskiej<sup>26</sup>, 3 osoby z Afganistanu, 9 z Białorusi, 3 z Iranu, 5 z Somali i 7 osób z innych państw<sup>27</sup>.

Podstawą działalności UNHCR są normy ustanowione w Konwencji Genewskiej ONZ.

Konwencja dotycząca statusu uchodźców została uchwalona na konferencji w Genewie 28 lipca 1951 r., w której uczestniczyli przedstawiciele 26 państw, obserwatorzy

<sup>23</sup> Ibidem, s. 50.

<sup>24</sup> *Pożegnanie–Powitanie*, „Z obcej ziemi” maj 2006, nr 24, s. 2.

<sup>25</sup> [http://www.unhcr.pl/podstawowe/organizacja\\_zadania.php](http://www.unhcr.pl/podstawowe/organizacja_zadania.php).

<sup>26</sup> <http://www.unhcr.pl/aktualności.php?section=statystyki>.

<sup>27</sup> *Uchodźcy w Polsce w 2005*, „Z obcej ziemi”..., s. 30.



z Kuby i Iranu, a także przedstawiciele Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, Międzynarodowej Organizacji Pracy, Międzynarodowej Organizacji do Spraw Uchodźców, Rady Europy i organizacji pozarządowych<sup>28</sup>. Pierwotnie dotyczyła ona problemu uchodźców i osób prześladowanych, które znalazły się w takim położeniu na skutek działań II wojny światowej.

Na mocy Protokołu przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 31 stycznia 1967 r. w Nowym Jorku zniesiono czasowe i geograficzne ograniczenia Konwencji. Protokół Nowojorski jest niezależnym dokumentem międzynarodowym; wszedł w życie 4 października 1967 r.<sup>29</sup>

Zgodnie z art. 1 ust. A pkt 1 konwencji genewskiej uchodźca jest osobą, która uzyskała taki status na mocy wcześniejszych porozumień międzynarodowych: Porozumieniem z dnia 12 maja 1926 r. i dnia 30 czerwca 1928 r. lub konwencji z dnia 28 października 1933 r. i dnia 10 lutego 1938 r., Protokołu z dnia 14 września 1939 r. lub Konstytucji Międzynarodowej Organizacji do Spraw Uchodźców (tzw. uchodźcy statutowi). Ponadto, stosownie do art. 1 ust. A pkt 2 za uchodźcę uważa się osobę, która w rezultacie zdarzeń, jakie nastąpiły przed dniem 1 stycznia 1951 r., oraz na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajduje się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodów tych obaw powrócić do tego państwa<sup>30</sup>.

Artykuł 1 ust. 2 Protokołu Nowojorskiego zmodyfikował definicję uchodźcy w ten sposób, że wyłączył wyrażenie „na skutek zdarzeń, które nastąpiły przed dniem 1 stycznia 1951 r.” i „na skutek podobnych zdarzeń” z art. 1 ust. A. pkt 2 konwencji genewskiej, rozszerzając tym samym zakres jej stosowania (art. 1 E ust. B). Modyfikacja ta uczyniła konwencję źródłem ponadczasowym, mającym zastosowanie do przeszłych, aktualnych i przyszłych wypadków uchodźstwa<sup>31</sup>.

Definicja zawiera trzy elementy:

1. pobytu poza terytorium kraju ojczystego, co jest spowodowane,
2. uzasadnioną obawę prześladowania ze względu na rasę, religię, narodowość, przynależność do określonej grupy społecznej i poglądy polityczne, a także
3. brakiem ochrony ze strony kraju ojczystego<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Konwencja została ratyfikowana przez Polskę 2 września 1991 r.; weszła w życie w stosunku do Polski 26 grudnia 1991 r.; opublikowana w Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515.

<sup>29</sup> Polska przystąpiła do Protokołu 27 września 1991 r.; Protokół wszedł w życie w stosunku do Polski w dniu przystąpienia; została opublikowany w Dz.U. 1991, nr 119, poz. 517.

<sup>30</sup> W. Czerwiński, *Cudzoziemiec w Polsce. Podstawowe przepisy prawne*, Toruń 1994, s. 205.

<sup>31</sup> J. Białocerkiewicz, op.cit., s. 160–161.

<sup>32</sup> B. Wierzbicki, op.cit., s. 25–26.



Są to tzw. klauzule włączenia. Spełnienie wymienionych kryteriów musi nastąpić przed formalnym przyznaniem statusu uchodźcy<sup>33</sup>. Osoba fizyczna może zostać uznana za uchodźcę jedynie, gdy przebywa poza granicami kraju, którego obywatelstwo posiada, bezpaństwowiec – poza granicami kraju, w którym mieszkał poprzednio na stałe, a osoby posiadające obywatelstwo dwu lub więcej państw – poza granicami każdego z nich. Osoba ubiegająca się o status uchodźcy musi wykazać się zerwaniem więzi z własnym państwem, co ma wyrazić się nie tylko w tym, że nie jest ona w stanie lub nie chce powrócić do tego kraju, ale także i w tym, że nie jest w stanie lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju w związku z obawą prześladowania. Przez pojęcie „braku ochrony ze strony państwa” należy rozumieć okoliczności niezależne od osoby ubiegającej się o status uchodźcy, takie jak: wojna domowa, zamieszki, stan wojny, odmowa wydania paszportu lub zaświadczenia o posiadaniu obywatelstwa.

„Uzasadniona obawa przed prześladowaniem” oznacza konieczność powiązania przez władze państwa przyjmującego, subiektywnych odczuć osoby ubiegającej się o status uchodźcy, z sytuacją istniejącą w kraju pochodzenia (tzw. czynniki subiektywne i obiektywne). Natomiast przez „prześladowanie” należy rozumieć akt lub akty, podejmowane przez władze państwowe albo inne ciała lub osoby prywatne, zagrażające lub naruszające podstawowe prawa człowieka<sup>34</sup>. Zgodnie z art. 33 ust. 1 konwencji genewskiej prześladowanie ma miejsce, gdy „życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na (...) rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne”<sup>35</sup>. Jak wynika z praktyki UNHCR, prześladowaniem mogą być inne poważne naruszenia praw człowieka, a w szczególności naruszenia: prawa do życia, zakazu tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania bądź karania, zakazu niewolnictwa, zasady *lex retro non agit*, prawa do uznania osobowości prawnej, wolności myśli, sumienia i wyznania. Prawa te pokrywają się z prawami niederogowalnymi zawartymi w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych. Naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego, prawa do prywatności, prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego, wolności słowa mogą być uznane za prześladowanie, ponadto, może nim być stosowanie środków o charakterze ekonomicznym (pozbawienie wszelkich możliwości zarobkowania, niegodziwe wynagrodzenie za pracę, systematyczna wymiana zatrudnienia).

Art. 1. pkt C konwencji genewskiej określa przypadki utraty statusu uchodźcy (tzw. klauzula ustania). Konwencja przestaje obowiązywać w stosunku do każdej osoby uznanej za uchodźcę jeżeli:

1. dobrowolnie zwróciła się ona ponownie o ochronę państwa, którego jest obywatelem;

<sup>33</sup> A. Florczak, op.cit., s. 17.

<sup>34</sup> B. Wierzbicki, op.cit., s. 30–41; J. Ślęzak, *O prawie przemieszczania się uchodźców*, „Cywilizacja i Polityka” 2004, nr 1, s. 117–118.

<sup>35</sup> W. Czerwiński, op.cit., s. 224; A. Florczak zwraca uwagę, że konwencja genewska wśród przyczyn „uzasadnionej obawy prześladowania” nie ujmuje prześladowania z powodu płci, Por. A. Florczak, op.cit., s. 27.





2. utraciłszy swoje obywatelstwo ponownie dobrowolnie je przyjął;
3. przyjął nowe obywatelstwo i korzysta z ochrony państwa, którego obywatelstwo przyjął;
4. ponownie dobrowolnie osiedlił się w państwie, które opuścił lub, poza którego granicami przebywał z powodu obawy przed prześladowaniem;
5. nie może dłużej odmawiać korzystania z ochrony państwa swego obywatelstwa, albowiem ustały warunki, w związku z którymi została uznana za uchodźcę;
6. jest osobą, która nie mając żadnego obywatelstwa może powrócić do państwa, w którym miała poprzednio stałe miejsce zamieszkania, ponieważ przestały istnieć okoliczności, w związku z którymi została uznana za uchodźcę<sup>36</sup>.

Konwencja zastrzega, że postanowień art. 1 ust. C pkt 5 i 6 nie stosuje się do uchodźcy, który może powołać się na przekonujące powody związane z poprzednimi prześladowaniami, uzasadniające jego odmowę powrotu do państwa, w którym miał poprzednio swoje miejsce zamieszkania.

W art. 1 pkt D, E i F umieszczono tzw. klauzul wyłączone. Zgodnie z tymi przepisami konwencja genewska nie ma zastosowania do:

1. osób korzystających z ochrony lub pomocy organów lub agencji Narodów Zjednoczonych innych niż Wysoki Komisarz NZ do Spraw Uchodźców – zapis odnosi się w szczególności do uchodźców objętych opieką Agencji Narodów Zjednoczonych do Spraw Odbudowy Korei (United Nations Korean Reconstruction Agency – UNKRA) oraz Agencji Narodów Zjednoczonych do Spraw Pomocy i Zatrudnienia Uchodźców Palestyńskich na Bliskim Wschodzie (United Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East – UNWRA)<sup>37</sup>;
2. osoby uznanej przez właściwe władze państwa, w którym się osiedliła za mającą prawa i obowiązki związane z posiadaniem obywatelstwa tego państwa – zapis dotyczy osób, których status jest zbliżony do statusu obywatela i winny one być chronione przed wydalaniem lub deportacją; konieczne jest by w danym kraju zamieszkiwały na stałe<sup>38</sup>;
3. „osoby, w stosunku do których istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że:
  - a) dokonała zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej lub zbrodni przeciwko ludzkości w rozumieniu aktów międzynarodowych opracowanych dla ustanowienia przepisów odnoszących się do tych zbrodni;
  - b) dokonała poważnej zbrodni o charakterze niepolitycznym poza państwem, które ją przyjął, przez uznaniem jej za uchodźcę;
  - c) jest winna czynów sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> L. Wiśniewski, *Wolność przemieszczania się i wyboru kraju zamieszkania*, Warszawa 1987, s. 4–55; A. Florczak, op.cit., s. 18–21; W. Czerwiński, op.cit., s. 206–207.

<sup>37</sup> A. Florczak, op.cit., s. 22.

<sup>38</sup> A. Florczak, op.cit., s. 22.

<sup>39</sup> L. Wiśniewski, op.cit., s. 55–56.



Zbrodnię przeciwko pokojowi, zgodnie z art. VI Karty Międzynarodowego Trybunału Wojskowego w Norymberdze z 8 sierpnia 1945 r.<sup>40</sup> stanowi „planowanie, przygotowanie, rozpoczęcie lub prowadzenie wojny napastniczej lub wojny będącej pogwałceniem traktatów, porozumień lub gwarancji międzynarodowych albo współudział w planie lub znowie w celu dokonania jednego z wyżej wymienionych czynów”<sup>41</sup>.

W Karcie Międzynarodowego Trybunału Wojskowego (KMTW) za zbrodnie wojenne uznano pogwałcenie praw i zwyczajów wojennych, m.in. zabójstwa, złe obchodzenie się z ludnością cywilną, deportacje na roboty przymusowe, zabójstwa lub złe traktowanie jeńców wojennych, rabunek własności publicznej lub prywatnej, bezmyślne burzenie osiedli, miast i wsi<sup>42</sup>. Ponadto zbrodnie wojenne w szczególności stanowią: torturowanie lub nieludzkie poniżające traktowanie; doświadczenia biologiczne; ciężkie uszkodzenia ciała; niszczenie lub przywłaszczanie mienia; pozbawianie prawa do bezstronnego sądu z zachowaniem gwarancji procesowych; zmuszanie do służby w siłach zbrojnych państwa nieprzyjacielskiego; bezprawna deportacja lub przesiedlenia; bezprawne pozbawianie wolności; branie zakładników; czynienie ludności cywilnej celem ataku; podejmowanie ataku bez rozróżnienia, dotyczącego ludność cywilną lub dobra o charakterze cywilnym ze świadomością, że wywoła to straty w życiu ludzkim oraz szkody w dobrach cywilnych, nadmierne w stosunku do konkretnej i bezpośredniej korzyści wojskowej; czynienie celem ataku miejsc niebronionych lub stref zdemilitaryzowanych; wiarołomne nadużywanie międzynarodowych znaków ochronnych; osiedlanie swojej ludności na obszarach okupowanych, nieusprawiedliwione opóźnianie repatriacji jeńców lub osób cywilnych; praktyka apartheidu; ataki przeciwko pomnikom historycznym, dziełom sztuki lub miejscom kultu religijnego, wyraźnie rozpoznawalnym, którym przyznana została szczególna ochrona międzynarodowa<sup>43</sup>.

Zbrodnie przeciwko ludzkości definiowane są w Karcie Międzynarodowego Trybunału Wojskowego jako „morderstwa, wytępienie, obracanie ludzi w niewolników, deportacje i inne czyny nieludzkie, których dopuszczono się przeciwko jakiegokolwiek ludności cywilnej, przed wojną i podczas niej albo prześladowania ze względów politycznych, rasowych lub religijnych przy popełnianiu jakiegokolwiek zbrodni wchodzącej w zakres kompetencji Trybunału lub w związku z nią, niezależnie od tego, czy było to zgodne, czy też stało w sprzeczności z prawem kraju, w którym zbrodni dokonano<sup>44</sup>. Katalog przestępstw wymienionych w KMTW nie ma charakteru zamkniętego, na co wskazuje zwrot „inne czyny nieludzkie”<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> M. Flemming, *Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych. Prawo przeciwwojenne. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1991; J. Symonides, *Międzynarodowa ochrona...*, s. 96, 112.

<sup>41</sup> Dz.U. 1947, nr 63, poz. 367.

<sup>42</sup> A. Florczak, *op.cit.*, s. 23.

<sup>43</sup> T. Leško, *Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych*, Warszawa 1984, s. 185–187.

<sup>44</sup> A. Florczak, *op.cit.*, s. 24.

<sup>45</sup> B. Wierzbicki, *op.cit.*, s. 39–40.

Konwencja z 26 listopada 1968 r. o niestosowaniu przedawnienia wobec zbrodni wojennych i zbrodni przeciw ludzkości<sup>46</sup> definiuje pojęcie zbrodni przeciwko ludzkości, poza wymienionymi w KMTW, w konwencji zaliczono wysiedlenia wskutek zbrojnego ataku lub okupacji, nieludzkie czyny wynikające z polityki apartheidu oraz zbrodni ludobójstwa ujęte w konwencji z 9 grudnia 1948 r. w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa<sup>47</sup>, m.in. czyny popełnione w zamiarze zniszczenia w całości lub części grup narodowych etnicznych, rasowych lub religijnych<sup>48</sup>.

Postanowienia konwencji genewskiej nie mają zastosowania do osoby ubiegającej się o status uchodźcy, wobec której istnieją poważne podstawy by sądzić, że dokonała poważnej zbrodni o charakterze niepolitycznym poza krajem przyjęcia. Oznacza to popełnienie przez tą osobę pospolitego przestępstwa będącego zbrodnią. Musi być ona „poważna”; oznacza to, że charakteryzuje się szczególnym społecznym niebezpieczeństwem, należy do grupy przestępstw niebezpiecznych dla całej społeczności międzynarodowej, ściganych na podstawie wielostronnych umów międzynarodowych, takich jak np. handel narkotykami, przestępstwa przeciw bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, przeciw osobom szczególnie chronionym przez prawo międzynarodowe<sup>49</sup>.

Odnosnie klauzuli wyłączającej określonej w art. 1 ust. F pkt c należy uznać, że czyny „sprzeczne z celami i zasadami ONZ” to takie, które pozostają w sprzeczności (naruszają) art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych oraz Deklaracji Zgromadzenia Ogólnego NZ o azylu terytorialnym z 14 grudnia 1967 r. Klauzula ta pokrywa się z art. 1 ust. F pkt a. Ponadto przyjmuje się, że klauzulą będą objęte czyny kryminalne „a osoba popełniająca czyn sprzeczny z celami i zasadami ONZ musi znajdować się w organach władzy państwa członkowskiego i współdziałać przy naruszeniu tych zasad”. Powołanie na klauzulę wyłączającą następuje w toku rozpatrywania wniosku osoby ubiegającej się o nadanie statusu uchodźcy. Jeżeli fakty stanowiące podstawę wyłączenia zostaną ujawnione po decyzji o nadaniu statusu uchodźcy to może ona zostać na tej podstawie uchylona<sup>50</sup>.

Odmianą kategorią tworzą uchodźcy de facto (de facto refugee). Pojęcie to powstało w latach 60. XX w. Odnosiło się do osób, które z powodów zamieszek lub konfliktów nie mogły powrócić do ojczyzny. Osoby te nie były zaliczane do uchodźców konwencyjnych, ponieważ nie zawsze istniała obawa przed prześladowaniami. Często nie występowały o nadanie statusu uchodźcy. Względami humanitarne powodowały, że państwa pobytu przyznawały im czasową ochronę oraz prawa do wjazdu, pobytu, zezwolenie na pracę i stosowały wobec nich zakaz wydalania<sup>51</sup>.

<sup>46</sup> M. Flemming, op.cit.; J. Symonides, *Międzynarodowa ochrona...*, s. 280; konwencja ratyfikowana przez Polskę 29 stycznia 1969 r., Dz.U. 1970, nr 26, poz. 208.

<sup>47</sup> Weszła w życie 12 stycznia 1951 r., Polska jest jej stroną od 14 grudnia 1950 r.

<sup>48</sup> J. Symonides, *Międzynarodowa ochrona...*, s. 113.

<sup>49</sup> B. Wierzbicki, op.cit., s. 41.

<sup>50</sup> A. Florczak, op.cit., s. 26–27.

<sup>51</sup> Ibidem, s. 34; A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, Warszawa 2007, s. 34.



W myśl uchwalonej 14 grudnia 1950 r. Rezolucji nr 428 (V) Zgromadzenia Ogólnego NZ, Statutu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, Wysoki Komisarz powołany został m.in. do udzielania ochrony uchodźcom, podlegającym kompetencji jego Biura, a jego opiekę uniezależniono od ograniczeń czasowych i geograficznych. W myśl dokumentu ochronie podlega każda osoba spełniająca kryteria uznane za uchodźcę bez względu na to „czy kraj, na terytorium którego się znajduje, jest stroną konwencji genewskiej i/lub Protokołu Nowojorskiego i czy została uznana za uchodźcę, w rozumieniu któregoś z tych dokumentów”<sup>52</sup>. Decyzja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych upoważniała Wysokiego Komisarza do przyznawania statusu uchodźcy na podstawie posiadanego mandatu<sup>53</sup>. Uchodźców, których status wynika z uprawnień Wysokiego Komisarza określa się mianem „uchodźców mandatowych” (mandate refugees)<sup>54</sup>. Opieka Wysokiego Komisarza rozciąga się na uchodźców z terenów objętych konfliktami zbrojnymi, wojną domową, z krajów o niedemokratycznym systemie politycznym. Nadany przez Wysokiego Komisarza status uchodźcy chroni przed wydaleniem z państwa pobytu (nawet wtedy, gdy państwo wcześniej to odmówiło przyznania takiego statusu) oraz zobowiązuje je do traktowania zgodnie z podstawowymi zasadami humanitarnymi. Decyzja Rady Społeczno-Gospodarczej Narodów Zjednoczonych z 1976 r. i Komitetu Wykonawczego Programu Wysokiego Komisarza z 1981 r. za celowe uznały roztoczenie opieki Wysokiego Komisarza na osoby opuszczające kraj pobytu z powodu klęsk żywiołowych, powstałych z winy człowieka oraz w sytuacjach uchodźstwa z innych przyczyn<sup>55</sup>.

W sytuacjach masowego uchodźstwa, kiedy niemożliwe, zgodnie z konwencją genewską, jest indywidualne rozpatrzenie wniosków o nadanie statusu uchodźcy, działalność Wysokiego Komisarza sprowadzała się do udzielania pomocy materialnej (przekazywania rządów funduszy na pomoc dla uchodźców, koordynowanie pomocy dla osób, które nie zostały uznane za uchodźców). Działalność ta jest określona funkcją dobrych usług. Aktualnie z takiej pomocy korzystają „osoby pozostające w zainteresowaniu Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców”, do których zalicza się: osoby zdefiniowane w Statucie, osoby, na rzecz których świadczone są dobre usługi oraz osoby przesiedlone (displaced persons). Pojęcie to (po raz pierwszy użyte w Statucie Międzynarodowej Organizacji ds. Uchodźców) obejmowało osoby, które w okresie II wojny światowej w wyniku działań podjętych przez reżimy nazistowskie, faszystowskie lub kolaborujące z nimi zostały deportowane lub zmuszone do opuszczenia kraju pochodzenia, lub w którym zamieszkiwały na stałe, w celu wykonywania pracy przymusowej oraz osoby deportowane z przyczyn rasowych lub politycznych<sup>56</sup>. W praktyce ONZ termin displaced

<sup>52</sup> A. Florczak, op.cit., s. 30.

<sup>53</sup> L. Wiśniewski, op.cit., s. 26.

<sup>54</sup> [www.wspolona-polska.org.pl](http://www.wspolona-polska.org.pl); od uchodźców mandatowych odróżnia się uchodźców konwencyjnych (conventional refugees) – których status wynika z konwencji genewskiej.

<sup>55</sup> [www.wspolona-polska.org.pl](http://www.wspolona-polska.org.pl).

<sup>56</sup> A. Florczak, op.cit., s. 30–31; R. Majewski, *Ochrona praw mniejszości w Europie*, [w:] *Wybrane problemy integracji europejskiej*, red. B. Garbacik, Gdańsk 2005, s. 117.



persons został zastosowany w latach 70. XX w. i odnosił się do osób, które były zmuszone opuścić kraj pochodzenia z powodu wojny domowej lub klęski żywiołowej, a także do tzw. uchodźców wewnętrznych (osób zmuszonych do opuszczenia swoich miejsc zamieszkania, pozostających w granicach kraju pochodzenia). Nadmienić należy, iż w literaturze termin ten nie jest jednoznacznie zdefiniowany, nie ma również zgody co do jego zakresu, tj. czy obejmuje tylko ofiary klęsk spowodowanych przez człowieka czy także ofiary klęsk żywiołowych<sup>57</sup>.

Zgodnie z art. 37 konwencja zastępuje w stosunkach między jej stronami zawarte wcześniej porozumienia dotyczące uchodźców: z 5 lipca 1992 r., z 31 maja 1924 r., z 12 maja 1926 r., z 30 czerwca 1928 r., z 30 lipca 1935 r., Konwencję z 28 października 1933 r. i z 10 lutego 1938 r., Protokół z 14 września 1939 r. oraz Umowę z 15 października 1946 r. Od zapisu tego istnieją dwa wyjątki:

- obowiązują nadal przepisy wcześniejszych porozumień odnoszące się do wystawiania dokumentów podróży i dokumenty te zgodnie z art. 28 ust. 2 „(...) są uznane i traktowane przez umawiające się Państwa tak, jakby były wydane zgodnie z niniejszym artykułem”;
- porozumienia wymienione w art. 37 konwencji genewskiej obowiązują wobec państw ich sygnatariuszy niebędących sygnatariuszami konwencji genewskiej<sup>58</sup>.

Konwencja genewska w art. 12 ust. 1 regulacji statusu prawnego uchodźcy pozostawia prawo wewnętrznemu państwa jego zamieszkiwania lub pobytu, zgodnie z konwencją państwa-strony przyznają uchodźcy:

- prawa, które wcześniej nabył związane z jego statusem osobowym a szczególnie z małżeństwem, które będą przestrzegane pod warunkiem dopełnienia w miarę potrzeb przez niego wymaganych formalności, z zastrzeżeniem, że prawa te byłyby uznane przez system prawny tego państwa, gdyby zainteresowany nie uzyskał statusu uchodźcy (art. 12 ust. 2);
- najbardziej korzystne traktowanie w każdym przypadku, nie mniej korzystne niż przyznawane w tych samych okolicznościach innym cudzoziemcom, odnośnie nabycia mienia ruchomego i nieruchomości oraz związanych z tym praw, także najmu i innych umów (art. 13);
- prawo do takiej samej ochrony jaka przysługuje obywatelom państwa zamieszkania w zakresie własności przemysłowej (takiej jak wynalazki, projekty lub modelowanie, znaki lub nazwy handlowe), praw dotyczących też literatury oraz dzieł artystycznych i naukowych, ponadto, na terytorium któregośkolwiek z państw-stron do takiej samej ochrony, jaka jest przyznawana na tym terytorium obywatelom państwa, w którym uchodźca ma swoje miejsce zamieszkania (art. 14);
- prawo do tworzenia stowarzyszeń niepolitycznych i niemających charakteru zarobkowego, a także związków zawodowych, jednocześnie państwa-strony zob-

<sup>57</sup> B. Wierzbicki, *Sytuacja prawna uchodźcy w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Instytut 1993, s. 47–51; A. Florczak, op.cit., s. 31.

<sup>58</sup> [www.wspolona-polska.org.pl](http://www.wspolona-polska.org.pl).

- wiązują się do jak najbardziej korzystnego ich traktowania przyznanego w tych samych okolicznościach obywatelom innych państw (art. 15);
- prawo swobodnego dostępu do sądów oraz zapewnienia takiego samego traktowania uchodźców, m.in. w zakresie pomocy prawnej jak obywateli państwa zamieszkania (art. 16);
  - najkorzystniejsze traktowanie przyznawane w takich samych okolicznościach obywatelom obcego państwa odnośnie prawa wykonywania pracy najemnej (art. 17 ust. 1);
  - ochrony w razie wprowadzenia przez państwo restrykcji dotyczących zatrudniania cudzoziemców, restrykcje te nie mogą być stosowane wobec uchodźcy, który był w chwili wejścia w życie konwencji genewskiej, jest z nich zwolniony lub:
    - a) zakończył trzyletni okres zamieszkiwania w państwie,
    - b) ma za małżonka osobę posiadającą obywatelstwo państwa zamieszkania (nie może jednak skorzystać z dobrodziejstwa tego zapisu, jeżeli porzucił swojego małżonka),
    - c) ma jedno lub kilkoro dzieci, które posiadają obywatelstwo państwa zamieszkania (art. 17 ust. 2 );
  - możliwie najbardziej korzystne traktowanie, w każdym razie nie mniej korzystne niż przyznane obywatelom zagranicznym w tych samych okolicznościach, odnośnie prawa do podejmowania pracy na własny rachunek w rolnictwie, przemyśle, rzemiośle i handlu, a także tworzenie przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych (art. 18);
  - możliwie najbardziej korzystne traktowanie, w każdym razie nie mniej korzystne niż to, które zostało przyznane w tych samych okolicznościach cudzoziemcom odnośnie prawa do wykonywania wolnego zawodu przez cudzoziemców posiadających dyplomy uznane przez właściwe władze tego państwa (art. 19);
  - traktowanie w taki sposób, jak obywatele w przypadku funkcjonowania systemu regulującego ogólne rozdzielnictwo deficytowych towarów (art. 20);
  - możliwie najbardziej korzystne traktowanie, w każdym razie nie mniej korzystne niż udzielone w tych samych okolicznościach cudzoziemcom odnośnie mieszkań (art. 21);
  - takie samo traktowanie w zakresie nauczania podstawowego, jakie przyznają swoim obywatelom (art. 22 ust. 1);
  - możliwie najbardziej korzystne traktowanie, w każdym razie nie mniej korzystne niż udzielone w tych samych okolicznościach cudzoziemcom w zakresie szkolnictwa innego niż podstawowe, a w szczególności w zakresie dostępu do studiów, uznawania zagranicznych świadectw szkolnych, dyplomów i stopni naukowych, zwolnienie z czesnego i opłat oraz przyznawanie stypendiów (art. 22 ust. 2);
  - takie samo traktowanie w zakresie opieki i pomocy społecznej, z jakiego korzystają ich obywatele (art. 23);
  - takie samo traktowanie, jak własnych obywateli odnośnie: wynagrodzeń za pracę, łącznie z dodatkiem rodzinnym (gdy jest częścią wynagrodzenia za pracę), czasu pracy, pracy w godzinach nadliczbowych, płatnych urlopów, ograniczenia pracy

w domu, najniższego wieku osób zatrudnionych, nauki zawodu i praktyki, pracy kobiet i osób młodocianych, korzystania z uprawnień przyznawanych w umowach zbiorowych, ubezpieczeń społecznych z zastrzeżeniem ograniczeń w postaci: stosunku porozumień dotyczących zachowania praw nabytych oraz będących w trakcie nabywania, ustawodawstwa wewnętrznego lub zarządzeń państwa stałego zamieszkania (art. 24 ust. 1);

- pomoc administracyjną oraz umiarkowane opłaty za te usługi (art. 25 ust. 1 i 4);
- prawo wyboru miejsca stałego zamieszkania i prawo do swobodnego poruszania się w granicach terytorium państwa, z zachowaniem przepisów stosowanych wobec cudzoziemców w ogóle w tych samych okolicznościach (art. 26);
- wydawanie dokumentów tożsamości (jeżeli uchodźca ich nie posiada) oraz dokumentów podróży (art. 27 i 28);
- nienakładanie na uchodźców żadnych należności, opłat czy podatków, niezależnie od ich nazwy, innych lub wyższych niż pobierane od swych obywateli w podobnych sytuacjach (art. 29 ust. 1);
- zezwolenie na przeniesienie mienia, wwiezionego na terytorium państwa, do państwa gdzie uchodźcy zostali przyjęci dla celów przesiedlenia się oraz rozpatrzenie życzliwie próśb o zezwolenie na przeniesienie mienia, gdziekolwiek ono znajdowałoby się (art. 30 ust. 1 i 2).

Zgodnie z przepisami konwencji genewskiej zabrania się wydalania uchodźców, nakładania kar na uchodźców, którzy do danego państwa przybyli nielegalnie (art. 31–33).

Wydalenie uchodźcy może nastąpić jedynie wtedy, gdy jest on sprawcą ciężkich przestępstw lub jego pobyt w danym państwie zagraża bezpieczeństwu tego państwa. Podstawą wydalenia jest decyzja podjęta zgodnie z przewidzianą przez prawo procedurą. Uchodźcy powinno się, chyba że ważne powody bezpieczeństwa państwowego przemawiają przeciwko temu, zezwolić na przedstawienie dowodów na swoje usprawiedliwienie, złożenie odwołania i na posiadanie w tym celu przedstawiciela przed właściwymi władzami lub też przed osobą lub osobami do tego wyznaczonymi przez właściwe władze (art. 32 ust. 2).

W wykładni podkreśla się, iż status uchodźcy ma charakter *sui generis* „gdyż z jednej ony państwo przyznając status uchodźcy przyjmuje część obowiązków, jakie normalnie ążą na państwie obywatelstwa (udzielenie ochrony, wystawienie dokumentu tożsamo- albo dokumentu podróży), z drugiej zaś strony nie domaga się, od uchodźcy spełnienia runków, których uchodźca spełnić nie może ze względu na tę ułomność stosunków ). przedstawienie dokumentu stwierdzającego obywatelstwo, przedstawienie zaświadczenia o zdolności do zawarcia związku małżeńskiego)”<sup>59</sup>.

W prawie międzynarodowym różnicuje się pojęcie uchodźcy od instytucji azylu.

W starożytności azyl polegał na zapewnieniu nieetykalności osobie chroniącej się miejscach świętych, miał więc przede wszystkim charakter sakralny. Azyl religijny i kcejonował w średniowieczu; jego oparcie stanowiły imperatywy moralne i kanony

<sup>59</sup> J. Białocerkiewicz, *op.cit.*, s. 160–161.



religijne. W czasach nowożytnych, wojny religijne były powodem ucieczek innowierców przed prześladowaniami. Tezę, że każda osoba prześladowana może poszukiwać ochrony w innym państwie sformułowali H. Grocjusz<sup>60</sup> i E. de Vattel<sup>61</sup>, wyprowadzając azyl terytorialny z prawa natury<sup>62</sup>. Prawo azylu zostało potwierdzone Deklaracją Zgromadzenia Narodowego we Francji z 29 grudnia 1791 r. oraz art. 12 Konstytucji francuskiej z 24 czerwca 1793 r. Stanowił on, że „Naród francuski udziela azylu cudzoziemcom zmuszonym do opuszczenia swojej ojczyzny za obronę spraw wolności, ale odmawia azylu tyranom”<sup>63</sup>. W XIX w. prawo azylu zostało wprowadzone do ustaw zasadniczych wielu państw<sup>64</sup>.

W nauce prawa międzynarodowego podkreśla się, że prawo do azylu składa się z dwóch warstw normatywnych: ogólnej – polegającej na ustanowieniu instytucji azylu w źródle prawa wewnętrznego oraz szczegółowej – polegającej na indywidualizacji tego prawa poprzez przyznanie go konkretnej osobie. Ustanowienie azylu jest równoznaczne z obowiązkiem jego udzielania. Zatem azyl można rozpatrywać w sensie obiektywnym (tj. norm ustalających prawo do ubiegania się o azyl) oraz subiektywnym (tj. zgody na jego udzielenie w konkretnym przypadku). Udzielenie azylu powoduje skutki nie tylko dla osoby, której go udzielono, ale również dla udzielającego państwa<sup>65</sup>. Obecnie niektóre państwa umieszczają prawo do azylu w ustawach zasadniczych bez przesłanek materialnych, sposobu postępowania (procedur) i właściwości organów, odsyłając w tych kwestiach do ustaw (m.in. Francja, RFN, Węgry, Luksemburg); inne regulują to prawo w ustawach o cudzoziemcach lub odrębnych (m.in. Finlandia, Szwecja, Belgia, Zjednoczone Królestwo); bądź statuują prawo azylu w konstytucji określając jednocześnie rudymentalne przesłanki materialne, szczegółowe zasady ujmując w ustawach, do których odsyłają (m.in. Polska<sup>66</sup>, Rumunia)<sup>67</sup>.

Wyróżnia się dwa rodzaje azylu terytorialny i dyplomatyczny. Azyl terytorialny (polityczny) polega na udzielaniu przez państwo schronienia na swoim terytorium cudzoziemcowi dyskryminowanemu lub prześladowanemu za swe przekonania, działalność polityczną, religijną, naukową lub przynależność do określonej grupy społecznej<sup>68</sup>. Udzielenie przez państwo azylu wyklucza wobec danej osoby możliwość ekstradycji. Natomiast azyl dyplomatyczny oznacza udzielenie przez dane państwo schronienia cu-

<sup>60</sup> H. Grotius, *Trzy księgi o prawie wojny i pokoju*, tłum. R. Bierzanek, t. II, Warszawa 1957, s. 119–122.

<sup>61</sup> E. de Vattel, *Prawo narodów czyli zasady prawa naturalnego zastosowane do postępowania spraw narodów i monarchów*, tłum. B. Winiarski, t. I, § 228, Warszawa 1958, s. 264–265.

<sup>62</sup> J. Białocerkiewicz, op.cit., s. 140–141.

<sup>63</sup> Ibidem, s. 141

<sup>64</sup> J. Symonides, *Ludność w prawie...*, s. 264.

<sup>65</sup> J. Białocerkiewicz, op.cit., s. 142.

<sup>66</sup> Art. 90–96 ustawy z 13 czerwca 2003 r. o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz.U. 2006, nr 234, poz. 1695.

<sup>67</sup> J. Białocerkiewicz, op.cit., s. 142; A. Grahl-Madsen, *Territorial Asylum*, Stockholm 1980, s. 23.

<sup>68</sup> J. Symonides, *Prawo do azylu*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991, s. 615; idem, *Ludność w prawie...*, s. 270–271; W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2000, s. 274.





dzoziemcowi ściganemu z powodów politycznych w pomieszczeniach jego misji dyplomatycznej, urzędu konsularnego, na pokładzie okrętu, samoloty wojskowego lub na terenie bazy wojskowej<sup>69</sup>. Zgodnie z konwencją z Caracas<sup>70</sup> z 28 marca 1954 r. w sprawie przyznawania azylu dyplomatycznego, może on być udzielony zbiegowi politycznemu, tylko w nagłych przypadkach, na krótki czas i w państwach uznających prawo azylu dyplomatycznego<sup>71</sup>. We współczesnych stosunkach międzynarodowych uznawany jest przede wszystkim azyl terytorialny, gdyż azyl dyplomatyczny godzi w zwierzchnictwo terytorialne państwa i ogranicza jego kompetencje w stosunku do własnych obywateli. Stosowany jest w państwach Ameryki Łacińskiej<sup>72</sup>, gdzie jest to uzasadnione względami humanitarnymi<sup>73</sup>.

Współcześnie nie ma powszechnie obowiązującej i wiążącej normy dotyczącej prawa do azylu<sup>74</sup>. Prawo do azylu wynika z art. 14 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r. (nie posiada ona jednak mechanizmów implementacyjnych)<sup>75</sup>.

Pakty Praw Człowieka nie zawierają prawa do azylu<sup>76</sup>. Do azylu nawiązuje Preambuła konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r. „przyznanie azylu może być dla niektórych państw zbyt uciążliwe i te zadawalające rozwiązanie problemu, którego doniosłość i międzynarodowy charakter Narody Zjednoczone uznały, nie może z tego powodu być osiągnięte bez międzynarodowej współpracy”<sup>77</sup>.

W uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 14 grudnia 1967 r. Deklaracji o azylu terytorialnym, uznano udzielenie azylu za akt pokojowy i humanitarny, zalecano państwom członkowskim kierowanie się wspólnymi zasadami dotyczącymi azylu<sup>78</sup>. Z projektu konwencji w sprawie azylu terytorialnego wynikają ogólne zasady dotyczące tej instytucji:

- prawo azylu przysługuje, jeżeli u jego podstaw leżą przyczyny polityczne;
- żadne państwo nie może domagać się wydania swego obywatela, który otrzymał azyl w innym państwie;
- osoba korzystająca z azylu winna być traktowana według Klauzuli Najwyższego Uprzywilejowania<sup>79</sup>.

<sup>69</sup> L. Wiśniewski, *Wolność przemieszczania się i wyboru kraju zamieszkania*, Warszawa 1997, s. 28; Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, Warszawa 2007, s. 35.

<sup>70</sup> Do azylu dyplomatycznego odnosiły się również traktat dotyczący międzynarodowego prawa mego z 1889 r. podpisany w Montevideo, konwencja hawańska o azylu z 1928 r., konwencja zylu politycznym podpisana w Montevideo w 1999 r.

<sup>71</sup> J. Symonides, *Prawo do azylu...*, s. 617.

<sup>72</sup> B. Wierzbicki, *Azyl dyplomatyczny w Ameryce Łacińskiej*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 1980, nr 1.

<sup>73</sup> L. Wiśniewski, op.cit., s. 28–29.

<sup>74</sup> J. Białocerkiewicz, op.cit., s. 145.

<sup>75</sup> A. Florczak, op.cit., s. 32.

<sup>76</sup> L. Wiśniewski, op.cit., s. 29.

<sup>77</sup> Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515.

<sup>78</sup> A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, op.cit., s. 35.

<sup>79</sup> J. Białocerkiewicz, op.cit., s. 144.



Regulacja prawa do azylu jest zawarta w źródłach prawa o zasięgu regionalnym: konwencji hawańskiej z 20 lutego 1928 r. w sprawie przyznania azylu, konwencji z Montevideo o azylu politycznym i schronieniu z 1939 r., konwencji z Caracas z 28 marca 1954 r. w sprawie azylu terytorialnego<sup>80</sup>. Ponadto prawo do azylu wynika z art. 22 ust. 7 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 22 listopada 1969 r., który stanowi, iż „każda osoba ma prawo zwracać się o azyl oraz uzyskać azyl na obcym terytorium, zgodnie z ustawodawstwem danego państwa oraz konwencjami międzynarodowymi w przypadku, gdy jest ścigana za przestępstwa polityczne lub pokrewne przestępstwa pospolite<sup>81</sup>. W art. 12 ust. 3 Afrykańskiej Konwencji Praw Człowieka i Ludów z 26 czerwca 1981 r. zapisano, iż „każda osoba będzie miała prawo, w sytuacji, gdy jest prześladowana, zwracać się o azyl i uzyskiwać azyl w innych krajach, zgodnie z prawami tych krajów i konwencjami międzynarodowymi”<sup>82</sup>.

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. nie statuuje prawa do azylu, jej przepisy pośrednio (art. 3) zobowiązują państwo do przyjęcia na swoje terytorium osoby, której zagraża utrata życia, zdrowia, tortur, nieludzkie traktowanie albo karanie<sup>83</sup>. Istotne znaczenie dla instytucji azylu mają Porozumienia z Schengen z 14 marca 1985 r. i 19 czerwca 1990 r. oraz podpisana 15 czerwca 1990 r. Europejska Konwencja w sprawie azylu (tzw. Konwencja Dublińska)<sup>84</sup>.

Z analizy umów międzynarodowych i dokumentów nie będących źródłami prawa międzynarodowego wynika, że z prawa azylu nie mogą korzystać:

- osoby, które popełniły przestępstwo pospolite, nawet z pobudek politycznych;
- osoby, które popełniły zbrodnie wojenne lub zbrodnie przeciwko ludzkości;
- osoby, które dopuścili się czynów sprzecznych z celami i zasadami ONZ;
- osoby, które dokonały zamachu na głowę państwa, członków jego rodziny albo innych osób pozostających pod ochroną prawa międzynarodowego;
- osoby, które bezprawnie zawładnęły statkiem powietrznym lub morskim;
- osoby, które zagrażają bezpieczeństwu państwa lub ich prośba ma wyraźny motyw ekonomiczny<sup>85</sup>; azyl nie jest prawem roszczeniowym jednostki a oferowanie azylu cudzoziemcowi jest prawem państwa<sup>86</sup>.

Różnice zdań odnośnie zaliczenia prawa do azylu do praw jednostki wystąpiły już w 1962 r. w trakcie obrad w III Komitecie Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Za przyjęciem tezy, iż azyl jest prawem jednostki opowiedziały się Filipiny i Włochy, większość pań-

<sup>80</sup> Ibidem, s. 143.

<sup>81</sup> B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mika, *Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1993, s. 311 i n.

<sup>82</sup> Ibidem, s. 344 i n.

<sup>83</sup> F. Sudre, *Konwencja Europejska o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa 1993, s. 67–68; J. Białocerkiewicz, op.cit., s. 144.

<sup>84</sup> A. Florczak, op.cit., s. 35.

<sup>85</sup> J. Białocerkiewicz, op.cit., s. 145; L. Wiśniewski, op.cit., s. 30–31.

<sup>86</sup> L. Golberg, *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1979, s. 154; A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1979, s. 202; R. Bierzanek, J. Jakubowski, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1980, s. 270–271.



stwa poparła stanowisko Indii, by przyjąć, jako zasadę prawa międzynarodowego, uznanie azylu za prawo państwa<sup>87</sup>. W nauce prawa międzynarodowego w kwestii tej prezentowane są odmiennie stanowiska. Przyjmuje się, iż „brak dostatecznych podstaw prawa do uznania azylu jako zindywidualizowanego prawa człowieka”<sup>88</sup>. Podkreśla się, że powszechne umowy międzynarodowe nie statuują prawa do azylu jako prawa jednostki<sup>89</sup>, a „wynikające z niewiążących dokumentów imperatywy polityczne albo moralne nie dają na razie podstaw do jakichkolwiek uogólnień, w tym do stwierdzenia istnienia powszechnej normy prawa międzynarodowego”<sup>90</sup>. Ponadto prawo do azylu nie zostało wymienione w katalogu praw zawartych w Międzynarodowym Pakiecie Praw Obywatelskich i Politycznych. Z drugiej strony, podnosi się, iż instytucja azylu jest równocześnie prawem państwa do jego przyznania jak i prawem jednostki do ubiegania się o uzyskanie azylu. Nie należy tego utożsamiać z prawem do azylu, gdyż nie istnieje prawnomiędzynarodowy obowiązek do przyznania azylu w uzasadnionych sytuacjach<sup>91</sup>. Zauważa się, że w trakcie prac nad Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych rozważano możliwość wprowadzenia zapisów dotyczących prawa do azylu<sup>92</sup>. W Polsce zamieszczono zapisy związane z azylem dotyczące opuszczenia jakiegokolwiek kraju włącznie z własnym oraz gwarancje proceduralne dla wydalanych cudzoziemców przebywających legalnie na terytorium danego państwa. Zindywidualizowanego prawa do starania się o azyl nie można utożsamiać z prawem do jego automatycznego otrzymania. Osoby opuszczające kraj swojego pochodzenia lub stałego zamieszkania z uwagi na prześladowanie nie mają gwarancji uzyskania azylu w państwie trzecim, gdyż nie istnieje prawnomiędzynarodowy obowiązek państwa do przyznania azylu. Jednocześnie należy zauważyć, iż UNHCR uznaje prawo do azylu za podstawowe prawo człowieka; gwarantuje je w ramach Unii Europejskiej Karta Praw Podstawowych<sup>93</sup>. Azyl stanowi odrębną kategorię prawną od statusu uchodźcy. Azylu udziela tylko państwo, status uchodźcy może być nadany przez UNHCR (organ międzynarodowy) jak i przez konkretne państwo. Podstawową przesłanką azylu i uchodźstwa jest fakt prześladowania w kraju pochodzenia (przy azylu głównym motywem jest działalność polityczna)<sup>94</sup>. Instytucja uchodźcy stosowana jest ze względów humanitarnych, zaś azyl także politycznych. Istnieje zakaz wydalania uchodźców i azylantów do kraju, w którym ich życie, zdrowie lub wolność byłyby zagrożone<sup>95</sup>.

<sup>87</sup> L. Wiśniewski, op.cit., s. 29.

<sup>88</sup> J. Białocerkiewicz, op.cit., s. 146.

<sup>89</sup> B. Wierzbicki, *Pojęcie przestępstwa politycznego w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1979, 97.

<sup>90</sup> J. Białocerkiewicz, op.cit., s. 146.

<sup>91</sup> J. Symonides, *Prawo do azylu...*, s. 622–624.

<sup>92</sup> Ibidem, s. 623–624.

<sup>93</sup> A. Florczak, s. 36–37.

<sup>94</sup> J. Białocerkiewicz, op.cit., s. 148.

<sup>95</sup> A. Florczak, op.cit., s. 36.

