

Anna POTYRAŁA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

Ochrona uchodźców w ustawodawstwie państw członkowskich Unii Europejskiej z Europy środkowej i wschodniej

Uchodźstwo od wielu lat jest jednym z najważniejszych problemów międzynarodowych. Na skalę masową pojawiło się w wieku XX, nie tylko w związku z istnieniem niedemokratycznych reżimów i polityki nietolerancji wobec mniejszości, ale również z powodu światowych konfliktów. Choć od lat dwudziestych XX wieku społeczność międzynarodowa podejmowała działania na rzecz ochrony uchodźców i rozwiązania tego problemu¹, liczba osób zmuszonych do opuszczenia państw pochodzenia lub zamieszkania z uwagi na uzasadnioną obawę prześladowania (o podłożu religijnym, etnicznym, narodowym, rasowym czy politycznym²) jest nadal wysoka, stanowiąc jedno z kluczowych wyzwań XXI wieku.

Celem tego artykułu jest analiza polityk azylowych³ nowych państw członkowskich Unii Europejskiej z Europy środkowej i wschodniej, które w aktywny sposób podejmowały działania na rzecz rozwiązania problemu uchodźstwa. Ogłoszenie Programu haskiego w 2004 roku, dotyczącego

¹ Na przykład, przyjęcie Porozumienia z 1926 roku w sprawie przyznania dokumentów tożsamości uchodźcom rosyjskim i Ormianom; Konwencja genewska z 1933 roku dotycząca międzynarodowego statusu uchodźców; tymczasowe porozumienie z 1936 roku dotyczące statusu uchodźców pochodzących z Niemiec, porozumienia z 1943 roku w sprawie Administracji Narodów Zjednoczonych ds. Odbudowy i Pomocy; Konstytucja Międzynarodowej Organizacji ds. Uchodźców z 1946 roku; Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców z 1951 roku i protokół dodatkowy z 1967. Szerzej na ten temat w dalszej części tego artykułu.

² Patrz: artykuł 1A, *Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców, Geneva 1951*, Dz. U. 1991, Nr 9, poz. 27 oraz Nr 119, poz. 517.

³ Termin „polityka azylowa” odnosi się do rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, obejmujących osoby wnioskujące o międzynarodową ochronę w formie statusu uchodźcy (zgodnie z Konwencją genewską dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 roku), a także osoby starające się o ochronę krajową – z uwagi na niemożność korzystania z gwarancji przewidzianych w konwencji.

wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, skutkowało propozycją harmonizacji polityk uchodźczych i stworzenia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (dalej: WESA), opartego o prawne i instytucjonalne podstawy. Inicjatywy skierowano na przyjęcie wspólnych rozwiązań dotyczących procedur azylowych, warunków przyjęcia ubiegających się o status uchodźcy na obszarze UE, ochrony tymczasowej i subsydiarnej oraz kryteriów uzasadniających uzyskanie azylu. Otwarcie negocjacji członkowskich z państwami kandydującymi spowodowało konieczność dostosowania prawa krajowego do wymogów stawianych przez prawodawstwo europejskie. Państwa ubiegające się o członkostwo zainicjowały zmiany w krajowych porządkach prawnych celem wzmocnienia zdolności do udzielenia ochrony, pomocy i objęcia uchodźców programami integracyjnymi⁴.

* * *

W okresie międzywojennym, uwzględniając konieczność zagwarantowania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, dla którego uchodźstwo mogło być zagrożeniem, państwa środkowej i wschodniej Europy zaangażowały się w międzynarodowe wysiłki na rzecz rozwiązania kwestii niedobrowolnych migracji.

5 lipca 1922 roku pięćdziesiąt cztery państwa (wśród nich: Bułgaria, Czechosłowacja, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia i Węgry) zaakceptowały porozumienie w sprawie dokumentów tożsamości dla uchodźców rosyjskich. 31 maja 1924 roku porozumienie to rozszerzono na uchodźców ormiańskich zmuszonych do opuszczenia Turcji. Umowa została przyjęta przez Bułgarię, Czechosłowację i Polskę oraz trzydzieści pięć innych państw. 10 maja 1926 roku, delegaci Bułgarii, Estonii, Polski, Rumunii i Węgier (wraz z piętnastoma innymi państwami) uczestniczyli w konferencji dotyczącej rosyjskich i ormiańskich uchodźców. W rezultacie, podpisano Porozumienie w sprawie przyznania dokumentów tożsamości uchodźcom rosyjskim i Ormianom. Umowę ratyfikowały dwadzieścia trzy państwa, w tym Bułgaria, Czechosłowacja, Estonia, Łotwa, Polska, Rumunia i Węgry. 30 czerwca 1928 roku przyjęto Porozumienie dotyczące

⁴ J. van der Klaauw, *Refugee protection in Western Europe: A UNHCR perspective*, w: *Europe and Refugees: A Challenge?*, eds. J. Y. Carlier, D. Vanheule, The Hague–London–Boston 1997, s. 227–228.

rozszerzenia na inne kategorie uchodźców pewnych ustaleń przyjętych w stosunku do uchodźców rosyjskich i Ormian. Umowę zaakceptowały między innymi państwa Europy środkowej i wschodniej (Bułgaria, Estonia, Łotwa, Polska i Rumunia). 28 października 1928 roku przedstawiciele Bułgarii, Czechosłowacji, Estonii, Łotwy, Polski i Rumunii oraz dziewięciu innych państw, zaakceptowali tekst Konwencji dotyczącej międzynarodowego statusu uchodźców. Choć konwencja wyznaczyła podstawy współpracy skierowanej na udzielanie pomocy osobom pozostającym poza własnymi państwami, została ratyfikowana jedynie przez osiem państw, w tym przez Bułgarię i Czechosłowację⁵. Pozostałe uznały postanowienia za nieprecyzyjne i niewłaściwie sformułowane⁶. 4 lipca 1936 roku, piętnaście państw, w tym Czechosłowacja, Łotwa, Polska i Rumunia, podpisały Tymczasowe Porozumienie w sprawie statusu uchodźców pochodzących z Niemiec. Porozumienie uzupełnione zostało 10 lutego 1938 roku Konwencją w sprawie statusu uchodźców pochodzących z Niemiec. Ten ostatni dokument podpisany został jednak jedynie przez państwa zachodnioeuropejskie⁷, choć w pracach nad tekstem uczestniczyli przedstawiciele Czechosłowacji i Polski.

Wszystkie wskazane rozwiązania prawne przyjęte zostały w ramach Ligi Narodów i skierowane były na ochronę uchodźców, którzy pojawili się w wyniku pierwszej wojny światowej, powojennych zmian terytorialnych, rewolucji i wojny domowej w Rosji, programu *Seyfo* – eksterminacji Ormian i Asyryjczyków w Turcji oraz w wyniku polityk dyskryminacyjnych prowadzonych przez władze Niemiec, Austrii i Hiszpanii. W konsekwencji, państwa–strony zostały zobligowane do zagwarantowania uchodźcom określonych uprawnień i wystawiania dokumentów, zwanych paszportami nansenowskimi, umożliwiającymi uchodźcom przekraczanie granic i poszukiwanie schronienia poza państwami pochodzenia.

⁵ Belgia – 4.08.1937 r., Bułgaria – 19.12.1934 r., Czechosłowacja – 14.05.1935 r., Dania – 21.12.1935 r., Francja – 3.11.1936 r., Irlandia – 28.10.1936 r., Włochy – 16.01.1936 r., Norwegia – 26.06.1935 r. *Appendix to the Convention of 28 October 1933 relating to the International Status of Refugees*, League of Nations Treaty Series, Vol. CLIX, No. 3663. Patrz również: L. W. Holborn, *The Legal Status of Political Refugees, 1920–1938*, „The American Journal of International Law” 1938, Vol. 32, No. 4, s. 690.

⁶ J. C. Hathaway, *The Evolution of refugee status in international law: 1920–1950*, „International and Comparative Law Quarterly” 1984, part 2, Vol. 33, s. 357.

⁷ Belgia, Francja, Hiszpania, Holandia, Islandia, Norwegia i Wielka Brytania.

Państwa środkowej i wschodniej Europy nie tylko współtworzyły ówczesne rozwiązania prawne, mające na celu ochronę i świadczenie pomocy uchodźcom, ale brały również udział w działaniach instytucjonalnych, skierowanych na rozwiązanie problemu przymusowych migracji. Na podstawie propozycji wysuniętej przez rząd Czechosłowacji w maju 1921 roku został stworzony Urząd Wysokiego Komisarza Ligi Narodów ds. Uchodźców. Urząd, objęty przez Fridtjöfa Nansena, zyskał status autonomicznej instytucji z mandatem obejmującym działalność humanitarną oraz zobowiązaniem do poszukiwania trwałych rozwiązań problemu uchodźstwa drogą repatriacji lub przesiedlenia. Państwa środkowej i wschodniej Europy zaangażowały się także w prace nad późniejszymi zmianami instytucjonalnymi. 3 października 1930 roku, zgodnie z rezolucją Rady Ligi Narodów, utworzono Międzynarodowe Biuro ds. Uchodźców imienia Fridtjöfa Nansena. Trzy lata później, Liga Narodów podjęła decyzję o powołaniu urzędu Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców pochodzących z Niemiec. Rada zarządzająca złożona była z przedstawicieli Czechosłowacji, Polski i jedenastu innych państw. Gdy obie instytucje połączono w 1939 roku w urząd Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców pod ochroną Ligi Narodów (odpowiedzialny za koordynację działań humanitarnych, promowanie przesiedlenia i kontrolę przestrzegania postanowień wskazanych wyżej konwencji i porozumień), państwa środkowej i wschodniej Europy zaangażowały się w działalność urzędu⁸.

Podczas drugiej wojny światowej i w czasie pierwszych lat powojennych, zadanie świadczenia pomocy uchodźcom spoczywało na Administracji Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy i Odbudowy (dalej: UNRRA), utworzonej na mocy porozumienia z listopada 1943 roku⁹. Wśród czterdziestu czterech państw, które poparły ideę funkcjonowania UNRRA znalazły się jedynie dwa z Europy środkowej i wschodniej: Czechosłowacja i Polska. W grudniu 1946 roku, gdy Zgromadzenie Ogólne ONZ zdecydowało o powołaniu Międzynarodowej Organizacji ds. Uchodźców (dalej: IRO), żadne państwo regionu nie zdecydowało się poprzeć działalności IRO. Na skutek nacisków ze strony Związku Radzieckiego, Polska

⁸ Szerzej: A. Potyrała, *Współczesne uchodźstwo. Próby rozwiązania międzynarodowego problemu*, Poznań 2005, s. 32–35.

⁹ Patrz: *Agreement for United Nations Relief and Rehabilitation Administration, Washington, November 9, 1943*, w: *Documents Pertaining to American Interest in Establishing a Lasting World Peace: January 1941–February 1946. Pamphlet No. 4 – Pillars of Peace*, Washington 1946.

głosowała przeciw utworzeniu organizacji (wraz z Jugosławią, ZSRR, Białorusią i Ukrainą), zaś Bułgaria, Czechosłowacja, Rumunia i Węgry wstrzymały się od głosu. IRO postrzegano jako polityczny instrument, który mógł być wykorzystany przez państwa zachodnie w politycznych rozgrywkach. Choć w statucie organizacji zagwarantowano, że nie zostaną podjęte żadne działania, mające uniemożliwić „ściganie i karanie zbrodniarzy wojennych i zdrajców”¹⁰, przedstawiciele Związku Radzieckiego i pozostałych państw bloku wschodniego wysunęli pod adresem IRO oskarżenie o bycie instytucją rekrutującą spośród uchodźców szpiegów i anty-radzieckich ekspertów¹¹. Drugim powodem, dla którego państwa środkowej i wschodniej Europy odmówiły poparcia działalności IRO, były proponowane sposoby rozwiązania problemu uchodźstwa. Zgodnie z konstytucją, organizacja była odpowiedzialna za zachęcanie i pomoc w powrocie uchodźców i przesiedleńców do państw pochodzenia, ale także za przesiedlenie tych, którzy odmawiali powrotu. Zgodnie z oficjalnym stanowiskiem państw środkowej i wschodniej Europy, repatriacja winna być jedynym możliwym rozwiązaniem, zaś przesiedlenie powinno być stosowane jedynie wobec bezpaństwowców. W przeciwnym razie, stanowiło naruszenie suwerennego uprawnienia państwa do sprawowania kontroli nad własnymi obywatelami.

Działania podważające wagę międzynarodowych wysiłków na rzecz rozwiązania problemu uchodźstwa, podejmowane przez państwa Europy środkowej i wschodniej, były obserwowane od początku funkcjonowania Organizacji Narodów Zjednoczonych. Gdy w 1951 roku Zgromadzenie Ogólne przyjęło Konwencję dotyczącą statusu uchodźców (dalej: Konwencja genewska), uzupełnioną w roku 1967 Protokołem nowojorskim, państwa regionu nie wykazały żadnego zainteresowania i odmówiły podpisania i ratyfikacji umów. Dopiero wydarzenia roku 1989 doprowadziły do zmiany stanowisk, co obrazuje tabela 1.

Oba wskazane dokumenty stanowią podstawę prawną uniwersalnego systemu ochrony uchodźców. Podwaliny instytucjonalne stworzone zostały w oparciu o działalność Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (dalej: UNHCR), powołanego w grudniu 1949 roku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Współpraca państw środkowej i wschod-

¹⁰ *Resolution No. 62 (1) adopted by the UN General Assembly, December 15, 1946*, w: *Official Records of the General Assembly, A/62/Add. 1, 1946*.

¹¹ G. Loescher, *Beyond Charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, New York–Oxford 1993, s. 50–51.

niej Europy z komisarzem, zapoczątkowana została dopiero pięćdziesiąt lat po utworzeniu urzędu. Wówczas możliwe stało się ustanowienie biur łącznikowych UNHCR w tych państwach, a poszczególne rządy podjęły decyzje o ścisłej współpracy z Komitetem Wykonawczym UNHCR, tzw. EXCOM. Według stanu na lipiec 2011 r., spośród nowych państw członkowskich UE z Europy środkowej i wschodniej, członkami EXCOM są Estonia, Polska, Rumunia i Węgry.

Tabela 1

Państwa UE z Europy środkowej i wschodniej jako strony Konwencji genewskiej z 1951 roku i Protokołu nowojorskiego z 1967 roku

Państwo	Ratyfikacja lub przystąpienie do Konwencji	Ratyfikacja lub przystąpienie do Protokołu
Bułgaria	12 maja 1993	12 maja 1993
Republika Czeska	11 maja 1993	11 maja 1993
Estonia	10 kwietnia 1997	10 kwietnia 1997
Litwa	28 kwietnia 1997	28 kwietnia 1997
Łotwa	31 lipca 1997	31 lipca 1997
Polska	21 września 1991	21 września 1991
Rumunia	7 sierpnia 1991	7 sierpnia 1991
Słowacja	4 lutego 1993	4 lutego 1993
Słowenia	6 lipca 1992	6 lipca 1992
Węgry	14 marca 1989	14 marca 1989

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *State Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*, Geneva 2008.

Związaną się postanowieniami Konwencji genewskiej z 1951 roku i Protokołu nowojorskiego z roku 1967, nałożyło na państwa środkowej i wschodniej Europy nie tylko zobowiązanie pełnego przestrzegania zapisów, lecz przede wszystkim dokonania stosownych zmian w ustawodawstwie wewnętrznym. Dodatkowo, w związku z rozpoczęciem starań o członkostwo w Unii Europejskiej, rozwiązania krajowe musiały uwzględniać postanowienia europejskiego prawa azylowego, będącego częścią dorobku prawnego UE. Kryteria stawiane państwom kandydującym w odniesieniu do spraw uchodźczych, zostały zdefiniowane przez Komisję Europejską w 1997 roku. Komunikat *Agenda 2000*, oprócz konieczności dostosowania przepisów krajowych do postanowień Konwencji genew-

skiej z 1951 roku, wskazał na przyjęcie tzw. konwencji dublińskiej (zastąpionej w 2003 roku rozporządzeniem Dublin II) i pozostałych europejskich rozwiązań azylowych.

Uwzględniając powyższe, państwa środkowej i wschodniej Europy, przyjmując na siebie zobowiązania wynikające z dokumentów uniwersalnych i członkostwa w Unii Europejskiej, rozpoczęły procesy dostosowawcze prawa wewnętrznego. W Bułgarii sytuację uchodźców i uchodźców wewnętrznych reguluje ustawa o azylu i uchodźcach z 16 maja 2002 roku, zmieniona w czerwcu 2007 roku. W Republice Czech w 1999 roku przyjęto wielokrotnie zmieniany Akt o azylu, Akt o tymczasowej ochronie cudzoziemców z 26 czerwca 2003 roku i częściowo Akt w sprawie zamieszkania cudzoziemców na terytorium Republiki Czech z 28 kwietnia 2006 roku. Ustawa o uchodźcach z 18 lutego 1997 roku, zmieniona w 2003 roku stanowiła prawną podstawę działań podejmowanych na rzecz osób poszukujących schronienia na terytorium Estonii. 14 grudnia 2005 roku została zastąpiona ustawą o międzynarodowej ochronie cudzoziemców. Sytuacja osób poszukujących międzynarodowej ochrony na Litwie regulowana jest ustawą w sprawie statusu uchodźców, przyjętą 4 lipca 1995 roku, która weszła w życie dwa lata później. Ostatnie zmiany do ustawy wprowadzono 15 stycznia 2002 roku¹². 29 kwietnia 2004 roku przyjęto ustawę w sprawie statusu cudzoziemców, która w rozdziale IV odnosi się do kwestii azylu. Ustawa o azylantach i uchodźcach w Republice Łotwy, została przyjęta 7 marca 2002 roku, wchodząc w życie we wrześniu. Ostatnią zmianę tej ustawy zaakceptowano 20 stycznia 2005 roku, zaś 15 czerwca 2009 roku przyjęto ustawę o azylu. Prawo azylowe w Polsce zmieniano wielokrotnie. Najnowsze rozwiązania obejmują ustawę o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terytorium RP z 13 czerwca 2003 roku, znowelizowaną w 2005 i 2008 roku. Ustawa o azylu w Rumunii została przyjęta po raz pierwszy w 1996 roku. Ostatnia wersja, wprowadzona została w 2006 roku w związku z członkostwem w Unii Europejskiej. Osoby poszukujące ochrony na terytorium Słowacji podlegają zapisom ustawy o azylu z 20 czerwca 2002 roku, znowelizowanej po raz ostatni w 2007 roku. W Słowenii, ustawa o azylu została przyjęta w 2000 roku i zmieniona kilkakrotnie. Najnowszą regulacją jest ustawa o międzynarodowej ochronie z 2008 roku. Sytuację osób poszukujących

¹² *The Law on Refugee Status, 4.07.1995 (amended on 29.06.2000, 12.07.2000, and 15.01.2002)*, No. I-1004, No. VIII-1784, No. 56-1651, No. 13-466.

międzynarodowej ochrony na terytorium Węgier reguluje Akt CXXXIX o azylu, przyjęty 9 grudnia 1997 roku, zmieniony w czerwcu 2007 roku Aktem LXXX. Regulacje dotyczące kwestii proceduralnych zostały ujęte w dekreście rządowym nr 172/2001 w sprawie szczegółowych zasad procedur azylowych i dokumentów osób chronionych tymczasowo, zmienionym w październiku 2004 roku.

Rodzaje ochrony

Zgodnie z artykułem 1A Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców i artykułem 1 Protokołu nowojorskiego, uchodźcą jest osoba, która ze względu na uzasadnioną obawę przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodów politycznych, przebywa poza państwem obywatelstwa lub stałego zamieszkania i nie chce lub nie może z powodu tych obaw do państwa takiego powrócić. Warto zauważyć, że nie ma znaczenia czy prześladowanie lub obawa przed prześladowaniem jest efektem działań organów państwowych (centralnych, lokalnych) czy aktorów niepaństwowych (np. powstańców).

Wskazane umowy gwarantują, że status uchodźcy jako forma ochrony międzynarodowej, nie zostanie przyznany osobie, która korzysta z ochrony lub pomocy organów ONZ innych niż Urząd Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców. Podobnie, jeśli w odniesieniu do osoby istnieją poważne podstawy by sądzić, że dokonała „zbrodni przeciw pokojowi, zbrodni wojennej, zbrodni przeciw ludzkości, poważnej zbrodni o charakterze niepolitycznym poza państwem, które ją przyjęło, przed uznaniem jej za uchodźcę, lub czynów sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych”¹³. Uwzględniając powyższe klauzule wyłączeniowe, wszystkie nowe państwa członkowskie UE ze środkowej i wschodniej Europy, wprowadziły takie rozwiązania do ustawodawstwa krajowego.

W pewnych sytuacjach jednak, pomimo spełnienia wymogów stawianych przez Konwencję genewską z 1951 roku i Protokół nowojorski z roku 1967, status uchodźcy nie może być przyznany. W przypadku

¹³ Por. artykuł 1F, *Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców*, Genewa 1951, op. cit.

masowego napływu uchodźców, niezwykle trudne jest indywidualne rozpatrywanie spraw. Ponadto, coraz więcej państw przyjmuje wąską interpretację terminu uchodźca, wyłączając pewne osoby z reżimu ustanowionego przez Konwencję genewską i Protokół nowojorski. Najlepszym przykładem są sytuacje, w których o status uchodźcy wnioskuje osoby prześladowane ze względu na płeć. W końcu, są sytuacje, w których osoba nie spełnia kryteriów stawianych przez konwencję i protokół (nie ma podstaw do uznania, że była ofiarą prześladowań), lecz sytuacja w państwie pochodzenia lub stałego zamieszkania jest niestabilna, dochodzi do masowych naruszeń praw człowieka i powrót do takiego państwa wpłynąłby negatywnie na życie lub wolność takiej osoby.

Uwzględniając powyższe sytuacje, wiele państw zdecydowało się wprowadzić do ustawodawstwa krajowego alternatywne formy ochrony. W ramach Unii Europejskiej są to: ochrona tymczasowa i ochrona subsydiarna, zwana często statusem humanitarnym lub statusem alternatywnym, choć występują różnice w definiowaniu tych form ochrony.

Koncepcja ochrony tymczasowej została zaproponowana przez Komisję Europejską jako integralna część Wspólnego Europejskiego Systemu Azyłowego. Zagwarantowano ją już w rezolucji z 25 września 1995 roku w sprawie ponoszenia wspólnej odpowiedzialności w sytuacji przyjęcia i zamieszkania osób przesiedlonych oraz w dyrektywie z 20 lipca 2001 roku w sprawie minimalnych standardów ochrony tymczasowej w sytuacji masowego napływu osób. Celem jest zapewnienie, że państwa członkowskie zgodnie z wymogami międzynarodowego prawa praw człowieka gwarantują minimalny poziom ochrony osobom stykającym się z niebezpieczeństwem innym niż indywidualne prześladowanie¹⁴. Przyznanie ochrony tymczasowej zapewnia natychmiastowe bezpieczeństwo i możliwość legalnego pobytu osobom, które nie są objęte gwarancjami wynikającymi z Konwencji genewskiej i Protokołu nowojorskiego. Zgodnie ze wskazaną dyrektywą, ochrona tymczasowa jest procedurą o wyjątkowym charakterze, stosowaną w sytuacji masowego napływu osób do państw członkowskich UE, których narodowe systemy azyłowe nie są

¹⁴ J. McAdam, *The European Union proposal on subsidiary protection: an analysis and assessment*, UNHCR Working Paper No. 74, Geneva December 2002, s. 1. Patrz też: J. Fitzpartick, *Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime*, „American Journal of International Law” 2000, Vol. 94, No. 2.

efektywne w zarządzaniu takim masowym napływem¹⁵. Ochrona tymczasowa jest przyznawana: osobom, które były przetrzymywane w obozach dla jeńców wojennych lub obozach internowania; które są ranne lub poważnie chore i które nie mogą otrzymać pomocy medycznej w państwie pochodzenia; które są lub były narażone na ryzyko utraty życia i nie mogą otrzymać ochrony w państwie pochodzenia; które były narażone na ataki seksualne i nie ma możliwości zagwarantowania im bezpieczeństwa na obszarach w pobliżu ich miejsca zamieszkania; które przybyły bezpośrednio z obszaru działań zbrojnych; które pozostają w państwie pochodzenia, lecz nie mogą powrócić do miejsc zamieszkania z uwagi na konflikt zbrojny lub naruszenia praw człowieka¹⁶.

Ochrona subsydiarna obejmuje natomiast osoby, którym nie można zagwarantować statusu uchodźcy w rozumieniu Konwencji genewskiej i Protokołu nowojorskiego, ale jednocześnie nie można ich odesłać do państwa pochodzenia z uwagi na uzasadnioną obawę bycia poddanym w państwie pochodzenia karze śmierci lub egzekucji, torturom lub niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Podobnie, jeśli istnieje podejrzenie, że zostaną ofiarami naruszeń praw człowieka, poważnego i indywidualnego zagrożenia życia spowodowanego przemocą w sytuacji wewnętrznego lub międzynarodowego konfliktu zbrojnego¹⁷.

Choć niektórzy eksperci traktują alternatywne formy ochrony jako instrumenty delegalizacji ochrony międzynarodowej na rzecz pomocy humanitarnej¹⁸, te typy ochrony na równi z ochroną międzynarodową w postaci statusu uchodźcy są gwarantowane w prawie wewnętrznym dla osób wnioskujących o azyl w państwach Europy środkowej i wschodniej, należących do Unii Europejskiej (tabela 2).

¹⁵ Patrz: artykuł 2 (a), *Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between member states in receiving such persons and bearing the consequences thereof*, Official Journal L 212-232, 7.08.2001.

¹⁶ Artykuł 1 (a), *Council Resolution of September 25, 1995 on burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis*, Official Journal C 262, 7.10.1995.

¹⁷ Patrz: artykuł 15, *Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted*, Official Journal L 304, 30.09.2004.

¹⁸ J. Fitzpartick, *Temporary Protection...*, op. cit.

Tabela 2

**Wnioski azylowe złożone w państwach UE z Europy środkowej i wschodniej
w latach 2008–2010**

Państwo	2008	2009	2010
Bułgaria	750	850	1 030
Republika Czeska	1 690	1 260	430
Estonia	10	40	30
Litwa	220	210	370
Łotwa	50	50	60
Polska	7 200	10 590	6 540
Rumunia	1 080	830	860
Słowacja	910	820	540
Słowenia	240	180	210
Węgry	3 120	4 670	2 460
Razem	15 270	19 500	12 530

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2008. Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Selected Non-European Countries*, Geneva March 2009, s. 13; *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2009. Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries*, Geneva March 2009, s. 13; oraz *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010. Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries*, Geneva March 2010, s. 15.

Według prawa bułgarskiego, azyl w postaci statusu uchodźcy jest gwarantowany cudzoziemcom będącym ofiarami osobistych przekonań lub działalności w obronie uznanych międzynarodowo praw i wolności¹⁹, podczas gdy ochrona tymczasowa jest dostępna w sytuacji masowego napływu cudzoziemców, zmuszonych do opuszczenia państwa pochodzenia z powodu zagrożenia życia, bezpieczeństwa lub wolności w związku z przemocą towarzyszącą konfliktom zbrojnym, wojnom domowym, obcej agresji lub naruszeniom praw człowieka na większej części terytorium państwa. Warto podkreślić, że zgodnie z nowelizacją z 2007 roku, ochrona tymczasowa nie obejmuje bezpaństwowców. Status humanitarny (czyli ochrona subsydiarna), wprowadzony do prawa bułgarskiego w 2007 roku, jest gwarantowany osobom „zmuszonym do opuszczenia lub przebywającym poza państwem” z powodu narażenia na karę śmierci

¹⁹ Artykuł 7 (1), *Law for Asylum and Refugees, June 2007*, Decree No. 162, SG 52/ 29/07.

lub egzekucję, tortury lub nieludzkie lub poniżające karanie, a także z powodu „zagrożenia życia lub godności cywila w związku z przemocą powodowaną wewnętrznym lub międzynarodowym konfliktem zbrojnym”²⁰. W definicji tej uwagę zwraca brak doprecyzowania terminu „państwo”, co prowadzi do uznania, że z ochrony subsydiarnej mogą korzystać zarówno osoby opuszczające lub przebywające poza państwem obywatelstwa, jak i poza państwem dotychczasowego stałego zamieszkania.

Czeska ustawa o azylu i ustawa o tymczasowej ochronie cudzoziemców, gwarantują trzy formy ochrony osób, poszukujących schronienia przed prześladowaniami w Republice Czeskiej: status uchodźcy, ochronę subsydiarną i tymczasową. Pierwsza przyznawana jest osobie podlegającej zapisom Konwencji genewskiej z 1951 roku i Protokołu nowojorskiego z roku 1967. Ochroną subsydiarną obejmowana jest osoba, która nie może korzystać ze statusu uchodźcy, lecz w odniesieniu do której istnieje powód, by uznać, że w państwie pochodzenia lub dotychczasowego zamieszkania, osoba taka będzie narażona na faktyczne ryzyko, takie jak kara śmierci, tortury lub niehumanitarne lub poniżające traktowanie albo karanie, poważne zagrożenie dla ludzkiej godności związane z międzynarodowym lub wewnętrznym konfliktem zbrojnym. Subsidiarna ochrona może być również przyznana jeśli wydalenie osoby wnioskującej o ochronę byłoby niezgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami Republiki Czeskiej²¹. Decyzja o przyznaniu ochrony tymczasowej podejmowana jest natomiast w sytuacji masowego napływu osób, powodowanego zbrojnym konfliktem, katastrofą naturalną, stałym lub poważnym naruszeniem praw człowieka i wolności, a także prześladowaniem grup ze względów narodowych lub religijnych²². We wszystkich przypadkach, ochrona nie zostanie udzielona nie tylko w przypadkach wskazanych w Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, ale również, gdy mogłoby to zagrozić bezpieczeństwu republiki, a także gdy opuszczenie państwa przez cudzoziemca nastąpiło z powodów ekonomicznych, gdy podczas postępowania azylowego cudzoziemiec podał fałszywe informacje do-

²⁰ Artykuł 9 (1), *Law for Asylum and Refugees*, June 2007, op. cit.

²¹ Sekcja 14a, *Act No. 325/1999 Coll., on Asylum*, as amended by Act No. 2/2002 Coll., Act No. 217/2002 Coll., Act No. 320/2002 Coll., Act No. 519/2002, Act No. 136/2006, Act No. 165/2006, Act No. 170/2007, Act No. 343/2007 and Act No. 379/2007, <http://www.unhcr.org/refworld> (23.05.2011).

²² Artykuł 1 (2), *Act No. 221/2003 on Temporary Protection of Aliens of June 26, 2003*, <http://www.unhcr.org/refworld> (23.05.2011).

tyczące tożsamości, obywatelstwa lub odmówił podania tych informacji, a także, gdy zniszczył lub dokonał zmian w dokumencie podróży lub przedstawił dokument fałszywy. Podobnie, decyzja negatywna zostanie podjęta w przypadku braku dowodów na prześladowanie lub ryzyko prześladowania, a także gdy złożenie wniosku o ochronę nastąpiło jedynie w celu uniknięcia wydalenia lub ekstradycji w związku z oskarżeniem o dokonanie przestępstwa niepolitycznego w innych państwie²³.

W świetle ustawy o uchodźcach, przyjętej w Estonii w 1997 roku, zmienionej w roku 2003, osoba mogła ubiegać się o status uchodźcy, spełniając warunki wskazane w Konwencji genewskiej z 1951 roku²⁴. Odmowa przyznania międzynarodowej ochrony następowała w przypadkach wskazanych w konwencji, a także gdy inne państwo zagwarantowało już ochronę lub gdy inne państwo było odpowiedzialne za jej udzielenie (zgodnie z rozporządzeniem Dublin II²⁵). Również w sytuacji, gdy państwo obywatelstwa lub dotychczasowego zamieszkania uznane było za państwo bezpieczne, w którym nie istniało ryzyko prześladowań. Decyzje odmowne wydawane były cudzoziemcom, którzy składali wnioski posługując się fałszywymi danymi osobowymi, fałszywymi dokumentami lub podali fałszywe informacje podczas postępowania azylowego, a także jeśli podczas postępowania nie byli w stanie przedstawić dowodów na prześladowanie czy ryzyko prześladowania, jeśli podawali informacje sprzeczne, nieprawdopodobne, lub gdy złożenie wniosku było jedynie próbą uniknięcia wydalenia lub ekstradycji²⁶. Identyczne rozwiązania zastosowano w ustawie o międzynarodowej ochronie cudzoziemców z 2005 roku. Dodatkowo, akt ten zagwarantował, że osoba, która nie spełnia warunków określonych w Konwencji genewskiej, lecz która nie może powrócić do państwa obywatelstwa lub stałego zamieszkania ze względu na ryzyko doświadczenia „kary śmierci, tortur, niehumanitarnego

²³ Patrz: sekcja 15 i 16, *Act No. 325/1999 Coll., on Asylum*, op. cit.

²⁴ Paragraf 3 (1), *Refugees Act, 15.01.2003*, Riigi Teataja State Gazette, I 2003, 13, 65.

²⁵ W myśl tego rozporządzenia, tylko jedno państwo jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o ochronę. Państwem tym jest państwo, w którym przebywają członkowie rodziny wnioskodawcy, a w przypadku ich braku – państwo, które wydało cudzoziemcowi ważne pozwolenie na pobyt lub wizę. Jeśli na tej podstawie nie można ustalić państwa odpowiedzialnego, wówczas wniosek rozpatrywany jest przez państwo, w którym nastąpiło nielegalne przekroczenie granicy, a w przypadku braku możliwości wskazania takiego państwa – państwo, w którym złożono wniosek.

²⁶ Paragraf 8 (4), *Refugees Act, 15.01.2003*, op. cit.

lub poniżającego traktowania albo karania” lub zindywidualizowanego zagrożenia życia w związku z międzynarodowym lub wewnętrznym konfliktem²⁷, może ubiegać się o ochronę subsydiarną. Ochrona tymczasowa jest stosowana natomiast w sytuacji masowego napływu cudzoziemców, powodowanego zbrojnym konfliktem, przemocą lub masowymi naruszeniami praw człowieka i może przysługiwać na okres 1 roku z możliwością przedłużenia.

Zgodnie z ustawą o statusie uchodźcy, obowiązującą na Litwie, jedyną komplementarną formą ochrony cudzoziemców był tymczasowy azyl terytorialny. Mogła go uzyskać osoba, która nie spełniała warunków wskazanych w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 roku, lecz która ze względów humanitarnych, nie mogła być wydalona, deportowana lub poddana ekstradycji. W myśl ustawy o statusie cudzoziemców z 2004 roku, oprócz statusu uchodźcy, cudzoziemiec może wnioskować o ochronę subsydiarną lub tymczasową²⁸. Zgodnie z regulacjami, ochrona subsydiarna przyznawana jest osobie, która nie podlega Konwencji genewskiej, lecz przebywa poza państwem pochodzenia i nie może do niego powrócić z uwagi na uzasadnioną obawę: doznania tortur, okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania; naruszenia praw człowieka i fundamentalnych wolności; zagrożenia życia, zdrowia, bezpieczeństwa lub wolności powodowanego przemocą związaną z konfliktem zbrojnym²⁹. Ochrona subsydiarna nie przysługuje osobom korzystającym z pomocy organów i agencji ONZ, korzystającym z ochrony państwa obywatelstwa lub stałego zamieszkania, a także osobom podejrzanym o dokonanie poważnej zbrodni o charakterze niepolitycznym lub aktów sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych. Ochrona tymczasowa udzielana jest z kolei przez władze Litwy na 12 miesięcy (z możliwością przedłużenia na kolejny okres 1 roku) w sytuacji masowego napływu cudzoziemców wymagających ochrony. Z tych samych powodów, dla których osobom nie można przyznać statusu uchodźcy lub ochrony subsydiarnej, nie zostanie przyznana również ochrona tymczasowa. Ponadto, odmowa dotyczy cudzoziemców stanowiących zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku wewnętrznego na Litwie.

²⁷ Por. paragraf 4 (3), *Act on Granting International Protection to Aliens*, 14.12.2005, Riigi Teataja State Gazette, I 2006, 2, 3.

²⁸ Por. artykuł 2 (23) oraz 66, *Law on the Legal Status of Aliens*, 29.04.2004, No. IX-2206, <http://www.unhcr.org/refworld> (23.05.2011).

²⁹ Por. artykuł 87 (1), *Law on the Legal Status of Aliens*, 29.04.2004, op. cit.

Na Łotwie, zgodnie z ustawą o uchodźcach i azylantach oraz ustawą o azylu, osoba poszukująca ochrony, która nie spełnia warunków określonych w Konwencji genewskiej z 1951 roku, może otrzymać ochronę alternatywną lub ochronę tymczasową. Status alternatywny może objąć osobę narażoną w państwie obywatelstwa lub zamieszkania na poważne zagrożenie, które uniemożliwia powrót do takiego państwa. W szczególności chodzi o osobę zagrożoną „karą śmierci, torturami, niehumanitarnym lub poniżającym traktowaniem albo karaniem, lub poważnym, zindywidualizowanym zagrożeniem życia lub zdrowia powodowanym przemocą” w związku z trwającym międzynarodowym lub wewnętrznym konfliktem zbrojnym i nie może być wydalona do tego państwa³⁰. Taka ochrona nie jest dostępna dla obywateli Łotwy ani dla osób posiadających podwójne lub wielorakie obywatelstwo, jeśli mogą skorzystać z ochrony takich państw. Status alternatywny nie zostanie również przyznany jeśli istnieją powody, aby uznać, że wnioskodawca dokonał zbrodni przeciw pokojowi, zbrodni wojennej, zbrodni przeciw ludzkości lub czynów niezgodnych z zasadami i celami Narodów Zjednoczonych. Podobnie, gdy osoba stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa Łotwy. Ochrona tymczasowa gwarantowana jest natomiast grupom osób zmuszonych do opuszczenia państwa obywatelstwa lub stałego zamieszkania w wyniku konfliktów zbrojnych, długotrwałej przemocy w państwie pochodzenia lub poważnych, systematycznych lub na skalę masową naruszeń praw człowieka. Każdy rodzaj ochrony gwarantowany w prawie łotewskim zostanie cofnięty w przypadku podania przez aplikanta nieprawdziwych informacji, a także gdy osoba dobrowolnie powróci do państwa obywatelstwa lub stałego zamieszkania lub gdy sytuacja w tym państwie ustabilizuje się na tyle, aby powrót był możliwy. Również uzyskanie obywatelstwa nowego państwa skutkuje cofnięciem ochrony gwarantowanej przez władze Łotwy.

Zgodnie z ustawą o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 roku, oprócz ochrony międzynarodowej w postaci statusu uchodźcy, cudzoziemcy mogą wnioskować o ochronę uzupełniającą (subsydiarną), azyl, pobyt tolerowany lub ochronę tymczasową. Ochrona uzupełniająca obejmuje osobę, która „nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy”, lecz której powrót do państwa

³⁰ Por. sekcja 35 (1), *Law on Asylum Seekers and Refugees in the Republic of Latvia, as amended on 20.01.2005*, <http://www.unhcr.org/refworld> (23.05.2011); oraz sekcja 24, *Asylum Law, 15.06.2009*, <http://www.unhcr.org/refworld> (23.05.2011).

pochodzenia może narazić taką osobę na „rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji; tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie; poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego”³¹. Jeśli nie występuje ryzyko prześladowania, jeśli osoba dokonała zbrodni w Polsce lub innym państwie lub jeśli osoba taka stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku wewnętrznego, wówczas ochrona uzupełniająca nie zostanie przyznana. Azyl jako forma ochrony krajowej, udzielany jest w sytuacji, gdy ochrona cudzoziemca jest niezbędna lub gdy pozostaje w interesie RP. Pobyt tolerowany skierowany jest do osoby, która nie może być objęta statusem uchodźcy lub ochroną uzupełniającą, lecz która w przypadku wydalenia, byłaby narażona na zagrożenie życia, wolności, bezpieczeństwa osobistego, ryzyko tortur lub niehumanitarnego czy poniżającego traktowania albo karania, na pozbawienie prawa do rzetelnego procesu lub na karę bez podstawy prawnej. Również w przypadku, gdy wydalenie naruszałoby prawo do życia rodzinnego, lub gdy ekstradycja jest niedopuszczalna zgodnie z postanowieniem sądu³². Jeśli zachodzi jedna z wymienionych sytuacji, wówczas kompetentny organ jest zobowiązany wydać decyzję o przyznaniu pobytu tolerowanego, z wyjątkiem sytuacji, w których narażone mogłoby być bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny. Ostatnia z form ochrony cudzoziemców na terytorium Polski – ochrona tymczasowa – gwarantowana jest w sytuacji masowego napływu cudzoziemców, spowodowanego obcą inwazją, wojną, wojną domową, konfliktami etnicznymi lub rażącymi naruszeniami praw człowieka³³. Wszystkie wskazane formy ochrony przestają obowiązywać jeśli ustały powody, dla których ochrona była gwarantowana, jeśli osoba dobrowolnie zwróciła się o ochronę do państwa pochodzenia lub stałego zamieszkania, lub jeśli osoba w postępowaniu azyłowym podała fałszywe informacje lub przedstawiła fałszywe dokumenty.

³¹ Por. artykuł 15, *Ustawa o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, 13.06.2003, ze zmianami*, Dz. U. 2008, Nr 70, poz. 416.

³² Por. artykuł 97, *Ustawa o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, 13.06.2003, ze zmianami*, op. cit.

³³ Por. artykuł 106(1), *Ustawa o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, 13.06.2003, ze zmianami*, op. cit.

W Rumunii, poza statusem uchodźcy, ochrona gwarantowana cudzoziemcom może przyjąć formę subsydiarną lub tymczasową (tzw. tymczasowy status humanitarny). Ochrona subsydiarna przysługuje osobie, która nie spełnia warunków wskazanych w Konwencji genewskiej, lecz która w razie powrotu do państwa pochodzenia lub stałego zamieszkania, będzie narażona na karę śmierci, wykonanie kary śmierci, tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie, zindywidualizowane zagrożenie życia, integralności cielesnej, związane z przemocą w sytuacji międzynarodowego konfliktu³⁴. Ochrona subsydiarna nie zostanie przyznana w sytuacjach identycznych jak te, które uniemożliwiają uzyskanie statusu uchodźcy. Dodatkowo, nie zostanie przyznana jeśli wnioskujący o ochronę cudzoziemiec stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Choć artykuł 28(1c) gwarantuje, że ochrona subsydiarna nie przysługuje osobie oskarżonej o czyny sprzeczne z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych, to dodatkowo w artykule 28 (2) podkreślono, iż ochrona nie zostanie udzielona osobie podejrzanej o planowanie, przygotowanie lub dokonanie aktów terrorystycznych, pomimo że termin „cele i zasady NZ” obejmuje również sytuację planowania, przygotowania, lub dokonania aktów terrorystycznych, gdyż są one postrzegane jako zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa³⁵. Ochrona tymczasowa, przewidziana w ustawodawstwie rumuńskim, jest natomiast procedurą wyjątkową, gwarantowaną w przypadkach masowego napływu osób z państw trzecich, powodowanego „zbrojnym konfliktem”, jeśli osoby te nie mogą powrócić do państwa pochodzenia i wymagają natychmiastowej ochrony. Warto podkreślić, że artykuł 29 ustawy gwarantuje uruchomienie procedury jedynie w oparciu o decyzję Rady Unii Europejskiej. Podobnie, ustanie ochrony tymczasowej uzależnione jest od decyzji Rady UE. Z tych samych powodów, dla których nie ma możliwości przyznawania cudzoziemcowi ochrony subsydiarnej, nie zostanie przyznana ochrona tymczasowa.

Słowacka ustawa o azylu wprowadza znaczące różnice w terminologii odnoszącej się do różnych form ochrony cudzoziemców. W myśl postanowień sekcji 8. ustawy, status uchodźcy zwany jest „azylem”, podczas gdy ochrona tymczasowa (zgodnie z rozwiązaniami sekcji 9) określana

³⁴ Artykuł 26 (1–3), *Law on Asylum, Law No. 122/2006*, Official Monitor, Part I, 2006.

³⁵ Zgodnie z artykułem 1 Karty Narodów Zjednoczonych z 1945 roku, głównym celem organizacji jest utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

jest jako „azyl z powodów humanitarnych”, gdy wymogi stawiane przez Konwencję genewską z 1951 roku nie są spełnione, a cudzoziemcy chronieni są przed „wojną, konfliktami, katastrofami naturalnymi lub masowymi naruszeniami praw człowieka” w państwie pochodzenia lub dotychczasowego zamieszkania. Warunki i czas trwania ochrony określane są przez rząd Słowacji, a decyzję o przyznaniu ochrony podejmuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych³⁶. Ustawodawstwo słowackie wprowadza również możliwość udzielenia cudzoziemcom ochrony subsydiarnej jeśli istnieją powody by sądzić, że powrót do państwa pochodzenia lub stałego zamieszkania naraziłby tę osobę na poważne ryzyko, takie jak kara śmierci lub egzekucja, tortury, niehumanitarne lub poniżające traktowania albo karanie, poważne i zindywidualizowane zagrożenie życia powodowane międzynarodowym lub wewnętrznym konfliktem zbrojnym³⁷. Wnioski o ochronę tymczasową lub subsydiarną zostaną odrzucone w sytuacjach identycznych jak wskazane w Konwencji genewskiej oraz w przypadku, gdy osoba w postępowaniu przed właściwymi władzami przedstawiła fałszywą tożsamość, posłużyła się fałszywymi dokumentami, podała nieprawdziwe informacje, celowo zniszczyła dokument podróży lub tożsamości, zataiła fakt złożenia wniosku o ochronę w innym państwie, lub gdy złożyła wniosek jedynie w celu uniknięcia wydalenia³⁸.

Zgodnie ze słoweńską ustawą o ochronie międzynarodowej, osoby wnioskujące o azyl mogą uzyskać status uchodźcy (w myśl Konwencji genewskiej z 1951 roku) lub ochronę subsydiarną, będącą jedyną komplementarną formą ochrony. Przysługuje ona osobie, która „nie spełnia warunków niezbędnych do uzyskania statusu uchodźcy, jeśli istnieją powody podejrzewać, że powrót do państwa pochodzenia [...] lub państwa ostatniego zamieszkania, naraziłby tę osobę na ryzyko poważnej krzywdy”, takiej jak kara śmierci, egzekucja, tortury lub niehumanitarne traktowanie albo karanie, poważne, zindywidualizowane zagrożenie powodowane przemocą w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu³⁹.

³⁶ Sekcja 9, *Act on Asylum, June 20, 2002, as amended in 2003, 2004, 2005, 2006 and 2007*, 480/2002 Coll., 606/2003 Coll., 207/2004 Coll., 1/2005 Coll., 692/2006 Coll., 643/2007 Coll., <http://www.unhcr.org/refworld> (23.05.2011).

³⁷ Sekcja 13a i 2, *Act on Asylum, June 20, 2002, as amended in 2003, 2004, 2005, 2006 and 2007*, op. cit.

³⁸ Sekcja 12, *Act on Asylum, June 20, 2002, as amended in 2003, 2004, 2005, 2006 and 2007*, op. cit.

³⁹ Patrz: artykuł 2 (3) i 28, *Law on International Protection*, Official Gazette of the Republic of Slovenia 2008, <http://www.unhcr.org> (23.05.2011).

Ochrona subsydiarna nie przysługuje z tych samych powodów, co wskazane w artykule 1F Konwencji dotyczącej statusu uchodźców oraz dodatkowo w sytuacji, gdy osoba stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa Słowenii. Ochrona ustaje z chwilą zmiany sytuacji w państwie pochodzenia lub stałego zamieszkania w taki sposób, że możliwy staje się powrót cudzoziemca i oddanie pod opiekę własnego państwa. Zostanie cofnięta jeśli w postępowaniu azylowym cudzoziemiec przedstawił nieprawdziwe informacje⁴⁰.

Zgodnie z aktem o azylu, przyjętym w 1997 roku na Węgrzech, zmienionym następnie w roku 2007, cudzoziemcy mogą wnioskować o ochronę w postaci statusu uchodźcy, a także o ochronę subsydiarną i tymczasową. Ochrona subsydiarna przysługuje osobie, która nie spełnia wymogów Konwencji genewskiej i Protokołu nowojorskiego, lecz nie może być wydalona z uwagi na ryzyko poważnego zranienia, uniemożliwiające zwrócenie się o ochronę do państwa pochodzenia⁴¹. Tymczasowa ochrona jest skierowana do „cudzoziemców, będących członkami grup przesiedleńców, którzy przybyli masowo do Republiki Węgier” i mogą być objęci pomocą z uwagi na formalne uznanie takiej grupy przez Radę UE, zgodnie z dyrektywą 2001/55/WE lub przez Parlament, w związku ze „zbrojnym konfliktem, wojną domową, czyszkami etnicznymi lub systematycznymi, poważnymi naruszeniami praw człowieka” takimi jak tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie⁴². Ochrona ta nie zostanie przyznana w sytuacjach identycznych jak w przypadku statusu uchodźcy. Dodatkowo, odmowa przyznania ochrony tymczasowej nastąpi, gdy dalszy pobyt cudzoziemca na Węgrzech narusza interesy narodowe państwa, lub gdy organ sądowy wyda prawomocne orzeczenie stwierdzając dokonanie przez daną osobę czynu zagrożonego w prawie węgierskim karą powyżej pięciu lat pozbawienia wolności⁴³. Dwie ostatnie sytuacje są w pełni zgodne z fundamentalnym, suwerennym prawem każdego państwa do ochrony interesów narodowych, definiowanych w kategorii bezpieczeństwa lub porządku wewnętrznego.

Niezależnie od różnic terminologicznych należy podkreślić, że ochrona cudzoziemców wnioskujących o azyl w państwach Unii Europejskiej

⁴⁰ Artykuł 4 (2), *Law on International Protection*, op. cit.

⁴¹ Paragraf 12, *Act LXXX on Asylum, 2007*, <http://www.unhcr.org/refworld> (23.05.2011).

⁴² Paragraf 19, *Act LXXX on Asylum, 2007*, op. cit.

⁴³ Paragraf 21, *Act LXXX on Asylum, 2007*, op. cit.

z Europy środkowej i wschodniej, może być gwarantowana trzem kategoriom osób:

- 1) spełniających wymogi Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 roku;
- 2) których życie lub zdrowie jest zagrożone w państwie pochodzenia lub ostatniego stałego miejsca zamieszkania;
- 3) przybywających masowo w sytuacji zbrojnych konfliktów, masowych naruszeń praw człowieka, a niekiedy – katastrof naturalnych.

Zasada *non-refoulement* i koncepcja państwa bezpiecznego

Konwencja dotycząca statusu uchodźców w artykule 33 nakazała państwom–stronom powstrzymanie się od wydalenia lub zawrócenia uchodźcy „do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, narodowość, przynależności do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne”, z wyjątkiem sytuacji, gdy osoba stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku wewnętrznego w związku z prawomocnym wyrokiem za poważne zbrodnie⁴⁴. Zgodnie z konkluzją nr 6 (XXVIII), przyjętą przez EXCOM w 1977 roku, zasada *non-refoulement* ma ściśle humanitarny charakter i dlatego decyzja w sprawie wydalenia powinna zostać podjęta wobec cudzoziemca jedynie w wyjątkowej sytuacji po dokładnym rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy⁴⁵. Taki charakter zasady *non-refoulement* został potwierdzony w konkluzji nr 17 (XXXI) z 1980 roku. Kontrowersje związane są jednak z podmiotowym zakresem tej zasady. Pojawia się bowiem pytanie czy zakaz wydalenia i zawracania dotyczy jedynie osób uznanych za uchodźców (na podstawie Konwencji genewskiej z 1951 roku), czy także osób ubiegających się o status uchodźcy oraz osób wnioskujących o inne formy ochrony (np. o ochronę tymczasową lub subsydiarną). W opinii Elihu Lauterpachta i Daniela Bethlehem, zasada *non-refoulement* nie jest ograniczona jedynie do osób uznanych formalnie za uchodźców. Konwencja genewska nie definiuje bowiem uchodźcy jako osoby, która przez właściwe władze została uznana za

⁴⁴ Por. artykuł 33 (1) i (2), *Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców, Genewa 1951*, op. cit.

⁴⁵ *EXCOM Conclusion No. 7 (XXVIII) of 1977 – Expulsion*, <http://www.unhcr.org> (11.03.2009).

żywiącą uzasadnioną obawę przed prześladowaniami⁴⁶. Osoba jest uchodźcą jeśli spełnia kryteria wskazane w artykule 1A, niezależnie czy dokonano oficjalnego aktu uznania za uchodźcę. Inne kontrowersje związane są z przedmiotowym zakresem zasady *non-refoulement*. Wskazana w konwencji z 1951 roku i protokole z 1967 roku, zasada wiąże jedynie państwa–strony. Niektórzy eksperci jednak optują za uznaniem tej zasady za zwyczajową normę prawa międzynarodowego publicznego⁴⁷, wiążącą wszystkich członków społeczności międzynarodowej.

Uwzględniając powyższe, nowi członkowie Unii Europejskiej z Europy środkowej i wschodniej zostali zobowiązani do wprowadzenia zasady *non-refoulement* do ustawodawstw krajowych. Uznanie zasady za obowiązującą ma jednak charakter formalny, gdyż w działaniach państw członkowskich można obserwować niepokojącą tendencję do unikania rozpatrywania wniosków lub ograniczania ilości osób, które mogą wnioskować o ochronę. Przykładem takich działań jest koncepcja państwa bezpiecznego, wprowadzona do prawa europejskiego w 1992 roku na mocy tzw. rezolucji londyńskich. W myśl przyjętych regulacji, bezpiecznym państwem pochodzenia jest państwo, w którym życiu lub wolności wnioskodawcy nie grozi niebezpieczeństwo, w którym wnioskodawca nie jest narażony na ryzyko tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania⁴⁸. Bezpiecznym państwem trzecim jest natomiast demokratyczne państwo, będące stroną Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, przestrzegające zasadę *non-refoulement* i zachowujące prawa człowieka. Rozwiązanie to pociąga za sobą dwie konsekwencje. Po pierwsze, osoba będąca obywatelem lub zamieszkująca na stałe państwo uznane za bezpieczne, nie może wnioskować o ochronę w Unii Europejskiej (chodzi zarówno o ochronę międzynarodową w postaci statusu uchodźców, jak i ochronę tymczasową czy subsydiarną). Po drugie, jeśli bezpośrednio przed wjazdem do Unii Europejskiej cudzoziemiec przejeżdżał przez bezpieczne państwo trzecie, wniosek o ochronę nie zostanie rozpatrzony, a osoba odesłana zostanie do takiego państwa (na podstawie porozumień o readmisji lub klauzul readmisyjnych). Należy uznać zatem, że koncep-

⁴⁶ E. Lauterpacht, D. Bethlehem, *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement. Opinion*, Geneva 2001, s. 31.

⁴⁷ Szerzej: ibidem, s. 72.

⁴⁸ Punkt 2 (a), (b) i (d), *Resolution on a harmonized approach to questions concerning host third countries*, 30.11–1.12.1992, <http://www.unhcr.org/refworld> (11.03.2009).

cja państwa bezpiecznego zmierza do wyłączenia z systemu ochrony międzynarodowej i krajowej osób, które pochodzą lub które podróżowały przez państwa uznane za bezpieczne. Innymi słowy, koncepcja ta tworzy rodzaj braku solidarności, przerzucając odpowiedzialność na tzw. państwa pierwszego azylu⁴⁹. Dodatkowo, koncepcja państwa bezpiecznego narusza prawa uchodźców przez ograniczenie swobody wyboru państwa, w którym ubiegać będą się o ochronę. Ponadto, narusza indywidualny charakter wniosku azylowego, ponieważ opiera się o generalną ocenę sytuacji w państwie pochodzenia lub w państwie trzecim, nie uwzględniając przesłanek indywidualnych.

W rezultacie, nowe państwa członkowskie UE z jednej strony wprowadziły do prawa krajowego zasadę *non-refoulement*, z drugiej zaś zobowiązane zostały do uznania koncepcji państwa bezpiecznego. Tym samym, gdy osoba wnioskująca o ochronę pochodzi z państwa bezpiecznego lub przejeżdżała przez takie państwo zanim dotarła do Unii Europejskiej, sprawa rozpoznawana jest negatywnie, a wniosek o ochronę uznany za bezzasadny.

Zgodnie z rozwiązaniami bułgarskimi, władze uznają za bezpieczne państwa z listy sporządzanej przez Radę UE⁵⁰. Czeska ustawa o azylu definiuje jako bezpieczne państwo trzecie, do którego osoba może powrócić i wnioskować o azyl bez ryzyka prześladowania, tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania⁵¹, podczas gdy bezpiecznym państwem pochodzenia jest to, w którym przestrzegane są prawa człowieka i w którym obowiązują i są wypełniane akty międzynarodowego prawa praw człowieka. Ustawodawstwo Estonii utożsamia państwo bezpieczne z krajem, w którym nie występuje poważne zagrożenie prześladowaniem, a które jest stroną i stosuje międzynarodowe akty gwarantujące prawa człowieka. Uznanie państwa za bezpieczne następuje na mocy decyzji Rady ds. Obywatelstwa i Migracji. Litewska ustawa o statusie uchodźcy definiuje bezpieczne państwo pochodzenia jako to, w którym nie dochodzi do naruszeń praw i wolności jednostki i nie ma ryzyka prześladowań, tortur, okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. Bezpiecznym państwem trzecim jest natomiast państwo–strona Konwencji genewskiej z 1951 roku, Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950

⁴⁹ J. van Selm, *Access to Procedures 'Safe Third Countries', 'Safe Countries of Origin' and 'Time Limits'*, Geneva 2001, s. 34.

⁵⁰ Artykuł 96, *Law for Asylum and Refugees, June 2007*, op. cit.

⁵¹ Sekcja 2 (2), *Act No. 325/1999 Coll., on Asylum*, op. cit.

roku oraz/lub Powszechnego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z roku 1966. W myśl łotewskich rozwiązań prawnych, państwem bezpiecznym jest państwo, w którym wnioskodawca zamieszkiwał przed przyjazdem na Łotwę lub państwem, w którym mógł zwrócić się z wnioskiem o ochronę. Polska ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP definiuje bezpieczne państwo pochodzenia jako państwo ujęte na liście sporządzonej przez Radę UE. Jeśli osoba posiada obywatelstwo takiego państwa lub na stałe zamieszkiwała w tym państwie, wniosek o ochronę zostanie uznany za bezzasadny. W Rumunii, decyzje w sprawie państw bezpiecznych podejmuje Ministerstwo Administracji i Spraw Wewnętrznych, po uwzględnieniu: ilości wniosków azylowych składanych przez obywateli takiego państwa; stanu przestrzegania praw człowieka; funkcjonowania zasad demokratycznych; pluralizmu politycznego i wolnych wyborów; a także istnienia instytucji demokratycznych⁵². W konsekwencji, wnioski o ochronę, składane przez osoby pochodzące z takich państw, są odrzucane. W przypadku bezpiecznych państw trzecich, w prawie rumuńskim przyjęto kryteria wskazane w rezolucjach londyńskich. Zgodnie z ustawodawstwem Słowacji, bezpiecznym państwem pochodzenia jest państwo stabilne, przestrzegające rządów prawa i porządku demokratycznego, chroniące prawa człowieka i fundamentalne wolności, państwo-strona międzynarodowych aktów prawnych dotyczących praw człowieka oraz państwo, które umożliwi organizacjom międzynarodowym monitorowanie stanu przestrzegania praw człowieka. Bezpieczne państwo trzecie jest natomiast definiowane zgodnie z wytycznymi zawartymi w rezolucjach londyńskich. Słoweńska ustawa o ochronie międzynarodowej określa państwo bezpieczne jako państwo spełniające kryteria wskazane w rezolucjach londyńskich. W myśl postanowień węgierskiej ustawy o azylu, za bezpieczne państwa pochodzenia uznane są te, ujęte na liście zatwierdzonej przez Radę Unii Europejskiej. Państwo spoza listy może być uznane za bezpieczne państwo pochodzenia na mocy dekretu rządu Węgier, po uwzględnieniu, iż w danym państwie nie występuje ryzyko prześladowań, tortur, okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania oraz że istnieje efektywny system dochodzenia praw przed sądem⁵³. Bezpieczne państwa trzecie definiowane są w prawie węgierskim zgodnie z wytycznymi rezolucji londyńskich.

⁵² Artykuł 77, *Law on Asylum, Law No. 122/2006*, op. cit.

⁵³ Paragraf 2 (h), *Act LXXX on Asylum, 2007*, op. cit.

Kwestie proceduralne

Konwencja dotycząca statusu uchodźców i Protokół nowojorski nie regulują zagadnień związanych z postępowaniem statusowym. Choćby Wysoki Komisarz NZ ds. Uchodźców i Komitet Wykonawczy przyjęły rezolucje dotyczące aspektów proceduralnych, państwa Unii Europejskiej wprowadziły własne rozwiązania, niektóre o restrykcyjnym charakterze. Zgodnie z rozporządzeniem z 18 lutego 2003 roku (dalej: rozporządzenie Dublin II), ustanawiającym kryteria i mechanizm określania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego, nie wszystkie wnioski rozpatrywane są w państwie, w którym zostały złożone. Rozporządzenie wprowadza hierarchię państw odpowiedzialnych za procedowanie wniosku. Odpowiedzialność spoczywa na państwie, w którym przebywają członkowie rodziny wnioskodawcy, a w przypadku braku takiego państwa, członek UE, którego władze wydały pozwolenie na pobyt lub wizę. W razie braku możliwości wskazania takiego państwa, odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o ochronę przejmuje państwo, w którym nastąpiło nielegalne przekroczenie granicy. Dopiero jeśli w oparciu o wskazane wyżej kryteria nie można określić państwa odpowiedzialnego, wniosek rozpatrywany jest przez państwo, w którym został złożony⁵⁴. Istnieje również możliwość zbadania sprawy przez inne państwo członkowskie w oparciu o decyzję podjętą przez kompetentne władze ze względów humanitarnych lub, gdy przemawia za tym interes państwa⁵⁵.

W konsekwencji takich regulacji, wszystkie państwa należące do Unii Europejskiej wprowadziły do prawa krajowego rozwiązania, gwarantujące realizację założeń procedury Dublin II, choć są one niezgodne z postanowieniami Konwencji genewskiej z 1951 roku, gdyż naruszają prawo swobody wyboru państwa, w którym zostanie złożony wniosek o ochronę.

Zgodnie z konkluzją EXCOM nr 8 z 1977 roku, postępowanie azylowe powinno być prowadzone przez kompetentne, wyraźnie określone władze. Uwzględnić musi również pomoc i środki dla wnioskodawcy⁵⁶.

⁵⁴ Por. artykuł 3 (1), *Council Regulation No. 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the member states by a third-country national*, 18.02.2003, Official Journal L50, 25.02.2003.

⁵⁵ Artykuł 3 (2), *Council Regulation No. 343/2003*, op. cit.

⁵⁶ *EXCOM Conclusion No. 8 (XXVIII) of 1977 – Determination of Refugee Status*, <http://www.unhcr.org> (11.03.2009).

Nie ma przy tym znaczenia czy postępowanie dotyczy statusu uchodźcy, czy pozostałych form ochrony. 21 czerwca 1995 roku, Rada UE wprowadziła minimalne gwarancje procedur azylowych. Podkreślono konieczność rozpatrywania wniosków przez niezależne organy, utworzone dla spraw azylowych. Wnioskodawcy są uprawnieni do korzystania z pomocy tłumacza, doradcy prawnego, mogą kontaktować się z przedstawicielem UNHCR lub innej organizacji zajmującej się sprawami azylowymi. Ponadto, wnioskodawcom przysługuje prawo odwołania od decyzji wydanej w pierwszej instancji⁵⁷.

Instytucje odpowiedzialne

W Bułgarii, status uchodźcy i status humanitarny gwarantowany jest na mocy decyzji przewodniczącego państwowej Agencji ds. Uchodźców, podczas gdy azyl udzielany jest przez prezydenta państwa, a ochrona tymczasowa przez Radę Ministrów. Wszystkie decyzje zapadają jednak w oparciu o ustalenia dokonane przez Agencję ds. Uchodźców, podlegającą rządowi. Organami kompetentnymi do rozpatrywania wniosków o ochronę w Republice Czeskiej są dyrektoriat ds. cudzoziemców, działający w ramach policji (odpowiedzialny za zbieranie wniosków) oraz Minister Spraw Zagranicznych (władny do podejmowania decyzji w sprawie zezwoleń na pobyt długoterminowy, niezbędny dla realizacji ochrony międzynarodowej). Zgodnie z ustawodawstwem Estonii, wszystkie sprawy azylowe rozpatrywane są przez Radę ds. Obywatelstwa i Migracji. Na Litwie, procedura azylowa prowadzona jest przez straż graniczną, która na przejściach granicznych odbiera wnioski o ochronę, lub przez policję, a następnie przez Centrum ds. Rejestracji Cudzoziemców. Decyzje w sprawach podejmowane są przez Departament Migracji. Wnioski azylowe składane przez cudzoziemców na Łotwie rozpatrywane są przez Departament Spraw Uchodźczych w Urzędzie ds. Obywatelstwa i Migracji. Co istotne, wnioskodawca nie może określić rodzaju ochrony, o który wnioskuje. Jeśli nie spełnia wymogów określonych w Konwencji genewskiej z 1951 roku, wówczas departament podejmuje ogólnie decyzję o rozpatrzeniu sprawy w trybie ochrony alternatywnej. Wnioski azylowe składane w Polsce rozpatrywane są przez Urząd ds. Cudzoziemców, pod-

⁵⁷ Punkt 8, 13 i 16, *Resolution on minimum guarantees for asylum procedures*, 21.06.1995, Official Journal C 274, 19.09.1996.

legający Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wnioski mogą być składane bezpośrednio do urzędu, lub na przejściach granicznych za pośrednictwem straży granicznej. W Rumunii wnioski o ochronę składane są za pośrednictwem straży granicznej, policji, w Urzędzie ds. Cudzoziemców lub ds. Uchodźstwa. Ten ostatni, funkcjonujący w ramach Ministerstwa Administracji i Spraw Wewnętrznych, jest odpowiedzialny za implementację polityki azylowej. Sprawy dotyczące statusu uchodźców, ochrony tymczasowej lub subsydiarnej na Słowacji są rozpatrywane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Wnioski mogą być składane bezpośrednio po przyjeździe na terytorium Słowacji w przejściach granicznych, strefach tranzytowych lotnisk lub na policji. Zgodnie z ustawą o ochronie międzynarodowej, instytucją kompetentną do rozpatrywania wniosków składanych przez cudzoziemców w Słowenii jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Wnioski mogą być składane bezpośrednio do ministerstwa lub za pośrednictwem policji⁵⁸. Na Węgrzech, wnioski azylowe załatwiane są przez Urząd ds. Imigracji i Obywatelstwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Wnioski muszą być złożone w placówce straży granicznej natychmiast po przyjeździe na terytorium Węgier. W przypadku nielegalnego wjazdu, wniosek składany jest bezzwłocznie w instytucji zajmującej się kwestiami azylowymi, położonej najbliżej miejsca wjazdu na terytorium Węgier⁵⁹.

Podstawowe prawa podczas procedur azylowych

W Bułgarii, ustawa o azylu i uchodźcach gwarantuje osobie ubiegającej się o ochronę pomoc tłumacza, a także psychologia (w razie konieczności) i opiekę społeczną na czas postępowania, w szczególności ubezpieczenie zdrowotne, pomoc medyczną, akomodację i wyżywienie. Podczas postępowania azylowego prowadzonego przez władze Republiki Czeskiej, do czasu prawomocnej decyzji wnioskodawcy przysługuje zamieszkanie w ośrodku dla uchodźców, wyżywienie i pomoc medyczna⁶⁰. Osoby poszukujące schronienia w Estonii, lokowane są w ośrodkach recepcyjnych, utrzymywanych przez władze lokalne, które zapewniają

⁵⁸ Artykuł 34 (1), *Law on International Protection*, op. cit.

⁵⁹ Sekcja 4, *Government Decree No. 172/2001 on the Detailed Rules of Asylum Procedures and Documents of Temporarily Protected Persons*, IX.26, amended by the *Government Decree No. 278/2004*, X.12.

⁶⁰ Sekcja 81, *Act No. 325/1999 Coll., on Asylum*, op. cit.

akomodację, wyżywienie, pomoc medyczną, opiekę tłumacza, kursy języka estońskiego oraz przeszkolenie w zakresie przysługujących praw⁶¹. Mogą kontaktować się z przedstawicielami UNHCR i korzystać z pomocy prawnej gwarantowanej przez państwo. Ubiegającym się o ochronę na Litwie przysługuje prawo zamieszkania w Ośrodku Rejestracyjnym dla Cudzoziemców. Uzyskują również pomoc prawną, tłumacza i opiekę medyczną oraz miesięczne wsparcie finansowe na zaspokojenie podstawowych potrzeb⁶². Dzieci osób wnioskujących o ochronę korzystają z prawa do nauki. Na czas postępowania azylowego na Łotwie, cudzoziemcy ubiegający się o ochronę międzynarodową lub krajową, zyskują prawo pobytu do czasu podjęcia ostatecznej decyzji w ich sprawie. Są również uprawnieni do akomodacji, wyżywienia, opieki medycznej, zyskują prawo informacji na temat postępowania azylowego oraz prawo do reprezentacji prawnej. Podczas postępowania azylowego w Polsce, cudzoziemcom przysługuje opieka socjalna (akomodacja w ośrodku recepcyjnym lub poza nim, wyżywienie, pomoc finansowa na zakup odzieży, kursy języka polskiego) i medyczna⁶³. Prawo rumuńskie gwarantuje osobom ubiegającym się o ochronę prawo pobytu (na czas postępowania i do 15 dni po zakończeniu postępowania azylowego), zamieszkania w ośrodku recepcyjnym oraz opiekę medyczną. Ponadto, wnioskodawcy na każdym etapie postępowania są uprawnieni do pomocy prawnej, pomocy tłumacza, pomocy UNHCR oraz do otrzymywania informacji na temat praw i obowiązków związanych z postępowaniem⁶⁴. Osoby wnioskujące o ochronę na Słowacji zyskują prawo pobytu, akomodacji (w ośrodku recepcyjnym lub poza nim) i opieki medycznej. Mogą korzystać z kursów językowych, przysługuje im pomoc prawna oraz prawo kontaktowania się z przedstawicielami UNHCR. Prawo słoweńskie przyznaje cudzoziemcom w postępowaniu azylowym prawo do informacji o uprawnieniach i obowiązkach związanych z procedurą, pomoc prawną (wyznaczaną przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych), pomoc tłumacza, pomoc UNHCR, a także prawo

⁶¹ Paragraf 9.2 (4), *Refugees Act, 15.01.2003*, op. cit. oraz paragraf 12, *Act on Granting International Protection to Aliens, 14.12.2005*, op. cit.

⁶² Por. artykuł 33, *Law on Refugee Status, 4.07.1995 (amended on 29.06.2000, 12.07.2000, and 15.01.2002)*, op. cit. oraz artykuł 71 i 94, *Law on the Legal Status of Aliens, 29.04.2004*, op. cit.

⁶³ Artykuł 71 i 73, *Ustawa o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, 13.06.2003, ze zmianami*, op. cit.

⁶⁴ Artykuł 17, *Law on Asylum, Law No. 122/2006*, op. cit.

pobytu na czas postępowania w sprawie, akomodację, opiekę medyczną i prawo do nauki na poziomie podstawowym. Na czas postępowania azylowego na Węgrzech, wnioskodawcy otrzymują pomoc tłumacza, akomodację i opiekę medyczną.

Sądowa kontrola nad decyzjami administracyjnymi

Uwzględniając podstawowe standardy w postępowaniu azylowym. Komitet Wykonawczy UNHCR za niezbędną uznał sądową kontrolę nad decyzjami administracyjnymi.

Ustawa o azylu i uchodźcach, obowiązująca w Bułgarii, zapewnia sądową kontrolę nad decyzjami podejmowanymi przez prezydenta, przewodniczącego państwowej Agencji ds. Uchodźców i Radę Ministrów. Zgodnie z artykułem 84, odwołania kierowane są do sądu administracyjnego w Sofii lub do sądu administracyjnego właściwego dla miejsca zamieszkania osoby wnioskującej o ochronę. Na mocy decyzji sądu, które nie podlegają zaskarżeniu, postanowienia w sprawie mogą być utrzymane w mocy, lecz sąd może zdecydować o ponownym rozpoznaniu. W Republice Czeskiej, odwołania od decyzji administracyjnych składane są w ciągu 15 dni (w przypadku decyzji o odmowie przyznania ochrony) lub 7 dni (w przypadku odrzucania wniosku o ochronę) do właściwego sądu. Zgodnie z ustawodawstwem Estonii, odwołania kierowane są do sądu administracyjnego w Tallinie w ciągu 10 dni od notyfikacji decyzji organu administracyjnego. Organem właściwym do rozpoznawania odwołań od decyzji podjętych w postępowaniu azylowym na Litwie jest sąd administracyjny w Wilnie, do którego sprawy powinny być skierowane w ciągu 14 dni od otrzymania decyzji podjętej w I instancji⁶⁵. Wyroki sądu są ostateczne, ale postępowania odwoławcze wstrzymują ewentualne decyzje o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Litwy. Odwołania od decyzji podjętych przez właściwe organy na Łotwie, kierowane są do Rady Odwoławczej ds. Uchodźczych, działającej pod nadzorem Ministra Sprawiedliwości, lecz niezależnej w zakresie swych kompetencji. W myśl ustawy o azylantach i uchodźcach, decyzje były ostateczne i nie podlegały zaskarżeniu (jedynym wyjątkiem była sytuacja wskazana w sekcji 33 (1) ustawy, dotycząca cofnięcia statusu uchodźcy). Najnowsze roz-

⁶⁵ Artykuł 21, *Law on Refugee Status*, 4.07.1995 (amended on 29.06.2000, 12.07.2000, and 15.01.2002), op. cit.

wiązania prawne, zapisane w ustawie o azylu z 2009 roku zapewniły jednak sądową kontrolę nad decyzjami rady⁶⁶. Polskie prawo zapewnia administracyjną kontrolę nad decyzjami podejmowanymi w I instancji. Rada ds. Uchodźców jest odpowiedzialna za rozpatrywanie odwołań i może zdecydować o wznowieniu postępowań, uchyleniu, zmianie lub stwierdzeniu nieważności wydanych decyzji lub postanowień⁶⁷. Sądową kontrolę nad decyzjami rady sprawuje sąd administracyjny w Warszawie. W myśl rozwiązań prawnych obowiązujących w Rumunii, odwołania kierowane są za pośrednictwem Urzędu ds. Uchodźstwa lub jego struktur terenowych w ciągu 10 dni od otrzymania decyzji. Kompetentny sąd ma 30 dni na podjęcie decyzji w sprawie⁶⁸. Na czas postępowania sądowego, cudzoziemiec zyskuje prawo pozostania na terytorium Rumunii. Warto podkreślić, że prawo rumuńskie przewiduje możliwość złożenia apelacji od decyzji sądu. Apelacja musi być rozpoznana w ciągu 30 dni. Na Słowacji, odwołania od decyzji administracyjnych w sprawach azylowych składane są do sądów regionalnych w ciągu 30 dni od wydania decyzji odmownej lub decyzji o wycofaniu ochrony lub w ciągu 7 dni od decyzji w sprawie odrzucania wniosku jako bezzasadnego lub niedopuszczalnego⁶⁹. Instytucją odpowiedzialną za rozpatrywanie odwołań w sprawach azylowych na Słowenii jest sąd administracyjny. Odwołania składane są w ciągu 15 dni od otrzymania decyzji wydanej w I instancji. Decyzje sądu administracyjnego podlegają zaskarżeniu do sądu najwyższego. Na Węgrzech, ustawodawstwo krajowe przewiduje sądową kontrolę nad decyzjami Urzędu ds. Imigracji i Obywatelstwa. Właściwy sąd może zdecydować o ponownym rozpoznaniu sprawy lub podtrzymać decyzję urzędu.

Prawa i wolności

Zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźców, wszystkie postanowienia tego dokumentu odnoszą się do osób „bez względu na ich rasę,

⁶⁶ Por. sekcja 5 (1), *Law on Asylum Seekers and Refugees in the Republic of Latvia*, op. cit. oraz sekcja 31, *Asylum Law*, 15.06.2009, op. cit.

⁶⁷ Por. artykuł 89p (3), *Ustawa o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terytorium RP*, 13.06.2003, ze zmianami, op. cit.

⁶⁸ Artykuł 64, *Law on Asylum*, *Law No. 122/2006*, op. cit.

⁶⁹ Sekcja 21, *Act on Asylum*, *June 20, 2002, as amended in 2003, 2004, 2005, 2006 and 2007*, op. cit.

religię lub państwo pochodzenia”⁷⁰. Z tego powodu, konwencja gwarantuje osobom uznanym za uchodźców dostęp do sądów zgodnie z zasadą narodowego traktowania, prawo legalnego pobytu na terytorium państwa, prawo wyboru miejsca zamieszkania oraz prawo przemieszczania się na terytorium państwa. Ponadto, zgodnie z zasadą najwyższego uprzywilejowania, uchodźcom przysługuje prawo do pracy i prawo do nauki na poziomie ponad podstawowym (w szczególności dostęp do studiów, uznanie zagranicznych świadectw szkolnych, dyplomów i stopni naukowych, zwolnień z czesnego i opłat za studia oraz dostępu do stypendiów⁷¹).

Uwzględniając powyższe, państwa Unii Europejskiej z Europy środkowej i wschodniej, musiały zagwarantować wskazane prawa osobom uznanym w wyniku postępowania azylowego za uchodźców. Jednocześnie jednak warto zauważyć, że w gestii państw pozostaje zakres praw przyznanych osobom, w odniesieniu do których podjęto decyzję o udzieleniu ochrony tymczasowej lub subsydiarnej.

Osoby uzyskujące status uchodźcy w oparciu o decyzję władz bułgarskich, nabywają praw i podlegają obowiązkom identycznym jak obywatele Bułgarii. Wyjątek stanowi prawo wyborcze w wyborach generalnych i lokalnych, prawo uczestnictwa w referendum narodowych, prawo tworzenia i członkostwa w partiach politycznych, prawo obejmowania stanowisk państwowych, które wymagają posiadania obywatelstwa Bułgarii oraz prawo bycia członkiem sił zbrojnych⁷². Kluczową gwarancją jest zasada łączenia rodzin, która umożliwia członkom rodziny osoby korzystającej ze statusu uchodźcy w Bułgarii dołączenie i uzyskanie prawa pobytu w tym państwie. Osoba, która uzyskała ochronę międzynarodową w Republice Czeskiej, zyskuje prawo stałego pobytu po 4 latach nieprzerwanego pobytu w tym państwie, pod warunkiem, że wniosek zostanie złożony natychmiast po zakończeniu procedur statusowych⁷³. Otrzymując status uchodźcy, cudzoziemiec jest uprawniony do skorzystania z programu integracji, skierowanego na „pomoc uchodźcom w integracji ze społeczeństwem”, w szczególności w zakresie zamieszkania, nauki języka czeskiego i szkoleń zawodowych. Wraz ze statusem uchodźcy, cudzo-

⁷⁰ Artykuł 3, *Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców*, Genewa 1951, op. cit.

⁷¹ Por. artykuł 22, *Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców*, Genewa 1951, op. cit.

⁷² Artykuł 32 (1), *Law for Asylum and Refugees*, June 2007, op. cit.

⁷³ Sekcja 67 (1), *Act No. 326/1999 Coll*, op. cit.

ziemcy przebywający w Estonii otrzymują prawo pobytu na okres dwóch lat, z możliwością przedłużenia jeśli po upływie tego terminu nadal istnieją okoliczności uzasadniające przyznanie ochrony⁷⁴. Uchodźcy otrzymują również prawo do pracy, prawo do zasiłków dla bezrobotnych, objęci są opieką socjalną oraz inną pomocą na tych samych zasadach co rezydenci przebywający w Estonii⁷⁵. Wraz ze statusem uchodźcy lub azylem terytorialnym, cudzoziemcy na Litwie objęci są programem integracji i naturalizacji, gwarantującym prawo pobytu, prawo do życia rodzinnego zgodnie z zasadą łączenia rodzin, a także wszelką pomoc o charakterze humanitarnym⁷⁶. Prawo łotewskie gwarantuje uchodźcom oraz osobom korzystającym ze statusu alternatywnego prawo pobytu, swobodę przemieszczania się, a także prawo do życia rodzinnego (gwarantowane zasadą łączenia rodzin) i opiekę socjalną, w szczególności kursy językowe. Osoby objęte na Łotwie ochroną tymczasową zyskują prawo czasowego pobytu na okres jednego roku oraz opiekę medyczną i prawo korzystania z zasady łączenia rodzin. W Polsce, osoby uznane za uchodźców lub objęte ochroną subsydiarną zyskują te same prawa, co rezydenci. Dodatkowo, korzystają z opieki socjalnej, medycznej oraz wspierani są w integracji ze społeczeństwem. Osobom, którym przyznano azyl lub objęto pobytem tolerowanym, przysługują prawa cudzoziemców z pozwoleniem na pobyt, lecz na ograniczony czas. W myśl prawa rumuńskiego, wraz ze statusem uchodźcy, cudzoziemcy zyskują prawo pobytu, wyboru miejsca zamieszkania, prawo do pracy, nauki, integracji, a także innego rodzaju uprawnień przysługujące cudzoziemcom, takie jak ubezpieczenie społeczne i dostęp do sądów. Na Słowacji, uchodźcom przysługuje prawo pobytu i integracji, skierowane na uzyskanie akomodacji i zatrudnienia. Ustawodawstwo słoweńskie gwarantuje uchodźcom prawo stałego pobytu, zamieszkania w ośrodkach prowadzonych przez państwo lub w miejscach prywatnych, opiekę medyczną i socjalną, a także prawo do nauki, zatrudnienia i integracji (kursy językowe, nauka historii Słowenii, kultury i systemu konstytucyjnego) maksymalnie przez okres trzech lat. Osoby objęte na Słowenii ochroną subsydiarną korzystają z tych samych praw, z wyjątkiem prawa stałego pobytu⁷⁷. Na Węgrzech, uchodźców objęto prawem

⁷⁴ Por. paragraf 17, *Refugees Act, 15.01.2003*, op. cit.

⁷⁵ Por. paragraf 14 (1), *Refugees Act, 15.01.2003*, op. cit.

⁷⁶ Patrz: artykuł 24, 25, 26, *Law on Refugee Status, 4.07.1995 (amended on 29.06.2000, 12.07.2000, and 15.01.2002)*, op. cit.

⁷⁷ Por. artykuł 101, *Law on International Protection*, op. cit.

pobytu i ochroną przed wydalaniem, zawróceniem i ekstradycją, a także uprawnieniami identycznymi jak w przypadku obywateli. Wyjątek stanowi prawo wyborcze lub prawo do objęcia stanowisk, dla których wymagane jest posiadanie obywatelstwa węgierskiego. Każdy uchodźca objęty jest na Węgrzech programem integracyjnym. Osoby korzystające z ochrony tymczasowej, zyskują prawo pobytu, pracy bez specjalnego zezwolenia oraz uzyskania pomocy państwa w zamieszkaniu i utrzymaniu.

* * *

Polityczne zmiany roku 1989 i rozpoczęcie starań o członkostwo w Unii Europejskiej wywarły zasadniczy wpływ na systemy ochrony uchodźców w państwach środkowej i wschodniej Europy, prowadząc do kluczowych zmian ustawodawstwa wewnętrznego. Z formalnego punktu widzenia, wprowadzone rozwiązania prawne są zgodne z literą Konwencji genewskiej z 1951 roku. Wymóg dostosowania prawa krajowego do rozwiązań europejskich skutkował jednak naruszeniem ducha umowy uniwersalnej. Najbardziej negatywny wpływ na sytuację osób ubiegających się o azyl ma koncepcja *państwa bezpiecznego*, która godzi w indywidualny charakter wniosku azylowego. Ponadto, wprowadzenie alternatywnych form ochrony z jednej strony zagwarantowało natychmiastową pomoc i bezpieczeństwo osobom poszukującym azylu, z drugiej jednak – ochrona ma charakter czasowy i może zostać zawieszona w dowolnej chwili, nawet jeśli niebezpieczeństwo prześladowania nadal istnieje. Z tego powodu odpowiedzialność za los uchodźców spoczywa na krajowych instytucjach, zajmujących się implementacją prawa azylowego.

Protection of refugees in the legislature of European Union member states from Central and Eastern Europe

Summary

The paper aims to analyze the asylum policies of new EU member states from Central and Eastern Europe. After *The Hague Program Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union* was announced in 2004 the refugee policies of various countries were to be harmonized and a Joint European Asylum System was to be established on the basis of legal and institutional foundations. The initiatives focused on the adoption of common solutions concerning asylum procedures, the conditions for admitting individuals applying to be considered refugees in

the EU, temporary and subsidiary protection, and the criteria for granting asylum. As negotiations with candidate countries commenced, they needed to adapt their national laws to the requirements of European legislature. Candidate countries initiated changes in their national legal systems. However, some solutions they have introduced defy the international obligations following from the *1951 Convention relating to the Status of Refugees* and recommendations of the UN High Commissioner for Refugees. Particular controversies concern the concept of safe states, where refugees are deprived of the possibility of applying for the protection of the EU, as well as the concept of subsidiary and temporary protection allowing for individual applications for asylum not to be considered.

