

Agnieszka Florczak

Uniwersytet Wrocławski

Dolnośląska Szkoła Wyższa

Uchodźstwo

Abstract

The twentieth century was one of an accelerated development of international cooperation on solving the problem of refugees. This cooperation has resulted, on the one hand, in the process of institutionalisation manifested in the establishment of various bodies of international organisations that provide support to refugees and undertake actions to develop a permanent solution to the problem, whereas on the other, in the codification of international law, within which a universal definition of a refugee has been proposed. This article discusses the most significant actions undertaken by international organisations to solve this problem. For reasons of a considerable number of documents of international law and a multitude of institutions, given also the narrow compass of this work, the article presents only the selected documents and institutions of the most significant government organisations that provide support to refugees at international level.

Wprowadzenie

Zjawisko uchodźstwa towarzyszy ludzkości od stuleci. Zmienia się jednak jego natężenie i skala oraz podejście społeczności międzynarodowej do sposobów rozwiązywania problemu. Od XX wieku możemy zauważyć intensywny rozwój współpracy międzynarodowej, której efektem z jednej strony był proces instytucjonalizacji przejawiający się w powoływaniu różnego typu organów organizacji międzynarodowych zajmujących się niesieniem pomocy uchodźcom i podejmujących próby trwałego rozwiązania problemu, natomiast z drugiej proces kodyfikacji prawa międzynarodowego, w którego ramach dążono do stworzenia uniwersalnej definicji uchodźcy. Nie bez znaczenia dla rozwoju zasad ochrony uchodźców po II wojnie światowej w prawie międzynarodowym i wewnętrznym państw oraz ich praktycznym podejściu do zjawiska, pozostawała intensyfikacja współpracy międzynarodowej w dziedzinie praw człowieka. Przyjmowanie przez państwa zobowiązań międzynarodowych odnoszących się do ochrony podstawowych praw i wolności w pozytywny sposób wpłynęło także na ochronę uchodźców.

Analizując rozwój współpracy międzynarodowej państw w dziedzinie ochrony uchodźców, możemy wyróżnić trzy okresy. Wszystkie są związane w zasadniczy sposób z pojawianiem się, ewolucją i funkcjonowaniem organizacji rządowych. Pierwszy z nich bezpośrednio związany jest z powstaniem Ligi Narodów, która opierając się na kryterium

narodowym podjęła próby prawnego określenia statusu tej kategorii osób, przy jednoczesnych działaniach mających na celu niesienie pomocy uchodźcom. W tym okresie nie udało się stworzyć uniwersalnej definicji uchodźcy oraz powszechnie obowiązujących norm prawnych, nie zbudowano też trwałych instytucji międzynarodowych. Drugi okres w rozwoju współpracy międzynarodowej rozpoczyna się na początku lat 50. wraz z powołaniem Urzędu Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) i przyjęciem Konwencji o statusie uchodźców (1951 r.), uzupełnionej następnie protokołem nowojorskim (1967 r.). Ten etap w periodyzacji rozwoju współpracy charakteryzuje się przyjęciem uniwersalnej definicji uchodźcy, wzrostem instytucjonalizacji współpracy państw, intensywną kodyfikacją zobowiązań w zakresie praw człowieka oraz dość humanitarnym podejściem wielu państw do uchodźców. Możemy umownie przyjąć, że etap ten kończy się w połowie lat 80., kiedy niemal wszystkie państwa wprowadzają liczne środki mające na celu ograniczenie napływu uchodźców i intensyfikują współpracę międzynarodową w tym zakresie. Tendencja ta trwa do dziś i przejawia się z jednej strony w restrykcyjniejszym podejściu do definiowania pojęcia uchodźcy, natomiast z drugiej w poszukiwaniu alternatywnych sposobów udzielania ochrony osobom poszukującym schronienia.

Przez ostatnich kilkadziesiąt lat społeczność międzynarodowa zgromadzona w organizacjach rządowych stworzyła wiele dokumentów odnoszących się do uchodźców oraz powołała liczne organy i agendy niosące im pomoc. Ze względu na dużą liczbę dokumentów prawa międzynarodowego, mnogość instytucji, przy jednoczesnych ograniczeniach objętościowych, w niniejszym artykule zaprezentowane zostaną tylko wyselekcjonowane dokumenty i instytucje najważniejszych rządowych organizacji międzynarodowych.

Przyczyny i skala zjawiska

Wśród najważniejszych przyczyn współczesnego uchodźstwa wymienić należy:

- naruszenia praw człowieka i podstawowych wolności – w szczególności prawa do życia, zasady niedyskryminacji, prześladowania o charakterze religijnym, rasowym, narodowościowym czy politycznym,
- brak systemu demokratycznego,
- konflikty wewnętrzne i międzynarodowe (w tym wojny domowe czy niemożność sprawowania efektywnej władzy na części lub całości terytorium),
- klęski żywiołowe (susza, powódź, huragan),
- zmiany granic,
- czynniki społeczno-ekonomiczne (trudna sytuacja ekonomiczna będąca konsekwencją zbyt wysokiego zaludnienia, recesja, inflacja, zadłużenie, niewypłacalność państw).

Jak widać, czynniki wywołujące uchodźstwo mogą mieć zarówno charakter polityczny, jak i społeczno-ekonomiczny.

Po II wojnie światowej populacja uchodźców na świecie liczyła ok. 1 mln osób. Wśród najpoważniejszych kryzysów uchodźczych ostatnich kilkadziesiąt lat wymienić

można, np. powstanie węgierskie (1956 r., 200 tys. uchodźców), wojnę w Algierii (1956 r., 200 tys.), dekolonizację Afryki (kryzysy w Gwinei, Burundii, Mozambiku, Etiopii, Angoli), konflikt w Liberii (1989 r., 700 tys. uchodźców), konflikt w Sierra Laone (1997 r., 400 tys.), konflikt w Pakistanie (1971 r., 10 mln uchodźców), eksodus 839 tys. Wietnamczyków (tzw. boat-people) do krajów południowo-wschodniej Azji po roku 1975, konflikt w Afganistanie (ponad 6 mln uchodźców), 900 tys. uchodźców wewnętrznych w 1997 r. w Kolumbii, ponad 3,5 mln uchodźców w wyniku konfliktu w b. Jugosławii w 1992 r., milion uchodźców albańskich uciekających z Kosowa (1999 r.), 2 mln uchodźców w wyniku konfliktów na Zakaukaziu, czystki etniczne w rejonie Wielkich Jezior (1,3 mln uchodźców)¹. Pod koniec 2010 r. na świecie, zgodnie z danymi opublikowanymi przez UNHCR, było 43,7 mln osób przymusowo przesiedlonych (w tym 15,4 mln uchodźców przebywających poza granicami państwa obywatelstwa lub zamieszkania; 27,5 mln uchodźców wewnętrznych i ok. 850 tys. osób ubiegających się o status uchodźcy). Był to najwyższy poziom od 15 lat. Warto nadmienić, że 80% uchodźców przebywa w krajach rozwijających się. Najliczniejszą grupę uchodźców w 2010 r. stanowili Afgańczycy (ok. 3 mln osób), Palestyńczycy, Irakijczycy, Somalijczycy i Kongijczycy, a więc osoby pochodzące z rejonów konfliktów zbrojnych. Pod koniec 2010 r. w Europie było 1,6 mln uchodźców (spadek w porównaniu z rokiem 2009 o 40,7 tys.), w Azji 4 mln uchodźców, w Afryce 2,1 mln, na Bliskim Wschodzie ok. 7 mln, a w obu Amerykach – 800 tys.² W 2011 r. globalna liczba osób przymusowo przesiedlonych nieco spadła i wyniosła 42,5 mln, z czego 15,2 mln stanowili uchodźcy objęci opieką UNHCR i UNRWA; 895 tys. osób ubiegających się o status uchodźcy oraz 26,4 mln uchodźców wewnętrznych. Natomiast liczba nowych uchodźców wyniosła 4,3 mln i, jak podaje w swoim rocznym raporcie UNHCR, była najwyższa w ciągu ostatnich 10 lat. Przyczyną były kryzysy w Libii, Somalii i Sudanie. Nadal w 2011 r. najliczniejsi byli uchodźcy z Afganistanu, Pakistanu, Iraku i Somalii³.

Problemy definicyjne, kategorie uchodźców oraz zasady ich ochrony w prawie międzynarodowym

Potocznie pojęcie „uchodźca” oznacza wszystkie osoby zmuszone, przez okoliczności od nich niezależne, do opuszczenia swych miejsc zamieszkania⁴. W tym znaczeniu termin ten odnosi się więc zarówno do osób, które musiały opuścić swój kraj pochodzenia lub zamieszkania z powodów konfliktów zbrojnych i prześladowań, jak i z powodów klęsk żywiołowych. W prawie międzynarodowym pojęcie uchodźcy przeszło ewolucję. W okresie funkcjonowania Ligi Narodów uchodźców wyodrębniano przy zastosowaniu kryterium pochodzenia lub obywatelstwa oraz kryterium braku opieki dyplomatycznej ze strony jakiego-

¹ 50 lat UNHCR. *Kalendarium kryzysów* (listopad 2000), „Z obcej ziemi” 2000, nr 10, s. 8–10.

² UNHCR *Global Trends 2010*, <http://www.unhcr.org/4dfa11499.html> (data dostępu 15.08.2012).

³ UNHCR *Global Trends 2011*, <http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html> (data dostępu 15.08.2012).

⁴ B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 25; S. Collinson, *Beyond Borders: West European Migration Policy Towards the 21st Century*, Royal Institute of International Affairs, London 1993, s. 59; G.S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, second ed., Clarendon Press, Oxford 1998, s. 3.

kolwiek państwa⁵. Po II wojnie światowej zaobserwować można istotną zmianę w podejściu do definiowania pojęcia „uchodźca”. Polega ona na zastosowaniu przy definiowaniu terminu takich kryteriów, jak: rasa, religia, narodowość czy poglądy polityczne. Ponadto zaczęto w definicjach wskazywać okoliczności powodujące wygaśnięcie statusu uchodźcy oraz kategorie osób, do których pojęcie to nie będzie mogło mieć zastosowania⁶. Obecnie powszechnie przyjętą definicją jest ta zawarta w konwencji genewskiej o statusie uchodźców z 1951 r. (KG). Zgodnie z nią uchodźcą jest osoba, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, 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 znajdując się na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”⁷.

KG zawiera tzw. klauzule włączenia, wyłączenia oraz ustania, czyli kryteria, na których podstawie daną osobę należy uznać za uchodźcę, nie należy jej uznawać bądź należy zaprzestać uznania⁸. Konwencja zawierała klauzule: czasową (odnosiła się do osób, które zostały uchodźcami na skutek wydarzeń przed dniem 1 stycznia 1951 r.) oraz

⁵ W tym okresie, na podstawie przyjętych umów międzynarodowych (o czym mowa będzie poniżej), ochroną objęto 7 kategorii uchodźców: rosyjskich, armeńskich, asyryjskich, asyryjsko-chaldejskich, tureckich, hiszpańskich, niemieckich i austriackich. Szerzej na ten temat zob.: J.C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Butterworths, Toronto, Vancouver 1991, s. 2–6.

⁶ Po raz pierwszy nowe podejście do definiowania pojęcia uchodźcy uwidoczniło się przy przyjmowaniu przez społeczność międzynarodową statutu Międzynarodowej Organizacji do Spraw Uchodźców. Jako uchodźców na podstawie statutu zakwalifikowano osoby, które znajdują się poza granicami kraju, którego są obywatelami, lub w którym zamieszkwały na stałe i są ofiarami reżimów nazistowskich, faszystowskich, falangistowskich, lub osoby, które zostały uznane za uchodźców przed wybuchem II wojny światowej z powodu rasy, religii, narodowości lub poglądów politycznych. Por. Constitution of the International Refugee Organization, New York, 15 grudnia 1946, źródło: <http://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=5&subid=A&lang=en>.

⁷ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., DzU 1991 nr 119 poz. 515.

⁸ Osoba ubiegająca się o status uchodźcy musi: 1) być prześladowana z określonych powodów lub żywić uzasadnioną obawę przed prześladowaniem, 2) przebywać poza granicami państwa, którego jest obywatelem lub poza terytorium państwa swego stałego zamieszkania, 3) nie może korzystać z ochrony państwa, którego jest obywatelem, lub na którego terytorium zamieszkuje na stałe.

W art. 1 C Konwencji wymienione zostały warunki, w których osoba uznana za uchodźcę przestaje nim być. Zgodnie z tymże artykułem, dana osoba nie ma już prawa do korzystania ze statusu uchodźcy, jeżeli dobrowolnie zwróciła się ponownie o ochronę państwa, którego jest obywatelem, lub utraciwszy swoje obywatelstwo ponownie dobrowolnie je przyjęła, lub przyjęła nowe obywatelstwo i korzysta z ochrony państwa, którego obywatelstwo przyjęła, lub ponownie dobrowolnie osiedliła się w państwie, które opuściła lub poza którego granicami przebywała z powodu obawy przed prześladowaniem, lub nie może dłużej odmawiać korzystania z ochrony państwa swego obywatelstwa, albowiem ustały warunki, w związku z którymi została uznana za uchodźcę, 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.

Klauzule wyłączające wymieniają kategorie osób, które nie powinny otrzymać statusu uchodźcy. Klauzule te dotyczą trzech grup: 1) uchodźców objętych już ochroną lub pomocą organów lub agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych innych niż Wysoki Komisarz NZ do Spraw Uchodźców (art. 1 D); 2) osób, które spełniają kryteria zawarte w definicji uchodźcy i zostały przyjęte w kraju, w którym zagwarantowano im większość praw przysługujących obywatelom, lecz jednocześnie nie otrzymały obywatelstwa tego kraju; 3) osób, które nie zasługują na ochronę międzynarodową, ponieważ dokonały zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej lub zbrodni przeciwko ludzkości; dokonały poważnej zbrodni o charakterze niepolitycznym poza państwem, które je przyjęło, przed uznaniem za uchodźcę; są winne czynów sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych. Szerzej an temat kaluzul i ich interpretacji zob.: *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, UNHCR, Geneva, January 1988.

geograficzną (państwa-strony mogły ograniczyć swoje zobowiązania tylko do uchodźców europejskich). Ograniczenia te zostały zniesione protokołem nowojorskim z dnia 31 stycznia 1967 r.⁹

Nieco odmienne, rozszerzone definicje pojęcia uchodźcy pojawiły się w Statucie Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców oraz w dokumentach przyjmowanych przez organizacje regionalne. Na podstawie statutu UNHCR ochroną objęto wszystkich uchodźców, niezależnie od ograniczeń czasowych i geograficznych zawartych w konwencji genewskiej oraz niezależnie od tego, czy dane państwo jest związane postanowieniami tej konwencji¹⁰. Rozszerzoną definicję uchodźcy zawiera także konwencja OJA regulująca określone aspekty problemów uchodźców w Afryce z 1969 r., w której oprócz osób zakwalifikowanych jako uchodźców w konwencji genewskiej uznaje się osoby, które zmuszone zostały do opuszczenia miejsca zamieszkania i poszukiwania schronienia w innym państwie z powodu agresji zewnętrznej, okupacji, obcej dominacji lub wydarzeń poważnie zakłócających porządek publiczny na części lub na całym terytorium kraju. Podobny sposób definiowania pojęcia uchodźcy przyjęto w deklaracji z Kartageny (1984 r.)¹¹.

W praktyce możemy wyodrębnić kilka kategorii uchodźców. Są to:

- uchodźcy statutowi (lub konwencyjni) – osoby uznane za uchodźców na podstawie postanowień konwencji genewskiej;
- uchodźcy mandatowi – osoby znajdujące się pod opieką UNHCR;
- uchodźcy *de facto* – osoby, które nie mogą być zidentyfikowane jako uchodźcy konwencyjni, gdyż w wielu przypadkach nie żywią obawy przed prześladowaniem, ale jednocześnie ze względu na trwające w kraju pochodzenia zamieszki lub konflikty nie mogą powrócić do ojczyzny¹²;
- uchodźcy wewnętrzni – osoby zmuszone do opuszczenia miejsca zamieszkania, ale pozostające w granicach państwa pochodzenia lub stałego zamieszkania.

W praktyce organizacji międzynarodowych i w przyjmowanych przez nie dokumentach pojawia się także pojęcie *displaced persons* – niejednoznaczny termin obejmujący zarówno osoby deportowane, jak i osoby, które zmuszone były opuścić swoje kraje pochodzenia w wyniku wojny domowej lub klęski żywiołowej, a także odnoszony do uchodźców wewnętrznych. W ostatnich latach pojawia się także w literaturze pojęcie uchodźców ekologicznych lub klimatycznych – czyli osób, które zmuszone zostaną do opuszczenia swych miejsc pobytu w wyniku skutków globalnego ocieplenia.

Analiza dokumentów prawa międzynarodowego oraz praktyki państw i instytucji międzynarodowych pozwala na wyodrębnienie kilku fundamentalnych zasad związanych z udzielaniem uchodźcom ochrony. Wśród najważniejszych z nich możemy wyróżnić:

⁹ Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r., DzU 1991, nr 119, poz. 517.

¹⁰ Tekst statutu zob.: *Collection of International Instruments Concerning Refugees*, Geneva 1979.

¹¹ Teksty dokumentów zob.: G.S. Goodwin-Gill, *op. cit.*

¹² W praktyce ta kategoria osób często jest objęta ochroną czasową, a katalog praw przyznawanych uchodźcom *de facto* obejmuje prawo do wjazdu, prawo do pozostania w kraju przyjmującym, zezwolenie na podjęcie pracy oraz ochronę przed wydaleniem. Por. także: J. Cels, *Responses of European States to de facto Refugees*, [w:] G. Loescher, L. Monahan (red.), *Refugees and International Relations*, Oxford University Press, Oxford, New York 1989.

1. Zasadę traktowania przyznania statusu uchodźcy jako aktu przyjaznego, pokojowego i humanitarnego¹³.
2. Zasadę non-refoulement – dość powszechnie uznawaną za jedną z najważniejszych zasad odnoszących się zarówno do ochrony osób ubiegających się o status uchodźcy oraz uznanych uchodźców¹⁴. Została ona zagwarantowana w art. 33 konwencji genewskiej i oznacza zakaz wydalania lub zawracania uchodźców do granic terytoriów, na których groziłoby im prześladowanie ze względów religijnych, rasowych, narodowościowych, politycznych czy ze względu na przynależność do określonej grupy społecznej. Nieco szerzej zasada non-refoulement została zapisana w dokumentach przyjmowanych przez organizacje regionalne¹⁵.
3. Zasadę ograniczonej suwerenności – generalnie przyjęć można, że obowiązek udzielania schronienia osobom prześladowanym z konkretnych przyczyn wymienionych w dokumentach międzynarodowych stanowi ograniczenie suwerenności państw¹⁶. Z umów międzynarodowych jasno wynika dla państw obowiązek udzielenia schronienia osobie spełniającej kryteria uznania za uchodźcę, pod warunkiem że pozostają one stroną tychże umów. Państwo nie ma więc swobody w podejmowaniu decyzji, czy osobie spełniającej kryteria uznania schronienia udzielić, czy nie. Ponadto, nawet jeśli taka osoba nie spełniałaby kryteriów uznania za uchodźcę, ale miałyby zostać zawrócona do kraju czy na terytoria, gdzie jej życie lub wolność byłyby zagrożone, suwerenność decyzji państwa i w tym przypadku będzie ograniczona zobowiązaniami wynikającymi z dokumentów prawnie wiążących,

¹³ W praktyce wiele przypadków uznawania za uchodźców było postrzegane przez państwa pochodzenia jako akt mało przyjazny lub wrogi. Widać to wyraźnie na przykładzie państw afrykańskich, które w Konwencji OJA regulującej określone aspekty problemów uchodźców w Afryce z 1969 r. wyraźnie podkreśliły pokojowy i humanitarny charakter instytucji statusu uchodźcy oraz zobowiązały państwa przyjmujące uchodźców do podejmowania działań uniemożliwiających uchodźcom przeprowadzanie ataków na inne państwo członkowskie Organizacji. W konwencji przyjęto także szeroką definicję ataku, określając tym mianem wszelką aktywność, której skutkiem jest spowodowanie napięć między państwami członkowskimi niezależnie, czy jest to aktywność podejmowana przy użyciu broni, prasy czy radia. Pokojowy i humanitarny charakter instytucji azylu terytorialnego podkreślony został także w deklaracji z Kartagenu z 1984 r.

¹⁴ Z dokumentów międzynarodowych odnoszących się do uchodźców nie wynika jasno, do kogo zasada może być stosowana. Przyjmuje się w doktrynie, że są nią objęte osoby ubiegające się o taki status oraz osoby, które status uchodźcy już otrzymały.

¹⁵ W Konwencji OJA regulującej określone aspekty problemów uchodźców w Afryce z 1969 r. zagwarantowano, że wobec żadnej osoby ubiegającej się o status uchodźcy nie zostanie zastosowana odmowa przyjęcia na granicy, wydalenie czy zawrócenie na terytorium, na którym jej życie, zdrowie lub wolność byłyby zagrożone. Na gruncie teźże konwencji za niedopuszczalne uznaje się także odesłanie uchodźcy na terytorium, na którym jej życie, zdrowie lub wolność byłyby zagrożone z powodów rasowych, religijnych, narodowościowych, politycznych, społecznych, z powodu zewnętrznej agresji, okupacji, obcej dominacji lub wydarzeń poważnie zakłócających porządek publiczny (art. 2 par. 3). Podobnie szeroki zakres zasady non-refoulement wprowadzono w systemie amerykańskim w deklaracji z Kartagenu. Warto podkreślić, że w tym dokumencie zasada non-refoulement uznana została za normę *ius cogens*. Jednakże, biorąc pod uwagę regionalny i niewiążący charakter tego dokumentu, trudno uznać, że rzeczywiście zasada non-refoulement jest normą *ius cogens*. Zasada non-refoulement została także zapisana w konwencji w sprawie zakazu tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania bądź karania z 1984 oraz w konwencji o statusie bezpaństwowców z 1954 r. Szerzej na ten temat zob.: A. Potyrała, *Współczesne uchodźstwo*, Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2005, s. 175–176.

¹⁶ W tym kontekście pewne kontrowersje zatem budzić mogą zapisy zawarte w Zasadach dotyczących statusu i traktowania uchodźców z 1966 r. przyjętych przez Azjatycko-Afrykański Komitet Konsultacyjny, w których wyraźnie podkreślono, że udzielenie uchodźcy schronienia jest suwerenną decyzją każdego państwa. Por. *Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugee*, 1966, <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,AALCO,,,3de5f2d52,0.html>.

- dotyczących praw człowieka. Jak podkreśla A. Potyrała, status uchodźcy jest prawem osoby, a nie prawem państwa¹⁷. Uznaniowość państwa pozostaje natomiast przy udzielaniu azylu terytorialnego (pod warunkiem że ustawodawstwo wewnętrzne rozróżnia te dwie formy ochrony)¹⁸.
4. Zasadę dobrowolnej repatriacji – uznaje się, że dobrowolna repatriacja jest najbardziej pożądanym mechanizmem rozwiązywania problemu uchodźców. Niestety konwencja genewska, pomimo że pozostaje najważniejszym dokumentem o charakterze uniwersalnym dotyczącym uchodźców, nie odnosi się do tej kwestii. Warto natomiast podkreślić, że dokumentem regionalnym, w którym sprawa została uregulowana, jest Konwencja OJA regulująca określone aspekty problemów uchodźców w Afryce¹⁹, w systemie amerykańskim natomiast deklaracja z Kartagenu.
 5. Zasadę współpracy – dotyczy rozwoju współpracy państw w rozwiązywaniu problemów uchodźstwa oraz w zakresie harmonizowania przepisów prawa wewnętrznego, związanych z kwestiami proceduralnymi dotyczącymi przyznawania statusu uchodźcy. Wszystkie dokumenty (wiążące i niewiążące) podkreślają znaczenie współpracy państw z regionalnymi organizacjami rządowymi, UNHCR i organizacjami pozarządowymi (międzynarodowymi i narodowymi). Istotny także jest rozwój współpracy pomiędzy państwami goszczącymi uchodźców i generującymi uchodźców.
 6. Zasadę solidarności – szczególnie istotna przy rozwiązywaniu kwestii uchodźstwa, w sytuacji kiedy nabiera ono masowego charakteru. Zgodnie z nią, gdy pojedyncze państwa nie są w stanie poradzić sobie z udzielaniem pomocy i ochrony na swoim terytorium osobom poszukującym schronienia, inne państwa regionu powinny przyjąć z pomocą²⁰. Przyjmuje się, że pomoc owa obejmuje takie środki, jak: przesiedlenie uchodźców do innych państw, zdolnych do zapewnienia im pomocy, udzielenie pomocy humanitarnej, finansowej czy logistycznej. Zasada ta jest określana także mianem zasady *burden-sharing*.
 7. Zasada komplementarności – łączne stosowanie zapisów prawa międzynarodowego dotyczącego praw człowieka, prawa humanitarnego oraz ochrony uchodźców²¹. Każdy z tych swoistych systemów ochrony wywiera wpływ na prawną sytuację

¹⁷ A. Potyrała, *op. cit.*, s. 182.

¹⁸ Azyl polityczny oznacza udzielenie przez państwo schronienia na swoim terytorium cudzoziemcowi dyskryminowanemu lub prześladowanemu za swe przekonania, działalność polityczną, religijną, naukową lub przynależność do określonej grupy społecznej. W praktyce wielu państw pojęcie azylant i uchodźca są traktowane jako tożsame, mimo że pod względem prawnym azyl stanowi odrębną, od instytucji statusu uchodźcy, kategorię prawną. Istnieją jednak kraje, czego przykładem może być Polska, w których zachowano dualizm instytucji i w przepisach prawa wewnętrznego zagwarantowano instytucję azylu i instytucję statusu uchodźcy.

¹⁹ Por. art. 5 Konwencji OJA. Przyjęto w nim, że repatriacja powinna mieć zawsze dobrowolny charakter, opierać się na współpracy państw w celu zapewnienia bezpiecznego powrotu uchodźców do kraju pochodzenia, odbywać się z poszanowaniem praw i przywilejów, z jakich korzystają obywatele państwa przyjmującego, wykluczyć możliwość karanie uchodźcy za opuszczenie kraju pochodzenia, sprzyjać rozwojowi współpracy pomiędzy państwami uczestniczącymi w repatriacji i organizacjami międzynarodowymi (rządowymi i pozarządowymi).

²⁰ Zasadę współpracy pomiędzy państwami goszczącymi potwierdza art. 2(4) Konwencji OJA. Zgodnie z tym artykułem państwa, które nie są w stanie udzielić pomocy napływającym uchodźcom, mogą o tym fakcie poinformować inne państwa afrykańskie (samodzielnie lub za pośrednictwem organów OJA), a te z kolei powinny podjąć stosowne środki w celu udzielenia uchodźcom pomocy. Zasada solidarności została także potwierdzona w prawie UE.

²¹ Zasada ta znalazła potwierdzenie w Deklaracji w sprawie uchodźców oraz uchodźców wewnętrznych z San Jose z 1994 r.

uchodźców. Tylko i wyłącznie łączne stosowanie wszystkich praw da uchodźcom gwarancje pełnej ochrony.

Istotne znaczenie będą także miały inne zasady wynikające z prawa międzynarodowego (np. zasada *pacta sunt servanda*) czy odnoszące się bezpośrednio do uchodźców (np. zasada odpowiedzialności państwa za uchodźców czy zasada nierozmieszczania obozów dla uchodźców przy granicy). Szczegółowa analiza wszystkich zasad nie jest możliwa w ramach niniejszego opracowania.

Proces instytucjonalizacji współpracy oraz podejmowane działania legislacyjne

Geneza współpracy międzynarodowej

Jak wspomniano, pierwsze instytucje zajmujące się niesieniem pomocy uchodźcom powołane zostały w ramach Ligi Narodów. W związku z pojawieniem się zjawiska masowego uchodźstwa po rewolucji październikowej w Rosji²² Liga utworzyła w 1921 r. Urząd Wysokiego Komisarza LN ds. Uchodźców Rosyjskich w Europie. Na jego czele stanął Fridtjof Nansen. Instytucja ta zajmowała się głównie koordynacją pomocy dla uchodźców oraz określeniem ich statusu prawnego. Do jej ważnych osiągnięć zaliczyć należy przyjęcie 5 lipca 1922 r. porozumienia genewskiego, na którego mocy uchodźcy rosyjscy mogli zostać wyposażeni w specjalne dokumenty podróży umożliwiające opuszczenie kraju pierwszego schronienia i poszukiwanie ochrony w innych państwach (tzw. paszporty nansenowskie). Porozumienie genewskie z 1922 w 1924 r. zostało rozszerzone na uchodźców ormiańskich²³. Dwa lata później przyjęto układ dotyczący wystawiania dokumentów tożsamości rosyjskim i ormiańskim uchodźcom. W dokumencie tym po raz pierwszy w prawie międzynarodowym zdefiniowano te kategorie osób. Definicje oparto na kryterium pochodzenia narodowego oraz braku ochrony ze strony kraju, na którego terytorium osoby te uprzednio zamieszkiwały, pod warunkiem że jednocześnie nie miały obywatelstwa żadnego innego kraju. Od 1926 r. nansenowskim systemem ochrony objęto wszystkich uchodźców i apatrydów.

Specjalną, autonomiczną instytucję w ramach Ligi Narodów powołano także do udzielania pomocy uchodźcom greckim z Turcji. W 1930 r. Biuro Wysokiego Komisarza przekształcono w Nansenowskie Międzynarodowe Biuro ds. Uchodźców, które miało funkcjonować do 1938 r. Jego głównym zadaniem było udzielanie pomocy uchodźcom w znalezieniu osiedlenia i zatrudnienia. W związku z planami likwidacji biura, Liga podjęła prace mające na celu przyjęcie konwencji regulującej w sposób kompleksowy zagadnienia prawne dotyczące uchodźców. W 1933 r., w wyniku podjętych prac, przyjęto konwencję dotyczącą międzynarodowego statusu uchodźców. Konwencja zastąpiła dotychczas obowiązujące porozumienia, wprowadziła ograniczenia o możliwości wydalania uchodźców, zagwarantowała uchodźcom prawo do sądu oraz klauzulę najwyższego uprzywilejowania w zakresie podatków i opieki społecznej, uregulowała kwestie związane z wydawaniem

²² W latach 1917–1920 Rosję opuściło około 1,5 mln osób.

²³ Liczbę uchodźców ormiańskich opuszczających w wyniku prześladowań Turcję szacowano w 1925 r. na około 300–400 tys. osób.

paszportów nansenowskich²⁴. W tym samym roku został także powołany Urząd Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców Przybywających z Niemiec. W 1936 i 1938 r. przyjęto także specjalne konwencje regulujące status tej kategorii uchodźców. Mandat instytucji w 1935 r. rozszerzono na uchodźców z terytorium Saary, a następnie w 1938 r. – po aneksji Austrii i Czechosłowacji – na kolejne grupy uchodźców. Jak wspomniano, Nansenowskie Międzynarodowe Biuro ds. Uchodźców miało funkcjonować do końca 1938 r. W związku z tym podjęto w ramach Ligi Narodów decyzję o powołaniu nowej instytucji pod nazwą Urzędu Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców. Urząd formalnie przetrwał do końca 1946 r., choć w okresie II wojny światowej nie pełnił już żadnych istotnych funkcji. W 1938 r. utworzono także jeszcze jedną instytucję, a mianowicie – Międzynarodowy Komitet ds. Uchodźców, którego działalność początkowo koncentrowała się na udzielaniu pomocy uchodźcom z Niemiec i Austrii, a od roku 1943 r. objęła opieką wszystkie osoby w Europie poszukujące schronienia poza miejscem swojego stałego pobytu²⁵.

W zasadzie do 1939 r. międzynarodowa ochrona obejmowała tylko wyselekcjonowane kategorie osób. Tworzone definicje nie miały uniwersalnego charakteru i oparte były na kryterium przynależności do grupy etnicznej lub pochodzenia z danego terytorium. Instytucje powoływane w tym okresie charakteryzowały się dużą tymczasowością i podejmowaniem bardzo ograniczonych prób trwałego rozwiązania zjawiska uchodźstwa.

Nowe instytucje pojawiły się w okresie II wojny światowej i po jej zakończeniu. W latach 1943–1947 funkcjonowała Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy i Odbudowy (United Nations Relief and Rehabilitation Administration, UNRRA), udzielająca pomocy osobom, które w wyniku wojny znalazły się poza miejscem zamieszkania. Działalność instytucji koncentrowała się przede wszystkim na pomocy przy repatriacji²⁶.

Ochrona uchodźców w ramach ONZ

Po II wojnie światowej instytucje zajmujące się udzielaniem pomocy i ochrony uchodźcom zaczęły się pojawiać w ramach uniwersalnej pod względem przedmiotowym i podmiotowym Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz w ramach tworzonych organizacji regionalnych. W strukturze ONZ powstała 1 lipca 1947 r. Międzynarodowa Organizacja ds. Uchodźców (International Refugee Organization, IRO). Działalność tej instytucji koncentrowała się na udzielaniu pomocy w przesiedleniach²⁷. Organizacja miała czasowy charakter (była powołana na 3 lata), w praktyce funkcjonowała do 1951 r. W 1948 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ utworzyło także Agencję Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (United Nations Relief and Work Agency

²⁴ L. Holborn, *The Legal Status of Political Refugees, 1920–1938*, „American Journal of International Law” 1938, vol. 32, nr 4, s. 689–690, cyt. za: B. Wierzbicki, *op. cit.*, s. 18.

²⁵ Szacuje się, że instytucja ta udzieliła pomocy około 850 tys. uchodźców.

²⁶ Instytucja ta udzieliła pomocy około 7–8 mln osób. Szerzej na temat UNRRA zob.: M.J. Proudfoot, *European refugees 1939–1952. A Study in Forced Population Movement*, London 1956, s. 98–106; G.S. Goodwin-Gill, *op. cit.*, s. 209–210; A. Potyrała, *op. cit.*, s. 38–45.

²⁷ Szacuje się, że IRO przesiedliła ponad milion uchodźców. D. Gallagher, *The Evolution of the International Refugee System*, „International Migration Review” 1989, vol. 23, s. 579.

for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA). Instytucja ta udziela pomocy i ochrony ponad 5 mln palestyńskich uchodźców²⁸.

Najtrwalszą instytucją powołaną w ramach ONZ okazał się Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)²⁹. Statut tej instytucji został przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 14 grudnia 1950 r.³⁰ Do głównych zadań Urzędu Wysokiego Komisarza zaliczono sprawowanie międzynarodowej opieki nad uchodźcami, którzy objęci są mandatem tej instytucji oraz podejmowanie działań mających na celu poszukiwanie trwałych rozwiązań problemu uchodźstwa.

Zgodnie ze statutem UNHCR mandatem objęte są dwie kategorie uchodźców:

1. Osoby, które otrzymały już status uchodźcy na podstawie wcześniejszych umów międzynarodowych, lub osoby, które mają podstawy ubiegać się o status uchodźcy w wyniku wydarzeń zaistniałych przed 1 stycznia 1951 r.
2. Osoby, które znajdują się poza państwem obywatelstwa lub – nie mając obywatelstwa – poza państwem stałego miejsca zamieszkania, żywią uzasadnioną obawę przed przesładowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, poglądów politycznych i które jednocześnie nie są w stanie lub nie chcą korzystać z ochrony rządu tego państwa.

W praktyce Wysoki Komisarz podejmuje działania mające na celu:

- popieranie zawierania i ratyfikacji międzynarodowych konwencji dotyczących ochrony uchodźców, monitorowanie ich stosowania i wprowadzanie do nich zmian;
- podejmowanie działań, za pomocą wszelkich środków, mających przyczynić się do polepszenia sytuacji uchodźców i zmniejszenia ich liczby;
- rozwiązywania bieżących problemów związanych z pojawianiem się fal uchodźczych (w tym popieranie przyjęcia ich na określone terytorium, pomoc w uzyskaniu zezwoleń na transfer majątku, koordynacja współpracy wszystkich zainteresowanych instytucji i osób).

Działania UNHCR obejmują także:

- dobrowolne repatriacje,
- osiedlenie w kraju azylu (integrację),
- przesiedlenie do innego kraju, gdy nie jest możliwy do zrealizowania żaden z powyższych wariantów.

Należy wyraźnie podkreślić, że UNHCR roztacza opiekę nie tylko nad uchodźcami w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale obejmuje nią także inne grupy osób potrzebujących pomocy, w tym: uchodźców wewnętrznych, bezpieczeństwa, repatriantów. Wskazują na to dane statystyczne wymienionego urzędu, z których jasno wynika, że pod opieką UNHCR znajduje się obecnie ok. 36,4 mln osób, w tym: 10,4 mln uchodźców; 15,6 mln osób wewnętrznie przesiedlonych; 2,3 mln osób powracających; 6,5 mln bezpieczeństwa oraz ponad 980 tys. osób ubiegających się o status uchodźcy³¹.

²⁸ Szerzej na temat działalności UNRWA zob.: <http://www.unrwa.org>.

²⁹ W zasadzie o trwałości tej instytucji możemy mówić od 2003 r., kiedy Zgromadzenie Ogólne ONZ podjęło decyzję o bezterminowym przedłużeniu mandatu urzędu, który wcześniej był odnawiany co kilka lat.

³⁰ Por. Rezolucję 428(V) ZO ONZ.

³¹ *UNHCR Global Trends 2011...*

Obecnie UNHCR zatrudnia ok. 7200 pracowników w 392 biurach i w terenie w ponad 120 krajach. W 2011 r. budżet UNHCR wynosił ok. 3,3 mld USD (dla porównania na początku działalności ok. 300 tys.)³². UNHCR współpracuje z rządami państw oraz licznymi organizacjami rządowymi i pozarządowymi. Stała współpraca nawiązana została z Radą Europy, Unią Europejską, OBWE, OECD, NATO, Unią Afrykańską, OPA. Niektórzy badacze podkreślają, że pomimo dość dobrze rozwiniętej instytucjonalizacji współpracy między rządami państw i organizacjami rządowymi a UNHCR, instytucja ta ma bardzo ograniczony wpływ na ostateczny kształt rozwiązań prawnych i praktykę państw w zakresie polityki azylowej i migracyjnej³³.

Warto wspomnieć także, że w strukturze ONZ w 1992 r. na wniosek ówczesnej Komisji Praw Człowieka³⁴ powołano Przedstawiciela Sekretarza Generalnego ds. Uchodźców Wewnętrznych. Trzyletni mandat przedstawiciela był kilkakrotnie odnawiany i ostatecznie wygasł w 2004 r. W związku z narastającym problemem uchodźstwa wewnętrznego w tym samym roku Rada Praw Człowieka powołała specjalnego sprawozdawcę zajmującego się realizacją praw człowieka w odniesieniu do uchodźców wewnętrznych (Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons). Zgodnie z rezolucją Rady Praw Człowieka mandat sprawozdawcy obejmuje:

- zachęcanie państw do ochrony i respektowania praw uchodźców wewnętrznych,
- prowadzenie dialogu z rządami państw, organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami,
- wzmacnianie międzynarodowej reakcji na zjawisko uchodźstwa wewnętrznego,
- włączanie zagadnień uchodźstwa wewnętrznego do prac wszystkich istotnych instytucji ONZ³⁵.

Sprawozdawca zajmuje się ponadto monitorowaniem sytuacji uchodźców wewnętrznych, gromadzeniem dokumentacji, rozwijaniem współpracy z agendami zajmującymi się prawami człowieka i sprawami humanitarnymi, przedstawianiem propozycji dokumentów prawnych, publikowaniem raportów, przeprowadzaniem wizytacji w krajach objętych problemem uchodźstwa wewnętrznego³⁶. W sferze legislacyjnej do najważniejszych osiągnięć Specjalnego Sprawozdawcy możemy zaliczyć przedstawiony w 1988 r. dokument Przewodnie zasady przesiedleń wewnątrzpaństwowych – zbiór niewiążących wytycznych dotyczących uchodźców wewnętrznych³⁷.

Dla niesienia pomocy uchodźcom (w tym także uchodźcom wewnętrznym) istotna jest ponadto działalność agend ONZ-owskich zajmujących się pomocą humanitarną³⁸.

³² www.unhcr-centraleurope.org.

³³ G. Loescher, *The European Community and Refugees*, "International Affairs" 1989, nr 4, vol. 65, s. 626–628.

³⁴ Komisja Praw Człowieka powstała w strukturze ONZ w 1946 r. Ze względu na swą nieefektywność została zastąpiona w 2006 r. Radą Praw Człowieka.

³⁵ Por. Human Rights Council Resolution A/HRC/RES/14/6.

³⁶ Szerzej na temat działalności sprawozdawcy oraz zjawiska uchodźstwa wewnętrznego zob.: D. Heinrich-Hamera, *Międzynarodowa ochrona uchodźców wewnętrznych. Aspekty prawne i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005 oraz <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Mandate.aspx>.

³⁷ The Guiding Principles on Internal Displacement (E/CN.4/1998/53/Add.2). Dokument ten został omówiony w publikacji: D. Heidrich-Hamera, *op. cit.*, s. 66–137.

³⁸ Instytucje te zostały omówione w artykule J. Dobrowolskiej-Polak, *Pomoc humanitarna* zamieszczonym w niniejszej publikacji.

ONZ podjęła także prace legislacyjne mające doprowadzić do przyjęcia konwencji określającej standardy ochrony uchodźców. Wspomniana już konwencja genewska o statusie uchodźców, przyjęta 28 lipca 1951 r., uzupełniona następnie protokołem nowojorskim z 31 stycznia 1967 r., wyznacza do dziś podstawy ochrony uchodźców w prawie międzynarodowym oraz ustanawia minimalne standardy ich ochrony. Oprócz omówionej pobieżnie de-finicji uchodźcy i zasady non-refoulement, konwencja zawiera zakaz wydalenia uchodźców legalnie przebywających na terytorium państwa-strony, zakaz nakładania kar za nielegalny wjazd lub pobyt na uchodźców przybywających bezpośrednio z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo, katalog obowiązków uchodźców w stosunku do państwa przyjmującego, katalog praw i wolności politycznych przysługujących uchodźcom, a także uprawnień o charakterze ekonomiczno-socjalnym. Stroną konwencji jest obecnie 145 państw, natomiast protokołu nowojorskiego 146³⁹.

Jak wspomniano, istotne znaczenie dla ochrony uchodźców mają także dokumenty dotyczące ochrony praw człowieka. Wśród tych wypracowanych w ramach ONZ z pewnością wymienić należy: Powszechną deklarację praw człowieka, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych. Warto nadmienić, że w przypadku paktów powołano specjalne organy kontrolne w postaci komitetów, do których wpływają sprawozdania państw z realizacji postanowień oraz w przypadku Komitetu Praw Człowieka, działającego na podstawie Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, wnoszone przez osoby fizyczne zawiadomienia o naruszeniach praw i wolności w nim zagwarantowanych⁴⁰.

Organizacje regionalne

Oprócz Organizacji Narodów Zjednoczonych pomoc uchodźcom niosą także regionalne organizacje rządowe. Jedną z pierwszych organizacji regionalnych podejmujących działania na rzecz uchodźców i uregulowania ich sytuacji prawnej jest powstała w 1949 r. Rada Europy. Problematyka uchodźcza pojawiła się na forum tej organizacji już na pierwszej sesji Zgromadzenia Parlamentarnego w 1949 r. Warto nadmienić, że Rada Europy dość długo, bo do połowy lat 70., była jedyną organizacją europejską, która podejmowała inicjatywy w zakresie harmonizacji polityk i praktyk azylowych. Do najważniejszych konwencji wypracowanych pod auspicjami Rady Europy zaliczyć możemy: Europejską Konwencję Osiedleńczą z 1955 r., Europejskie Porozumienie w sprawie Zniesienia Wiz dla Uchodźców z 1959 r.⁴¹ oraz Europejskie Porozumienie o Przekazywaniu Odpowiedzialności za Uchodźców

³⁹ Stan na dzień 11 sierpnia 2012 r., <http://treaties.un.org>.

⁴⁰ W przypadku Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych możliwość wniesienia zawiadomienia przysługuje na podstawie protokołu opcyjnego z dnia 16 grudnia 1966 r. Protokół przyjął do tej pory 114 państw (stan na dzień 11 sierpnia 2012 r.). Protokół opcyjny do Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturowych umożliwiający składanie do specjalnego komitetu indywidualnych zawiadomień o naruszeniach praw w nim zawartych przyjęty został dopiero 10 grudnia 2008 r. Jego stroną jest tylko 8 państw (stan na dzień 11 sierpnia 2012 r.). Protokół wejdzie w życie trzy miesiące po ratyfikacji przez 10. państwo, <http://treaties.un.org>.

⁴¹ Porozumienie zostało przyjęte 20 kwietnia 1959 r., weszło w życie 3 września 1960 r. Konwencja odnosi się do osób, które otrzymały status uchodźcy i mają ważny dokument podróży, wystawiony na podstawie konwencji genewskiej. Zgodnie z porozumieniem osoby takie zostają zwolnione z obowiązku uzyskania wiz wjazdowych i wyjazdowych wymaganych przez inne państwo-stronę porozumienia. Zniesienie obowiązku wizowego dotyczy

z 1980 r.⁴² Dokumenty te stanowią uzupełnienie postanowień konwencji genewskiej⁴³. Reguluje sytuację prawną uchodźców także Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.⁴⁴, uzupełniona protokołami dodatkowymi. Konwencja wraz z protokołami gwarantuje katalog podstawowych praw i wolności osobistych i politycznych. Podobnie jak w przypadku dokumentów wypracowanych w ONZ odnoszących się do praw człowieka, w wielu artykułach twórcy konwencji zagwarantowali, że dane prawo czy wolność przysługuje „każdemu”, a więc także cudzoziemcom (w tym uchodźcom)⁴⁵. Europejska konwencja ma nadzwyczaj efektywny mechanizm kontrolny w postaci Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, do którego napływają skargi indywidualne i państwowe. Praktyka pokazuje, że Trybunał rozpatrzył wiele skarg od osób ubiegających się o status uchodźcy⁴⁶.

W zasadzie we wszystkich najważniejszych organizacjach regionalnych pojawiły się wyspecjalizowane instytucje zajmujące się problemem uchodźstwa. I tak w Radzie Europy powołano:

- Konferencję Ministrów odpowiedzialnych za sprawy migracji – spotkania te służą rozwijaniu bezpośrednich kontaktów między zainteresowanymi ministrami z państw członkowskich oraz wypracowaniu kierunku działania organizacji w okresie najbliższych 2–3 lat.
- Komisję do spraw Migracji, Uchodźców i Demografii Zgromadzenia Parlamentarnego (Committee on Migration, Refugees and Demography) – komisja przedstawia raporty,

sytuacji, w których uznany uchodźca nie zamierza przebywać na terytorium innego państwa dłużej niż trzy miesiące i nie zamierza podejmować tam pracy. Por. European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees, źródło: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=031&CL=ENG>.

⁴² Porozumienie zostało przyjęte 16 października 1980 r., weszło w życie 1 grudnia 1980 r. Reguluje sytuację prawną uznanych uchodźców, którzy zamierzają osiedlić się w innym państwie. Zgodnie z postanowieniami porozumienia przekazanie odpowiedzialności za uchodźcę następuje po okresie 2 lat faktycznego i nieprzerwanego pobytu w drugim państwie. Por. *European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees*, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=107&CM=2&DF=21/08/2012&CL=ENG>.

⁴³ Szerzej na ich temat zob.: A. Potyrała, *op. cit.*, s. 154–156.

⁴⁴ Konwencja podpisana została 4 listopada 1950, weszła w życie 3 września 1953 r. Obecnie jej stroną są wszystkie państwa członkowskie Rady Europy. Konieczność ratyfikacji konwencji stanowi pozastatutowe kryterium członkostwa w Radzie Europy.

⁴⁵ W Konwencji odnaleźć możemy artykuły, które są szczególnie istotne dla realizacji praw uchodźców. Zaliczymy do nich:

— art. 3 – zakaz tortur, nieludzkiego, poniżającego traktowania bądź karania,

— art. 5 – prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego,

— art. 6 – prawo do rzetelnego procesu sądowego,

— art. 2 i 4 Protokołu czwartego – gwarantujące wolność przemieszczania się osób legalnie pozostających na terytorium państwa – strony oraz zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców,

— art. 1 Protokołu siódmego – dotyczący gwarancji proceduralnych dla wydalanych cudzoziemców.

⁴⁶ Zgodnie z orzecznictwem Trybunału wydalanie lub ekstradycja cudzoziemca do kraju, w którym groziłoby mu nieludzkie lub poniżające traktowanie bądź karanie lub tortury, narusza postanowienia konwencji. Por. np. orzeczenia Trybunału w sprawach: Soering przeciwko Wielkiej Brytanii, orzeczenie z 7 lipca 1989 r. (omówione w: M.A. Nowicki, *Kamienie milowe. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 1996; R. Award, *European Court of Human Rights – extradition – inhuman or degrading treatment or punishment. Soering case*, „Georgia Journal of International and Comparative Law” 1990; D. Gajdus, B. Gronowska, *Oczekiwanie na egzekucję kary śmierci (tzw. death row) a międzynarodowe standardy praw człowieka*, „Palestra” 1994, nr 7–8); Cruz Varas i inni przeciwko Szwecji, orzeczenie z 20 marca 1991; Vilvarajah i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, orzeczenie z 30 października 1991 (obie sprawy omówione w: M.A. Nowicki, *op. cit.*); H.L.R. przeciwko Francji, orzeczenie z 7 grudnia 1995; D. przeciwko Wielkiej Brytanii, orzeczenie z 2 maja 1997 (omówione w: M.A. Nowicki, *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 1997 (część I)*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego 1997, nr 3).

które służą jako podstawa do przyjmowania przez Zgromadzenie Parlamentarne rezolucji i zaleceń, organizuje spotkania tematyczne dla przedstawicieli państw członkowskich Rady Europy;

- Europejski Komitet ds. Migracji (European Committee on Migration, CDMG) – jest głównym międzyrządowym organem odpowiedzialnym za problematykę migracji, w tym uchodźstwa. Komitet prowadzi badania, wdraża specjalne programy, organizuje konferencje. Jest odpowiedzialny za przygotowywanie spotkań ministrów odpowiedzialnych za sprawę migracji.
- Komitet *ad hoc* Ekspertów ds. Prawnych Aspektów Azylu Terytorialnego, Uchodźców i Bezpaństwowców (Ad Hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons, CAHAR) – pełni istotne funkcje legislacyjne, przygotowując projekty aktów prawnych (rezolucji i konwencji) przedkładanych następnie Komitetowi Ministrów Rady Europy. Ponadto Komitet dąży do harmonizacji przepisów prawnych i praktyk stosowanych w państwach członkowskich w zakresie polityki azylowej. Zbiera także informacje dotyczące napływu uchodźców do państw członkowskich i dwa razy do roku organizuje spotkania przedstawicieli państw w celu wypracowania wspólnego stanowiska w kwestiach dotyczących uchodźców.

Wśród regionalnych organizacji europejskich szczególnie wpływ na kształtowanie standardów ochrony uchodźców wywierają regulacje przyjmowane przez Unię Europejską. Podjęte na początku lat 50. inicjatywy powołania ponadnarodowych organizacji w postaci wspólnot europejskich (EWWiS, EWG, EWEA) nie miały przez pierwsze dekady ich funkcjonowania przełożenia na proces uwspólnotawiania polityk azylowych. Wynikało to z liberalnej polityki państw członkowskich wspólnot prowadzonej w latach 50., 60. i we wczesnych latach 70⁴⁷. Możemy uznać, że państwa Europy Zachodniej w powojennym okresie prosperity chętnie przyjmowały na swe terytoria cudzoziemców. Wśród nich uchodźcy stanowili niewielką grupę. Zapotrzebowanie na siłę roboczą spadło w połowie lat 70. w związku z kryzysem naftowym. Funkcjonujące programy rekrutujące cudzoziemskich robotników oraz polityka „otwartych drzwi” stopniowo przeradzać się zaczęły w liczne restrykcyjne ograniczenia w dostępie do terytoriów. Państwa Europy Zachodniej wprowadziły środki w postaci: ograniczeń wizowych, kontyngentów, selektywnej polityki migracyjnej. Zwiększony napływ osób poszukujących azylu, nadużywanie procedur azylowo-uchodźczych przez migrantów ekonomicznych, proces tworzenia w ramach wspólnot obszaru bez granic wewnętrznych⁴⁸ i intensyfikacja prac nad budową wspólnego rynku⁴⁹ sprawiły, że w strukturze EWG pojawiły się instytucje zajmujące się problematyką migracji i uchodźców. Wśród nich wymienić możemy powołaną w 1986 r. Konferencję Ministrów odpowiedzialnych za sprawy imigracji czy utworzoną na podstawie decyzji Rady

⁴⁷ W zasadzie standardy ochrony uchodźców w tym okresie wyznaczała konwencja genewska i protokół nowojorski.

⁴⁸ Warto podkreślić, że tworzenie obszaru bez granic wewnętrznych rozpoczęło się na podstawie porozumień zawartych poza wspólnotami. Pierwsza umowa w tej sprawie została podpisana przez pięć krajów EWG (Francję, Niemcy, Belgię, Holandię, Luksemburg) 14 grudnia 1985 r. (tzw. porozumienie Schengen I), druga zawarta została 19 czerwca 1990 (tzw. porozumienie Schengen II).

⁴⁹ Postanowienia dotyczące intensyfikacji działań zmierzających do budowy wspólnego rynku zawarte zostały w przyjętym w 1986 r. Jednolitym Akcie Europejskim. W Białej księdze, opublikowanej przez Komisję Europejską w 1985 r. i poprzedzającej przyjęcie JAE przewidywano wprowadzenie wspólnej polityki wizowej do końca 1991 r.

Europejskiej z 1988 r. specjalną Grupę Koordynatorów ds. Swobodnego Przemieszczania się Osób (Coordinators Group on the Free Movement of Persons). Państwa członkowskie przyjęły 15 czerwca 1990 r. Konwencję o odpowiedzialności państwa za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich (zwaną europejską Konwencją w sprawie azylu lub konwencją dublińską), w której przyjęto zasadę, że tylko jedno państwo członkowskie Wspólnoty będzie kompetentne do rozpatrzenia wniosku o azyl⁵⁰. Konwencja weszła w życie dopiero po 7 latach od momentu podpisania, a w kolejnych latach została zastąpiona Rozporządzeniem Rady nr 343 z 18 lutego 2003⁵¹. Podstawowym celem konwencji było wyeliminowanie tzw. krążących uchodźców, czyli osób, które jednocześnie lub po kolei starały się uzyskać status uchodźcy w różnych państwach członkowskich. Po wejściu w życie konwencji odmowa udzielania azylu w jednym państwie członkowskim uniemożliwiała składanie wniosku w pozostałych (zasada jednej szansy). Zdaniem wielu obserwatorów takie rozwiązania kolidowały z postanowieniami konwencji genewskiej z 1951 r.⁵²

Od początku lat 90. widać znaczącą intensyfikację prac na poziomie Wspólnoty (a następnie UE) w zakresie harmonizacji polityk azylowych państw członkowskich. Przyjmowane rezolucje i uchwały regulują kwestie związane z odrzucaniem oczywiście bezzasadnych wniosków o azyl; stosowaniem ujednoczonej, restrykcyjnej definicji uchodźcy; nakładaniem sankcji na przewoźników przewożących pasażerów bez wymaganych dokumentów podróży; wprowadzeniem pojęcia „bezpiecznego kraju trzeciego” oraz „bezpiecznego kraju pochodzenia”⁵³. Ponadto działania państw skupionych we Wspólnocie koncentrują się na stworzeniu sprawnie funkcjonującego systemu wymiany informacji na temat osób wnioskujących o udzielenie azylu, międzynarodowych ruchów migracyjnych czy stworzeniu komputerowego systemu rozpoznawania odcisków palców osób ubiegających się o azyl. Powołano w związku z tym:

- Centrum ds. Wymiany Informacji i Dyskusji w Sprawach Azylu (Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum – clearing house, CIREA),
- Centrum ds. Imigracji, Dyskusji i Wymiany Informacji na temat Przekraczania Granic i Imigracji (Centre for Immigration, Discussion and Exchange on the Crossing of Borders and Immigration, CIREFI),

⁵⁰ W konwencji przyjęto hierarchicznie uporządkowane kryteria odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku. Objęły one: zasadę łączenia rodzin, ważne zezwolenie na pobyt, ważną wizę pobytową, ważną wizę tranzytową, miejsce przekroczenia granicy. Przyjęto zasadę, że państwo odpowiedzialne za wpuszczenie aplikanta na terytorium Wspólnoty powinno być jednocześnie odpowiedzialne za rozpatrzenie jego wniosku.

⁵¹ Warto nadmienić, że regulacja ta jest wiążąca również dla Wielkiej Brytanii i Irlandii, wyłączenie jej stosowania uzyskała jedynie Dania. Por. Council regulation no. 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanism for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third country national, DzU UE L50, 25.02.2003.

⁵² Szarzej na temat konwencji dublińskiej oraz jej mankamentów zob.: A. Potyrała, *op. cit.*, s. 144–146.

⁵³ Pojęcie „bezpiecznego kraju trzeciego” (zwane też pierwszym krajem azylu lub goszczącym krajem trzecim) oznacza, że osobie składającej wniosek o status uchodźcy odmawia się jego merytorycznego rozpatrzenia ze względu na to, że udzielono jej już azylu lub ochrony bądź mogła albo powinna starać się o taki status w innym państwie, np. przez które wcześniej przejechała tranzytem, a które uznawane jest za bezpieczne. Natomiast pojęcie bezpiecznego kraju pochodzenia oznacza państwo, w którego przypadku można jednoznacznie wykazać, że w normalnych warunkach nie generuje uchodźców. Te rozwiązania były krytykowane przez UNHCR.

- komputerowy system rozpoznawania odcisków palców osób ubiegających się o status uchodźcy – EURODAC (European Automated Fingerprint Recognition System)⁵⁴.

Proces uwspólniania polityki azylowej rozpoczyna się wraz z wejściem w życie w 1993 r. traktatu z Maastricht, w którym polityka azylowa i migracyjna włączone zostały jako obszary współpracy w ramach III filara Unii Europejskiej, choć należy wyraźnie podkreślić, że obszary te zachowały charakter współpracy międzyrządowej. Wprowadzenie tych dziedzin do III filara zaowocowało w kolejnych latach przesunięciem problematyki azylowej do I filara. Obecnie standardy polityki azylowej Unii Europejskiej kształtowane są z jednej strony przez prawo międzynarodowe, z drugiej przez prawo pierwotne i wtórne Unii. W dziedzinie prawa międzynarodowego najważniejszym dokumentem dla państw członkowskich oraz instytucji UE pozostaje konwencja genewska i to właśnie ten dokument wyznacza fundamentalne zasady ochrony uchodźców. Podstawą prawną w zakresie prawa pierwotnego jest Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w którego w art. 67 zapisano, że Unia rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu i imigracji opartą na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich oraz art. 78, w którym zapewniono przestrzeganie zasady non-refoulement i zgodność polityki azylowej z konwencją genewską i protokołem nowojorskim. Ponadto w artykule tym wymieniono środki przyjmowane w zakresie wspólnego europejskiego systemu azylowego⁵⁵.

Po zmianach wprowadzonych traktatem lizbońskim do prawa pierwotnego UE zaliczamy także przyjętą na szczycie w Nicei w 2000 r. Kartę praw podstawowych. W zakresie problematyki omawianej w niniejszym artykule szczególnie istotny jest art. 18 Karty, który gwarantuje prawo do azylu i art. 19 wprowadzający zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców oraz potwierdzenie zasady, że nikt nie będzie wydalony do kraju, w którym istnieje poważne ryzyko, że może być w stosunku do niego orzeczona i wykonana kara śmierci, zastosowane tortury bądź inne formy okrutnego, niehumanitarnego, poniżającego traktowania lub karania. Należy jednak pamiętać, że dla realizacji praw uchodźców istotne znaczenie mają także postanowienia innych zobowiązań dla państw wynikających z Karty, tworzące katalog podstawowych praw i wolności.

Do najważniejszych aktów wiążącego prawa wtórnego w dziedzinie polityki azylowej zaliczyć możemy:

- Rozporządzenie Rady 2725/2000 dotyczące ustanowienia systemu EURODAC⁵⁶;

⁵⁴ System EURODAC zaczął działać od stycznia 2003 r.

⁵⁵ Do środków tych zaliczono: a) jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich, obowiązujący w całej Unii; b) jednolity status ochrony uzupełniającej dla obywateli państw trzecich, którzy nie uzyskawszy azylu europejskiego, wymagają międzynarodowej ochrony; c) wspólny system tymczasowej ochrony wysiedleńców, na wypadek masowego napływu; d) wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej; e) kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej; f) normy dotyczące warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą; g) partnerstwo i współpracę z państwami trzecimi w celu zarządzania przepływami osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą lub tymczasową. Por. DzU UE C83/77, 30.03.2010.

⁵⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania konwencji dublińskiej, DzU L 316/1, 15.12.2000.

- Dyrektywa Rady 2001/55/EC ustalająca minimalne standardy przy udzielaniu ochrony czasowej w razie masowego napływu osób przesiedlonych oraz środki promujące zrównoważenie wysiłków państw członkowskich związanych z przyjęciem takich osób i jego skutkami⁵⁷;
- Dyrektywa Rady 2003/9/WE ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl⁵⁸;
- Dyrektywa Rady 2003/86/EC dotycząca prawa do łączenia rodzin⁵⁹;
- Rozporządzenie 343/ 2003 ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl⁶⁰;
- Dyrektywa Rady 2004/83/WE w sprawie minimalnych norm uznawania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców za uchodźców⁶¹;
- Dyrektywa Rady 2005/85/WE w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich⁶²;
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich⁶³.

Analizując akty prawne przyjmowane przez Unię Europejską w ostatnich latach w zakresie polityki azylowej, łatwo zauważyć, że odzwierciedlają one w dużej mierze restrykcyjne środki wprowadzane wcześniej przez państwa członkowskie i mają na celu wyeliminowanie tzw. krążących uchodźców, ograniczanie praw uchodźców – w tym prawa wyboru państwa, w którym wnioskodawca chce złożyć wniosek o uzyskanie statusu uchodźcy, wprowadzenie tymczasowej ochrony, którą obejmowane są osoby niespełniające kryteriów uznania za uchodźcę zgodnie z postanowieniami KG. Jednocześnie pod wpływem działalności organów Unii Europejskiej (w szczególności Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego) w prawodawstwie unijnym, oprócz środków restrykcyjnych wprowadzono wiele pozytywnych dla uchodźców rozwiązań. Przykładem może być uznanie od 2004 r. szerszego sposobu definiowania uchodźcy⁶⁴, uznanie zasady partnerstwa, tworzenie

⁵⁷ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, DzU L 212/12, 7.08.2001.

⁵⁸ Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 roku ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, DzU L 31, 6.02.2003.

⁵⁹ Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin, DzU L 251, 3.10.2003.

⁶⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 roku ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, DzU L 50, 5.02.2003.

⁶¹ Dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie minimalnych norm uznawania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców za uchodźców, DzU UE L304, 30.09.2004.

⁶² Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich, DzU UE L. 326, 13.12.2005.

⁶³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, DzU UE L348/98, 24.12.2008.

⁶⁴ Uznano, że przesładowanie może być dokonywane także przez czynniki pozapaństwowe, a nie tylko przez władze państwowe i ich organy.

specjalnych funduszy i programów⁶⁵, zwrócenie większej uwagi na zagadnienie integracji uznanych uchodźców, prowadzenie kampanii edukacyjnych, łączenie uchodźstwa z działaniami na rzecz przeciwdziałania rasizmowi i ksenofobii oraz ze zwalczaniem zorganizowanej przestępczości (ze szczególnym uwzględnieniem zwalczania sieci przemytu osób), podjęcie działań na rzecz repatriacji i reintegracji repatriantów w krajach pochodzenia. Instytucje UE coraz częściej podkreślają, że należy respektować nienaruszalność prawa do azylu, rozpatrywać kwestie związane z uchodźstwem w kontekście praw człowieka i współpracy z krajami generującymi uchodźców.

Mimo licznych regulacji przyjmowanych przez instytucje UE w prawodawstwie państw członkowskich istnieją spore rozbieżności w zakresie praktyk przyznawania statusu uchodźcy oraz innych form ochrony (czasowej i uzupełniającej). Dla osób poszukujących ochrony oznacza to, że w jednych państwach dużo łatwiej jest ją otrzymać niż w innych. W związku z tym, w 2010 r. w strukturze instytucjonalnej Unii powstał Europejski Urząd Wsparcia w Dziedzinie Azylu⁶⁶. Jego podstawowym zadaniem jest koordynowanie i wzmocnianie współpracy państw członkowskich dotyczącej azylu, udzielanie wsparcia tym krajom, których systemy azylowe znajdują się pod szczególną presją, oraz usprawnianie procesu wdrażania wspólnego europejskiego systemu azylowego⁶⁷. Urząd rozpoczął swoją działalność w czerwcu 2011 r. Z pewnością jego powołanie przyczyni się do szybszego tempa zakończenia tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, który zgodnie z zapowiedziami Rady Europejskiej z czerwca 2011 r., ma powstać do 2012 r.⁶⁸

Unia Europejska współfinansuje działalność wielu instytucji i organizacji (w tym także pozarządowych) działających na rzecz pomocy uchodźcom. Przykładem może tu być współfinansowanie działalności UNHCR czy Agencji NZ do spraw Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie⁶⁹.

Do największych i najbardziej znaczących organizacji regionalnych funkcjonujących poza kontynentem europejskim zaliczyć z pewnością możemy Unię Afrykańską oraz Organizację Państw Amerykańskich.

Kontynent afrykański przez kilka dekad po II wojnie światowej charakteryzował się bardzo humanitarnym podejściem do uchodźców. Jak podkreśla A. Potyrała, „celem państw

⁶⁵ Przykładem może być Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców wspierający m.in. działania państw członkowskich związane z integracją uchodźców oraz udzielający wsparcia finansowego na pokrycie środków związanych z przyjmowaniem na swe terytorium obywateli państw trzecich i bezpaństwowców ubiegających się o różne formy ochrony; program ARGO, mający na celu wspieranie współpracy państw w zakresie tworzenia wspólnych procedur azylowych, środki na pomoc dla uchodźców przekazywane do państw Azji, Afryki, Karaibów i Pacyfiku w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju, konwencji z Lome (począwszy od trzeciej konwencji) oraz działalność ECHO (European Community Humanitarian Office).

⁶⁶ Podstawę prawną funkcjonowania Urzędu stanowi Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, DzU L 132/11, 29.05.2010.

⁶⁷ Idea utworzenia Urzędu spotkała się z przychylną opinią UNHCR.

⁶⁸ Por. Konkluzje Rady Europejskiej (23–24 czerwca 2011 r.), EUCO 23/1/11 REV 1.

⁶⁹ W 2010 r. Unia Europejska z kwotą ponad 118 mln USD była trzecim (po Stanach Zjednoczonych i Japonii) kontrybutorem budżetu UNHCR, w budżecie na rok 2012 jest na czwartej pozycji (po Stanach Zjednoczonych, Japonii, Szwecji) z dofinansowaniem ponad 74 mln USD. UE w 2011 r. była drugim co do wielkości (po Stanach Zjednoczonych) płatnikiem do budżetu UNRWA, z kwotą 175,5 mln USD. Wszystkie kraje członkowskie UE (uwzględniając wkład KE) w 2011 r. wniosły do budżetu UNRWA ponad 439 mln USD, co stanowiło 45% wszystkich przychodów Agencji, <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=246>.

afrykańskich była całkowita likwidacja zjawiska uchodźstwa na kontynencie⁷⁰. W związku z tym państwa afrykańskie podjęły z jednej strony działania legislacyjne, z drugiej starały się stworzyć wyspecjalizowane instytucje koordynujące ich współpracę w tej dziedzinie. Ta sama autorka trafnie zauważa, że bezpośrednią przyczyną humanitarnego podejścia do uchodźców było wiązanie tego zagadnienia z walką narodowyzwoleńczą państw afrykańskich i przekonanie, że zakończenie procesu dekolonizacji umożliwi repatriację uchodźców i zanik zjawiska⁷¹.

Analizując działalność Organizacji Jedności Afrykańskiej (poprzedniczki Unii Afrykańskiej), należy podkreślić, że większość państw afrykańskich uzyskujących niepodległość w procesie dekolonizacji na podstawie wcześniejszych zobowiązań Wielkiej Brytanii i Francji, zgodnie z zasadami sukcesji w odniesieniu do umów międzynarodowych, stało się stronami konwencji genewskiej. Jak zauważa B. Wierzbicki, większość z nich nawet nie analizowała jej postanowień⁷². Specyfika zjawiska uchodźstwa na kontynencie afrykańskim wymagała jednak przyjęcia regionalnych dokumentów. I tak, w 1969 r. przyjęta została Konwencja regulująca określone aspekty problemów uchodźców w Afryce⁷³. Stanowi ona uzupełnienie postanowień konwencji genewskiej i z tego względu nie powieliła katalogu praw i wolności przysługujących uchodźcom na gruncie tejże Konwencji. Wprowadza natomiast, jak wspomniano, rozszerzoną definicję uchodźcy, doprecyzowuje zasadę non-refoulement, kładzie nacisk na repatriację jako jeden ze sposobów rozwiązywania problemu uchodźstwa. Warto podkreślić, że konwencja ta jest pierwszym dokumentem prawa międzynarodowego, w którym zapisano zasady repatriacji (dobrowolność, zagwarantowanie uchodźcom pełni praw w państwie ponownie ich przyjmującym, zakaz wprowadzania kar za opuszczenie terytorium, zasadę współpracy pomiędzy państwem pochodzenia, azylu i organizacji międzynarodowych – rządowych i pozarządowych).

Gwarancje dotyczące prawa do azylu zawiera także Afrykańska karta praw człowieka i ludów, która pozostaje podstawowym dokumentem w dziedzinie praw człowieka obowiązującym w systemie afrykańskim. Karta przyjęta została 26 czerwca 1981 r., weszła w życie 21 października 1986 r. Dla problematyki omawianej w niniejszym artykule najistotniejsze znaczenie ma art. 12 Karty, w którym każdej osobie w sytuacji prześladowania przyznano prawo zwracania się z prośbą o udzielenie azylu w innym państwie⁷⁴. Karta nie zawiera natomiast gwarancji związanych z zasadą non-refoulement. Potwierdzono w niej natomiast zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców skierowany wobec grup narodowych, rasowych, etnicznych lub religijnych (art. 12 ust. 5).

W systemie afrykańskim pojawiły się także wyspecjalizowane instytucje zajmujące się kwestiami uchodźstwa. W 1964 r. państwa członkowskie OJA powołały tzw. komisję dwudziestu⁷⁵. Wśród jej głównych zadań wymieniono: organizowanie i wysyłanie misji

⁷⁰ A. Potyrała, *op. cit.*, s. 203.

⁷¹ *Ibidem*, s. 204.

⁷² B. Wierzbicki, *Sytuacja prawna uchodźcy w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Wydawnictwo AG-RED, Białystok 1993, s. 108–109.

⁷³ Dokument został podpisany 10 września 1969 r. Szerzej na temat genezy konwencji oraz jej postanowień zob.: A. Potyrała, *op. cit.*, s. 158–168.

⁷⁴ Art. 12 Karty. Tekst Karty zob.: B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Wydawnictwo COMER, Toruń 1996.

⁷⁵ Początkowo Komisja skupiała przedstawicieli 10 państw, następnie 15, a obecnie 20.

obserwacyjnych do rejonów zwiększonych ruchów uchodźczych, koordynowanie pomocy udzielanej uchodźcom oraz propagowanie wśród państw afrykańskich amnestii dla powracających uchodźców. Organem pomocniczym komisji jest od 1981 r. Komitet Koordynacyjny do spraw Pomocy Uchodźcom, skupiający – co jest dość specyficznym rozwiązaniem – przedstawicieli organizacji rządowych i pozarządowych (np. MOP, UNHCR, WHO, Amnesty International, Caritas). Ograniczony mandat Komitetu, który nie został wyposażony w funkcje kontrolne, sprawił, że od połowy lat 80. nie odgrywa on zasadniczego znaczenia przy rozwiązywaniu problemów uchodźstwa. Warto wspomnieć, że od 1968 r. w systemie afrykańskim funkcjonuje także Wydział do spraw Uchodźców, Uchodźców Wewnętrznych i Pomocy Humanitarnej (początkowo działał pod nazwą Biuro do spraw Rozmieszczenia, Edukacji i Szkolenia Uchodźców), koncentrujący swoją działalność na trzech priorytetowych obszarach: edukacji i szkoleniu uchodźców; działaniach badawczo-informacyjnych; ochronie uchodźców⁷⁶. Instytucjami odpowiedzialnymi za udzielanie pomocy uchodźcom w strukturze Unii Afrykańskiej są: Dyrektoriat Spraw Społecznych Komisji UA oraz Komitet Koordynacyjny UA. Działania wszystkich wymienionych instytucji mają bardzo ograniczony charakter. W zasadzie Unia Afrykańska (a także jej poprzedniczka OJA) nie była w stanie poradzić sobie z żadnym z kryzysów humanitarnych wynikających z uchodźstwa. Niska efektywność powołanych organów jest konsekwencją ich upolitycznienia (mimo deklaratywnej autonomiczności instytucje te mają silne powiązania z organami politycznymi UA) oraz brakiem środków finansowych.

Największą organizacją regionalną na kontynencie amerykańskim pozostaje utworzona w roku 1948⁷⁷ Organizacja Państw Amerykańskich (OPA). Początek ochrony osób poszukujących azylu na kontynencie amerykańskim sięga XIX wieku, kiedy podpisano Traktat Międzynarodowego Prawa Karnego (Montevideo, 1889 r.). Znalazło się w nim sformułowanie dotyczące prawa do azylu osób ściganych ze względów politycznych. W kolejnych latach przyjęto wiele konwencji odnoszących się do azylu terytorialnego i politycznego. Wśród nich wymienić należy: Konwencję o azylu (Hawana, 1928 r.), Konwencję o azylu politycznym (Montevideo, 1933), Traktat dotyczący azylu politycznego i uchodźstwa (Montevideo, 1939), Konwencję o azylu dyplomatycznym (Caracas, 1954). Warto podkreślić, że kontynent amerykański jest jedynym, na którym państwa prawnie zagwarantowały możliwość korzystania z azylu dyplomatycznego⁷⁸. Do ważnych uregulowań dotyczących ochrony uchodźców w systemie amerykańskim możemy ponadto zaliczyć:

- przyjętą w 1984 r. deklarację z Kartagenu, w której wprowadzono rozszerzoną w stosunku do konwencji genewskiej i protokołu nowojorskiego definicję uchodźcy, potwierdzono zasadę non-refoulement oraz sposoby rozwiązywania problemu uchodźstwa;

⁷⁶ Szerzej na ten temat instytucji UA zajmujących się pomocą dla uchodźców zob.: A. Potyrała, *op. cit.*, s. 206–218.

⁷⁷ Podstawę prawną OPA stanowi przyjęta 30 kwietnia 1948 r. Karta organiczna (Karta z Bogoty), weszła w życie 13 grudnia 1951 r.

⁷⁸ Azyl dyplomatyczny oznacza udzielenie schronienia w pomieszczeniach misji dyplomatycznej, urzędu konsularnego, na pokładzie okrętu, samolotu wojskowego lub na terenie bazy wojskowej, osobom ściganim przez inne państwo ze względów politycznych. Współcześnie azyl dyplomatyczny jest odrzucany w powszechnym prawie międzynarodowym, gdyż godzi w zwierzchnictwo terytorialne państwa i ogranicza kompetencje państwa w stosunku do własnych obywateli. Prawo do udzielania azylu dyplomatycznego jest akceptowane w krajach Ameryki Łacińskiej, gdzie ze względu na częste przewroty i zamachy stanu instytucja ta pełni funkcje humanitarne.

- Deklarację w sprawie uchodźców oraz uchodźców wewnętrznych z 1994 (tzw. deklaracja z San Jose).

Najważniejszym dokumentem w dziedzinie praw człowieka w ramach OPA pozostaje Amerykańska konwencja praw człowieka, przyjęta 22 listopada 1969 r. (weszła w życie 18 lipca 1978 r.)⁷⁹. Na gruncie tego dokumentu uchodźcom przysługuje katalog praw i wolności w nim zagwarantowanych. Ponadto naruszanie tych praw i wolności przez państwo-stronę konwencji może być przyczyną udzielenia schronienia na terytorium państwa goszczącego. Warto podkreślić, że konwencja w art. 22 gwarantuje każdej osobie prawo do zwracania się o azyl na obcym terytorium, zgodnie z ustawodawstwem danego państwa oraz dokumentami międzynarodowymi. W tym samym artykule znalazły się ponadto gwarancje dotyczące zasady non-refoulement (zasada ta nie obejmuje zakazu odmowy przyjęcia aplikanta na granicy, ma więc wąski charakter). Istotne jest, że w konwencji przewidziano środki kontrolne w postaci obowiązku udzielania przez państwa-strony informacji o działaniach podejmowanych w celu realizacji przyjętych zobowiązań, skarg państwowych i skarg indywidualnych. Organami kontrolnymi konwencji są: Międzypamerykańska Komisja Praw Człowieka oraz Międzypamerykański Trybunał praw Człowieka.

Analizując działalność regionalnych organizacji rządowych w sferze ochrony uchodźców, wspomnieć także należy o wypracowanej w ramach Ligi Państw Arabskich Arabskiej karcie praw człowieka. Karta przyjęta została 15 września 1994 r. i jest wzorowana na Powszechnej deklaracji praw człowieka. Weszła w życie w zrewidowanej wersji w 2008 r. Zawiera katalog podstawowych praw i wolności, wśród których zagwarantowane zostało prawo osób przesiedlonych do ubiegania się o azyl. Mimo wiążącego charakteru, ze względu na słabe mechanizmy kontrolne (tylko w postaci sprawozdań państw) oraz podejście wielu państw arabskich do praw człowieka dokument ten pozostaje w praktyce martwą literą.

Przykładem kontynentu, na którym odczuwalne są negatywne skutki braku zinstytucjonalizowanej współpracy na poziomie ogólnoregionalnej organizacji, jest Azja. Na obszarze tym zastosowanie mają tylko uniwersalne normy dotyczące ochrony uchodźców (jeśli są one ratyfikowane przez państwa azjatyckie) oraz regionalne dokumenty zachowujące postać deklaracji bez mocy wiążącej⁸⁰. Działania na rzecz rozwiązania problemu uchodźstwa na kontynencie azjatyckim podejmowane są przez instytucje ONZ, czego przykładem może być powołanie przez ZO wspomnianej Agencji Narodów Zjednoczonych do spraw Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie czy działalność UNHCR lub w ramach współpracy państw generujących uchodźców i przyjmujących ich. W praktyce jednak brak regionalnej organizacji skutkuje w wielu przypadkach brakiem prób rozwiązywania konkretnych problemów uchodźczych. Tak dzieje się w odniesieniu do uchodźców tybetańskich czy afgańskich.

⁷⁹ Tekst Amerykańskiej konwencji praw człowieka zob. w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *op. cit.*

⁸⁰ W 1966 r. Afrykańsko-Azjatycki Komitet Konsultacyjny przyjął Zasady dotyczące traktowania uchodźców. Dokument ten w dużej mierze powiela zapisy konwencji genewskiej. W 1970 r. zakres podmiotowy zasad został rozszerzony na uchodźców wewnętrznych.

Podsumowanie

Działania podejmowane przez organizacje międzynarodowe przyczyniły się do stworzenia uniwersalnej definicji uchodźcy oraz minimalnych standardów ochrony tej kategorii osób w prawie międzynarodowym. W znacznym stopniu działalność organizacji międzynarodowych w sferze legislacyjnej kształtuje standardy ochrony uchodźców zagwarantowane w prawie krajowym. Doświadczenia kontynentu azjatyckiego wyraźnie pokazują, że brak zinstytucjonalizowanej współpracy państw negatywnie przekłada się na rozwiązywanie problemów wynikających z uchodźstwa oraz niższe standardy ochrony uchodźców. Związane to jest z brakiem presji wywieranej na państwa, skutkującej przyjmowaniem konkretnych zobowiązań międzynarodowych. Do dziś aż 23 państwa kontynentu azjatyckiego nie są stroną konwencji genewskiej⁸¹. W świetle braku porozumień regionalnych oznacza to niższy stopień ochrony dla uchodźców.

Dzięki działalności licznych organów organizacji międzynarodowych wypracowano wiele, wspomnianych, fundamentalnych zasad związanych z ochroną uchodźców, w tym zasada non-refoulement czy zasada komplementarności. Funkcjonujące instytucje udzieliły też pomocy milionom osób zmuszonym do opuszczenia miejsc zamieszkania z różnych przyczyn.

Podstawowy problem w działalności instytucji organizacji międzynarodowych stanowi brak mechanizmów kontrolnych konwencji składających się na swoisty system prawa uchodźczego. Konwencje przyjmują albo słabe mechanizmy kontrolne – jak w przypadku Konwencji OJA regulującej określone aspekty problemów uchodźców w Afryce, w której funkcje kontrolne przyznane zostały Sekretarzowi Generalnemu OJA (obecnie UA) i obejmują przedkładanie przez państwa na żądanie Sekretarza stosownych informacji oraz danych dotyczących sytuacji uchodźców, mechanizmów implementacji konwencji, danych statystycznych czy funkcjonujących oraz wprowadzanych rozwiązań legislacyjnych, albo nie przewidują ich w ogóle. Umowy międzynarodowe często podkreślają konieczność konsultacji z UNHCR, nie nadają jednak równocześnie funkcji kontrolnych tej instytucji w odniesieniu do regionalnych instrumentów ochrony.

Samo prawo uchodźcze wymaga nowelizacji. Od wielu lat prowadzone są dyskusje na temat zmodyfikowania definicji uchodźcy z KG, która wśród przyczyn „uzasadnionej obawy przed prześladowaniem” nie wymienia prześladowania z powodu płci. W konsekwencji więc wiele państw nie nadaje statusu uchodźcy kobietom opuszczającym kraj pochodzenia ze względu na możliwość rytualnego okaleczenia narządów płciowych. Na gruncie konwencji genewskiej ochroną nie są objęci uchodźcy *de facto*, opuszczający kraje pochodzenia lub zamieszkania z powodu konfliktów wewnętrznych (często na tle etnicznym lub narodowościowym) oraz uchodźcy wewnętrzni, którzy w praktyce opuszczają swoje domy z tych samych przyczyn co uchodźcy konwencyjni. Problem uchodźców wewnętrznych wymaga pilnego uregulowania konwencyjnego, biorąc pod uwagę chociażby ich liczebność.

⁸¹ Do państw tych należą m.in.: Arabia Saudyjska, Bangladesz, Korea Północna, Indie, Indonezja, Irak, Jordania, Liban, Malezja, Mongolia, Nepal, Pakistan, Syria, Tajlandia, Wietnam, Zjednoczone Emiraty Arabskie.

Należy także wyraźnie podkreślić, że mimo licznych prób podejmowanych przez organizacje międzynarodowe nie udało się do tej pory uzyskać efektu w postaci trwałego rozwiązania problemu uchodźstwa. W zasadzie wysiłki społeczności międzynarodowej bardziej ukierunkowane są na likwidację konsekwencji zjawiska niż jego przyczyn. Trwała eliminacja zjawiska uchodźstwa byłaby możliwa w przypadku jednoczesnej eliminacji międzynarodowych konfliktów zbrojnych, wewnętrznych, naruszeń praw człowieka czy dysproporcji rozwojowych pomiędzy poszczególnymi państwami i regionami. W związku z tym, widać, że występuje wyraźna korelacja między ograniczaniem innych niekorzystnych zjawisk w stosunkach międzynarodowych, a trwałym rozwiązaniem problemu uchodźstwa.

Literatura uzupełniająca

Betts A., Loescher G. (red.), *Refugees in International Relations*, Oxford University Press 2011.

Betts A., Loescher G., Milner J. (red.), *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection*, wyd. 2, Routledge 2011.

Legomsky S.H., Rodriguez C.M., *Immigration and Refugee Law and Policy*, wyd. 5, (University Casebooks), West 2009.

Pawlak M., *Organizacyjna reakcja na nowe zjawisko. Szkoły i instytucje pomocowe wobec uchodźców w Polsce po 2004 r.*, Warszawa 2013.

Steiner N., Gibney M., Loescher G. (red.), *Problems of Protection: The UNHCR, Refugees, and Human Rights*, Routledge 2003.

The State of the World's Refugees 2012: In Search of Solidarity, UNHCR, Oxford University Press, 2012.

Termiński B., *Przesiedlenia inwestycyjne: nowa kategoria migracji przymusowych*, Warszawa 2012.

Zolberg A.R., Suhrke A., Aguayo S., *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford University Press 1992.

