

R. Stawicki (Społeczna Akademia Nauk)

SYSTEM OCHRONY UCHODźCÓW A BEZPIECZEŃSTWO W POLSCE

Uchodźcy to specyficzna kategoria migrantów, którzy poszukują schronienia poza granicami swoich ojczyzn, ze względu na prześladowanie, agresję zewnętrzną, okupację czy obcą dominację. Historia zinstytucjonalizowania przyjmowania uchodźców w Polsce rozpoczyna się dopiero w 1990 r. Wówczas deportowano do Polski kilkusetosobową grupę obywateli Etiopii, Somalii, Libanu, Iraku i Syrii poszukujących azylu w Szwecji. Z powodu nasilającego się zjawiska uchodźstwa – 2 września 1991 r., Polska przystąpiła do *Konwencji genewskiej* z 1951 r. oraz *Protokołu nowojorskiego* z 1967 r. zobowiązując się tym samym do ochrony tej szczególnej kategorii migrantów. Do form ochrony międzynarodowej uregulowanych w polskim prawie wewnętrznym należą: status uchodźcy, udzielenie ochrony uzupełniającej, udzielenie ochrony czasowej. Warto podkreślić, iż dostępny katalog form ochrony międzynarodowej ewaluował na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat. Proces ten był związany przede wszystkim z polskim członkostwem w Unii Europejskiej. Natomiast wśród form ochrony krajowej wyróżnia się: azyl, zgodę na pobyt tolerowany, zgodę na pobyt ze względów humanitarnych. Instytucje ochrony krajowej są także rezultatem kilku nowelizacji prawa wewnętrznego. Charakteryzując międzynarodowy system ochrony uchodźców należy też pamiętać o bezpieczeństwie uchodźców, na które można spojrzeć z co najmniej dwóch perspektyw: po pierwsze, uchodźcy jako ofiary różnych działań i zagrożeń, a po drugie, uchodźcy jako potencjalni sprawcy zagrożeń. W tej części artykułu odniesiono się przede wszystkim do doświadczeń innych państw, gdyż Polska ma ich wciąż niewiele i jest postrzegana przez większość uchodźców jako kraj tranzytowy. Współcześnie rozwiązania prawne, które funkcjonują w naszym kraju nie odbiegają znacząco od podobnych rozwiązań wdrożonych w krajach Europy Zachodniej. Warto też podkreślić, że ważnym komponentem rozwijającego się wciąż systemu ochrony cudzoziemców w Polsce stało się bezpieczeństwo.

Kluczowe słowa: Uchodźca, ochrona międzynarodowa, ochrona krajowa, migrant, bezpieczeństwo, zagrożenia.

WSTĘP

Szczególną kategorią migrantów są uchodźcy, którzy poszukują schronienia poza granicami swoich ojczyzn, ze względu na prześladowanie, agresję zewnętrzną, okupację, obcą dominację. Zmuszeni do opuszczenia swoich domów przemieszczają się, oczekując, iż ktoś udzieli im schronienia i pomocy. Wspólnota międzynarodowa, poczawszy od I wojny światowej, podejmowała działania zmierzające do stworzenia międzynarodowego systemu ochrony tej kategorii osób. Pomimo wielopłaszczyznowej współpracy: rozwiązań prawnych, instytucjonalnych oraz przedsięwzięć humanitarnych, do tej pory nie udało się rozwiązać tego istotnego problemu społecznego, zarówno w skali globalnej jak i regionalnej.

Historia zinstytucjonalizowanego przyjmowania uchodźców w Polsce rozpoczyna się w 1990 r. Jest więc na tle krajów zachodnioeuropejskich stosunkowo krótka. Pierwszym istotnym wydarzeniem pod tym względem było w marcu 1990 r. deportowanie do Polski kilkusetosobowej grupy obywateli Etiopii, Somalii, Libanu, Iraku i Syrii poszukujących azylu w Szwecji. Osoby te uprzednio przedostały się do Szwecji promem ze Świnoujścia posługując się sfałszowanymi wizami tego kraju lub nie dysponując żadnymi dokumentami. Zasadniczą przyczyną leżącą u podstaw decyzji władz szwedzkich był problem

nadmiaru uchodźców przebywających na ich terytorium. Dlatego postanowiły one wykorzystać, fakt dojścia do władzy w Polsce rządu „solidarnościowego” i uznać, że Polska jest „krajem bezpiecznym” mogącym przyjmować uchodźców [1].

Z powodu nasilającego się zjawiska uchodźstwa, a także przesłanek systemowych – 2 września 1991 r. Polska przystąpiła do *Konwencji dotyczącej statusu uchodźców* sporządzonej w Genewie 28 lipca 1951 r. (dalej *Konwencja genewskiej*) oraz *Protokołu dotyczącego statusu uchodźców* sporządzonego w Nowym Jorku 31 stycznia 1967 r. (dalej *Protokół nowojorski*), zobowiązując się tym samym do ochrony tej specyficznej kategorii cudzoziemców [2, 3]. Odnosząc się to tzw. przesłanek systemowych trzeba zwrócić uwagę na trzy kluczowe determinanty. Po pierwsze, chodziło o przejęcie przez władze krajowe kontroli nad nadawaniem statusu uchodźcy przez UNHCR. Po drugie, wiązało to się z członkostwem naszego kraju w Radzie Europy – od 1991 r. Po trzecie, przystąpienie do tych dwóch fundamentalnych aktów prawa międzynarodowego wiązało się z łatwiejszym dostępem do międzynarodowych źródeł finansowania systemu ochrony uchodźców.

W niniejszym artykule skupiono się na dwóch wiodących problemach badawczych. Pierwszy sformułowano następująco: Z jakich form ochrony mogą skor-

zostać uchodźcy w Polsce? Natomiast drugi przybrał postać pytania: jakie zależności mogą występować pomiędzy uchodźstwem a bezpieczeństwem?

Dokonując wprowadzenia w podjęty temat zasadnym jest zaakcentowanie, iż kluczowym wydarzeniem w procesie tworzenia się polskiego systemu prawnego wobec zjawiska uchodźstwa było ustanowienie gwarancji konstytucyjnej statusu uchodźcy, zawartej w art. 56 ust 2 *Konstytucji RP*: „Cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi”. Przywołany przepis zawiera zasadę, według której cudzoziemiec poszukujący ochrony przed prześladowaniem ma prawo ubiegać się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce [4].

1. Pojęcie uchodźcy z wybranych perspektyw poznawczych

Uchodźcy są pojęciem sporadycznie i dość lakonicznie interpretowanym w polskiej literaturze przedmiotu oraz opracowaniach encyklopedycznych. Współcześnie największy zakres znaczeniowy ma ujęcie potoczne tej kategorii. Termin „uchodźca”, w znaczeniu potocznym obejmuje wszystkie osoby zmuszone do opuszczenia swojego kraju pochodzenia, z przyczyn od nich niezależnych, które dzieli się z reguły na dwie grupy:

1. Przyczyny spowodowane bezpośrednio przez człowieka:

1) sprzeczności pomiędzy grupami różniącymi się pod względem etnicznym lub kulturowym;

2) konflikty między jednostkami, a ośrodkami władzy na tle rasowym, religijnym, społecznym, politycznym (łamanie fundamentalnych praw oraz wolności człowieka);

3) konflikty zbrojne;

4) katastrofy antropogeniczne (np. emisja szkodliwych gazów, cieczy).

2. Przyczyny spowodowane przez siły przyrody: katastrofy nieantropogeniczne zwane też katastrofami naturalnymi (np. susza, powódź, trzęsienie ziemi) [5].

Definicja pojęcia „uchodźca”, w wąskim zakresie znaczeniowym, znajduje się m.in. w *Encyklopedii ONZ*. Autor rozpoczyna przybliżanie tej kategorii od odwołania się do angielskiego słowa „refugees” i podkreślenia, że jest to pojęcie międzynarodowe. Następnie przedstawia definicję tego terminu, stwierdzając, iż są to: „osoby, które z obiektywnych czy subiektywnych względów musiały uchodzić z własnego kraju” [6].

Natomiast encyklopedią, która prezentuje definicję uchodźcy w szerokim rozumieniu, jest *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*. Według tego źródła uchodźca to osoba, która opuściła państwo przynależności lub państwo stałego miejsca za-

mieszkania ze względu na prześladowania lub uzasadnioną obawę prześladowań z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych, i która utraciła ochronę ze strony państwa przynależności lub państwa stałego zamieszkania [7].

Po drugiej wojnie światowej społeczność międzynarodowa stanęła przed wyborem. Mogła stworzyć bardzo konkretną definicję uchodźcy dającą przywileje tylko nielicznej grupie osób, lub stworzyć bardzo ogólną, ale nieoperatywną definicję, która obejmowałaby ogromne masy ludzi. Ostatecznie przyjęto *Konwencję geneńską*, uchwaloną przez Konferencję Pełnomocników Narodów Zjednoczonych, która weszła w życie 21 kwietnia 1954 r., uznającą za uchodźcę osobę, która: „w wyniku uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodów politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem i z powodu tych obaw nie może skorzystać z ochrony tego państwa”. Definicja ta została opracowana na podstawie doświadczeń europejskich i wiąże się z europejską wizją świata. Po pierwsze, uwidacznia się to w wymienianych przyczynach prześladowania, które pojawiały się w Europie już od wieku XVI. Po drugie, istnieje w niej założenie, że świat jest zespołem suwerennych państw. W tym sensie definicja ta cementuje wizję uchodźstwa jako zjawiska międzynarodowego [8].

Powyższa definicja zawiera kryteria, które dana osoba musi spełnić, aby została uznana za uchodźcę. Powszechnie nazywane są one klauzulami „włączenia”. W tym miejscu trzeba podkreślić, że *Konwencja geneńska* zawiera też klauzule „ustania” i „wyłączenia”. Pierwsze z nich określają warunki, w których osoba nie ma już prawa korzystać ze statusu uchodźcy. Konwencja zawiera sześć klauzul „ustania”, do których zalicza się:

1) dobrowolne ponowne przyjęcie ochrony swojego państwa;

2) dobrowolne ponowne przyjęcie obywatelstwa;

3) przyjęcie nowego obywatelstwa i ochrony;

4) dobrowolny powrót do państwa, w którym uchodźca obwiązał się prześladowania;

5) ustanie powodów przyznania statusu uchodźcy i możliwość ponownego skorzystania z ochrony państwa swego obywatelstwa;

6) ustanie powodów przyznania statusu uchodźcy w przypadku bezpaństwowców, którzy mogą powrócić do państwa, w którym mieli poprzednio stałe miejsce zamieszkania, ponieważ przestały istnieć okoliczności, w związku z którymi została uznana za uchodźcę [9].

Z kolei klauzule „wyłączenia” uniemożliwiają nadanie osobie statusu uchodźcy, pomimo że spełnia

ona kryteria określone w *Konwencji genewskiej*. Wyróżnia się trzy kategorie takich osób. Pierwszą grupę stanowią osoby, które już zostały objęte ochroną lub pomocą ONZ, druga obejmuje tych wszystkich, którzy nie potrzebują ochrony międzynarodowej, natomiast do trzeciej grupy przynależą osoby niezaskładające na ochronę międzynarodową. Fakty prowadzące do wykluczenia na podstawie tych klauzul najczęściej wyjaśniane są podczas postępowania o nadanie statusu uchodźcy. Jednak zdarza się, iż zostają one ujawnione dopiero po objęciu osoby ochroną międzynarodową. W takich sytuacjach następuje uchylenie wcześniej wydanej decyzji pozytywnej w sprawie o nadanie statusu uchodźcy [10].

Podobną definicję zawierają regulacje Unii Europejskiej, stanowiące że „uchodźca oznacza obywatela państwa trzeciego, który na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do szczególnej grupy społecznej przebywa poza państwem swojego obywatelstwa i nie może lub nie chce z powodu tej obawy korzystać z ochrony tego państwa, lub bezpieczeństwa, który przebywając z takich samych powodów jak wyżej poza państwem swojego dawnego miejsca zwykłego pobytu, nie może lub nie chce z powodu tej obawy powrócić do tego państwa” [11]¹.

Z kolei w *Statucie Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców* (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) uchwalonym 14 grudnia 1950 r. Rezolucją nr 428 (V) Zgromadzenia Ogólnego ONZ, przyjęto pojęcie uchodźcy zbliżone do definicji z *Konwencji genewskiej*, aczkolwiek nieidentyczne. W myśl Statutu Wysoki Komisarz powołany został m.in. do udzielania międzynarodowej ochrony uchodźcom, którzy podlegają kompetencji jego Biura. Warto podkreślić, iż każda osoba spełniająca kryteria uznania za uchodźcę, podlega ochronie bez względu na fakt, czy kraj na terytorium, którego się znajduje jest stroną *Konwencji genewskiej*, czy też nie przystąpił do tego aktu prawa międzynarodowego [12].

Powyższe rozważania nie wyjaśniają wszystkich pojęć związanych z uchodźcami. Dla przykładu można jeszcze wymienić: uchodźców „sur place”, uchodźców „de facto”, uchodźców wewnętrznych, „displaced persons” czy nowe kategorie takie jak uchodźców klimatycznych albo ekologicznych. Należy też pamiętać, że termin uchodźca jest definiowany jeszcze w innych aktach prawa międzynarodowego. Znaczenie tego pojęcia, jak również różne jego odmiany najlepiej świadczą, o tym że uchodźstwo, pomimo rozwoju cywilizacyjnego, nowych technologii oraz postępu-

jącej globalizacji stało się trwałym wymiarem funkcjonowania współczesnego świata.

2. Międzynarodowe formy ochrony uchodźców w Polsce

Do form ochrony międzynarodowej uregulowanych w obowiązującej ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (dalej u. u. c. o.) zalicza się: 1) nadanie statusu uchodźcy; 2) udzielenie ochrony uzupełniającej; 3) udzielenie ochrony czasowej [13]. Warto dodać, iż dostępny katalog form ochrony międzynarodowej ewaluował na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat. Proces ten był związany przede wszystkim z polskim członkostwem w Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 u. u. c. o. cudzoziemcowi nadaje się status uchodźcy, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju. W tym miejscu warto podkreślić, iż prześladowanie, o którym mowa wyżej będące kluczową przesłanką obejmuje różnego rodzaju czyny (art. 13 ust. 4 u. u. c. o.): naruszenia praw człowieka, użycie przemocy fizycznej, psychicznej czy seksualnej, podejmowanie przez podmioty publiczne różnego rodzaju działań (np. wszczynanie lub prowadzenie postępowań karnych), pozbawienie prawa do sądu czy możliwości odwołania. Zasadą jest, iż działania tego rodzaju pochodzą od władz danego kraju, ale w wyjątkowych przypadkach mogą być stosowane przez różnego rodzaju grupy społeczne lub inne podmioty [14].

Status uchodźcy nadaje się wszystkim członkom najbliższej rodziny objętym wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy, w tym małoletnim dzieciom będącym pod opieką cudzoziemca oraz małżonkowi, gdy ten wyrazi na to zgodę. Z kolei odmawia się nadania statusu uchodźcy jeżeli (art. 19 ust. 1-3 u. u. c. o.):

1) nie istnieje uzasadniona obawa przed prześladowaniem w kraju pochodzenia;

2) korzysta z ochrony lub pomocy organów lub agencji Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców oraz ma praktyczną i prawną możliwość powrotu na terytorium gdzie taka ochrona lub pomoc jest dostępna, bez zagrożenia jego życia, bezpieczeństwa osobistego lub wolności;

3) istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości w rozumieniu prawa międzynarodowego;

4) jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych;

¹ Dz. U. 2011, L 337/9 z 20.12.2011.

5) popełnił zbrodnię o charakterze innym niż polityczny poza terytorium RP przed złożeniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej;

6) jest uważany przez organy władzy RP za osobę mającą prawa i obowiązki związane z posiadaniem obywatelstwa polskiego;

7) złożył kolejny wniosek o nadanie statusu uchodźcy, w którym obawa przed prześladowaniem jest oparta na okolicznościach celowo wytworzonych po ostatniej odmowie nadania statusu uchodźcy;

8) istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że wnioskodawca podlegał albo w inny sposób brał udział w popełnianiu zbrodni lub czynów wymienionych w pkt. 3-5.

W 2008 roku w ramach nowelizacji *ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP* wprowadzono nową istotną formę ochrony uchodźców, którą stanowi „ochrona uzupełniająca”. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 15 przywołanej ustawy cudzoziemcowi, który nie spełnia przesłanek do nadania statusu uchodźcy można udzielić ochrony uzupełniającej w przypadku, gdy jego powrót do kraju pochodzenia byłby związany z narażeniem go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez:

1) orzeczenie wobec niego kary śmierci (lub wykonanie egzekucji);

2) stosowanie tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania;

3) istnienie poważnego i zindywidualizowanego zagrożenia dla życia lub zdrowia wynikającego z powszechnego stosowania w tym kraju przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji konfliktu zbrojnego [15].

Jednak należy zaakcentować, że istnieje również możliwość odmowy tej formy ochrony. Zgodnie z art. 20 ust. 1-3 u. u. o. c. przesłankami do podjęcia takiej decyzji są:

1) nie istnienie rzeczywistego ryzyka doznania poważnej krzywdy;

2) istnienie poważnych podstaw, aby sądzić, że cudzoziemiec popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości w rozumieniu prawa międzynarodowego, podlegał do niej albo w inny sposób brał udział w jej popełnieniu;

3) działania sprzeczne z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych;

4) popełnił na terytorium RP zbrodnię lub popełnił poza tym terytorium czyn, który jest zbrodnią według prawa polskiego;

5) stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa.

Ponadto cudzoziemcowi można odmówić udzielenia ochrony uzupełniającej, gdy przed przybyciem na terytorium RP popełnił czyn, który jest

przestępstwem według prawa polskiego zagrożonym karą pozbawienia wolności. W tym przypadku musi też wystąpić okoliczność opuszczenia swojego kraju pochodzenia, aby uniknąć kary.

Ostatnią instytucją związaną z udzielaniem ochrony międzynarodowej przewidzianą w polskim systemie prawnym jest tzw. ochrona czasowa. Wprowadzona została ona do polskiego prawa wewnętrznego w 2003 roku, w związku z wymogami prawa wspólnotowego i obejmuje sytuacje, gdy cudzoziemcy masowo poszukują schronienia na terytorium RP. Powodami opuszczania swoich krajów pochodzenia mogą być: inwazja, wojna, wojna domowa, konflikty etniczne lub rażące naruszenia praw człowieka, niezależnie od tego, czy ich przybycie miało charakter spontaniczny, czy też było wynikiem pomocy udzielonej im przez Rzeczpospolitą Polską lub społeczność międzynarodową (art. 106 u. u. c. o.). O zastosowaniu tej formy ochrony decyduje rząd lub Rada Unii Europejskiej (jeśli objęte nią miałyby być kilka państw Wspólnoty). Ochrony czasowej udziela się do czasu gdy stanie się możliwy powrót cudzoziemców do uprzedniego kraju ich zamieszkania, ale nie dłużej niż na rok. Jeżeli po upływie roku przesłanki jej udzielenia to można ją przedłużyć o dalsze 6 miesięcy, jednak nie więcej niż dwa razy [16].

3. Krajowe formy ochrony uchodźców w Polsce

Natomiast wśród form ochrony krajowej wyróżnia się: 1) azyl; 2) zgodę na pobyt tolerowany; 3) zgodę na pobyt ze względów humanitarnych. Instytucje ochrony krajowej są także rezultatem kilku nowelizacji prawa wewnętrznego. Zbudowanie systemu ochrony krajowej w obecnym kształcie to proces, który trwał kilkadziesiąt lat. W tym czasie wielokrotnie zmieniano prawo wewnętrzne, rozwijając dotychczasowe formy ochrony i wprowadzając nowe rozwiązania.

Od scharakteryzowanych wyżej form ochrony międzynarodowej trzeba zdecydowanie odróżnić azyl. W zasadzie azylu można udzielić niezależnie od jakichkolwiek przesłanek, wystarczy wola polityczna państwa, ze względu na to, iż jest on instytucją prawa krajowego. Potwierdzenie słuszności tej tezy stanowi art. 90 ust. 1 u. u. c. o. Wynika z niego, że cudzoziemiec może ubiegać się o azyl, gdy jest to niezbędne do zapewnienia mu ochrony oraz gdy przemawia za tym ważny interes Rzeczypospolitej Polskiej.

Z kolei dwie pozostałe formy ochrony zostały uregulowane w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach* (dalej u. c.) [17]. W tym miejscu należy podkreślić, iż zgoda na pobyt tolerowany, którą wprowadzono do polskiego prawodawstwa w 2003 r. ewaluowała na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Była to pierwsza instytucja w polskim systemie ochrony cudzoziemców, tzw. ochrona subsydialna,

czyli przyznawana osobom, które nie spełniały przesłanek do nadania statusu uchodźcy. Pomimo tego wymagały ochrony i nie mogły być z różnych przyczyn wydalone z naszego kraju. Ostatecznie doszło do jej podziału na dwie formy ochrony, co zostało usankcjonowane w ramach nowej *ustawy o cudzoziemcach* w 2013 r. Wówczas poza zgodą na pobyt tolerowany wprowadzono instytucję zgody na pobyt ze względów humanitarnych.

Obecnie cudzoziemcowi udziela się zgody na pobyt tolerowany, jeżeli zobowiązanie go do powrotu (art. 351 u. c.):

1) może nastąpić jedynie do państwa, w którym, w rozumieniu *Europejskiej Konwencji praw człowieka*:

a) zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego;

b) mógłby zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu;

c) mógłby on być zmuszony do pracy;

d) mógłby być pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej;

- w przypadku gdy zachodzą okoliczności do odmowy udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych

2) jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu właściwego do przymusowego wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu i ze strony cudzoziemca;

3) może nastąpić jedynie do państwa, do którego wydanie go jest niedopuszczalne na mocy orzeczenia sądu albo z uwagi na rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odmowy wydania cudzoziemca.

Natomiast cudzoziemcowi odmawia się udzielenia zgody na pobyt tolerowany w przypadkach, o których mowa powyżej w pkt. 2-3, jeżeli jego pobyt na terenie Polski może stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 352 u. c.).

Ostatnią formą ochrony jest zgoda na pobyt ze względów humanitarnych. Cudzoziemcowi obligatoryjnie udziela się takiej ochrony, gdy zobowiązanie go do powrotu (art. 348 u. c.):

1) może nastąpić jedynie do państwa, w którym zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, mógłby on zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, mógłby być zmuszony do pracy, mógłby być pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej;

2) naruszałoby jego prawo do życia rodzinnego lub prywatnego, w rozumieniu przepisów *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* z 1950 r.;

3) naruszałoby prawa dziecka, określone w *Konwencji o prawach dziecka* z 1989 r. w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychicznemu.

Jednocześnie ustawodawca określił przypadki, w których cudzoziemcowi odmawia się udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych (art. 349 ust. 1):

1) popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości, w rozumieniu prawa międzynarodowego;

2) jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych;

3) popełnił na terytorium RP zbrodnię lub popełnił poza tym terytorium czyn, który jest zbrodnią według prawa polskiego;

4) stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego;

5) podżegał albo w inny sposób brał udział w popełnieniu zbrodni lub czynów, o których mowa w pkt. 1-3.

Oprócz tego można odmówić udzielenia ochrony humanitarnej cudzoziemcowi, który przed przybyciem na terytorium RP popełnił czyn, który według prawa polskiego jest przestępstwem zagrożonym karą pozbawienia wolności, jeżeli opuścił on kraj pochodzenia wyłącznie w celu uniknięcia kary.

4. Bezpieczeństwo a uchodźcy

Charakteryzując system ochrony uchodźców należy też pamiętać o bezpieczeństwie uchodźców, na które można spojrzeć z co najmniej dwóch perspektyw: po pierwsze, uchodźcy jako ofiary różnych działań i zagrożeń, a po drugie, uchodźcy jako potencjalni sprawcy zagrożeń. W tej części artykułu odniesiono się przede wszystkim do doświadczeń innych państw, gdyż Polska ma ich wciąż niewiele i jest postrzegana przez większość uchodźców jako kraj tranzytowy.

Biorąc pod uwagę doświadczenia z różnych kontynentów zasadnym jest podkreślenie, iż źródłem potencjalnych zagrożeń dla uchodźców nie koniecznie muszą być władze państwa - gospodarza, które udzieliło im schronienia, często do naruszeń bezpieczeństwa dochodzi ze strony miejscowej ludności lub innych uchodźców. Analizując takie sytuacje w różnych krajach przyjmujących można wskazać najczęściej pojawiające się zagrożenia wobec uchodźców:

1) militaryzacja i upolitycznieni obozów uchodźczych przez uzbrojone grupy i frakcje rebelianckie;

2) ataki zbrojne na obozy uchodźców, przeprowadzane przez grupy rebeliantów i przez oddziały wojskowe kraju pochodzenia uchodźców;

3) przymusowy zaciąg chłopców, młodzieńców i mężczyzn do armii, grup rebelianckich i oddziałów paramilitarnych;

4) przemoc seksualna i inne jej formy stosowane wobec kobiet i dziewcząt, będących uchodźcami oraz wykorzystywanie kobiet i dziewcząt w celach seksualnych;

5) nękanie i arbitralne aresztowania uchodźców, głównie z terenów miejskich;

6) utrudnianie UNHCR i innym organizacjom humanitarnym dostępu, ochrony i pomocy uchodźcom, jak również zmiana przeznaczenia pomocy kierowanej do uchodźców [18].

Oczywiście, powyższy katalog nie wyczerpuje wszystkich możliwych zagrożeń, na które są narażeni uchodźcy. W tym aspekcie trzeba wspomnieć o tym, że mogą oni być także ofiarami: handlu ludźmi, handlu ludzkimi organami, przestępczości pospolitej lub kryminalnej, ksenofobii i dyskryminacji, czy coraz częściej występujących przestępstw z nienawiści. Warto dodać, że *Konwencja genewska* zawiera również zapis, iż sprawcom poważnych przestępstw kryminalnych, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych, można odmówić nadania statusu uchodźcy.

Z kolei do najważniejszych globalnych zagrożeń związanych z przepływami migracyjnymi zalicza się: terroryzm, ekstremizm polityczny, przestępczość zorganizowana oraz migracje nielegalne. Szczególnie widocznym zagrożeniem staje się terroryzm. Procesy migracyjne wiązać można z tym zjawiskiem na dwóch podstawowych płaszczyznach: bezpośredniej (dotyczącej wykorzystania strategii tzw. grup uderzeniowych lub uśpionych komórek) oraz pośredniej (związanej z dostarczaniem impulsów rozbudzających nastroje radykalne, rasistowskie i ksenofobiczne). Istotnym wyzwaniem dla bezpieczeństwa w kontekście rozwoju przepływu ludności jest zachowanie spójności społecznej. Pojawienie się mniejszości imigranckich siłą rzeczy prowadzi do pluralizacji społeczeństw. Wymienione zagrożenia i wyzwania powodują, że migracje przez wielu są postrzegane jako zjawisko niebezpieczne dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa w sferze: bezpieczeństwa osobistego, rynku pracy, gospodarki, spójności społecznej, tożsamości kulturowej [19].

Warto zaakcentować, że w efekcie zmian politycznych, ekonomicznych, społecznych i kulturowych, a także konfliktów z użyciem przemocy, powstają nowe typy przepływu ludności. W tym zakresie pomimo różnorodności można wyodrębnić pewne ogólne tendencje:

1. *Globalizacja migracji*: ruchy migracyjne cechuje tendencja do oddziaływania na coraz większą

liczbę państw. Poza tym do państw imigracyjnych napływają zwykle przybysze z wielu krajów urodzenia, różniący się zdecydowanie m.in. pod względem ekonomicznym, społecznym i kulturowym.

2. *Przyspieszenie migracji*: obecnie we wszystkich głównych regionach świata międzynarodowy przepływ ludności jest coraz liczniejszy. Wzrost ten wymaga pilnych działań rządów oraz zwiększa trudność tych działań.

3. *Zróznicowanie migracji*: w większości państw mamy do czynienia nie z jednym typem migracji, na przykład migracją pracowniczą, uchodźcami czy osiedlaniem się na stałe, lecz z całą ich paletą jednocześnie. Łańcuchy migracyjne, które zazwyczaj powstają w związku z jednym rodzajem przepływu migrantów, przekształcają się w inne formy, mimo (a czasem z powodu) wysiłków podejmowanych przez rządy w celu powstrzymania lub kontrolowania strumieni migracyjnych.

4. *Feminizacja migracji*: kobiety odgrywają istotną rolę we wszystkich regionach i typach migracji. W przeszłości migracje zarobkowe i liczne ruchy uchodźcze były w większości zdominowane przez mężczyzn. Kwestią kobiet zajmowano się często jedynie w kontekście łączenia rodzin. Czynniki płci zawsze odgrywał znaczącą rolę w globalnej historii migracji, ale świadomość specyfiki kobiet pojawiła się dopiero w czasach współczesnych.

5. *Narastające upolitycznienie migracji*: międzynarodowa migracja coraz silniej oddziałuje na politykę poszczególnych krajów, stosunki dwustronne i regionalne oraz w skali ogólnoswiatowej – na politykę dotyczącą bezpieczeństwa narodowego. Rośnie świadomość, że sprawy polityki migracyjnej wymagają wzmocnienia globalnego ładu zarządczego i współpracy między państwami przyjmującymi, tranzytowymi i wysyłającymi migrantów.

6. *Rozpowszechnienie migracji tranzytowych*: do tego zjawiska dochodzi, gdy tradycyjne kraje emigracyjne przeobrażają się w kraje migracji tranzytowej i imigracji. Często jest to preludium do przekształcania się ich w kraje zasadniczo imigracyjne [20].

Zdaniem P. Chlebowicza uchodźstwo może też wiązać się z jeszcze innymi implikacjami kryminologicznymi. Obecnie przepływ ludności (w tym uchodźców) trzeba rozpatrywać chociażby z perspektywy polityki antyterrorystycznej. Wzrasta również zagrożenie z punktu widzenia bezpieczeństwa wewnętrznego, gdyż diaspory często stanowią bazę rekrutacji i finansowania ugrupowań terrorystycznych. W tym miejscu warto wskazać, iż niektórzy sprawcy ataków terrorystycznych mieli status uchodźcy [21].

Zakończenie

Pozycja prawna uchodźców w Polsce uwarunkowana jest poprzez zobowiązania międzynarodowe, jak i przepisy prawa wewnętrznego.

Z tego względu istnieją różne formy ochrony cudzoziemców uciekających ze swoich krajów pochodzenia przed wojną, prześladowaniami czy znaczącymi naruszeniami praw człowieka, z których mogą oni skorzystać na terytorium RP. Wśród różnych form ochrony, którą migranci mogą uzyskać w Polsce, można wyróżnić następujące instytucje: status uchodźcy, ochrona uzupełniająca, ochrona czasowa, zwane inaczej ochroną międzynarodową, a także różne formy ochrony krajowej, do której zaliczane są: azyl, zgoda na pobyt tolerowany oraz zgoda na pobyt ze względów humanitarnych.

System ochrony cudzoziemców w Polsce rozwijał się dynamicznie począwszy od 1991 r., tj. przystąpienia naszego kraju do dwóch fundamentalnych aktów prawa międzynarodowego dotyczących uchodźców (*Konwencji genewskiej z 1951 r.* i *Protokołu nowojorskiego z 1967 r.*). Potem ważnym wydarzeniem było ratyfikowanie *Europejskiej konwencji praw człowieka*, co miało miejsce w 1993 r. Niezwykle znaczącym faktem było też uchwalenie nowej *Konstytucji RP* w 1997 r. Następnie impulsem do dalszych zmian były przygotowanie oraz akcesja Polski do Unii Europejskiej.

Ważna zmiana w prawie krajowym dokonała się w 2003 r. Wówczas jedną ustawę o cudzoziemcach zastąpiły dwie tj. ustaw z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (ustawa ta została zastąpiona nową ustawą o cudzoziemcach z 2013 r.) oraz ustaw z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (od czasu uchwalenia tych regulacji prawnych były one kilkakrotnie nowelizowane).

Na przestrzeni tych kilkudziesięciu lat dochodziło do licznych zmian również w prawie krajowym. Współcześnie rozwiązania prawne, które funkcjonują w naszym kraju nie odbiegają znacząco od podobnych rozwiązań wdrożonych w krajach Europy Zachodniej. Warto też podkreślić, że ważnym komponentem rozwijającego się systemu ochrony cudzoziemców w Polsce stało się bezpieczeństwo. Powyżej przedstawiony zarys dostępnych na terytorium RP form ochrony międzynarodowej i krajowej zdaje się być tego najlepszym potwierdzeniem. Bezpieczeństwo odmieniane przez różne przypadki stało się jedną z kluczowych przesłanek do udzielenia lub odmowy udzielenia wskazanych w przedmiotowej publikacji form ochrony cudzoziemców.

WYKAZ LITERATURY:

1. Ząbek M., Łodziński S. (2008), *Uchodźcy w Polsce. Próba spojrzenia antropologicznego*, Wyd. ASPRA-JR, Warszawa.
2. *Konwencja dotycząca statusu uchodźców* sporządzona w Genewie 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r., nr 119, poz. 515 i 516).

3. *Protokół dotyczący statusu uchodźców* sporządzony w Nowym Jorku 31 stycznia 1967 r. (Dz. U. z 1991 r., nr 119, poz. 517 i 518).

4. *Konstytucja RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 487).

5. Wierzbicki B. (1993), *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.

6. Osmańczyk J. E. (1982), *Encyklopedia ONZ*, PW Wiedza Powszechna, Warszawa.

7. *Nowa Encyklopedia PWN* (1996), Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

8. *Nowa Encyklopedia PWN* (1996), Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

9. Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (1992, II wydanie wersji polskiej 2007), *Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy*, Wyd. Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, Genewa.

10. Stawicki R. (2018), *Uchodźcy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych jako nowy problem społeczny*, Difin, Warszawa.

11. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz. U. 2011, L 337/9 z 20.12.2011).

12. Florczak A. (2003), *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń.

13. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (Dz. U. z 2018 r., poz. 51 i 107).

14. Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (1992, II wydanie wersji polskiej 2007), *Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy*, Wyd. Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, Genewa.

15. Klaus W. (2017), *Rozwiązania prawne stosowane w odniesieniu do osób starających się o ochronę w Polsce*, [w:] Górny A., Grzymała-Moszczyńska H., Klaus W., Łodziński S., *Sytuacja prawna, skala napływu i integracja w społeczeństwie polskim oraz rekomendacje*, Ekspertyzy Komitetu Badań Nad Migracjami PAN, Kraków-Warszawa.

16. Klaus W. (2017), *Rozwiązania prawne stosowane w odniesieniu do osób starających się o ochronę w Polsce*, [w:] Górny A., Grzymała-Moszczyńska H., Klaus W., Łodziński S., *Sytuacja prawna, skala napływu i integracja w społeczeństwie polskim oraz rekomendacje*, Ekspertyzy Komitetu Badań Nad Migracjami PAN, Kraków-Warszawa.

17. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2017 r., poz. 2206 i 2282 oraz z 2018 r., poz. 107 i 138).

18. Crisp J. (1998), *Uchodźcy świata. Wyzwanie humanitarne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.

19. Fehler W., Cebul K., Podgórzeńska R. (2017), *Migracje jako wyzwanie dla Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich*, Difin, Warszawa.

20. Castles S., Miller M. (2011), *Migracje we współczesnym świecie*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.

21. Chlebowicz P. (2015), *Kilka uwag o kryminologicznych implikacjach migracji i uchodźstwa* [w:] Pływaczewski W., Ilnicki M. (red. nauk.), *Uchodźcy – nowe wyzwania dla bezpieczeństwa europejskiego na tle standardów praw człowieka*, Wyd. Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej Wydz. Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.

P. Ставіцькі

СИСТЕМА ЗАХИСТУ БІЖЕНЦІВ ТА БЕЗПЕКА В ПОЛЬЩІ

Біженці – це особлива категорія мігрантів, які шукають притулку за межами своїх країн через переслідування, зовнішню агресію або окупацію. Історія інституціоналізації прийому біженців у Польщі починається тільки в 1990 році. Тоді група з декількох сотень громадян Ефіопії, Сомалі, Лівану, Іраку та Сирії була депортована до Польщі з проханням про надання притулку в Швеції. Через зростаючу кількість біженців 2 вересня 1991 року Польща приєдналася до Женевської конвенції 1951 року та Нью-Йоркського протоколу 1967 року і тим самим взяла на себе зобов'язання захистити цю особливу категорію мігрантів. Форми міжнародного захисту, що регулюються внутрішнім законодавством Польщі, включають: статус біженця, надання додаткового захисту, надання тимчасового захисту. Варто підкреслити, що наявний перелік форм міжнародного захисту розвивався протягом останніх десятиліть. Цей процес був пов'язаний насамперед з членством Польщі в Європейському Союзі. З іншого боку, форми національного захисту включають: притулок, згоду на терпиме перебування, згоду на перебування з гуманітарних причин. Національні інститути захисту також є результатом кількох поправок до внутрішнього законодавства. При характеристиці міжнародної системи захисту біженців слід також пам'ятати про безпеку біженців, яку можна розглядати у двох аспектах: по-перше, біженців як жертв різних дій і загроз, а по-друге, біженців як потенційного джерела загроз. В статті в першу чергу наводиться досвід інших країн, оскільки біженців у Польщі ще дуже мало, і більшість з них сприймає Польщу як транзитну країну. На сьогоднішній день юридичні рішення, які діють у Польщі, суттєво не відрізняються від аналогічних рішень, що реалізуються в країнах Західної Європи. Варто також підкреслити, що безпека іноземців є важливою складовою системи безпеки в Польщі.

Ключові слова: Біженці, міжнародний захист, національний захист, мігранти, безпека, загрози.