

**Informacja Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców o
stosowaniu w roku 2005 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o
udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej
Polskiej (Dz. U. z 2003 r. nr 128, poz. 1176 z późn. zm.) w zakresie
realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z
Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz
Protokołu Nowojorskiego**

Stan prawny

Konwencja Genewska dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w dniu 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. nr 119, poz. 515) oraz Protokół Nowojorski dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w dniu 31 stycznia 1967 r. (Dz. U. z 1991 r. nr 119, poz. 517) określają materialno-prawne podstawy nadawania statusu uchodźcy oraz regulują najważniejsze prawa i wolności uchodźców. Większości z praw wymienionych w Konwencji polski prawodawca nadał rangę konstytucyjną, jako podstawowym prawom człowieka. Dotyczy to między innymi niedopuszczalności dyskryminacji (art. 3 Konwencji), wolności religijnej (art. 4), prawa do stowarzyszania się (art. 15) oraz dostępu do sądów (art. 16).

Konwencja Genewska nie określa zasad i trybu postępowania o nadanie statusu uchodźcy. W Polsce kwestie te reguluje ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2003 r. nr 128, poz. 1176 z późn. zm.). W ustawie unormowano także zasady wydawania dokumentów cudzoziemcom, którym nadano status uchodźcy (art. 28 Konwencji wraz z załącznikiem), tzw. zasadę non-refoulement, tj. zakaz wydalania uchodźców (art. 33) oraz zasady współpracy z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców. Osobno uregulowane zostały w prawie polskim prawa socjalne uchodźców zawarte w rozdziale IV Konwencji „Warunki bytowe”.

Polska stosuje tzw. jednolitą procedurę azylową. Oznacza to, że w toku postępowania o nadanie statusu uchodźcy bada się nie tylko spełnienie warunków do uznania za uchodźcę, ale także – w razie stwierdzenia, że nie są one spełnione – inne okoliczności skutkujące ochroną przed wydalaniem, w tym zwłaszcza adekwatne normy Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. nr

61, poz. 284). Cudzoziemcowi, który nie spełnia kryteriów uznania za uchodźcę, ale powinien być chroniony przed wydaleniem, udziela się ochrony w postaci zgody na pobyt tolerowany. Z kolei uznanie, że wniosek cudzoziemca nie zasługuje na uwzględnienie ani poprzez nadanie statusu uchodźcy, ani poprzez udzielenie zgody na pobyt tolerowany, skutkuje – z wyjątkami określonymi w art. 16 ust. 3 ustawy - nakazaniem opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Rozstrzygnięcie o sytuacji prawnej cudzoziemca następuje w toku jednego postępowania, prowadzonego przez jeden organ administracyjny.

W Polsce począwszy od dnia 1 lipca 2001 r. organem właściwym między innymi w sprawach udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, który prowadzi postępowania o nadanie statusu uchodźcy przy pomocy Departamentu Postępowania Uchodźczych i Azylowych.

Wykonanie ustawy w zakresie rozpatrywania wniosków o nadanie statusu uchodźcy

Zgodnie z art. 1 A ust. 2 Konwencji Genewskiej, warunkiem nadania statusu uchodźcy jest stwierdzenie, że żywiona przez cudzoziemca obawa przed prześladowaniem, z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych jest uzasadniona, oraz na skutek tej obawy przebywa on poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z tego powodu korzystać z ochrony tego państwa.

W 2005 r. złożono w Rzeczypospolitej Polskiej 3072 wniosków o nadanie statusu uchodźcy. Zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wniosek o nadanie statusu uchodźcy obejmuje także małoletnie dzieci towarzyszące cudzoziemcowi oraz może objąć małżonka, za jego zgodą wyrażoną na piśmie. Wnioskami o nadanie statusu uchodźcy zostało w zeszłym roku objętych 6860 osób. Dla porównania, w 2004 r. była to liczba 3632 wniosków i 8079 osób. W ubiegłym roku nastąpił więc spadek liczby złożonych wniosków oraz liczby osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy o około 15 %. Miniony rok był pierwszym od wielu lat, w którym zanotowano spadek liczby cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce. Jest to tendencja odmienna od obserwowanej dotychczas (w 2000 r. wnioski o nadanie statusu uchodźcy złożyły 4662 osoby, w 2001 r. – 4531, w 2002 r. – 5170, w 2003 r. – 6906, w 2004 r. - 8079). Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać przede wszystkim w przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej i stosowaniu Rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl

złożonego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela kraju trzeciego. Praktyka pokazuje, iż Polska jest traktowana przez cudzoziemców jako kraj tranzytowy, a rzeczywistym celem większości osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce jest zalegalizowanie pobytu w innych krajach, które gwarantują dostęp do jak najwyższych świadczeń socjalnych. Tymczasem Rozporządzenie, po wjeździe cudzoziemca do Polski i złożeniu wniosku o nadanie statusu uchodźcy, praktycznie uniemożliwia mu ubieganie się o taki status w kolejnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że chociaż sytuacja w kaukaskiej części Federacji Rosyjskiej, która jest głównym regionem pochodzenia osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce, jest nadal bardzo napięta, to w ubiegłym roku nie dochodziło do wydarzeń mogących skutkować nagłym wzrostem imigracji z tamtego terenu, co miało miejsce w latach ubiegłych (2002 r. – atak terrorystów na moskiewski teatr na Dubrowce, 2004 r. – atak terrorystów na szkołę w Biesłanie, zamach na prorosyjskiego prezydenta Republiki Czecheńskiej – Achmeda Kadyrowa).

Największą grupę ubiegających się o status uchodźcy stanowili w 2005 r. obywatele Federacji Rosyjskiej – 6248 osoby (około 91 % ogółu), z czego 5535 osób (około 86 %) zadeklarowało narodowość czecheńską. Ponadto, o status uchodźcy występowali najczęściej obywatele Ukrainy – 84 osoby, Białorusi – 73 osoby oraz Pakistanu – 69 osób. Analiza powyższych danych wskazuje, że w 2005 r. nie zmieniła się znacząco struktura narodowościowa cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce. Począwszy od 2000 r. zdecydowaną większość wnioskodawców stanowią cudzoziemcy deklarujący narodowość czecheńską. Praktyka wskazuje, że są to także osoby pochodzące z innych republik Federacji Rosyjskiej, motywowane do emigracji względami ekonomicznymi lub społecznymi. W roku ubiegłym spadła liczba cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy pochodzących z Indii (ze 151 w 2004

r. do 36 w 2005 r.), Pakistanu (z 210 do 69) oraz Afganistanu (z 57 do 6). Niemniej jednak, w dalszym ciągu drugim regionem pochodzenia cudzoziemców ubiegających się w Polsce o ochronę jest Azja (około 5 % liczby osób, które złożyły wnioski o nadanie statusu uchodźcy). W ich przypadku rzeczywistym powodem wyjazdu z kraju pochodzenia są zazwyczaj trudne warunki bytowe. Potwierdza to fakt, iż w przypadku tej grupy wnioskodawców, złożenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy jest prawie zawsze poprzedzone próbami przedostania się do innych krajów Unii Europejskiej. Obywatele innych niż Federacja Rosyjska, Ukraina, Białoruś i Pakistan państw, składali wnioski o nadanie statusu uchodźcy stosunkowo rzadko. Łącznie stanowili oni w zeszłym roku około 6 % ogółu cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy.

W minionym roku Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wydał 5915 decyzji w sprawach 8841 osób (wnioskujących o nadanie statusu uchodźcy w 2005 r. i wcześniej).

Status uchodźcy nadano 312 osobom, w tym między innymi 285 obywatelom Federacji Rosyjskiej, 9 cudzoziemcom z Białorusi, 5 osobom z Somalii, 3 obywatelom Afganistanu oraz 3 cudzoziemcom z Iranu. Liczba osób, którym nadano status uchodźcy jest nieznacznie większa niż w roku 2004 (decyzje pozytywne zostały wydane w stosunku do 305 osób) i największa od 1994 r. Najczęstszą podstawą do nadania statusu uchodźcy była uzasadniona obawa przed prześladowaniem z powodu przekonań politycznych, przynależności do określonej grupy społecznej lub narodowości. Natomiast obawa przed prześladowaniem z powodu rasy lub religii była stosunkowo rzadko przywoływana jako uzasadnienie wniosków.

Zgodnie z art. 1C Konwencji Genewskiej z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców, postanowienia Konwencji przestają obowiązywać w stosunku do osób, które dobrowolnie zwrócić się o ochronę państwa, którego są obywatelami,

dobrowolnie przyjmą utracone uprzednio obywatelstwo, przyjmą nowe obywatelstwo i korzystają z ochrony państwa, którego obywatelstwo przyjęły, ponownie dobrowolnie osiedlą się w państwie, które opuściły lub poza którego granicami przebywały z powodu obawy przed prześladowaniem, albo też nie mogą dłużej odmawiać korzystania z ochrony państwa swojego obywatelstwa, albowiem ustały warunki, w związku z którymi zostały uznane za uchodźców. W 2005 r. wszczęto 12 postępowań o pozbawienie statusu uchodźcy ze względu na dobrowolne zwrócenie się o ochronę do władz państwa, którego są obywatelami lub z powodu korzystania z ochrony państwa nowego obywatelstwa. Statusu uchodźcy pozbawiono 18 osób (w tym również w wyniku postępowań wszczętych w 2004 r.). Pozostałe postępowania są kontynuowane.

W przypadku 2284 osób wydano decyzje o odmowie nadania statusu uchodźcy, przy czym wnioski 1447 osób uznano za oczywiście bezzasadne.

Zaletą instytucji wniosku oczywiście bezzasadnego jest możliwość przeprowadzenia szybkiego postępowania (wniosek powinien zostać rozpatrzony przez Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w ciągu 30 dni od złożenia, a termin do wniesienia odwołania wynosi 3 dni). Jest to szczególnie ważne, gdy wniosek o nadanie statusu uchodźcy składa osoba, która ma być wydalona z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Instytucja ta pozwala na zapobieganie instrumentalnemu traktowaniu procedury uchodźczej, jako środka uniemożliwiającego wykonanie wydalenia. Ponadto jej istnienie przyczynia się do skrócenia czasu trwania postępowania o nadanie statusu uchodźcy.

W przypadku 10 spraw obywateli Federacji Rosyjskiej Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców odmówił nadania statusu uchodźcy, ze względu na stwierdzenie okoliczności, o których mowa w art. 1F Konwencji Genewskiej, tj. między innymi uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez te osoby zbrodni wojennej. Decyzje w 4 sprawach zostały utrzymane w mocy przez Radę do Spraw

Uchodźców, w 1 sprawie Rada umorzyła postępowanie odwoławcze, w 1 stwierdziła, że odwołanie zostało złożone z uchybieniem terminu. W 1 przypadku cudzoziemiec nie skorzystał z przysługującego mu prawa do środka odwoławczego. W 3 przypadkach postępowania przed organem odwoławczym są w toku. W każdym z wymienionych przypadku informacja o stwierdzonych okolicznościach przekazywana była do organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa.

W przypadku odmowy nadania statusu uchodźcy, z urzędu rozstrzyga się o potrzebie udzielenia cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany. Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r. nr 94 poz. 788) ograniczyła z dniem 1 października 2005 r. katalog przesłanek do udzielenia zgody na pobyt tolerowany w toku jednolitej procedury azyłowej do okoliczności wskazanych w art. 97 ust. 1 pkt 1. Zgodnie z dyspozycją wskazanego przepisu *„cudzoziemcowi udziela się zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli jego wydalenie mogłoby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, w którym mógłby zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu lub być zmuszony do pracy lub pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 i 285, z 1995 r. nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. nr 147, poz. 962 oraz z 2002 r. nr 127, poz. 1084)”*.

W 2005 r. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców odmówił nadania statusu uchodźcy i jednocześnie udzielił zgody na pobyt tolerowany 1832 osobom. Podobnie jak w przypadku statusu uchodźcy, dominującą grupą osób,

którym udzielono zgody na pobyt tolerowany byli obywatele Federacji Rosyjskiej – 1768 osoby.

W 2005 r. w Polsce objęto ochroną międzynarodową w postaci statusu uchodźcy i krajową w postaci zgody na pobyt tolerowany, łącznie 2144 osoby. Stanowi to około 31 % osób, które złożyły wnioski o nadanie statusu uchodźcy.

Dotychczasowy sposób orzekania w sprawach cudzoziemców pochodzących z Republiki Czecheńskiej FR jest zgodny ze standardami UNHCR, zawartymi w „*Stanowisku UNHCR w sprawie uchodźców z Republiki Czeczenii (Federacja Rosyjska)*” z dnia 22 października 2004 r. UNHCR stoi na stanowisku, iż Czeczeni pochodzący z Czeczenii powinni być objęci ochroną z tego względu, że żywią uzasadnioną obawę przed prześladowaniem w rozumieniu Konwencji Genewskiej oraz Protokołu Nowojorskiego oraz/lub opuścili Czeczenię wskutek poważnego zagrożenia życia i wolności osobistej, wynikającego z panującej powszechnie przemocy lub wydarzeń poważnie zakłócających ład publiczny. Ochrona taka może zostać przyznana w oparciu o różne mechanizmy - uznanie za uchodźcę *prima facie*, nadanie statusu uchodźcy w toku indywidualnego postępowania, przyznanie dodatkowej formy ochrony w przypadku, gdy status uchodźcy nie zostaje nadany, umożliwienie zgodnego z prawem pobytu lub przyznanie czasowej ochrony *de jure* albo innego rodzaju ochrony, co dawałoby dostęp do podstawowych praw. W przypadku Czeczenów ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, których miejscem stałego pobytu nie była Republika Czecheńska, UNHCR zaleca indywidualne rozpatrywanie sprawy. Osoby, w przypadku których po rzetelnym i dogłębnym rozpatrzeniu ich wniosku, nie stwierdzi się konieczności udzielenia im międzynarodowej ochrony ze względu na to, iż mogą powrócić i przebywać w bezpiecznych regionach Federacji Rosyjskiej, mogą zostać tam odesłane. Zasadniczo więc, Czeczen, którego ostatnim miejscem zamieszkania była Republika Czecheńska FR, otrzymuje w Polsce ochronę w takiej lub innej postaci.

W 2005 r. umorzono postępowania prowadzone wobec 4413 osób, w tym 4158 obywateli Federacji Rosyjskiej. W ubiegłym roku pojawiła się tendencja, świadcząca w większości przypadków o instrumentalnym traktowaniu i nadużywaniu postępowania o nadanie statusu uchodźcy, polegająca na wielokrotnym w toku postępowania składaniu wniosków o umorzenie postępowania, a następnie o uchylenie takiej decyzji, połączona z odbieraniem/przekazywaniem do depozytu Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców dokumentów podróży. Wydaje się, że praktyka ta miała na celu odzyskanie dokumentu podróży przed nielegalnym przerzutem do innych krajów Europy Zachodniej, a gdy ten nie dochodził do skutku, cudzoziemcy składali odwołania, by kontynuować postępowanie oczekując na kolejną okazję nielegalnego przedostania się dalej. Jest to zjawisko o tyle nowe w porównaniu z latami ubiegłymi, że dotychczas umorzenie postępowania w Polsce zwykle miało na celu odzyskanie zdeponowanego paszportu i legalny wyjazd z Polski do Republiki Czech, a stamtąd do krajów Unii Europejskiej (większość wniosków o umorzenie postępowania o nadanie statusu uchodźcy zostało złożonych przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej).

W 2005 r. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców odmówił umorzenia postępowania w stosunku do 93 osób, uznając umorzenie za sprzeczne z interesem społecznym.

Obecnie postępowanie jest umarzone na wniosek cudzoziemca wyłącznie w przypadku, kiedy osoba wnioskuje jednocześnie o udzielenie pomocy w dobrowolnym wyjeździe z terytorium RP, co gwarantuje, że cudzoziemiec rzeczywiście wyjedzie z Polski w sposób legalny w zadeklarowanym kierunku. Dokumenty podróży są zwracane takim osobom podczas przekraczania granicy na kierunku wyjazdowym.

W ubiegłym roku nasiliło się również inne zjawisko – składanie przez tych samych cudzoziemców kolejnych wniosków o nadanie statusu uchodźcy. W roku 2005 r. kolejne wnioski (od drugiego do szóstego) o nadanie statusu uchodźcy złożyło 1441 cudzoziemców, co stanowi około 21 % ogólnej liczby wszystkich osób wnioskujących. Dla porównania w roku 2004 liczba takich cudzoziemców wynosiła 137 (około 2 %), a w 2003 r. – 93 (około 1,3 %). Przyczyny powyższej tendencji są dwojakie – uniknięcie wydalenia lub też (najczęściej) możliwość dalszego korzystania ze świadczeń dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (zamieszkiwania w ośrodku). Do ostatniej kategorii osób należą najczęściej obywatele Federacji Rosyjskiej posiadający zgodę na pobyt tolerowany uzyskaną w wyniku rozpatrzenia ich pierwszego wniosku, najczęściej rodziny lub samotne kobiety z dziećmi.

Postępowania o nadanie statusu uchodźcy wobec szczególnych grup wnioskodawców

Szczególną ochroną w toku postępowań objęte są dwie grupy cudzoziemców: małoletni przebywający na terytorium Polski bez przedstawiciela ustawowego (małoletni bez opieki) oraz osoby, których stan psychofizyczny stwarza domniemanie, że byli poddani przemocy, albo będący niepełnosprawnymi.

W 2005 r. wnioski o nadanie statusu uchodźcy złożyło 131 małoletnich bez opieki. W przypadku 42 osób uznano, że ich stan stwarza domniemanie przebytych zdarzeń traumatycznych lub były niepełnosprawne. Zeznania od takich cudzoziemców odbiera się w warunkach dostosowanych do ich potrzeb i możliwości percepcji. Czynności w toku postępowania są dokonywane przy udziale psychologa, wyłącznie przez wykwalifikowanych pod tym względem pracowników. Osób zaliczonych do powyższych grup nie można umieścić w areszcie w celu wydalenia lub strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców.

Szczególny tryb postępowania wobec tych osób nie wynika z samej Konwencji Genewskiej. Spełnia on jednak zalecenia Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców co do standardów procedur azylowych. Ponadto stanowi realizację przepisów dyrektywy Rady Unii Europejskiej Nr 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003r. w sprawie minimalnych standardów przyjmowania osób ubiegających się o azyl (Dz.Urz. WE Nr L 031, z dnia 6 lutego 2003 r.), wdrożonej do polskiego porządku prawnego.

Realizacja Konwencji Genewskiej i Protokołu Nowojorskiego w zakresie wydawania uchodźcom dokumentów

Art. 28 ust. 1 Konwencji Genewskiej stanowi, że Państwa wydają uchodźcom legalnie przebywającym na ich terytoriach dokumenty podróży potrzebne do podróżowania poza ich terytoriami, chyba, że stoją temu na przeszkodzie ważne względy bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego. Załącznik do Konwencji zawiera szczegółowe postanowienia odnoszące się do dokumentów podróży dla uchodźców. Normy te są w Polsce realizowane w całości.

Wzór dokumentu określony w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2003 r. w sprawie dokumentu podróży przewidzianego w Konwencji Genewskiej (Dz.U. Nr 150, poz.1460) jest zgodny z wzorem określonym we wspomnianym załączniku.

Zgodnie z paragrafem 3 załącznika opłaty pobierane za wystawienie dokumentu nie powinny przekraczać najniższych opłat pobieranych za paszporty państwowe. W ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej całkowicie odstąpiono od pobierania opłat za wydanie dokumentów podróży, o których mowa w Konwencji Genewskiej.

Dokument, z wyjątkiem szczególnych lub wyjątkowych przypadków, powinien być wystawiony na możliwie największą liczbę państw (§ 4 załącznika), a okres jego ważności powinien wynosić jeden rok lub dwa lata, w zależności od uznania wydających go władz (§ 5 załącznika). W Polsce dokumenty podróży wydawane są na okres 2 lat, bez ograniczeń geograficznych, czyli w sposób najkorzystniejszy dla cudzoziemca.

W dniu 21 maja 2005 r. weszło w życie Europejskie Porozumienie w sprawie zniesieniu wiz dla uchodźców, sporządzone w Strasburgu w dniu 20 kwietnia 1959

r. Związanie się przez Polskę ww. Porozumieniem przyczyniło się do zniesienia formalnych barier przy przekraczaniu granic państwowych przez uchodźców.

Temu samemu celowi służy przystąpienie Polski do Europejskiego Porozumienia o przekazywaniu odpowiedzialności za uchodźców, sporządzonego w Strasburgu dnia 16 października 1980 r. Porozumienie weszło w życie w dniu 1 czerwca 2005 r. Określa ono warunki, na jakich odpowiedzialność za wydanie uchodźcy dokumentu podróży jest przekazywana między państwami, gdy uchodźca zmienia swoje miejsce zamieszkania, przenosząc się z kraju, który wydał mu dokument podróży na podstawie Konwencji Genewskiej, do innego kraju.

Postępowania o nadanie statusu uchodźcy cudzoziemcom nielegalnie przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodnie z art. 33 ust. 1 Konwencji Genewskiej „*żadne umawiające się państwo nie wydali lub nie zawróci w żaden sposób uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religie, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne*”. Respektując powyższy zakaz polski prawodawca zakazał wykonywania decyzji o wydaleniu do czasu doręczenia cudzoziemcowi decyzji ostatecznej w sprawie o nadanie statusu uchodźcy (art. 20 ust. 1 pkt 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej).

Wykorzystywanie tego przywileju poprzez wnioskowanie o nadanie statusu uchodźcy przez osoby, które nie żywią uzasadnionej obawy przed prześladowaniem, ale obawiają się wydalenia z Polski, skłoniło ustawodawcę do wprowadzenia rozwiązań prawnych przeciwdziałających temu zjawisku.

Artykuły 40 – 45 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej regulują kwestie zatrzymania oraz umieszczenia w strzeżonym ośrodku lub w areszcie w celu wydalenia cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Na ich podstawie można pozbawić wolności cudzoziemca nieposiadającego prawa wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przebywającego na tym terytorium nielegalnie albo nakazać mu przebywanie w określonym miejscu. W razie stwierdzenia, że istnieje prawdopodobieństwo spełnienia przez cudzoziemca przesłanek do uznania za uchodźcę, zwalnia się go ze strzeżonego ośrodka lub aresztu w celu wydalenia na mocy decyzji Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Od dnia 1 października 2005 r. okolicznością pozwalającą na wydanie decyzji o zwolnieniu

jest również uprawdopodobnienie spełniania warunku uzyskania zgody na pobyt tolerowany na podstawie art. 97 ust. 1 pkt 1 ustawy.

W 2005 r. zatrzymano ogółem na podstawie powyższych przepisów 537 cudzoziemców. Najczęściej podstawą zatrzymania był brak prawa wjazdu na terytorium Polski (w przypadku 250 osób) lub nielegalne przekroczenie bądź próba przekroczenia granicy przed złożeniem wniosku o nadanie statusu uchodźcy (w przypadku 239 osób).

Przepisy te są niewątpliwie skutecznym narzędziem w walce z nielegalną migracją. Należy jednak powtórzyć postulat wyrażony w sprawozdaniach z wykonania Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z lat 2002-2004, jakim jest potrzeba zwiększenia ilości miejsc w obiektach, w których można osadzić cudzoziemca. W dalszym ciągu jest ona niewystarczająca w stosunku do faktycznych potrzeb. W chwili obecnej funkcjonuje jeden strzeżony ośrodek dla cudzoziemców w Lesznowoli i 14 aresztów w celu wydalenia, na terenie całego kraju. Najlepszym sposobem rozwiązania tego problemu wydaje się być utworzenie kompleksowych obiektów, w których przebywaliby cudzoziemcy podczas trwania postępowania. W ich skład mogłyby wchodzić delegatura Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, ośrodek dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy o charakterze otwartym oraz strzeżony ośrodek dla cudzoziemców. Obiekty tego typu powinny powstać nieopodal granicy wschodniej Polski, tym bardziej, że jest to granica zewnętrzna Unii Europejskiej. Kompleksowość takich obiektów pozwoliłaby szybciej i sprawniej prowadzić procedury azylowe i ułatwiłaby realizację ewentualnych wydań. Budowa pierwszego obiektu tego rodzaju, wspólnie ze Strażą Graniczną, jest prowadzona w Białej Podlaskiej.

Obecny stan prawny łączy w sobie dyspozycję art. 33 Konwencji Genewskiej ze skutecznym zwalczaniem nielegalnej migracji.

Współpraca z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców

Na podstawie art. 35 ust. 1 Konwencji Genewskiej z 1951 r. państwa – strony Konwencji obowiązane są do współpracy z Urzędem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR) lub z każdą inną agencją Narodów Zjednoczonych, która może go zastąpić w pełnieniu jego funkcji, w szczególności w celu ułatwienia jego obowiązku nadzorowania stosowania postanowień Konwencji.

Art. 23 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przyznaje przedstawicielowi Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców szereg uprawnień, m.in. prawo swobodnego kontaktu z cudzoziemcem oraz prawo składania do akt sprawy opinii, dokumentów i materiałów.

W minionym roku – tak jak w poprzednich latach – Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców współpracował z Przedstawicielem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców w Polsce we wszystkich istotnych dla uchodźców kwestiach. Opinie UNHCR na temat sytuacji w krajach pochodzenia wnioskodawców były uwzględniane w toku postępowań o nadanie statusu uchodźcy. UNHCR uczestniczy również w toczących się pracach nad transpozycją do prawa polskiego przepisów dwóch dyrektyw Rady: nr 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych standardów kwalifikowania i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osób, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zakresu przyznawanej ochrony (Dz. Urz. WE nr L 304 z dnia 30 września 2004 r.) oraz nr 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm

dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich (Dz. Urz. WE nr L 326 z dnia 13 grudnia 2005 r.).

Ponadto Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców kontynuował współpracę z organizacjami pozarządowymi, do których zadań statutowych należą sprawy uchodźców, między innymi z Polską Akcją Humanitarną, Polskim Czerwonym Krzyżem, Helsińską Fundacją Praw Człowieka, Stowarzyszeniem Interwencji Prawnej, organizacją Lekarze bez Granic.

Realizacja Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców w kontekście przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej

Wraz z akcesją do Unii Europejskiej Polskę zaczęło obowiązywać m.in. Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela kraju trzeciego (Dz. Urz. WE, Nr L 50 z dnia 25 lutego 2003 r.). Rozporządzenie zakłada odpowiedzialność tylko jednego państwa członkowskiego za rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Cudzoziemiec, który złoży kolejny wniosek w innym państwie Unii Europejskiej zostanie przekazany do państwa, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie jego wniosku, wg kryteriów zawartych w ww. Rozporządzeniu. Podczas ustalania odpowiedzialności państwa za rozpatrzenie wniosku bierze się pod uwagę między innymi okoliczności związane z wjazdem cudzoziemca na terytorium Unii Europejskiej (trasę podróży, wydane wizy) oraz możliwość połączenia cudzoziemca z członkami rodziny, którzy otrzymali status uchodźcy w innych państwach członkowskich.

W 2005 r. do Polski skierowano z innych państw Unii Europejskiej 2851 wniosków o przejęcie odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. Z tej liczby 2228 wniosków (78%) opartych było o identyfikację odcisków palców w systemie Eurodac. Najwięcej wniosków skierowała do Polski Austria – 957, następnie Niemcy - 458, Francja, - 387 i Słowacja – 361.

Z 2851 skierowanych do Polski wniosków, pozytywnie rozpatrzonych zostało 2395 (84%), najwięcej z Austrii - 862, Niemiec - 393 i Francji. W porównaniu z rokiem 2004 r. (1190 decyzji pozytywnych, najwięcej z Niemiec,

Austrii i Belgii) nastąpił więc dwukrotny wzrost zaakceptowanych przez Polskę wniosków. W 2005 r. do Polski z innych państw członkowskich zostało przekazanych 1196 cudzoziemców.

W 2006 r. nastąpi najprawdopodobniej wzrost liczby przekazania, co wynika przede wszystkim z zaostrzenia przepisów azylowych w Austrii (władze austriackie zniosły ograniczenia dotyczące nieprzekazywania cudzoziemców po przeżyciach traumatycznych).

Polska skierowała do innych państw Unii Europejskiej 199 wniosków, najwięcej do Austrii – 74 i Francji – 42. Większość z nich (ok. 85 %) oparta była o zasadę łączenia członków rodziny oraz przyczyny humanitarne. 87 wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie (44%). Jest to liczba prawie czterokrotnie większa w porównaniu z rokiem 2004 r., kiedy inne państwa przejęły odpowiedzialność w przypadku 22 osób. W 2005 r. z Polski do innych państw UE przekazano 148 osób (część z nich na podstawie decyzji wydanych jeszcze w roku 2004).

Należy jednak zaznaczyć, że Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. było stosowane w 2004 r. od dnia 1 maja, co powoduje, że okres porównawczy był krótszy od rozpatrywanego. Dane przedstawione powyżej nie oddają więc w pełni skali tendencji wzrostowych.

Należy dodać, że każdy cudzoziemiec, który składa wniosek o nadanie statusu uchodźcy w Polsce jest pouczany, w języku dla niego zrozumiałym, o zasadach i trybie postępowania, w tym o konsekwencjach wynikających z Rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest zgodna z obowiązującym prawem unijnym w dziedzinie azylu. Do ustawy transponowano przepisy dyrektywy Rady Unii Europejskiej nr 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych

standardów zapewniania ochrony czasowej w przypadku masowego napływu uchodźców oraz w sprawie działań podejmowanych w celu rozłożenia wysiłków między państwami członkowskimi w celu przyjęcia tych osób, a konsekwencjami tego przyjęcia (Dz. Urz. WE nr L 212, z dnia 7 sierpnia 2001 r.) oraz przepisy dyrektywy Rady nr 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie minimalnych standardów dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o azyl. W chwili obecnej trwają prace nad dostosowaniem przepisów krajowych do dyrektywy Rady nr 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych standardów kwalifikowania i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osób, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zakresu przyznawanej ochrony (Dz. Urz. WE nr L 304, z dnia 30 września 2004 r.) oraz dyrektywy Rady nr 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich (Dz. Urz. WE nr L 326 z dnia 13 grudnia 2005 r.). Terminy wdrożenia postanowień dyrektyw upływają odpowiednio w dniu 10 października 2006 r. oraz 1 grudnia 2007 r.

Świadczenia socjalne dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy

Konwencja Genewska z 1951 r. dotycząca statusu uchodźców nie reguluje kwestii związanych z utrzymaniem przez państwo przyjmujące osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Jednakże efektywność udzielanej cudzoziemcom ochrony wymaga od państwa zagwarantowania im podstawowych świadczeń socjalnych.

Podobnie jak w latach minionych, największe koszty wiązały się z utrzymaniem osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Ze względu na złożoność problematyki, postępowanie w przedmiocie nadania statusu uchodźcy jest w wielu wypadkach długotrwałe. Powstaje więc problem zagwarantowania wnioskodawcom warunków pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez czas trwania postępowania. Cudzoziemcowi można, gdy jest to uzasadnione jego sytuacją materialną, zapewnić między innymi zakwaterowanie, wyżywienie, opiekę medyczną, pomoc rzeczową, pomoc pieniężną stałą lub jednorazową oraz pomoc związaną z dobrowolnym wyjazdem z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W ubiegłym roku na ten cel przeznaczono ogółem 36 226 140 zł, z czego 14 010 299 zł przeznaczono na zakwaterowanie, 15 261 720 zł na wyżywienie, 1 712 606 zł na świadczenia poza ośrodkiem. Środki wydatkowane na zapewnienie opieki medycznej wyniosły 2 598 465 zł, na pomoc finansową – 2 167 640 zł, na pomoc rzeczową – 325 140 zł. Na pomoc w dobrowolnym wyjeździe z terytorium Polski przeznaczono 150 266 zł.

Zdecydowana większość świadczeń socjalnych jest udzielana w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. W dniu 31 grudnia 2005 r. istniało 17 ośrodków (3 ośrodki własne Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców oraz 14 dzierżawionych). Ponadto w przypadku małoletnich cudzoziemców bez opieki korzystano z miejsc w dwóch domach

dziecka. Liczba dostępnych miejsc w ośrodkach zwiększyła się z 2700 w 2004 r. do 4136 w 2005 r. Pod koniec 2005 r. ze świadczeń socjalnych korzystało 3862 cudzoziemców, z czego 392 poza ośrodkami. Zwiększenie ilości dostępnych miejsc w ośrodkach mimo spadku liczby wniosków oraz liczby osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy jest skutkiem wzrostu skali przekazania cudzoziemców z państw Unii Europejskiej do Polski na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. oraz niespotykanej dotychczas skali zjawiska składania przez cudzoziemców kolejnych wniosków o nadanie statusu uchodźcy.

W 2005 r. Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców zakończył projekt *„Poprawa warunków zakwaterowania oraz wsparcie socjalne osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce”*, na realizację którego otrzymał w roku 2004 r. dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Uchodźczego w wysokości 72 780 EUR. Projekt obejmował dwa komponenty: poprawę systemu wentylacji i związane z tym ocieplenie budynków ośrodka w Czerwonym Borze oraz zaopatrzenie cudzoziemców w odzież i obuwie na sezon jesienno-zimowy.

Zakończenie

W ocenie Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców Polska w 2005 r. zrealizowała w całości zobowiązania wynikające z Konwencji Genewskiej i Protokołu Nowojorskiego. Zarówno ustawa o cudzoziemcach, jak i ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pozwoliły na skuteczną realizację postanowień Konwencji.