

**Informacja Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców o
stosowaniu w roku 2006 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) definiują 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 precyzuje 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 uznanym uchodźcom dokumentów (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 azyłową. 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 wydaleniem, w tym w szczególności określone 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 kwalifikuje się do 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 więc w toku jednego postępowania, prowadzonego przez jeden organ administracyjny.

W Polsce począwszy od dnia 1 lipca 2001 r. organem właściwym 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, podstawą do nadania statusu uchodźcy jest stwierdzenie, że cudzoziemiec żywi uzasadnioną obawę przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych, na skutek tej obawy przebywa on poza granicami kraju pochodzenia i nie może lub nie chce z tego powodu korzystać z ochrony tego kraju.

W 2006 r. złożono w Rzeczypospolitej Polskiej 3134 wnioski 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 wnioskodawcy oraz może objąć małżonka wnioskodawcy, za jego zgodą wyrażoną na piśmie. Wnioskami o nadanie statusu uchodźcy zostało w zeszłym roku objętych 7093 osób. Dla porównania, w 2005 r. była to liczba 3072 wniosków i 6860 osób. W ubiegłym roku nastąpił więc wzrost liczby złożonych wniosków o około 2 % oraz wzrost liczby osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy o około 3 %. Jest to zjawisko odmienne od obserwowanego w roku 2005, w którym zanotowano spadek zarówno liczby złożonych wniosków jak i liczby cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce o około 15 %. Ubiegłoroczna tendencja jest przede wszystkim skutkiem stosowania na szeroką skalę przez cudzoziemców praktyki składania kolejnych wniosków o nadanie statusu uchodźcy, o czym będzie mowa poniżej.

Największą grupę osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy stanowili w 2006 r. obywatele Federacji Rosyjskiej – 6405 osób (około 90 % ogółu), z czego 5644 osoby (około 88 %) zadeklarowały narodowość czeczeńską.

Ponadto, o status uchodźcy występowały najczęściej obywatele Białorusi – 70 osób, Pakistanu – 66 osób oraz Ukrainy – 60 osób. Analiza powyższych danych wskazuje, że w 2006 r. struktura narodowościowa cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce nie uległa zmianie. Począwszy od 2000 r. zdecydowaną większość wnioskodawców stanowią cudzoziemcy deklarujący narodowość czeczeńską. Praktyka wskazuje, że są to także osoby pochodzące z innych republik Federacji Rosyjskiej, motywowane do emigracji względami ekonomicznymi lub społecznymi. W dalszym ciągu drugim regionem pochodzenia cudzoziemców ubiegających się w Polsce o ochronę jest Azja. 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 najczęściej poprzedzone próbami przedostania się do innych krajów Unii Europejskiej. Obywatele innych niż Federacja Rosyjska, Białoruś, Pakistan i Ukraina państw, składali wnioski o nadanie statusu uchodźcy stosunkowo rzadko. Łącznie stanowili oni w zeszłym roku około 7 % ogółu cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy.

W minionym roku Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wydał decyzje w sprawach 7282 osób wnioskujących o nadanie statusu uchodźcy w 2006 r. i wcześniej.

Status uchodźcy nadano 423 osobom, w tym między innymi 384 obywatelom Federacji Rosyjskiej, 18 cudzoziemcom z Białorusi, 7 osobom z Azerbejdżanu oraz 6 obywatelom Turcji. Liczba osób, którym nadano status uchodźcy jest większa o około 35 % w porównaniu do roku 2005 (decyzje pozytywne zostały wydane wówczas w stosunku do 312 osób) i największa od 1994 r. Najczęstszą podstawą do nadania statusu uchodźcy była uzasadniona obawa przed prześladowaniem z powodu przekonań politycznych oraz przynależności do określonej grupy społecznej.

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 2006 r. wszczęto 13 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 9 osób (w tym również w wyniku postępowań wszczętych w 2005 r.). Pozostałe postępowania są kontynuowane.

W przypadku 2984 osób wydano decyzje o odmowie nadania statusu uchodźcy, przy czym wnioski 210 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 wydalenie. Ponadto jej istnienie przyczynia się do skrócenia czasu trwania postępowania o nadanie statusu uchodźcy.

W przypadku 3 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. Decyzja w 1 sprawie została utrzymana w mocy przez Radę do Spraw Uchodźców, a Wojewódzki Sąd Administracyjny odrzucił skargę na decyzję organu odwoławczego. W innej sprawie Rada do Spraw Uchodźców uchyliła decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców oraz nadała cudzoziemcowi status uchodźcy. W ostatniej ze spraw postępowania odwoławcze jest 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. Zgodnie z art. 97 ust. 1 pkt 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej *„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 2006 r. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców odmówił nadania statusu uchodźcy i jednocześnie udzielił zgody na pobyt tolerowany 2048 osobom – o około 11 % więcej niż w roku 2005. Podobnie jak w przypadku statusu

uchodźcy, dominującą grupą osób, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany byli obywatele Federacji Rosyjskiej – 2015 osób.

W 2006 r. w Polsce objęto ochroną międzynarodową w postaci statusu uchodźcy i krajową w postaci zgody na pobyt tolerowany, łącznie 2471 cudzoziemców. Stanowi to około 35 % 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 Czechenii (Federacja Rosyjska)*” z dnia 22 października 2004 r. UNHCR stoi na stanowisku, iż Czecheni pochodzący z Czechenii powinni być objęci ochroną z tego względu, że żywią uzasadnioną obawę przed prześladowaniem w rozumieniu Konwencji Genewskiej oraz Protokołu Nowojorskiego oraz/lub opuścili Czechenię 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 Czechenów 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 Czeczeńska FR, otrzymuje w Polsce ochronę w takiej lub innej postaci.

W 2006 r. umorzono postępowania prowadzone wobec 3875 osób, w tym 3593 obywateli Federacji Rosyjskiej. Umorzenie postępowania w sprawie o nadanie statusu uchodźcy wynikało często z niemożności kontynuowania procedury z powodu braku kontaktu z wnioskodawcami (ucieczki, brak informacji o aktualnym miejscu ich pobytu). W większości jednak przypadków decyzja o umorzeniu postępowania wydawana była w sytuacji, kiedy ten sam cudzoziemiec po raz kolejny wnioskował o nadanie statusu uchodźcy.

Zjawisko to, chociaż obserwowane w latach ubiegłych, nasiliło się szczególnie w roku 2006. Wówczas kolejne wnioski o nadanie statusu uchodźcy złożyło 3280 cudzoziemców, co stanowi około 46 % ogólnej liczby wszystkich osób wnioskujących. Dla porównania w roku 2005 liczba takich cudzoziemców wyniosła 1141 (około 21 %), 2004 - 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.

Powyższe zjawisko ograniczyć miały zmiany wprowadzone do ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ustawą z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państwa członkowskich Unii Europejskiej. Po wejściu w życie ww. ustawy cudzoziemcy składający wniosek o nadanie statusu uchodźcy, którzy posiadają jednocześnie zgodę na pobyt tolerowany nie mają prawa do korzystania z pomocy dla osób ubiegających się o

nadanie statusu uchodźcy. Wprowadzenie tego przepisu nie przyniosło jednak oczekiwanych rezultatów, ponieważ cudzoziemcy posiadający zgodę na pobyt tolerowany przed złożeniem kolejnego wniosku o nadanie statusu uchodźcy zrzekli się korzystania z niej, co zgodnie z art. 103 pkt 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej skutkowało wygaśnięciem zgody na pobyt tolerowany z mocy prawa.

Rozwiązaniem tego problemu byłoby objęcie cudzoziemców, którzy otrzymują zgodę na pobyt tolerowany programami integracyjnymi analogicznymi do tych, z których korzystają uznani uchodźcy. Z tego też względu w projekcie nowelizacji ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemców ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zaproponowano, aby osoby posiadające ochronę uzupełniającą, która w większości przypadków zastąpi udzielaną obecnie zgodę na pobyt tolerowany, również miały prawo do uzyskania pomocy w celu wspierania procesu integracji ze społeczeństwem.

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 2006 r. wnioski o nadanie statusu uchodźcy złożyło 70 małoletnich bez opieki. W przypadku 44 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, ewentualnie pedagoga lub lekarza, 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 związku z przepisami rozporządzenia Rady nr 2252/2004/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez Państwa Członkowskie (Dz. Urz. UE L 385 z 29.12.2004, str. 1), począwszy od

dnia 28 sierpnia 2006 r. dokumenty podróży przewidziane w Konwencji Genewskiej wydawane są na okres 1 roku. Zgodnie z ww. rozporządzeniem dokumenty podróży, których okres ważności przekracza 12 miesięcy, muszą zawierać odpowiednio zabezpieczone nośniki pamięci, w których znajdować się mają dane biometryczne, tj. obraz twarzy i odciski linii papilarnych posiadacza dokumentu. Planuje się utrzymać takie rozwiązanie do dnia 31 grudnia 2007 r. Do tego czasu uda się dokonać odpowiednich modyfikacji systemów informatycznych, umożliwiających wprowadzanie danych biometrycznych do dokumentów oraz zgromadzić środki finansowe, jakie się z tym wiążą tak, aby dokumenty wydawane od dnia 1 stycznia 2008 r. mogły spełniać wymogi przewidziane w przepisach w/w rozporządzenia.

Wspomnieć ponadto należy, iż Polska jest stroną Europejskiego Porozumienia w sprawie zniesienia wiz dla uchodźców, sporządzonego w Strasburgu w dniu 20 kwietnia 1959 r. oraz Europejskiego Porozumienia o przekazywaniu odpowiedzialności za uchodźców, sporządzonego w Strasburgu dnia 16 października 1980 r.

Postępowanie wobec cudzoziemców nielegalnie przebywających 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 lub warunku uzyskania zgody na pobyt tolerowany, zwalnia się go ze strzeżonego ośrodka lub aresztu w celu wydalenia na mocy decyzji Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców.

W 2006 r. zatrzymano ogółem na podstawie powyższych przepisów 225 cudzoziemców. Najczęściej podstawą zatrzymania był brak prawa wjazdu na terytorium Polski lub nielegalne przekroczenie bądź próba przekroczenia granicy przed złożeniem wniosku o nadanie statusu uchodźcy.

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 2002-2005, jakim jest potrzeba zwiększenia ilości miejsc w obiektach, w których można osadzać cudzoziemców. W dalszym ciągu jest ona niewystarczająca w stosunku do faktycznych potrzeb. W chwili obecnej funkcjonuje jeden strzeżony ośrodek dla cudzoziemców w Lesznowoli i kilkanaście 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 wydaleń. Budowa pierwszego obiektu tego rodzaju, wspólnie ze Strażą Graniczną, jest prowadzona w Białej Podlaskiej.

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 uczestniczył również w 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, Fundacją Ocalenie, Stowarzyszeniem Interwencji Prawnej, organizacją Lekarze bez Granic, Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji.

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 stosującym Rozporządzenie zostanie przekazany do państwa, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie jego wniosku, wg kryteriów w nim zawartych. Podczas ustalania odpowiedzialności państwa za rozpatrzenie wniosku bierze się pod uwagę między innymi okoliczności związane z wjazdem i pobytem cudzoziemca na terytorium państw stosujących Rozporządzenie oraz możliwość połączenia cudzoziemca z członkami rodziny, którzy otrzymali status uchodźcy w innych ww. państwach.

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 skuteczne ubieganie się o taki status w kolejnych państwach je stosujących.

W 2006 r. w oparciu o przepisy ww. Rozporządzenia do Polski skierowano z innych państw 1609 wniosków (wnioski typu „in”). Z tej liczby 1118 wniosków opartych było o identyfikację odcisków palców w systemie Eurodac (około 70 %).

Najwięcej wniosków skierowała do Polski Austria – 466, dalej Niemcy - 299, Francja, - 284 i Belgia – 231. Z 1609 skierowanych do Polski wniosków, pozytywnie rozpatrzonych zostało 1418 (około 88 %), najczęściej z Austrii 513, Francji 247, Belgii 184. W 2006 r. do Polski zostało przekazanych 682 cudzoziemców w tym 552 obywateli Federacji Rosyjskiej.

Polska skierowała do innych państw 230 wniosków, najczęściej do Austrii, Francji i Belgii (wnioski typu „out”). Większość z nich oparta była o zasadę łączenia członków rodziny oraz przyczyny humanitarne. W 2006 r. z Polski do innych państw stosujących Rozporządzenie przekazano 174 osób, w tym 158 obywateli Federacji Rosyjskiej. Najwięcej osób przekazano do Austrii – 69, Belgii - 42, Francji - 23.

Powyższe dane wskazują, iż w ubiegłym roku spadła liczba wniosków typu „in” z 2851 w 2005 r. do 1609 w 2006 r., wzrosła natomiast liczba wniosków typu „out” ze 199 w 2005 r. do 230 w 2006 r. Podobna tendencja obserwowana jest w zakresie przekazania cudzoziemców do i z Polski. Liczba osób przekazanych do Polski spadła o około 43 % w porównaniu z rokiem 2005, natomiast liczba cudzoziemców przekazanych z Polski do innych państw wzrosła w stosunku do roku 2005 o około 17 %.

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 większością obowiązujących w Unii Europejskiej aktów prawnych 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.).

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 35990351 zł, z czego 15 022 222 zł przeznaczono na zakwaterowanie, 10 532 859 zł na wyżywienie, 2 782 521 zł na świadczenia poza ośrodkiem. Środki wydatkowane na zapewnienie opieki medycznej wyniosły 4 352 983 zł, na pomoc finansową – 2 658 251 zł, na pomoc rzeczową – 381 335 zł. Na pomoc w dobrowolnym wyjeździe z terytorium Polski przeznaczono 260 180 zł.

Zdecydowana większość świadczeń socjalnych jest udzielana w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. W dniu 31 grudnia 2006 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 domu dziecka. Liczba

dostępnych miejsc w ośrodkach była porównywalna z rokiem 2005 i wynosiła 4053 r. Pod koniec 2006 r. ze świadczeń socjalnych korzystało 3996 cudzoziemców, z czego 451 poza ośrodkami.

Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w ramach realizacji programu dobrowolnych powrotów współpracował w 2006 r. z Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji. Programem objęto w ubiegłym roku ogółem 412 cudzoziemców, z czego 104 należało do grupy osób wymagających szczególnego traktowania (samotne matki, osoby z problemami zdrowotnymi, dzieci). Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców współfinansował powrót 245 cudzoziemców.

Dodać należy, iż Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców uczestniczy również w partnerstwach powołanych w ramach Programu Inicjatyw Wspólnotowych Equal - projekt MUR oraz projekt @lterCamp - mających na celu wstępną integrację cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. W programach uczestniczą osoby przebywające w ośrodkach w Lininie oraz Czerwonym Borze. Założeniem projektów jest aktywizacja zawodowa i społeczna osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy poprzez zapewnienie pomocy prawnej oraz psychologicznej, organizację kursów zawodowych i komputerowych, zajęć językowych i dydaktycznych poszerzających wiedzę o społeczeństwie polskim.

We współpracy z Polską Fundacją im. R. Schumana organizowany jest ponadto wolontariat europejski. W ramach projektu w trzech ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy pracowało pięciu wolontariuszy z różnych państw europejskich.

W 2006 r. Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców także zrealizował dwa projekty współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Uchodźczego w ramach programu 2005: *„Poprawa warunków pobytowych w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy lub azyl*

oraz wsparcie socjalne podopiecznych ośrodków w celu ułatwienia integracji ze społecznością lokalną” oraz *„Stworzenie aplikacji informatycznej „Uchodźca” monitorującej zagadnienia związane ze sferą socjalną pobytu cudzoziemców na terytorium RP”*. W ramach pierwszego z projektów podjęto następujące działania: dystrybucję wśród beneficjentów 4000 bonów towarowych o wartości nominalnej 140 zł, przeznaczonych na zakup odzieży i obuwia, wyposażenie pomieszczeń 16 ośrodków na potrzeby sal dydaktycznych, wyposażenie kompleksu przedszkolnego ośrodka w Lininie, utworzenie na terenie ośrodków w Podkowie Leśnej-Dębaku i Lininie placów zabaw dla dzieci. Realizacja drugiego z projektów polegała na utworzeniu opartej na systemie informatycznym „Pobyt” aplikacji informatycznej, która umożliwia gromadzenie danych niezbędnych do bezpośredniej obsługi cudzoziemców oraz informacji na temat przyznanych świadczeń socjalnych.

W grudniu 2006 r. Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców rozpoczął również realizację dwóch innych projektów: *„Budowa profesjonalnej bazy informacji o krajach pochodzenia uchodźców ubiegających się o status uchodźcy w Polsce, wykorzystywanej w procedurach azylowych”* oraz *„Rozbudowa infrastruktury recepcyjnej dla azylanów”*. Celem ostatniego z projektów jest adaptacja części obiektów położonych na terenie byłego kompleksu koszarowego w Białej Podlaskiej na potrzeby Delegatury Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Zakończenie realizacji ww. projektu planowane jest na październik 2007 r.

Zakończenie

W ocenie Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców Polska w 2006 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.