

Prof. dr hab. Zdzisław Galicki

## **Prawno-międzynarodowa ochrona uchodźców a polskie prawo wewnętrzne<sup>1</sup>**

Akty normatywne regulujące status uchodźców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej można podzielić na dwie podstawowe kategorie, to jest na akty prawa międzynarodowego i akty prawa wewnętrznego.

### I

Do wiążących Polskę w omawianym zakresie aktów prawa międzynarodowego należą:

1) Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., do której Polska przystąpiła w dniu 27 września 1991 r. (Dziennik Ustaw 1991, nr 115, poz.515);

2) Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1957 r., do którego Polska przystąpiła w dniu 27 września 1991 r. (Dziennik Ustaw 1991, nr 119, poz. 517);

3) Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 15 grudnia 1966 r., ratyfikowany przez Polskę w dniu 3 marca 1977 r.(Dziennik Ustaw 1977, nr 38, poz. 167);

4) Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 16 grudnia 1966 r., ratyfikowany przez Polskę w dniu 3 marca 1977 r. (Dziennik Ustaw 1977, nr 38,poz.169);

5) Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 10 listopada 1950 r., podpisana przez Polskę w dniu 26 listopada 1991 r. i ratyfikowana w dniu 19 stycznia 1993 r.

Ponadto, w odniesieniu do osób starających się o uzyskanie statusu uchodźcy, mogą mieć zastosowanie porozumienia dotyczące readmisji zawarte przez Polskę: z państwami t. zw. Grupy Schengen - 29 marca 1991 r., z RFN - 7 maja 1993 r, z Czechami - 10 maja 1993 r., z Ukrainą - 24 maja 1993 r., ze Słowacją - 8 lipca 1993.r., z Rumunią - 24 lipca 1993 r., z Bułgarią - 25 sierpnia 1993 r.

Niezależnie od pojęcia "uchodźcy" w rozumieniu Konwencji z 1951 r oraz Protokołu z 1967 r., można również rozważać możliwość zastosowania do t. zw. "uchodź-

---

<sup>1</sup> Opracowanie przygotowane dla Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

ców wojennych" czwartej Konwencji Genewskiej z dnia 12 sierpnia 1948 r. o ochronie osób cywilnych podczas wojny, której dokumenty ratyfikacyjne zostały złożone przez Polskę 26 listopada 1954 r. ( Dziennik Ustaw 1956, nr 38, poz.179), oraz Protokołów Dodatkowych z dnia 12 grudnia 1977 r. do Konwencji Genewskiej z 12 sierpnia 1949 r., -Protokołu I dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych i Protokołu II dotyczącego niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych - ratyfikowanych przez Polskę 19 września 1991 r.

#### A-d 1) i 2)

Konwencja z 1951 r. uogólnia poprzednie akty międzynarodowe dotyczące uchodźców, wchodząc w ich miejsce między stronami<sup>2</sup> i jest zarazem najszerszą kodyfikacją prawa w tej dziedzinie. W Konwencji przewidziane są podstawowe, minimalne normy postępowania z uchodźcami, bez ograniczania jednak prawa państw do stwarzania korzystniejszych warunków. Konwencja powinna być stosowana bez dyskryminacji ze względu na rasę, wyznawaną religię czy też kraj pochodzenia w duchu poszanowania praw podstawowych i wolności człowieka. Niektóre postanowienia uważane są za niepodważalne na tyle, że nie można w stosunku do nich czynić żadnych zastrzeżeń (art. 1,3,4,16 ust.1,33,36-46J).

Konwencja a nie obejmuje swoimi postanowieniami uchodźców, którymi bezpośrednio zajmują się inne agendy ONZ, nie podlegające Urzędowi Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych d/s Uchodźców ( np. uchodźcy palestyńscy). Nie korzystają również z ochrony konwencyjnej uchodźcy, którzy stali się obywatelami państwa udzielającego im schronienia lub posiadają status równoważny (np. uzyskali prawo azylu lub prawo stałego pobytu).

O ile poprzednie akty międzynarodowe odnosiły się tylko do wyodrębnionych grup uchodźców, o tyle Konwencja a z 1951 r. ma charakter uniwersalny, stwierdzając, że w jej rozumieniu termin "uchodźca" oznacza po pierwsze - osoby, które były już uważane za uchodźców stosownie do uprzedni o zawartych porozumień, po drugie zaś - każdą osobę, która ".... na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z

<sup>2</sup> W art. 37 Konwencji wymieniono tu takie umowy jak:

" Porozumienia z dnia 5 lipca 1922 r., dnia 31 maja 1923 r. dnia 12 maja 1926 r., dnia 30 czerwca 1928 r., i dnia 30 lipca 1935 r.. Konwencje z dnia 28 października 1933 r. z dnia 10 lutego 1938 r. „Protokół z dnia 14 września 1939 r oraz Umową z dnia 15 października 1945 r".

ochrony tego państwa”<sup>3</sup>

Przy tak szerokim określeniu pojęcia uchodźcy dokonano jednakże dość istotnego ograniczenia, a mianowicie Konwencja objęła swym zakresem tylko te osoby, które zostały uchodźcami w wyniku zdarzeń mających miejsce w Europie przed dniem 1 stycznia 1951 r.

Wraz z upływem czasu i powstawaniem nowych kategorii uchodźców okazało się, że wprowadzone ograniczenia czasowe i geograficzne w znacznym stopniu zawęziły krąg osób mogących korzystać z ochrony konwencyjnej - Wystąpiła wobec tego pilna konieczność objęcia postanowieniami Konwencji również 1 tych nowych kategorii uchodźców.

W związku z tym w 1966 r. został opracowany i przedstawiony Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ "Protokół dotyczący statusu uchodźców". Zgromadzenie Ogólne ONZ w rezolucji z dnia 26 grudnia 1966 r. przyjęło do wiadomości treść Protokołu i wezwało Sekretarza Generalnego do przedstawienia go państwom w celu umożliwienia im przystąpienia do tego Protokołu. (formalna data sporządzenia Protokołu - 31 stycznia 1967 r.). Państwa, które to uczyniły, zobowiązały się tym samym do stosowania postanowień Konwencji z 1951 r. W odniesieniu do wszystkich uchodźców, bez ograniczania terminu i bez ograniczeń geograficznych.

Jakkolwiek Protokół został formalnie związany z Konwencją, o czym świadczy powoływanie się lub odsyłanie do Konwencji w licznych jego artykułach, można go jednak traktować jako samodzielny akt, do którego mogą przystąpić nie tylko państwa będące stronami Konwencji. Na przykład Stany Zjednoczone są formalnie jedynie stroną Protokołu. W dniu przystąpienia Polski stronami Konwencji były 104 państwa, a stronami Protokołu - 105 państw.

Zarówno Konwencja jak i Protokół przewidują obowiązek państw - stron współpracy z Urzędem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych d/s Uchodźców, a w szczególności w celu ułatwienia jego obowiązku nadzorowania stosowania postanowień tych aktów.

Jeśli chodzi o przystąpienie Polski do Konwencji z 1951 r. i Protokołu z 1957 r., co nastąpiło - jak wspomniano wyżej - w końcu września 1991 r., zasadniczy wpływ na to miały dwie przyczyny:

po pierwsze - zmiany społeczno-ustrojowe, które nastąpiły poczynając od 1989

---

<sup>3</sup> Terminem "uchodźca" może być też objęty apatryda, to jest osoba "... która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się, na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa" (art.1.ust.A pkt2 Konwencji z 1951 r.).

r. zarówno w naszym kraju, jak i w całej Europie Środkowej i Wschodniej, oraz po drugie - znaczny wzrost liczby napływających do naszego kraju cudzoziemców ubiegających się formalnie o status uchodźcy. Zjawisko to nasiliło się zwłaszcza od 1990 r.

Należy przypomnieć, że w poprzednim okresie Polska, zarówno ze względów praktycznych jak i polityczno-ideologicznych, nie była zbyt zainteresowana rozwijaniem współpracy międzynarodowej w omawianej dziedzinie. W państwach socjalistycznych bowiem zarówno Konwencja z 1951 r. jak i Urząd Wysokiego Komisarza ONZ d/s Uchodźców traktowane były - ze względu na czas ich powstania - jako swoiste instrumenty okresu "zimnej wojny". Polska do połowy lat osiemdziesiątych była bardziej państwem generującym uchodźców aniżeli przyjmującym.

Cudzoziemcom poszukującym schronienia w naszym kraju udzielano sporadycznie azylu, z wyjątkiem przyjęcia na terytorium Polski dwóch znacznie większych grup cudzoziemców ze względów politycznych - z Grecji w końcu lat czterdziestych i Chile w połowie lat siedemdziesiątych.

Podjęcie w połowie lat osiemdziesiątych i rozwijanie następnie licznych środków restrykcyjnych przez większość państw zachodnich przyjmujących dotychczas uchodźców zarówno z Polski, jak i z innych krajów, zaczęło prowadzić do sytuacji w której na terytorium naszego państwa zaczęła gwałtownie wzrastać liczba cudzoziemców, którym nie udało się uzyskać statusu uchodźcy w innych krajach. Osoby te, jakkolwiek Polska nie była początkowo w ich zamiarach krajem "docelowym", zaczęły próbować ostatecznie uzyskać status uchodźcy właśnie w Polsce. Jak podaje B. Wierzbicki<sup>4</sup>, w końcu 1930 r. w Polsce było już 640 osób ubiegających się o status uchodźcy.

Niezależnie od konieczności podjęcia odpowiednich działań na płaszczyźnie prawa wewnętrznego niezbędne stało się w praktyce - przy zniknięciu przeszkód natury ideologiczno-politycznej - przyjęcie przez nasz kraj dotyczących omawianych zagadnień zobowiązań międzynarodowych. Początkowo próbowano wprowadzić ograniczyć się do przystąpienia przez Polskę do Konwencji z 28 września 1951 r. dotyczącej statusu bezpaństwowców, pozostającej zresztą w ścisłym powiązaniu podmiotowym i przedmiotowym<sup>5</sup>. Jednakże na przełomie 1990 i 1991 r. widoczne

<sup>4</sup> B. Wierzbicki, "Sytuacja prawna uchodźcy w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka", Białystok 1993, s.17.

<sup>5</sup> Zob: Z. Galicki, "Przystąpienie Polski do konwencji dotyczącej statusu bezpaństwowców", w: "Biuletyn - Ekspertyzy i Opinie Prawne", nr 1/91, "Wydawnictwo Sejmowe, s.5-13

było już wyraźnie, iż nie będzie to rozwiązanie wystarczające. Podjęte w pilnym trybie prace nad przystąpieniem do Konwencji z 1951 r. i Protokołu z 1967 r. zakończono - jak wspomniano - przystąpieniem do obu tych umów we wrześniu 1991 r.<sup>6</sup>

Przystępując do Konwencji z 1951 r. i Protokołu z 1967 r. Polska przyjęła wszystkie zobowiązania w nich zawarte, z wyjątkiem postanowienia art. 24 ust.2. Konwencji "Ma prawo do odszkodowania za, śmierć uchodźcy, która nastąpiła na skutek wypadku w pracy lub choroby zawodowej, nie będzie miał wpływu fakt, że osoba uprawniona zamieszkuje stale poza terytorium umawiającego się Państwa").

### Ad3), 4) i 5)

Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka oraz Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nie zawierają w swych postanowieniach przepisów odnoszących się bezpośrednio i wyłącznie do uchodźców. Z aktów międzynarodowych dotyczących praw człowieka w sposób całościowy, taki przepis zawarty jest na przykład w art.14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., gdzie stwierdzono, że w razie prześladowania, każda osoba jest uprawniona do ubiegania się o azyl i korzystania z niego w innych krajach." Jednakże Deklaracja ta, przyjęta w postaci rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, nie jest umową międzynarodową i nie może być traktowana jako źródło bezpośrednich zobowiązań prawnych dla państw.

Natomiast wspomniane Pakty z 1966 r. oraz Europejska Konwencja z 1951 r, mają pomiędzy ich stronami zastosowanie w odniesieniu do osób korzystających ze statusu uchodźców jeśli chodzi o przestrzeganie wobec tych osób, jako jednostek ludzkich w ogólności bądź też jako cudzoziemców w szczególności, należnych im na podstawie tych umów międzynarodowych podstawowych praw i wolności.

## II

W polskim systemie prawnym brak jest aktualnie specjalnej ustawy, która zajmowałaby się regulacją statusu prawnego uchodźców. Warto zauważyć, że szereg państw ma w tym zakresie odrębne akty ustawowe (np. czecho-słowacka ustawa o uchodźcach z 26 listopada 1930 r., brytyjska ustawa o azylu z listopada 1932 r.),

---

<sup>6</sup> Jest natomiast swoistym paradoksem, że rozpoczęte wcześniej działania w kierunku przystąpienia przez Polskę do Konwencji dotyczącej statusu bezpaństwowców, stanowiącej w istocie dopełnienie Konwencji dotyczącej statusu uchodźców (początkowo była nawet propozycja przyjęcia jedynie protokołu dodatkowego do Konwencji z 1951 r. dotyczącego bezpaństwowców), zostały w praktyce przerwane i brak jest oznak zainteresowania ich kontynuowaniem.

bądź też szeroko rozbudowane przepisy dotyczące uchodźców w ramach ustawodawstwa o cudzoziemcach oraz opracowane na ich podstawie szczegółowe procedury postępowania z osobami ubiegającymi się o uzyskanie statusu uchodźcy<sup>7</sup>.

Natomiast w związku z przystąpieniem Polski do omówionych wyżej Konwencji z 1951 r. i Protokołu z 1967 r. dotyczących statusu uchodźców, ustawą z dnia 19 września 1991 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach (Dziennik Ustaw 1991, nr 119, poz. 513}, dodano do art.10 ustawy o cudzoziemcach (tekst jednolity: Dziennik Ustaw 1992, nr 7, poz.30} następujące ustępy:

"3. Cudzoziemcowi może być nadany status uchodźcy w rozumieniu Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 25 lipca 1951 r., oraz Protokołu dotyczącego uchodźców, sporządzonego w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967r.

4. Decyzję w sprawie nadania statusu uchodźcy wydaje Minister Spraw Wewnętrznych po porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych .

5. Wy stąpienie przez cudzoziemca o udzielenie azylu lub nadanie statusu uchodźcy nie zwalnia go od obowiązków określonych w przepisach dotyczących cudzoziemców.

6. W stosunku do cudzoziemców, którym nadano status uchodźcy, stosuje się przepisy Konwencji oraz Protokołu, o których mowa w ust.3, w zakresie, w jakim przepisy te wiążą Rzeczypospolitą Polską".

Cytowane przepisy uzupełniły dotychczasowe postanowienia art.10 ustawy o cudzoziemcach stwierdzające, że:

"1. Decyzje w sprawie udzielenia cudzoziemcowi azylu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wydaje Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych.

2. Minister Spraw Wewnętrznych może w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych przekazać prawa wydania decyzji określonych w ust. 1 podległym mu organom. "

Warto tu też zaznaczyć, że główną podstawą prawną udzielania azylu w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi nadal art. 88B t. zw. "przepisów konstytucyjnych"<sup>8</sup> głoszący, iż: "obywatele innych państw i bezpaństwowcy mogą korzystać z prawa azylu

<sup>7</sup> Zob. szerzej na ten temat: B. Wierzbicki; op. cit., s. 154-171.

<sup>8</sup> "Przepisy konstytucyjne, utrzymane w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, uchylającego Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r." s.175

na zasadach określonych ustawą".

Przedstawiony wyżej art.10 ustawy o cudzoziemcach w jego aktualnej wersji obejmuje więc dwie możliwości udzielenia cudzoziemcowi schronienia w Polsce, którymi są azyl oraz status uchodźcy. Przy tym, jak słusznie zauważono w doktrynie, o ile azyl był instytucją znaną prawu polskiemu także w okresie poprzednim, o tyle status uchodźcy jest instytucją nową w naszym porządku prawnym<sup>9</sup>.

Wymienione wyżej postanowienia ustawy o cudzoziemcach stanowią w chwili obecnej jedyne uregulowania ustawowe dotyczące uchodźców. Brak jest natomiast przepisów wykonawczych do wspomnianych uregulowań ustawowych, a w szczególności co do trybu wydawania decyzji w sprawach nadania statusu uchodźcy i osiągnięcia porozumienia w tym zakresie między Ministrami Spraw Wewnętrznych i Spraw Zagranicznych. Podobny brak przepisów wykonawczych obserwujemy zresztą także w odniesieniu do praktycznej realizacji konstytucyjnego prawa azylu ( brak t. zw." procedury azylowej"). O ile jednak azyl jest udzielany w Polsce na podstawie swobodnego uznania właściwych władz, o tyle, jak słusznie zauważono w doktrynie, "...decyzja w sprawie statusu uchodźcy powinna jednak uwzględniać kryteria wyszczególnione w definicji uchodźcy zawartej w Konwencji z 1951 r"<sup>10</sup>. U tej sytuacji praktyczna realizacja zarówno zobowiązań międzynarodowych, jak i uregulowań wewnętrznych, dotyczących uchodźców spoczywała od początku na Pełnomocniku Ministra Spraw Wewnętrznych d/s Uchodźców i jego Biurze. Geneza tych instytucji miała podłoże czysto praktyczne i wywodzi się jeszcze z okresu poprzedzającego przystąpienie Polski do Konwencji z 1951 r. i Protokołu z 1967 r.

Związana jest ona bezpośrednio z wydaleniem na przełomie lat 1989/90 przez władze szwedzkie do Polski kilkusetosobowej grupy osób pochodzących głównie z krajów afrykańskich i poszukujących w Szwecji azylu. W rezultacie odbytego w związku z tym w dniu 26 marca 1990 r. posiedzenia Prezydium Rządu uznano za konieczne nawiązanie kontaktu z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych d/s Uchodźców dla podjęcia wspólnych działań w celu rozwiązania problemów tej grupy ludzi. Powołano również Międzyresortowy Zespół d/s Pomocy Uchodźcom z Zagranicy.

Zarządzeniem nr.60 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 listopada 1990 r powołano Międzyresortową Komisję d/s Uchodźców .która zastąpiła w/w zespół. Pracom

---

<sup>9</sup> B. Wierzbicki, op. cit.,

<sup>10</sup> Tamże

Komisji miał przewodniczyć Pełnomocnik Ministra Spraw Wewnętrznych d/s Uchodźców.

Stanowisko Pełnomocnika utworzono w listopadzie 1990 r. zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów, a rozporządzeniem Rady Ministrów z 1 grudnia 1990 r. (Dziennik Ustaw 1990, nr 85, poz.501) do statutu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych dodany został ust.12, przewidujący utworzenie Biura Pełnomocnika Ministra Spraw Wewnętrznych d/s Uchodźców, do którego zadań miała należeć obsługa Pełnomocnika i w/w międzyresortowej komisji .

W praktyce uprawnienia tego Biura zostały znacznie rozszerzone, co nastąpiło zwłaszcza w rezultacie wydania Zarządzenia nr 114 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 grudnia 1991 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego tegoż Biura (Dziennik Urzędowy MSW 1991, nr 4, poz.1). Przewidziano tam , że do zakresu działania Biura należy w zakresie określania statusu uchodźcy;

- " a) przyjmowanie osób zwracających się o przyznanie statusu uchodźcy,
- b) prowadzenie procedury określania statusu uchodźcy,
- c) opieka nad cudzoziemcami występującymi o status uchodźcy w okresie trwania procedury
- d) opiniowanie wniosków o przyznanie statusu uchodźcy",

Biuro rozpoczęło również stałą współpracę z otwartym w Warszawie w lutym 1992 r. Biurem Łącznikowym Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych d/s Uchodźców.

Zarządzeniem Nr 41 ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 kwietnia 1992 r. powołano jednostkę budżetową" Ośrodek dla Uchodźców w Nadarzynie", w związku z czym Biuru Pełnomocnika pozostawiono w praktyce sprawy procedury, a nie bezpośrednią opiekę nad osobami zainteresowanymi.

Biorąc pod uwagę szeroki zakres praktycznej działalności Biura Pełnomocnika oraz uwzględniając rosnące i coraz bardziej skomplikowane problemy migracyjne, w obliczu których staje nasz kraj, w roku bieżącym dokonano istotnych zmian organizacyjnych. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 lutego 1993 r. (Dziennik Ustaw 1333, nr 11, poz. 51) w miejsce dotychczasowego Biura Pełnomocnika Ministra Spraw Wewnętrznych d/s Uchodźców powołano do życia jako samodzielną jednostką w ramach HSU - Biuro go Spraw Migracji i Uchodźstwa . Do zakresu jego działania należą, zgodnie z tym rozporządzeniem:"... w. zakresie powierzonym Ministrowi Spraw Wewnętrznych w odrębnych ustawach i przepisach wydanych na ich



podstawie, sprawy związane z migracją, nadawaniem statusu uchodźcy i udzielaniem azylu, a także sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem zadań w tym zakresie przez terenowe organy rządowej administracji ogólnej i samorząd terytorialny".

Biurem d/s Migracji i Uchodźstwa MSW kieruje dyrektor, który jest jednocześnie Pełnomocnikiem Ministra Spraw Wewnętrznych d/s Uchodźców. Według regulaminu organizacyjnego do zakresu działania Biura należą w szczególności, poza przyjmowaniem wniosków i wydawaniem w imieniu Ministra w I instancji decyzji w sprawach kart stałego pobytu, dokumentów podróży dla uchodźców, udzielania azylu i nadawania statusu uchodźcy, również następujące czynności związane z pobytem uchodźców w Polsce:

- a) określenie zasad pobytu uchodźców na terytorium RP,
- b) zapewnienie - we współpracy z kierownictwem jednostki budżetowej "Ośrodek dla uchodźców" - warunków pobytu uchodźców oraz cudzoziemców występujących o nadanie statusu uchodźcy,
- c) planowanie i organizowanie działań integracyjnych i asymilacyjnych dla uchodźców,
- d) organizowanie dobrowolnej repatriacji i przesiedleń uchodźców.
- e) przygotowanie opinii i analiz dotyczących problematyki uchodźczej,
- f) koordynacja działań organów administracji państwowej zajmujących się sprawami uchodźców,
- g) obsługa Międzyresortowej Komisji do spraw Uchodźców".

Konkludując, decyzja w przedmiocie nadania statusu uchodźcy w oparciu o przepisy ustawy o cudzoziemcach i kodeksu postępowania administracyjnego należy do Ministra Spraw Wewnętrznych, który udzielił upoważnienia do nadania takiego statusu swemu Pełnomocnikowi. Od sierpnia 1992 r. takie decyzje wydawane były przez Pełnomocnika, a od 15 lutego 1993 r. data ogłoszenia rozporządzenia RM z 2 lutego 1993 r) w ramach Biura do Spraw Migracji i Uchodźstwa MSW, po przeprowadzeniu konsultacji i z Departamentem Konsularnym MSZ.

Istniejący stan prawny przemawia za koniecznością wydania odpowiedniego rozporządzenia wykonawczego (lub rozporządzeń) Ministrów Spraw Wewnętrznych i Spraw Zagranicznych, które uregulowałyby całokształt postępowania w sprawach cudzoziemców, a w tym w szczególności procedurę w sprawie przy-

znawania statusu uchodźcy i azylu. Rozporządzenie takie powinno zawierać między innymi:

- 1) określenie szczegółowego trybu konsultacji między MSW i MSZ oraz rozstrzygnięcia w przypadku różnicy opinii,
- 2) określenie warunków odrzucenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy (np. ograniczenia czasowe co do jego złożenia, czy też przyjęcie klauzuli "kraju pierwszego azylu", łącznie z wprowadzeniem pojęcia stosowanego już szeroko – t. zw. "kraju bezpiecznego"),
- 3) określenie warunków przyznawania uchodźcom t. zw. karty stałego pobytu (przewidziane ustawą w sytuacjach wyjątkowych, w praktyce jest powszechnie stosowane). Konieczne wydaje się też podjęcie prac nad zmianą, a jeszcze lepiej nad przyjęciem nowej ustawy o cudzoziemcach, która zapewniłaby, między innymi:

- 1) przyjęcie czytelnego rozróżnienia między procedurą azylową i nadawaniem statusu uchodźcy,
- 2) przyjęcie szczegółowej procedury azylowej (w praktyce jest tylko zapis konstytucyjny),
- 3) wprowadzenie, wzorem innych krajów, możliwości przyznawania karty stałego pobytu na czas określony,
- 4) wypracowanie odpowiedniej całościowej polityki migracyjnej państwa, z uwzględnieniem nie tylko kwestii uchodźców, ale także stale rosnącego zjawiska migracji z zagranicy obywateli państw obcych.

Warto zauważyć, że wydanie odpowiednich przepisów wewnętrznych dotyczących uchodźców, jest do pewnego stopnia obowiązkiem wynikającym z art. 36 Konwencji z 1951 r. przewidującego że "Umawiające się Państwa przekażą Sekretarzowi Generalnemu Narodów Zjednoczonych teksty ustaw i zarządzeń, które mogą wydać w celu zapewnienia stosowania niniejszej Konwencji".

W celu logicznego uzupełnienia zobowiązań wynikających z Konwencji z 1951 r. pożądane byłoby również (zob. przypis 5) rychłe doprowadzenie do przystąpienia przez Polskę do Konwencji dotyczącej statusu bezpaństwowców z 1954 r.

Szczególnym zjawiskiem, wymykającym się poza ramy analizowanych dotychczas uregulowań prawnych, jest kwestia uchodźców de facto, którzy ze względów humanitarnych starają się o uzyskanie pomocy i zezwolenia na pobyt od władz państw obcych.

Polska stanęła w obliczu takiego problemu w związku z napływem - na przykład - licznej grupy osób z terenów dawnej Jugosławii, objętych działaniami wojennymi. Osoby zmuszone do opuszczenia swojego kraju pochodzenia w rezultacie konfliktu zbrojnego międzynarodowego lub wewnętrznego zwykle nie są uważane za uchodźców w rozumieniu Konwencji z 1951 r. oraz Protokołu z 1967 r. Umowy te nie obejmują swym zasięgiem t. zw. "uchodźców wojennych" oraz osób przesiedlonych (displaced persons). Osoby te otrzymują jednak ochronę na podstawie innych aktów międzynarodowych i są chronione na ogólnych zasadach, przyjętych we wspomnianej już czwartej Konwencji i Genewskiej z 1949 r. oraz w Protokołach dodatkowych, z 1977 r., w odniesieniu do osób cywilnych podczas konfliktów

Jakkolwiek dokumenty te używają nawet pojęć " uchodźcy" (np. art.44 czwartej Konwencji Genewskiej, art.73 Protokołu I) to jednak nie definiują one tych pojęć, a ochroną tych osób traktują na zasadach odnoszących się do ogółu ludności cywilnej. Jak zauważono w doktrynie "... może właśnie z tego powodu Urząd Wysokiego Komisarza NZ i inna organizacje humanitarne zajmujące się problemami uchodźców miały wiele kłopotów w wyegzekwowaniu od' zainteresowanych państw przestrzegania tych norm"<sup>11</sup> . Stwierdza się również „że zwłaszcza”... sytuacja prawna uchodźców w zbrojnym konflikcie wewnętrznym jest niezadowolająca i wymaga wyraźnego uregulowania<sup>12</sup>.

Postuluje się w związku z tym dokonanie dalszych zmian w definicji prawnej uchodźcy zawartej w Konwencji i z 1951 r. i Protokole z 1967 r, uzasadniając to także wzrastającą w ostatnim okresie liczbą konfliktów zbrojnych<sup>13</sup>.

Niezależnie od krytycznej oceny uregulowań międzynarodowych w przedmiocie ochrony "uchodźców wojennych", należy stwierdzić, że również nasz polski system prawny jest całkowicie nieprzygotowany do sprostowania takim sytuacjom. Dochodzi do paradoksalnej sytuacji gdzie odnośne władze polskie nakłaniają wręcz osoby przybywające z Jugosławii do wystąpienia o nadanie statusu uchodźcy na podstawie Konwencji z 1951 r. co ułatwiałoby możliwość przyznania im odpowiedniej pomocy i ochrony. Z kolei zaś inne kraje, zwłaszcza zachodnie, starają się za wszelką ceną uniknąć uznania osób przybywających z dawnej Jugosławii za "uchodźców konwencyjnych".

<sup>11</sup> B. Wierzbicki "Uchodźcy w prawie międzynarodowym". Warszawa 1993, s.163.

<sup>12</sup> A. Strychalski "Ochrona uchodźców i osób przesiedlonych podczas konfliktów zbrojnych", w: "Sprawy Międzynarodowe", 1992, nr 1-2, s.122.

<sup>13</sup> A. Strychalski;op.cit.,s.124.

Wydaje się, że postulat wprowadzenia w polskich przepisach wewnętrznych kategorii uchodźcy de facto, który ze względów humanitarnych może uzyskać zezwolenie na pobyt i pomoc od władz polskich, byłoby w tej sytuacji właściwym<sup>®</sup> rozwiązaniem, przy jednoczesnym dość szczegółowym określeniu rodzaju i czasokresu takiej pomocy i pobytu.