

KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ



Biuro Studiów i Ekspertyz

EKSPERTYZA
WYKONANA
NA ZLECENIE
BIURA STUDIÓW
I EKSPERTYZ

Postępowanie wobec cudzoziemców ubie-
gających się o nadanie statusu
uchodźcy w Polsce
a *acquis communautaire* Unii Europejskiej
w dziedzinie azylu

Lipiec 1999

Marek Szonert
Departament do Spraw Migracji i Uchodźstwa MSWiA

Ekspertyza

Nr 189

1. Wstęp

Od 1990 r. przyjmowani są w Polsce uchodźcy, w rozumieniu Art.1A Konwencji Genewskiej, dotyczącej statusu uchodźców. Przystępując do tej Konwencji i uzupełniającego ją Protokołu Nowojorskiego z 1967 r. Polska zobowiązała się do stosowania przynajmniej podstawowych standardów, odnoszących się do postępowania wobec cudzoziemców ubiegających się o nadanie im statusu uchodźcy oraz do opieki nad uchodźcami, standardów uznanych przez społeczność międzynarodową.

Przepisy Konwencji i Protokołu, ustalając ogólne zasady traktowania uchodźców, nie rozstrzygają jednak szeregu kwestii szczegółowych, a w wielu sprawach odsyłają do odpowiednich przepisów prawa krajowego państwa-strony Konwencji. Przystąpienie do Konwencji i Protokołu nie może więc zastąpić rozstrzygnięcia szeregu problemów dotyczących postępowania o nadanie statusu uchodźcy i samego statusu, podjętego przez krajowego prawodawcę.

Zmiany wprowadzane do polityki migracyjnej (w tym i uchodźczej) państwa wpływają na zmianę sytuacji migracyjnej innych państw, co stanowi jeden z motywów prowadzących do harmonizowania, a nawet ujednolicania krajowych polityk migracyjnych (także i rozwiązań dotyczących uchodźców).

Dążenie Polski do integracji ze strukturami europejskimi, a przede wszystkim dążenie do przystąpienia do Unii Europejskiej, pociąga za sobą konieczność dostosowania zarówno krajowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych jak i do standardów legislacyjnych obowiązujących w tych strukturach.

2. Napływ do Europy cudzoziemców poszukujących azylu

W latach 1985-1992 w państwach zachodnich obserwowano zjawisko nazywane „kryzysem azylowym”, polegające - najogólniej rzecz ujmując - na utracie drożności postępowań azylowych w związku z ogromną liczbą cudzoziemców, którzy każdego roku zwracali się o udzielenie im azylu. Efekty „kryzysu azylowego” oceniano powszechnie jako niekorzystne; wydłużenie się okresu postępowania o udzielenie statusu uchodźcy nawet do kilku lat powodowało ujemne konsekwencje zarówno dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie im azylu, jak i dla państw goszczących tych cudzoziemców. Zwracano uwagę zwłaszcza na to, że wśród cudzoziemców ubiegających się o azyl większość stanowią osoby nie spełniające warunków niezbędnych do jego uzyskania, kierujące się motywacją ekonomiczną i nadużywające instytucji azylu po to, aby przedostać się na terytorium bogatych państw zachodnich w celach zarobkowych, bądź podjęcia próby osiedlenia się, z ominięciem procedur imigracyjnych.

Państwa odczuwające skutki „kryzysu azylowego” podjęły szereg działań, które miały doprowadzić do zmiany sytuacji. Między innymi, usprawniono przebieg postępowania o udzielenie azylu, wprowadzono postępowanie przyspieszone, zwiększono liczbę personelu zaangażowanego przy rozpatrywaniu wniosków azylowych, skomputeryzowano dokumentację postępowań o udzielenie azylu, wprowadzono daktyloskopowanie cudzoziemców ubiegających się o azyl, a coraz więcej państw zaczęło także wprowadzać przepisy o bezpiecznych krajach trzecich i bezpiecznych krajach pochodzenia. Jednocześnie ograniczono dostęp cudzoziemców ubiegających się o azyl do rynku pracy i świadczeń socjalnych.¹

Po 1993 r. w Europie obserwowano spadek liczby wniosków o udzielenie azylu. Od 1997 r. rejestruje się jednak zmianę tego trendu. Liczba osób, które w 1998 r. wystąpiły o

¹ *Report on Asylum Procedures. Overview of Policies and Practices in IGC Participating States*, Sekretariat IGC, Genewa, wrzesień 1997 r., s. 22.

udzielenie im statusu uchodźcy na terytoriach państw europejskich, była najwyższą liczbą w ciągu ostatnich pięciu lat. Przyjmuje się, że w 1998 r. w Europie złożono 366 tys. wniosków o udzielenie azylu, co oznacza wzrost liczby wniosków o 27% w porównaniu z rokiem poprzednim (i o ponad 40 % - w porównaniu z 1996 r.).²

Najwięcej wniosków o udzielenie azylu składanych jest w państwach Unii Europejskiej (299 tys. w 1998 r., co oznacza wzrost liczby wniosków o 19% w porównaniu z rokiem poprzednim). Do państw Unii, w których złożono w 1998 r. najwięcej wniosków, należały: Niemcy (99 tys.), Wielka Brytania (58 tys.) i Holandia (45 tys.). Jeśli do tych krajów dodać Szwajcarię (z liczbą 41 tys. wniosków), to otrzymamy grupę czterech krajów, w których w 1998 r. złożono 66% wszystkich wniosków o udzielenie azylu, złożonych w Europie.³

W 1998 r. odnotowano też skokowy wzrost liczby wniosków azylowych, złożonych w państwach Europy Wschodniej (16 900 wniosków, podczas gdy w 1997 r. złożono tam „tylko” 9 200 wniosków). Największy wzrost liczby złożonych wniosków nastąpił na Węgrzech (ok. sześć razy więcej, niż w 1997 r.), w Republice Czeskiej i w Bułgarii. W innych krajach regionu, między innymi w Polsce, odnotowano spadek liczby wniosków azylowych, złożonych w 1998 r., w porównaniu z liczbą wniosków złożonych w roku poprzednim.⁴

3. Napływ cudzoziemców poszukujących azylu⁵ do Polski

W połowie lat osiemdziesiątych przeciętna liczba cudzoziemców przyjeżdżających do Polski w okresie roku wynosiła ok. 4 mln osób. W 1998 r. – liczba ta wyniosła prawie 8,8 mln osób⁶. Zestawienie tych dwóch cyfr obrazuje skalę zmian, które dokonały się w ciągu zaledwie 10 lat, świadcząc o „otwartości” polskiej polityki w dziedzinie przepływu osób przez granice. Umowy o ruchu bezwizowym, zawierane między Polską a innymi państwami w latach dziewięćdziesiątych, mające zapewnić obywatelom polskim swobodę podróżowania po Europie, umożliwiały także przyjazdy cudzoziemców do Polski. Obecnie Polska gości zarówno ekspertów i przedstawicieli zagranicznego businessu, jak i turystów, pracowników zagranicznych, obywateli sąsiednich państw przyjeżdżających w celu zrobienia zakupów, imigrantów i cudzoziemców poszukujących azylu.

Dokumentacja, którą dysponuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie pozwala na przytoczenie dokładnej liczby cudzoziemców, którzy w latach 1990-1991 ubiegali się o status uchodźcy w Polsce⁷. Opracowania statystyczne, sporządzone w Departamencie do Spraw Migracji i Uchodźstwa, pozwalają na ustalenie liczby cudzoziemców, zwracających się o udzielenie im statusu uchodźcy w poszczególnych latach, od 1992 r.

² *Asylum Seekers In 1998: Patterns And Trends In Asylum Applications Lodged In 29 Industrialized Countries*, Statistical Unit, Programme Coordination Section, UNHCR, Genewa, styczeń 1999 r., s. 1.

³ Tamże, s. 2.

⁴ Tamże, s. 3.

⁵ Choć polskie prawo wyraźnie rozdziela instytucję azylu od instytucji uchodźstwa (co wskazane jest dalej w tekście), to dla potrzeb tego artykułu używam obu tych pojęć zamiennie, czyli tak, jak są one używane w przepisach prawa Unii Europejskiej (patrz: omawiana dalej Konwencja Dublińska).

⁶ *Turystyka w 1995 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Seria: informacje i opracowania statystyczne, Warszawa, 1996 r., tabl. 1 (36) oraz materiały MSWiA.

⁷ Wobec braku przepisów dotyczących postępowania z uchodźcami w ówczesnym prawie polskim, decyzje w sprawach cudzoziemców ubiegających się o udzielenie im takiego statusu i przebywających na terytorium Polski podejmowane były przez biuro UNHCR w Genewie, gdzie gromadzono dokumentację dotyczącą tych osób.

Tabela 1. Liczba cudzoziemców, którzy ubiegali się o status uchodźcy w Polsce w latach 1992-1998

Lata	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
liczba cudzoziemców	567	819	598	843	3.212	3.531	3.373

Źródło: materiały statystyczne Departamentu do Spraw Migracji i Uchodźstwa MSWiA.

Liczba cudzoziemców zwracających się o status uchodźcy w Polsce rosła do końca 1997 r., a w 1996 r. wzrosła ona skokowo. Ten gwałtowny wzrost, notowany od 1996 r., wiązany jest z wprowadzeniem bardziej efektywnych środków zwalczania zjawiska nielegalnej migracji⁸. W 1998 r. zanotowano niewielki spadek liczby cudzoziemców ubiegających się o udzielenie im statusu uchodźcy.

Departament do Spraw Migracji i Uchodźstwa rejestruje obywatelstwa cudzoziemców, ubiegających się o taki status. Początkowo (lata 1990-1991) wśród cudzoziemców poszukujących azylu w Polsce dominowali obywatele państw afrykańskich (Etiopia, Somalia) i arabskich. W latach 1992-1993 najliczniejsze grupy cudzoziemców składających wnioski o nadanie im statusu uchodźcy stanowili obywatele Bośni i Hercegowiny, Jugosławii oraz Armenii. W 1994 r. w tej statystyce zdecydowanie dominowali obywatele Armenii, a od 1995 r. najliczniejsze grupy osób zwracających się o przyznanie im statusu uchodźcy, to obywatele państw dalekiej Azji (Indie, Sri Lanka, Bangladesz, Afganistan, Pakistan). Ostatnio znów szybko rośnie liczba obywateli Armenii, zwracających się w Polsce o udzielenie im statusu uchodźcy. Jednocześnie zmniejsza się liczba poszukiwaczy azylu z państw dalekiej Azji.

Choć przypadki pozostawania w Polsce cudzoziemców, którzy uzyskali status uchodźcy, są coraz liczniejsze, to kraj nasz ciągle traktowany jest przez cudzoziemców poszukujących azylu bardziej jako kraj tranzytowy, niż jako kraj docelowy. Na zjawisko to, w pewnym stopniu, wskazują dane statystyczne dotyczące decyzji wydawanych w postępowaniach administracyjnych o udzielenie statusu uchodźcy.

Duża liczba umorzeń spraw o nadanie statusu uchodźcy świadczy o tym, że Polska traktowana jest przez cudzoziemców poszukujących azylu przede wszystkim jako kraj tranzytowy. Sprawy takie są umarzane przeważnie wtedy, gdy zainteresowany cudzoziemiec, nie czekając na decyzję w swojej sprawie, opuszcza miejsce swojego pobytu w Polsce udając się za granicę, i tam szuka możliwości pozostania.

4. Status uchodźców i postępowanie wobec cudzoziemców ubiegających się o udzielenie im takiego statusu w Polsce

Art. 56 Konstytucji RP⁹ rozdziela instytucje azylu i uchodźstwa. Zgodnie z treścią ust. 1 cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie¹⁰, a według ust. 2 cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej

⁸ W rezultacie do podejmowania prób zalegalizowania swojego pobytu na terytorium Polski przez cudzoziemców przebywających tu nielegalnie.

⁹ Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.

¹⁰ Jest to ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. 1997, Nr 114, poz. 739).

Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi.

Tabela 2. Liczba cudzoziemców, wobec których podjęto decyzje w I instancji w sprawach o nadanie statusu uchodźcy w latach 1992-1998

Rok	Rodzaj decyzji	Liczba
1992	pozytywna	75
	negatywna	58
	umorzenia	0
1993	pozytywna	61
	negatywna	135
	umorzenia	235
1994	pozytywna	391
	negatywna	189
	umorzenia	362
1995	pozytywna	105
	negatywna	193
	umorzenia	394
1996	pozytywna	120
	negatywna	374
	umorzenia	1 457
1997	pozytywna	139
	negatywna	588
	umorzenia	3 148
1998	pozytywna	51
	negatywna	1 254
	umorzenia	1 670

Źródło: materiały statystyczne Departamentu do Spraw Migracji i Uchodźstwa MSWiA.

Według Konwencji Genewskiej z 1951 r. i Protokołu Nowojorskiego z 1967 r.¹¹ uchodźcą jest osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa. Uchodźcą może być także bezpaństwowiec, a w takim przypadku jego uzasadniona obawa musi dotyczyć państwa dawnego stałego zamieszkania.

W treści Konwencji przewidziano sytuacje, w których następuje utrata statusu uchodźcy i sytuacje, gdy przepisy Konwencji nie mają zastosowania do określonej osoby.

Status osobowy uchodźcy określa prawo państwa jego stałego zamieszkania. Jeżeli uchodźca nigdzie nie mieszka na stałe, jego status osobowy określa prawo państwa, na którego terytorium przebywa.

Uchodźca legalnie przebywający na terytorium danego państwa może być wydany jedynie z powodów bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego.

Uchodźcy nie wolno wydalić (ani zawrócić) na terytorium, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność

¹¹ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. oraz Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (oba te akty prawne opublikowano w Dzienniku Ustaw 1991 Nr 119, poz. 515 i 517).

do określonej grupy społecznej lub poglądy polityczne. Wyjątki od tego zakazu określają przepisy Konwencji.

Prawa uchodźców do świadczeń społecznych zostały określone w relacji do praw obowiązujących w danym kraju w stosunku do innych cudzoziemców, lub w stosunku do obywateli. Państwa przystępujące do Konwencji zobowiązują się więc do przyznania uchodźcom co najmniej tak samo korzystnego traktowania, jak własnym obywatelom, w sprawach: wolności praktyk religijnych i wolności wychowania religijnego dzieci, ochrony własności przemysłowej (wynalazki, projekty, modelowanie, znaki i nazwy handlowe) oraz praw dotyczących literatury, dzieł artystycznych i naukowych, dostępu do sądów, pomocy prawnej i zwolnień od kosztów postępowania sądowego, rozdzielnictwa deficytowych towarów (tam, gdzie istnieje system ich racjonowania), nauczania podstawowego, opieki i pomocy społecznej, wynagrodzeń za pracę łącznie z dodatkiem rodzinnym (jeśli jest on częścią wynagrodzenia za pracę), czasu pracy, pracy w godzinach nadliczbowych, płatnych urlopów, ograniczenia pracy w domu, najniższego wieku osób zatrudnianych, nauki zawodu i praktyki, pracy kobiet i młodocianych, korzystania z uprawnień przyznanych w umowach zbiorowych, ubezpieczeń społecznych, należności, opłat czy podatków.

Państwa-strony Konwencji zobowiązują się także do przyznania uchodźcom nie mniej korzystnego traktowania niż przyznawane w tych samych okolicznościach innym cudzoziemcom, w sprawach: nabywania mienia ruchomego i nieruchomego oraz związanych z tym praw, najmu i innych umów dotyczących mienia ruchomego i nieruchomego, w sprawach dotyczących stowarzyszeń i związków zawodowych, wykonywania pracy najemnej, podejmowania pracy na własny rachunek w rolnictwie, przemyśle, rzemiośle i handlu, a także tworzenia przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych, wykonywania wolnych zawodów, spraw mieszkaniowych, szkolnictwa innego niż podstawowe, a w szczególności dostępu do studiów, uznawania zagranicznych świadectw szkolnych, dyplomów i stopni naukowych, zwalniania z chesnego i opłat oraz przyznawania stypendiów, prawa wyboru miejsca stałego zamieszkania i prawa do swobodnego poruszania się w granicach terytorium państwa.

Każde Państwo-strona Konwencji zobowiązane jest do zezwolenia uchodźcom - zgodnie z przepisami prawa krajowego - na przeniesienie mienia, które wwieźli oni na terytorium tego państwa, na terytorium innego państwa - gdzie zostali przyjęci jako przesiedleńcy. Prośby uchodźców o zezwolenie na przewiezienie swojego innego mienia, niezbędnego do ich ponownego osiedlenia się w innym, przyjmującym ich państwie, powinny zostać życzliwie rozpatrzone.

Państwa, które przystąpiły do Konwencji, zobowiązane są także do ułatwiania uchodźcom - w miarę możliwości - asymilacji i naturalizacji. W szczególności powinny podjąć wszelkie wysiłki przyspieszające procedurę naturalizacyjną i minimalizujące opłaty i koszty tego postępowania.

Polska przystąpiła do Konwencji z jedynym zastrzeżeniem, polegającym na wyłączeniu ze zobowiązań postanowień art. 24 ust. 2, dotyczącego uprawnień osoby zamieszkałej za granicą do odszkodowania za śmierć uchodźcy na skutek wypadku w pracy lub choroby zawodowej.

Zgodnie z przepisami ustawy o cudzoziemcach z 1997 r., cudzoziemcowi może być nadany w RP status uchodźcy w rozumieniu Konwencji Genewskiej z 1951 r. i Protokołu Nowojorskiego z 1967 r., o ile nie otrzymał on już takiego statusu w innym państwie, które zapewnia mu rzeczywistą ochronę. Postępowanie o nadanie statusu uchodźcy wszczyna się po osobistym złożeniu wniosku w tej sprawie przez cudzoziemca. Odmawia się wszczęcia postępowania, jeśli cudzoziemiec przybył do Polski z „bezpiecznego kraju trzeciego” lub „bezpiecznego kraju pochodzenia” i wtedy, jego wniosek jest bezzasadny.

Cudzoziemiec składa wniosek o nadanie mu statusu uchodźcy podczas przekraczania granicy RP. Wyjątki od tej reguły przewidziane zostały dla następujących sytuacji:

- uzasadniona obawa cudzoziemca o własne życie lub zdrowie podczas przekraczania granicy,
- nielegalny wjazd na terytorium kraju,
- legalny pobyt w Polsce, w trakcie którego cudzoziemiec dowiedział się o okolicznościach uzasadniających zwrócenie się do władz polskich o nadanie mu statusu uchodźcy¹².

Po złożeniu wniosku o nadanie statusu uchodźcy cudzoziemiec zobowiązany jest do poddania się czynnościom służącym jego identyfikacji lub stwierdzeniu tożsamości (w tym i daktyloskopowaniu), a w uzasadnionych przypadkach (zawsze gdy cudzoziemiec ma być zakwaterowany w ośrodku dla uchodźców) – badaniom lekarskim.

Cudzoziemcowi, w którego sprawie wydano postanowienie o wszczęciu postępowania o nadanie statusu uchodźcy, wydaje się wizę pobytową, umożliwiającą mu pobyt na terytorium kraju. Status uchodźcy przyznaje się nie tylko cudzoziemcowi ubiegającemu się o jego nadanie, ale i jego współmałżonkowi oraz małoletnim dzieciom, o ile przebywają na terytorium RP. Podstawą pobytu uchodźcy w Polsce jest zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony.

Decyzję o nadaniu (lub odmowie nadania) statusu uchodźcy podejmuje w I instancji Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Od negatywnej decyzji Ministra przysługuje odwołanie do Rady do Spraw Uchodźców, organu niezależnego od MSWiA, którego skład powołuje Prezes Rady Ministrów. Cudzoziemiec może zaskarżyć negatywną decyzję Rady do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Rozstrzygnięcia szczegółowe, dotyczące postępowania w sprawie o nadanie statusu uchodźcy, umieszczono w Rozdziale 6 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu postępowania oraz wzorów dokumentów w sprawach cudzoziemców¹³. Cudzoziemiec, w którego sprawie o udzielenie statusu uchodźcy wydano postanowienie o wszczęciu postępowania, powinien zgłosić się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w celu złożenia niezbędnych wyjaśnień w terminie 7 dni od daty doręczenia postanowienia. Postanowienie o wszczęciu postępowania wydaje komendant granicznej placówki kontrolnej Straży Granicznej, ale decyzję o odmowie wszczęcia postępowania lub pozostawienia wniosku bez rozpoznania, podejmuje centralny organ administracji państwowej, tj. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Jeżeli wniosek o nadanie statusu uchodźcy składa małoletni (poniżej 13 roku życia), nad którym nie sprawuje pieczy przedstawiciel ustawowy, organ przyjmujący wniosek występuje do sądu o ustanowienie kuratora dla reprezentowania małoletniego w postępowaniu uchodźczym oraz o umieszczenie małoletniego w placówce opiekuńczo-wychowawczej lub ośrodku dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (w zależności od wieku małoletniego). Na wniosek cudzoziemca, któremu udzielono statusu uchodźcy, właściwe polskie organy, w miarę możliwości, powinny udzielić pomocy w uzyskaniu prawa wjazdu na terytorium Polski

¹² Sytuacja uchodźców *sur place*, patrz: *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, UNHCR, Genewa 1992 r., s. 22-23.

¹³ Dz. U. 1998, Nr 1, poz. 1.

przebywającym za granicą małżonkowi lub małoletnim dzieciom uchodźcy (łączenie rodzin).¹⁴

5. Unia Europejska wobec problematyki azylowej

Państwa wchodzące w skład Wspólnot Europejskich rozpoczęły współpracę w dziedzinie objętej obecnie zakresem „Trzeciego Filaru” (wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne) od połowy lat siedemdziesiątych. W 1976 r. powołano tzw. Grupę Trevi, zajmującą się zagadnieniami terroryzmu, wyposażenia i szkolenia policji, porządku publicznego i zwalczania zorganizowanej przestępczości¹⁵. Ścisła współpraca w dziedzinie migracji i azylu rozpoczęła się w połowie lat osiemdziesiątych, a współpraca ta nie była jeszcze wynikiem odpowiednich zapisów traktatowych, nie była także uznawana za przedmiot wspólnej polityki¹⁶.

W 1986 r., z inicjatywy Wielkiej Brytanii, powołano Doraźną Grupę do Spraw Imigracji, zajmującą się problematyką przyjmowania cudzoziemców, wydalania, wiz, fałszerstw dokumentów, azylu i granic zewnętrznych. Działalność tej Grupy przyczyniła się, między innymi, do założenia Ośrodka do Spraw Informacji, Dyskusji i Wymiany Doświadczeń w sprawach Azylu (CIREA) oraz Ośrodka do Spraw Informacji, Dyskusji i Wymiany Doświadczeń w sprawach Przekraczania Granic i Imigracji (CIREFI). Grupa prowadziła także prace nad przygotowaniem szeregu dokumentów prawnych, regulujących kwestie migracji i azylu na terytorium wspólnotowym (m.in. Konwencji Dublińskiej). Współpracą państw członkowskich w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zajmowały się także inne organizacje wspólnotowe, np. Europejski Komitet do Zwalczenia Narkotyków (CELAD), Wspólna Grupa Pomocowa (MAG), której prace dotyczyły współpracy celnej, czy zorganizowana w 1988 r. Grupa Koordynatorów do Spraw Swobody Przepływu Osób.¹⁷

Zgodnie z treścią Art. K.1 (1) Traktatu o Unii Europejskiej, który wszedł w życie w 1993 r., problematyka migracji i azylu jest sprawą wspólnego zainteresowania państw członkowskich. Zmiany organizacyjne, towarzyszące przekształceniu się Wspólnot Europejskich w Unię Europejską, sprzyjały wykrystalizowaniu bardziej czytelnego bloku instytucji, zajmujących się problematyką migracyjną i azylową. Problematyka ta stała się przedmiotem prac I Grupy Sterującej, podległej Komitetowi Koordynacyjnemu K.4¹⁸. Komitet ten podlega Komi-

¹⁴ Realizując zobowiązania wynikające z Konwencji Genewskiej z 1951 r. oraz rozstrzygając szczegóły związane zarówno z postępowaniem wobec cudzoziemców, ubiegających się o udzielenie im azylu na terytorium RP, jak i uprawnieniami uchodźców, wydano dotąd szereg aktów prawnych, z których najważniejsze, to: Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji: z dnia 6 kwietnia 1998 r. w sprawie wysokości, trybu i szczególnych zasad przyznawania i wstrzymywania świadczeń dla cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy; z dnia 9 lutego 1998 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać ośrodki dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, oraz regulaminu pobytu w tych ośrodkach; z dnia 16 lutego 1998 r. w sprawie niektórych uprawnień kierowników granicznych placówek kontrolnych Straży Granicznej i Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji: Nr 66 z dnia 24 grudnia 1997 r. w sprawie utworzenia ośrodka dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Rozstrzygnięcia istotne dla praw uchodźców w Polsce zawierają także: ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 1994 r. oraz ustawa o pomocy społecznej z 1990 r. (zwłaszcza po nowelizacji w 1996 r.).

¹⁵ C. Aktar, *The European Unions Third Pillar Justice Home Affairs*, w: „Bogaziçi Journal”, Vol. 10/1996, Nr 1-2 – odbliska powielaczowa, s. 3.

¹⁶ UNHCR and Its Partners in Europe, UNHCR, Genewa 1995 r., s. 2.

¹⁷ C. Aktar, *The European Unions Third Pillar...*, s. 4.

¹⁸ Nazwa Komitetu pochodzi od oznaczenia przepisu w Traktacie o Unii Europejskiej, w którym przewidziano utworzenie tego Komitetu.

tetowi Stałych Przedstawicieli (COREPER), przygotowującemu, m.in., spotkania Rady Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych.

Ukształtował się system instrumentów prawnych, dotyczących obszaru wspólnego zainteresowania i współpracy państw członkowskich w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Instrumenty te dzielone są zwykle na dwie kategorie: wiążące państwa członkowskie (tj. wiążące jako instrumenty prawa międzynarodowego, wymagające jednak zwykle ratyfikacji przez odpowiednie władze w postępowaniu ratyfikacyjnym, określonym przepisami prawa krajowego, instrumentami prawa wspólnotowego są w tym przypadku Konwencje) i nie wiążące (wspólne stanowiska, wspólne działania, zalecenia, rezolucje oraz deklaracje).

Art. K.9 Traktatu o Unii Europejskiej umożliwia państwom członkowskim transfer zagadnień leżących w obszarze wspólnych zainteresowań i współpracy, z poziomu współpracy międzyrządowej, do poziomu ponadnarodowego, wspólnotowego. W „Pierwszym Filarze” (wspólnotowym) wiążące instrumenty prawne, to: regulacje (wiążące w całości, stosowane bezpośrednio w państwach członkowskich), dyrektywy (wiążące co do skutku, wybór form i metod pozostaje w dyspozycji poszczególnych państw), decyzje (wiążą w całości te państwa, do których są skierowane). Instrumenty nie wiążące, to zalecenia i opinie¹⁹.

Realizując postanowienia Art. K.1(1) Traktatu o Unii Europejskiej, Komisja Europejska przygotowała projekt *acquis*²⁰ w dziedzinie azylu. W odniesieniu do państw kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej Rada podejmuje ostateczną decyzję co do zawartości *acquis*.²¹ Pierwotny projekt *acquis* ulegał modyfikacjom, a strona polska została powiadomiona o „ostatecznej”²² zawartości *acquis* w dziedzinie azylu dopiero w 1999 r., przed *screeningiem* wielostronnym w obszarze objętym tematyką „Trzeciego Filaru”.

Traktat Amsterdamski, podpisany 2 października 1997 r., przenosi do filaru wspólnotowego problematykę migracji i azylu. Włącza także *acquis* z Schengen do dorobku prawnego Unii Europejskiej. Na dokonanie tych zmian Rada otrzymała pięcioletni okres czasu, od daty wejścia w życie Traktatu²³. Traktat wszedł w życie 1 maja 1999 r.

Przyjęcie przez państwa kandydujące *acquis* Unii Europejskiej w dziedzinie imigracji i azylu traktowane jest przez stronę unijną jako jeden z warunków akcesji nowych członków²⁴.

¹⁹ *UNHCR and Its Partners...*, s. 24.

²⁰ *Acquis* w niniejszym artykule użyte jest jako nazwa dla dorobku prawnego Unii Europejskiej w określonej dziedzinie. Według prof. Boldizsára Nagy z Uniwersytetu w Budapeszcie, „...*acquis* Unii Europejskiej rozumiane jest jako suma tych norm, które wyznaczają działania państw członkowskich w sprawach objętych kompetencjami Unii, i które muszą zostać zaakceptowane przez nowo wstępujące państwa”, za: B. Nagy, *The „Acquis” of the European Union Concerning Refugees and the Law in the Associated States*, w: *3-rd International Symposium on the Protection of Refugees in Central Europe*, 23-25 April 1997, Budapest, UNHCR Regional Bureau for Europe, Geneva, 1997, s. 51.

²¹ Tamże, s. 321; *Compilation of Relevant Texts on the EU Acquis on Asylum and Related Positions taken by UNHCR*, Republika Slovenija Ministrstvo za Notranje Zadeve i UNHCR, Bled, 1998 r., s. 3.

²² Wobec zmian planowanych w systemie prawa Unii Europejskiej, w związku z wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego, termin „ostateczna” należy w tym przypadku rozumieć jako „ta, która stała się podstawą do rozmów ze stroną unijną”.

²³ C. Mik, *Traktat Amsterdamski. Ocena Konferencji Miedzyrządowej Unii Europejskiej 1996-1997 (tzw. Maastricht II)*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Zespół ds. Integracji Europejskiej, listopad 1997, Informacja nr 573.

²⁴ *Migration and Asylum in Central and Eastern Europe*, European Parliament, Directorate General for Search, Bruksela, grudzień 1998 r., s. 2. W raporcie Michaela Petersena, głównego sprawozdawcy „3-go Międzynarodowego Sympozjum na temat Ochrony Uchodźców w Europie Środkowej”, które odbyło się w Budapeszcie, w kwietniu 1997 r., znajduje się zapis o tym, że uczestnicy zgodzili się, że choć wiele przepisów *acquis* nie jest prawnie wiążących, to *acquis* jest „politycznie wiążące” (*3-rd*

6. *Acquis* Unii Europejskiej w dziedzinie azylu²⁵

W dziedzinie azylu podstawowym aktem prawnym UE jest Konwencja określająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu, złożonych w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich²⁶, znana pod nazwą Konwencji Dublińskiej. Określa ona prawny mechanizm ustalania, które państwo członkowskie odpowiada za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, złożonego przez cudzoziemca na terytorium któregoś z państw członkowskich. Mechanizm ten ma zapewniać dostęp do postępowania azylowego każdemu cudzoziemcowi, który przybędzie na obszar Unii w poszukiwaniu azylu, a jednocześnie zlikwidować zjawisko określane na Zachodzie nazwą „uchodźców na orbicie”, polegające na przekazywaniu cudzoziemca z jednego kraju do drugiego, wobec uznania, przez kolejne państwa, braku właściwości do rozpatrzenia wniosku o udzielenie azylu, złożonego przez tego cudzoziemca.

Konwencja zawiera definicję cudzoziemca i definicję wniosku o azyl (zgodnie z definicją zawartą w Konwencji wniosek o azyl jest tożsamy z wnioskiem o udzielenie statusu uchodźcy na podstawie Konwencji Genewskiej z 1951 r. i Protokołu Nowojorskiego z 1967 r.). Postępowanie w sprawie o udzielenie azylu oddzielone jest od postępowania ustalającego państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu. W treści Konwencji zawarte są definicje wizej wjazdowej i tranzytowej oraz zezwolenia na pobyt. Przepisy Konwencji zobowiązują państwa członkowskie do rozpatrzenia wniosku o azyl, złożonego przez cudzoziemca zarówno na granicy, jak i w trakcie jego pobytu na terytorium kraju.

Państwo nie będące państwem właściwym do rozpatrzenia wniosku o udzielenie azylu może rozpatrzyć taki wniosek wtedy, gdy składający go cudzoziemiec wyrazi na to zgodę. Podobnie, państwo nie będące państwem właściwym, może rozpatrzyć wniosek, kierując się przesłankami humanitarnymi, jeśli cudzoziemiec wyrazi na to zgodę. Kryteria ustalania, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, są złożone:

- jeśli na terytorium któregoś z państw członkowskich przebywa legalnie członek rodziny cudzoziemca składającego wniosek o udzielenie mu azylu, a ów członek rodziny otrzymał w tym państwie status uchodźcy, państwo to jest odpowiedzialne za przeprowadzenie postępowania azylowego pod warunkiem, że cudzoziemiec składający wniosek wyrazi na to zgodę (Konwencja określa, kto może zostać uznanym za członka rodziny cudzoziemca);
- jeśli cudzoziemiec składający wniosek o udzielenie mu azylu posiada ważne zezwolenie na pobyt w którymś z państw członkowskich, państwo to jest odpowiedzialne za rozpatrzenie jego wniosku azylowego;
- jeśli cudzoziemiec składający wniosek o udzielenie mu azylu posiada ważną wizę, wydaną mu przez władze któregoś z państw członkowskich, państwo to jest odpowiedzialne za przeprowadzenie postępowania azylowego w stosunku do tego cudzoziemca, chyba że:
 - wiza została wydana w związku z pisemnym zezwoleniem innego państwa członkowskiego (wówczas to inne państwo jest właściwe do rozpatrzenia wniosku),
 - cudzoziemiec posiada wizę tranzytową i złożył swój wniosek w innym państwie członkowskim, gdzie nie podlega obowiązkowi wizowemu,

International Symposium on the Protection of Refugees ..., s. 7), patrz także: *Migration in Central and Eastern Europe. 1999 Review*, IOM i ICMPD, Genewa 1999, s. 85.

²⁵ Omówienie nie obejmuje treści dokumentów o dystrybucji ograniczonej oraz poufnych, a także dokumentów należących do *acquis* Schengen.

²⁶ OJ C 254 z 19 sierpnia 1997 r.

- cudzoziemiec posiada wizę tranzytową i złożył swój wniosek w państwie, którego władze wydały mu tę wizę, ale posiada pisemne potwierdzenie władz konsularnych lub dyplomatycznych państwa docelowego, gdzie nie podlega obowiązkowi wizowemu, że spełnia warunki wjazdu na terytorium tego państwa;

- jeśli cudzoziemiec składający wniosek o udzielenie mu azylu posiada więcej niż jedno ważne zezwolenie na pobyt w państwach członkowskich lub więcej niż jedną wizę, uprawniającą go do wjazdu na terytoria więcej niż jednego państwa członkowskiego, odpowiedzialność za rozpatrzenie jego wniosku o udzielenie azylu ustala się następująco:

- odpowiedzialne jest państwo członkowskie, które wydało dłuższe zezwolenie na pobyt, a jeśli okresy ważności zezwoleń są takie same – państwo, które wydało zezwolenie z najpóźniejszą datą ważności,

- państwo, które wydało wizę z najpóźniejszą datą ważności, jeśli wizy są tego samego rodzaju,

- jeśli wizy są różnego rodzaju – państwo, które wydało wizę z najdłuższym okresem ważności, a jeśli okresy ważności są takie same, państwo, które wydało wizę z najpóźniejszym okresem ważności;

- w przypadku cudzoziemców, którzy nielegalnie przekroczyli granicę wjeżdżając na terytorium państwa członkowskiego z terytorium państwa trzeciego, to państwo członkowskie jest właściwe do rozpatrzenia ich wniosków o udzielenie azylu. Państwo to nie jest jednak właściwe, jeśli cudzoziemiec zdołał przedostać się na terytorium innego państwa członkowskiego i przebywał tam co najmniej przez okres 6-u miesięcy, przed datą złożenia wniosku o udzielenie mu azylu;

- państwo członkowskie właściwe do kontroli wjazdu cudzoziemca składającego wniosek o udzielenie mu azylu na terytorium obszaru unijnego odpowiada za rozpatrzenie jego wniosku azylowego, chyba że cudzoziemiec wjechał legalnie na terytorium państwa członkowskiego korzystając z regulacji prawnych o zniesieniu obowiązku wizowego z tym państwem, a potem złożył wniosek o udzielenie mu azylu w innym państwie członkowskim, do którego wjechał także korzystając z regulacji o zniesieniu obowiązku wizowego;

- jeśli nie można zastosować żadnego z podanych kryteriów, pierwsze państwo członkowskie, w którym cudzoziemiec składa wniosek o udzielenie mu azylu, jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku.

Państwo członkowskie, w którym cudzoziemiec złożył wniosek o udzielenie mu azylu, powinno zwrócić się do państwa członkowskiego właściwego do rozpatrzenia wniosku niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 6-u miesięcy od daty złożenia wniosku. Państwa członkowskie zobowiązane są do przekazywania sobie, na podstawie prośby złożonej przez inne państwo dla celów określonych w Konwencji, informacji na temat indywidualnych przypadków, w tym informacji zawierających dane osobowe. Jeżeli z powodu istotnej zmiany okoliczności, które leżały u podstaw zawarcia Konwencji, wynikną dla jednego z państw członkowskich poważne trudności, Komitet powołany na podstawie Art. 18 Konwencji może przedłożyć państwom członkowskim propozycję wspólnego usunięcia trudności, lub upoważnić takie państwo do czasowego zawieszenia stosowania przepisów Konwencji.

Wspomniany wyżej Komitet składa się z przedstawicieli rządów wszystkich państw członkowskich, a jego pracami kieruje przedstawiciel państwa, sprawującego aktualnie prezydencję Rady Wspólnot Europejskich²⁷. W skład Komitetu wchodzi także przedstawiciele Komisji Europejskiej. Do zadań Komitetu należy, między innymi, badanie, na wniosek państwa członkowskiego, kwestii związanych ze stosowaniem i wykładnią przepisów Konwencji Dublińskiej. Stroną Konwencji może być jedynie państwo członkowskie Unii Europejskiej.

²⁷ Według zapisu Art. 18. 1 Konwencji Dublińskiej.

Decyzja Nr 1/97 z 9 października 1997 r. Komitetu powołanego na podstawie Art. 18 Konwencji Dublińskiej z 15 czerwca 1990 r., dotycząca warunków wprowadzania w życie ustaleń Konwencji²⁸, zawiera szereg przepisów wykonawczych do tego aktu prawnego. W treści Decyzji opisane są elementy postępowania prowadzonego na podstawie przepisów Konwencji. Między innymi, dopuszczono możliwość złożenia przez cudzoziemca wniosku o azyl w formie ustnej. Treść decyzji zawiera terminy wyznaczone do przeprowadzenia poszczególnych etapów postępowania prowadzonego na podstawie Konwencji Dublińskiej oraz dowody przyjmowane w tym postępowaniu. Decyzja określa także zasady transferu cudzoziemców pomiędzy państwami członkowskimi w oparciu o przepisy Konwencji. Załącznikiem do Decyzji jest wzór formularza służącego określeniu państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu. Państwa członkowskie zobowiązane zostały do wymiany informacji statystycznych o praktycznym stosowaniu Konwencji Dublińskiej.

Kolejnym aktem wykonawczym do Konwencji Dublińskiej jest Decyzja Nr 2/97 z 9 października 1997 r. Komitetu powołanego na podstawie Artykułu 18 Konwencji Dublińskiej z 15 czerwca 1990 r., ustanawiająca zasady działania Komitetu²⁹. Na podstawie Art. 3 Decyzji w skład Komitetu mogą wchodzić (jako obserwatorzy) przedstawiciele państw, które nie należały do Wspólnot Europejskich w czasie podpisania Konwencji, i które jeszcze do tej Konwencji nie przystąpiły.

Decyzja Nr 1/98 Komitetu powołanego na podstawie Artykułu 18 Konwencji Dublińskiej z 15 czerwca 1990 r., dotycząca warunków stosowania tej Konwencji³⁰ uzupełnia poprzednie akty wykonawcze. Państwa członkowskie powinny, jeśli jest to potrzebne, brać pod uwagę, w czasie rozpatrywania wniosków, odpowiednie informacje pochodzące z wiarygodnych źródeł, o sposobach i środkach przy pomocy których cudzoziemcy poszukujący azylu przedostali się na terytorium Unii Europejskiej. Informacje takie same w sobie nie stanowią wystarczającej podstawy do określenia odpowiedzialności państwa członkowskiego za rozpatrzenie wniosku o azyl, mogą jednak wspomagać ocenę innych wskazówek, związanych z konkretnym cudzoziemcem ubiegającym się o udzielenie azylu. Każde państwo członkowskie może zwrócić się, w przypadkach określonych przepisami Konwencji, do innego państwa członkowskiego z prośbą o informacje dotyczące danych daktyloskopijnych. Informacje takie podlegają ochronie danych, na zasadach przyjętych w Unii Europejskiej.

Każde państwo członkowskie powinno dążyć do jak najlepszej współpracy z innymi państwami członkowskimi, w celu realizacji przepisów Konwencji Dublińskiej. W szczególności wskazano możliwość odbywania podróży służbowych, a nawet wymiany oficerów łącznikowych pomiędzy państwami, dla usprawnienia łączności pomiędzy nimi.

Kolejne dokumenty z listy aktów wchodzących w skład *acquis* UE w dziedzinie azylu, to Konwencja Genewska z 1951 r. dotycząca statusu uchodźców i uzupełniająca ją Protokół Nowojorski z 1967 r., omówione wcześniej. Polska przystąpiła do tych porozumień międzynarodowych w 1991 r.

Uzupełnieniem Konwencji Genewskiej i Protokołu Nowojorskiego w *acquis* Unii Europejskiej jest Wspólne stanowisko z dnia 4 marca 1996 r. W sprawie harmonizacji stosowania definicji terminu „uchodźca” z Artykułu 1 Konwencji Genewskiej³¹. Według ustaleń przyjętych we Wspólnym Stanowisku, przyznawanie statusu uchodźcy oparte jest o kryteria, zgodnie z którymi kompetentne instytucje krajowe decydują o udzieleniu cudzoziemcowi ubiegającemu się o taki status ochrony określonej w treści Konwencji Genewskiej. Przepisy Wspólnego Stanowiska odnoszą się jedynie do tych kryteriów, które wyrażone zostały w Artykule 1

²⁸ OJ Nr L 281 z 14 października 1997 r.

²⁹ OJ Nr L 281 z 14 października 1997 r.

³⁰ OJ Nr L 196 z 14 lipca 1998 r.

³¹ OJ Nr L 63 z 13 marca 1996 r.;

Konwencji, i nie dotyczą sytuacji przyznawania cudzoziemcom prawa do pobytu i ochrony przez Państwa Członkowskie – na podstawie ich prawa krajowego (inne statusy azylowe).

Każdy wniosek o udzielenie statusu uchodźcy powinien być rozpatrzony indywidualnie, w świetle wszystkich towarzyszących mu faktów i okoliczności. W sytuacji, gdy cała grupa osób narażona jest na prześladowanie wnioski o status uchodźcy złożone przez członków takiej grupy także powinny być rozpatrywane indywidualnie, chociaż, w szczególnych przypadkach, rozpatrzenie wniosku może ograniczyć się do ustalenia, czy wnioskodawca rzeczywiście należy do tej grupy.

Zasadność obawy przed prześladowaniem, czynnik decydujący o przyznaniu statusu uchodźcy według przepisów Konwencji Genewskiej, powinna być uznawana w świetle okoliczności każdego przypadku. W interesie cudzoziemca ubiegającego się o status uchodźcy leży przedstawienie dowodów potrzebnych do dokonania oceny jego wiarygodności. Jeżeli wiarygodność cudzoziemca ubiegającego się o status uchodźcy zostanie potwierdzona, nie jest potrzebne poszukiwanie szczegółowych potwierdzeń przedstawianych przez niego faktów i okoliczności a cudzoziemiec ów powinien korzystać z zasady interpretowania wątpliwości na jego korzyść – chyba, że poważne przyczyny to uniemożliwiają.

Jeżeli cudzoziemiec ubiegający się o udzielenie mu statusu uchodźcy był już obiektem prześladowania lub był bezpośrednio zagrożony prześladowaniem, świadczy to o istnieniu ryzyka prześladowania, chyba, że od czasu tych zdarzeń zaszły radykalne zmiany co do warunków panujących w kraju pochodzenia lub w relacjach łączących cudzoziemca z tym krajem.

Jeżeli cudzoziemiec przed swoim wyjazdem z kraju pochodzenia nie był przedmiotem prześladowania ani bezpośredniego zagrożenia prześladowaniem, nie jest to samo w sobie okolicznością wyłączającą jego uzasadnioną obawę przed prześladowaniem. Przepisy Konwencji Genewskiej nie definiują terminu „prześladowanie”. Panuje jednak powszechna zgoda co do tego, że aby działania mogły zostać uznane za „prześladowanie”, muszą jednocześnie:

- być wystarczająco poważne, albo z samej swojej istoty, albo poprzez swoją powtarzalność: muszą one być skierowane przeciw prawom człowieka (np. życiu, wolności lub integralności fizycznej), albo – w świetle wszystkich faktów ustalonych w danym przypadku – w sposób oczywisty uniemożliwiać osobie będącej przedmiotem tych działań dalsze przebywanie w jej kraju pochodzenia,
- być oparte na przynajmniej jednej z przesłanek wymienionych w Artykule 1A Konwencji Genewskiej (rasa, religia, narodowość, członkostwo w grupach społecznych lub poglądy polityczne).

Możliwe jest wystąpienie sytuacji, gdy różne działania, rozpatrywane oddzielnie, nie mogą być uznane za prześladowanie, ale łączne ich wystąpienie, w określonych okolicznościach, może okazać się wystarczające dla powstania zagrożenia lub uzasadnionej obawy przed prześladowaniem.

Najogólniej rzecz ujmując, prześladowanie jest to działanie organu państwowego (zarówno władz centralnych, jak i regionalnych, czy lokalnych), niezależnie ani od jego statusu według prawa międzynarodowego, ani od tego, jakie partie czy organizacje kontrolują rząd. W przypadkach, kiedy prześladowanie odbywa się przy użyciu przemocy, może ono przybierać formę sankcji administracyjnych lub środków sądowych, które zarówno mogą, zachowując pozory legalności, zostać nadużyte dla celu prześladowania, jak i jawnie naruszać prawo. Do prawnych, administracyjnych i policyjnych środków prześladowania zaliczono:

- a) **środki ogólne** - środki podjęte przez władze danego państwa dla zachowania porządku i bezpieczeństwa publicznego, nawet jeśli obejmują one ograniczenie niektó-

rych swobód i są wprowadzone przy użyciu siły, nie są wystarczającą podstawą do udzielenia statusu uchodźcy osobie, która spotkała się z takimi ograniczeniami. Jeżeli jednak okaże się, że środki takie są stosowane w sposób dyskryminujący jakieś osoby w nawiązaniu do przynajmniej jednej z przesłanek Artykułu 1A Konwencji Genewskiej, a ich użycie mogło mieć wystarczająco poważne konsekwencje, to mogą one stać się podstawą uzasadnionej obawy przed prześladowaniem u osób należących do ofiar zastosowania takich środków;

b) **środki wymierzone przeciw niektórym kategoriom osób.** Środki wymierzone przeciw jednej lub kilku szczególnym kategoriom ludności mogą być środkami uznanymi (*legitimate*) w jakimś społeczeństwie, nawet wówczas, gdy wprowadzają one szczególne ograniczenia co do korzystania z pewnych swobód. Mogą zostać one jednak uznane za uzasadniające obawę przed prześladowaniem, szczególnie wtedy, gdy cel realizowany przy ich użyciu spotkał się z potępieniem społeczności międzynarodowej, lub gdy są one nieproporcjonalne do założonego celu, albo gdy ich zastosowanie prowadzi do poważnych nadużyć, zmierzających do traktowania pewnych grup społecznych odmiennie i mniej korzystnie od ogółu ludności;

c) **środki indywidualne.** Wszelkie środki administracyjne podjęte przeciw jednostce, przedsięwzięte na podstawie przesłanek wymienionych w treści Artykułu 1A Konwencji Genewskiej, które można uznać za wystarczająco poważne w świetle ustaleń przyjętych w części tekstu, poświęconej „Prześladowaniu” w rozumieniu Artykułu 1A Konwencji Genewskiej, mogą zostać uznane za prześladowanie, w szczególności wtedy, gdy są zamierzone, systematyczne i trwałe. Przy rozpatrywaniu przypadku powinno być wzięte pod uwagę, czy istnieje efektywne remedium (*remedia*), które umożliwiłoby wyjście cudzoziemca z jego trudnej sytuacji. Jako zasadę ogólną można przyjąć to, że na prześladowanie będzie wskazywał fakt braku środków naprawy sytuacji cudzoziemca, a jeśli istnieją takie środki – pozbawienia go możliwości dostępu do nich, lub fakt, że decyzje kompetentnych władz nie są bezstronne lub nie przynoszą efektu.

Tam, gdzie mamy do czynienia z działaniem posiadającym formalne cechy zgodności z prawem, oskarżenia lub wyroki sądu mogą być równoznaczne z prześladowaniem, gdy zawierają one elementy dyskryminujące, i gdy są one odpowiednio surowe, w świetle tego, co napisano w części poświęconej „Prześladowaniu” w rozumieniu Artykułu 1A Konwencji Genewskiej.

Wojna domowa lub konflikt zbrojny, a także zagrożenie taką sytuacją, nie stanowią same w sobie wystarczających podstaw do udzielenia statusu uchodźcy. Obawa przed prześladowaniem musi być zawsze oparta na podstawach wymienionych w treści Art. 1A Konwencji Genewskiej i mieć charakter indywidualny.

Autorzy Wspólnego Stanowiska odnieśli się także do samych podstawowych kryteriów prześladowania, wymienionych w Art. 1A Konwencji Genewskiej, tj. do rasy, religii, narodowości, poglądów politycznych i przynależności do określonej grupy społecznej, przyjmując rozumienie tych kryteriów dla potrzeb postępowania o nadanie statusu uchodźcy a także precyzując pojęcie prześladowania opartego na tych kryteriach.

Celem Rezolucji przyjętej 30 listopada 1992 r. w sprawie zharmonizowanego podejścia do kwestii dotyczących bezpiecznych krajów trzecich³² jest określenie kryteriów pozwalających stwierdzić, które z państw nie członkowskich UE może być uznane za „bezpieczny kraj trzeci” tj. taki kraj, do którego można zawrócić, bez ryzyka, cudzoziemca ubiegającego się o udzielenie mu azylu. Za „bezpieczny kraj trzeci” może zostać uznany kraj:

- w którym życie lub wolność cudzoziemca ubiegającego się o udzielenie azylu nie są zagrożone, w rozumieniu Art. 33 Konwencji Genewskiej;
- w którym cudzoziemiec ubiegający się o azyl nie jest narażony na tortury, nie-ludzkie lub degradujące traktowanie;
- musi zachodzić jedna z dwóch sytuacji: albo, przed przyjazdem do państwa członkowskiego, gdzie złożył wniosek o udzielenie mu azylu, dany cudzoziemiec uzyskał już ochronę w państwie trzecim bądź miał możliwość nawiązać kontakt z władzami tego kraju poszukując ochrony, albo istnieją oczywiste dowody przyjęcia tego cudzoziemca przez to państwo trzecie;
- cudzoziemiec poszukujący azylu musi uzyskać na terytorium państwa trzeciego skuteczną ochronę przed wydaleniem, w rozumieniu przepisów Konwencji Genewskiej.

Jeżeli państwo trzecie spełnia powyższe warunki, państwo członkowskie może wydaląc cudzoziemca poszukującego azylu do takiego państwa, biorąc przy tym pod uwagę informacje UNHCR na temat tego kraju, a w szczególności stosowania tam zasady *non-refoulement*.

Jeśli państwo członkowskie podejmie decyzję o zastosowaniu procedury wydalenia cudzoziemca do bezpiecznego kraju trzeciego, to procedura ta ma pierwszeństwo przez procedurą ustalania odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego.

Rezolucja przyjęta 30 listopada 1992 r. na temat oczywiście bezzasadnych wniosków o udzielenie azylu³³ zawiera, między innymi, definicję takiego wniosku. Wniosek oczywiście bezzasadny to wniosek, który nie spełnia żadnego z podstawowych kryteriów wymienionych w treści Konwencji Genewskiej i Protokołu Nowojorskiego z uwagi na wystąpienie jednej z następujących przyczyn:

- wniosek cudzoziemca ubiegającego się o udzielenie azylu nie zawiera żadnych podstaw, uzasadniających jego obawę przed prześladowaniem w kraju pochodzenia,
- roszczenie cudzoziemca oparte jest na umyślnym oszustwie lub stanowi nadużycie procedur azylowych.

Sprawy, w których złożono wnioski oczywiście bezzasadne o udzielenie azylu mogą być rozpatrywane w postępowaniu przyspieszonym (tj. postępowaniu zawierającym jedynie niektóre elementy postępowania zwykłego). Państwa członkowskie mogą także stosować postępowania wstępne, dzięki którym wnioski oczywiście bezzasadne zostaną szybko odrzucone.

Konkluzje przyjęte 30 listopada 1992 r. w sprawie krajów, w których nie występuje ryzyko prześladowań³⁴ służą wypracowaniu wspólnej oceny państw członkowskich, w których z krajów trzecich nie występuje ryzyko prześladowań. Najogólniej rzecz ujmu-

³² WGI 1283.

³³ WGI 1282 REV 1.

³⁴ WGI 1281.

jąc, krajami takim są kraje nie generujące fal uchodźstwa. Uznanie jakiegoś kraju za kraj, w którym nie występuje ryzyko prześladowań, nie powinno pociągać za sobą automatycznego odmawiania udzielania azylu obywatelom tego kraju lub wyłączania ich spraw ze zindywidualizowanego postępowania, służącego rozpatrzeniu wniosku. Pochodzenie cudzoziemca z kraju uznanego za kraj w którym nie występuje ryzyko prześladowań może być jednak przesłanką do zastosowania wobec takiego cudzoziemca, postępowania przyspieszonego.

Przy formułowaniu oceny, czy dany kraj uznać za kraj, w którym nie występuje ryzyko prześladowań, należy brać pod uwagę następujące cechy:

- liczbę wniosków o udzielenie azylu, składanych w poprzednich latach przez obywateli tego kraju oraz procent spraw rozpatrzonych pozytywnie (tj. zakończonych przyznaniem statusu uchodźcy);
- przestrzeganie praw człowieka, rozpatrywane zarówno w odniesieniu do formalnych zobowiązań tego kraju (przyjęcie międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka) jak i praktycznego stosowania tych zobowiązań;
- instytucje demokratyczne, których istnienie wyraża się poprzez mechanizm wyborczy, pluralizm polityczny czy swobodę wyrażania myśli i opinii oraz dostęp i skuteczność ochrony prawnej;
- stabilność, gdzie brane są pod uwagę wszystkie wymienione wcześniej elementy, wraz z oceną możliwości nagłego pogorszenia się sytuacji w najbliższej przyszłości.

Tekst przyjęty 20 czerwca 1994 r. w sprawie obiegu i poufności wspólnych raportów, przygotowywanych przez CIREA, na temat sytuacji w niektórych krajach trzecich³⁵ wskazuje na warunki, w jakich raporty takie mogą być dystrybuowane między różnych odbiorców w państwach członkowskich. W zależności od prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich, raporty mogą być udostępniane stronom zaangażowanym w postępowanie wszczęte w wyniku odwołania złożonego przez cudzoziemca, który otrzymał negatywną decyzję w sprawie o udzielenie mu azylu.

Wytyczne w sprawie sporządzania wspólnych raportów o krajach trzecich³⁶ określają tematykę raportów o krajach pochodzenia cudzoziemców poszukujących azylu na terytorium państw członkowskich.

Rezolucja z 20 czerwca 1995 r. w sprawie minimalnych gwarancji w postępowaniach azylowych³⁷ odnosi opisywane gwarancje do postępowań prowadzonych w rozumieniu Art. 3 Konwencji Dublińskiej (tzn. że gwarancje te nie odnoszą się do postępowania służącego określeniu państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu). Postępowanie azylowe ma być prowadzone przy pełnym uwzględnieniu przepisów Konwencji Genewskiej z 1951 r. i Protokołu Nowojorskiego, a także innych zobowiązań, określonych przez prawo międzynarodowe w odniesieniu do uchodźców i praw człowieka. W szczególności, dla zapewnienia przestrzegania zasady *non-refoulement*, nie wolno wydaląc cudzoziemca składającego wniosek o udzielenie mu azylu dopóki nie podjęto żadnej decyzji w sprawie jego wniosku. Przepisy określające dostęp do postępowania azylowego, podstawowe zasady tego postępowania oraz wyzna-

³⁵ OJ, Nr C 274 z 19 września 1996 r.

³⁶ OJ, Nr C 274 z 19 września 1996 r.

³⁷ OJ, Nr C274 z 19 września 1996 r.

czania instytucji odpowiedzialnych za rozpatrywanie wniosków azylowych określone są przez prawo krajowe państw członkowskich.

Rozpatrywanie wniosków azylowych musi być prowadzone przez osoby wykwalifikowane w dziedzinie uchodźstwa i azylu. Każdy wniosek powinien być rozpatrywany indywidualnie, obiektywnie i bezstronnie. Podczas rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu odpowiedzialna za to instytucja musi, z własnej inicjatywy, ustalić wszelkie istotne fakty oraz zapewnić wnioskodawcy możliwość przedstawienia wszelkich okoliczności i dowodów. Wnioskodawca musi przedstawić wszystkie znane sobie fakty i okoliczności i udostępnić posiadane dowody.

Organy administracji odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków azylowych muszą być w pełni kompetentne w dziedzinie azylu i uchodźstwa. Aby zapewnić tę kompetencję muszą one:

- dysponować wyspecjalizowanym personelem, dysponującym niezbędną wiedzą i doświadczeniem w dziedzinie azylowo-uchodźczej, rozumiejącym szczególną sytuację osoby ubiegającej się o udzielenie azylu;
- posiadać dostęp do szczegółowych i aktualnych informacji, pochodzących z różnych źródeł (łącznie z informacjami UNHCR), na temat sytuacji w krajach pochodzenia cudzoziemców ubiegających się o udzielenie im azylu oraz w krajach tranzytowych na drodze ich migracji;
- posiadać prawo zasięgania porad, jeśli okaże się to niezbędne, ze strony ekspertów.

Instytucje odpowiedzialne za kontrolę ruchu granicznego oraz władze lokalne, do których składane są wnioski o udzielenie azylu, muszą być zaopatrzone w jasne i szczegółowe instrukcje postępowania tak, aby zarówno wnioski, jak i inne dostępne informacje, przekazywane były bezzwłocznie do właściwych organów, odpowiedzialnych za rozpatrywanie wniosków azylowych. W przypadku podjęcia decyzji negatywnej cudzoziemiec musi mieć możliwość odwołania się do sądu lub organu uprawnionego do ponownego rozpatrzenia sprawy, który może wydać niezależną decyzję w tej sprawie.

Cudzoziemiec poszukujący azylu musi mieć możliwość złożenia wniosku o udzielenie azylu możliwie jak najszybciej. Informacje przekazywane przez cudzoziemca oraz zawarte w treści jego wniosku wymagają ochrony. Dlatego też prawo krajowe państwa członkowskiego musi zawierać odpowiednie gwarancje ochrony danych, a zwłaszcza nie udostępniania ich władzom kraju pochodzenia cudzoziemca ubiegającego się o azyl. Do czasu podjęcia decyzji w sprawie wniosku azylowego cudzoziemcowi wolno jest pozostać na terytorium państwa, w którym złożył swój wniosek, lub w którym jego wniosek jest rozpatrywany.

Cudzoziemiec musi być informowany (w zrozumiałym dla siebie języku) zarówno o samym postępowaniu, jak i o swoich prawach i obowiązkach w trakcie postępowania. W szczególności:

- jeśli jest to niezbędne, musi mieć zapewnioną pomoc tłumacza;
- może korzystać z pomocy doradcy prawnego lub innego doradcy, asystującego mu w czasie postępowania;

- musi mieć możliwość komunikowania się, na każdym etapie postępowania, z biurem UNHCR lub innymi organizacjami, które mogą działać w imieniu UNHCR, a także z innymi organizacjami, zajmującymi się problematyką uchodźców;
- przedstawiciel UNHCR musi mieć możliwość uzyskiwania informacji o przebiegu procedury oraz podjętych decyzjach, a także możliwość przedstawienia swojej opinii.

Przed podjęciem ostatecznej decyzji musi zostać przeprowadzony wywiad z cudzoziemcem poszukującym azylu. Wywiad przeprowadza wykwalifikowany urzędnik. Decyzja musi być przekazana cudzoziemcowi w formie pisemnej. Jeśli podjęto decyzję negatywną, cudzoziemiec musi zostać poinformowany o przyczynach podjętego rozstrzygnięcia oraz o środkach odwoławczych. Cudzoziemiec powinien dysponować odpowiednim okresem czasu na złożenie odwołania od decyzji oraz przygotowanie się do ponownego jej rozpatrzenia. O takim okresie cudzoziemiec powinien zostać powiadomiony odpowiednio wcześniej.

Do czasu podjęcia decyzji przez organ odwoławczy stosuje się zasadę akceptacji pobytu cudzoziemca ubiegającego się o udzielenie mu azylu na terytorium danego państwa. Jeśli prawo krajowe zezwala na odstępowanie od tej zasady w pewnych przypadkach, cudzoziemiec poszukujący azylu powinien móc przynajmniej zwrócić się do sądu lub niezależnej instytucji odpowiedzialnej za rozpatrywanie odwołań od decyzji, o udzielenie mu prawa do czasowego pozostawania na terytorium danego kraju w okresie postępowania toczącego się przed tymi organami, ze względu na szczególne okoliczności związane z jego przypadkiem. Do czasu rozstrzygnięcia takiej sprawy cudzoziemca nie można wydalic.

W przypadku wniosków oczywiście bezzasadnych państwa członkowskie mogą wyłączyć możliwość składania odwołań od decyzji negatywnych, jeśli niezależny organ, różny od organu, który prowadził postępowanie, zatwierdził już taką decyzję. Nie powinno być żadnych podstaw, ani *de facto*, ani *de jure*, dla udzielania statusu uchodźcy cudzoziemcowi-obywatelowi innego państwa członkowskiego. Dlatego też wobec cudzoziemców-obywateli tych państw, którzy składają wnioski o udzielenie im azylu, postępowanie powinno być szczególnie uproszczone.

Państwa członkowskie mogą stosować wyjątki od wspomnianej wcześniej zasady nie wydalania cudzoziemca do czasu rozstrzygnięcia jego sprawy przez organ odwoławczy, jeżeli wniosek o udzielenie azylu jest wnioskiem oczywiście bezzasadnym. W takich przypadkach powinno zostać zapewnione przynajmniej to, aby decyzja w sprawie azylu została podjęta na możliwie najwyższym szczeblu, a inne odpowiednie gwarancje (np. ocena przypadku - przed wykonaniem decyzji o wydaleniu - dokonana przez inny organ centralny, dysponujący odpowiednią wiedzą i doświadczeniem w dziedzinie uchodźczo-azylowej) zapewniały poprawność takiej decyzji.

Państwa członkowskie mogą także stosować wyjątki od wspomnianej wcześniej zasady nie wydalania cudzoziemca do czasu rozstrzygnięcia jego sprawy przez organ odwoławczy, jeżeli ich prawa krajowe zawierają rozwiązania dotyczące bezpiecznego kraju trzeciego, zgodne z prawem unijnym. W takich przypadkach informacja o negatywnym rozpatrzeniu sprawy, przyczynach leżących u podstaw takiego rozstrzygnięcia oraz prawach cudzoziemca poszukującego azylu może zostać przekazana cudzoziemcowi ustnie (a potwierdzona pisemnie – na prośbę cudzoziemca). Jeśli jest to konieczne, władze państwa trzeciego powinny zostać wtedy powiadomione o tym, że wniosek o udzielenie azylu nie został rozpatrzony merytorycznie. Państwa członkowskie powinny zasto-

sować takie środki administracyjne, które zapewnią, że każdy cudzoziemiec poszukujący azylu, przybywający na granicę takiego państwa, ma możliwość złożenia wniosku o udzielenie mu azylu.

Państwa członkowskie mogą stosować specjalne procedury, wykorzystywane przed wydaniem decyzji o wyrażeniu zgody na wjazd cudzoziemca na terytorium kraju, służące określeniu, czy wniosek o udzielenie azylu jest wnioskiem oczywiście bezzasadnym. W trakcie przebiegu takich procedur nie mogą być podjęte żadne środki służące wydaleniu cudzoziemca. Jeśli wniosek o udzielenie azylu zostanie uznany za oczywiście bezzasadny, można odmówić wyrażenia zgody na wjazd cudzoziemca na terytorium kraju. W takich przypadkach prawo krajowe może zawierać przepisy zezwalające na wyjątek od ogólnej zasady zawieszenia wykonania decyzji do czasu rozpatrzenia odwołania. Powinno się wówczas zapewnić przynajmniej to, że decyzja o odmowie wyrażenia zgody na wjazd cudzoziemca na terytorium kraju podjęta jest przez ministerstwo, lub porównywalny organ centralny, i że dodatkowe gwarancje (np. rozpatrzenie sprawy przez inny organ centralny) zapewniają poprawność takiej decyzji.

Nieletni pozbawieni opieki muszą być reprezentowani w postępowaniu azylowym albo przez wyznaczone osoby dorosłe, albo przez instytucje. W trakcie przeprowadzania wywiadu statusowego nieletnim mogą towarzyszyć tacy dorośli lub przedstawiciele instytucji, a ich zadaniem jest ochrona interesów dziecka. W trakcie rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu, złożonego przez nieletniego pozbawionego opieki, powinno się także brać pod uwagę jego rozwój umysłowy oraz poziom dojrzałości.

Państwa członkowskie muszą podjąć starania, aby, jeśli to potrzebne, w postępowaniu azylowym uczestniczyli wykwalifikowani pracownicy-kobiety, a także kobiety-tłumaczki, zwłaszcza wtedy, gdy wniosek o udzielenie azylu składa kobieta, która może mieć trudności z podaniem przyczyn występowania o udzielenie azylu, zwłaszcza z powodu doświadczeń przez które przeszła lub z uwagi na swoje pochodzenie kulturowe.

Cudzoziemcowi, który uzyskał status uchodźcy, powinno zostać udzielone prawo pobytu na terytorium państwa członkowskiego.

Państwa członkowskie mogą wprowadzić gwarancje korzystniejsze niż te, które zostały wymienione w treści omawianego dokumentu.

Rezolucja z 25 września 1995 r. w sprawie podziału obciążeń (między państwami członkowskimi), wynikających z przyjęcia i czasowego pobytu osób wysiedlonych³⁸ reguluje kwestię czasowego przyjmowania przez państwa członkowskie osób, które z powodu wojny lub konfliktu zbrojnego opuszczają kraje swojego pobytu, lub które już opuściły takie kraje i przybyły na terytorium państw członkowskich. W szczególności przepisy Rezolucji dotyczą takich kategorii osób, jak:

- osób zatrzymanych w obozach dla jeńców wojennych lub obozach internowania, które znajdują się w sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia;
- osób, które są ranne lub ciężko chore a zapewnienie im opieki medycznej nie jest możliwe przy pomocy lokalnych środków;
- osób, których życie lub zdrowie jest bezpośrednio zagrożone i nie można im zapewnić bezpieczeństwa w miejscu ich pobytu;
- osób, które stały się ofiarami przemocy seksualnej, pod warunkiem, że nie ma odpowiednich środków pomocy takim osobom w bezpiecznych miejscach, położonych jak najbliżej ich miejsca zamieszkania;
- osób, które przybywszy bezpośrednio z rejonu ogarniętego walkami przebywają nadal w obrębie granic swojego państwa ale nie mogą powrócić do swych domów z powodu tego konfliktu oraz łamania praw człowieka.

³⁸ OJ, Nr C 262 z 7 października 1995 r.

Sytuacja, gdy osoby wysiedlone napływają masowo na terytorium państwa członkowskiego, albo gdy państwo takie narażone jest w najbliższym czasie na masowy napływ takich osób, może powstać konieczność zharmonizowanego działania państw w celu pomocy wysiedlonym. W szczególności, przewiduje się prowadzenie działania takiego rodzaju po uzyskaniu opinii Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, jeśli okaże się, że nie można uzyskać odpowiedniej pomocy w regionie pochodzenia imigrantów, lub jeśli obszar Unii Europejskiej znajduje się tak blisko takiego regionu, że może być sam uznawany za należący do tego regionu pochodzenia.

Podział obciążeń w związku z przyjęciem i czasowym pobytem osób wysiedlonych, znajdujących się w kryzysowej sytuacji, powinien być oparty na równowadze, przy wzięciu pod uwagę następujących kryteriów:

- wkładu każdego z Państw Członkowskich w proces zapobiegania i rozwiązywania kryzysu, w szczególności poprzez angażowanie środków wojskowych w operacjach i misjach Rady Bezpieczeństwa ONZ lub OBWE w Europie oraz środków podejmowanych przez państwa członkowskie służących zapewnieniu lokalnej ochrony osobom znajdującym się w sytuacji zagrożenia lub niosących pomoc humanitarną;

- wszelkich gospodarczych, społecznych i politycznych czynników, które mogą wpłynąć na zdolność danego państwa członkowskiego do przyjęcia, w godziwych warunkach, większej liczby osób wysiedlonych.

Decyzja Rady z 4 marca 1996 r. w sprawie postępowania w sytuacjach zagrożenia w zakresie podziału obciążeń mających związek z przyjmowaniem i czasowym pobytem osób wysiedlonych³⁹. Zarówno Prezydencja UE, jak i każde państwo członkowskie lub Komisja Europejska mogą wystąpić z inicjatywą zwołania pilnego spotkania Komitetu Koordynacyjnego⁴⁰, którego członkowie powinni skorzystać z doradztwa ekspertów do spraw azylu i imigracji z państw członkowskich, w celu ustalenia, czy istnieje sytuacja, wymagająca wspólnego działania Unii Europejskiej w sprawie przyjęcia i czasowego pobytu osób wysiedlonych. Ustalenia ze spotkania powinny zostać przedłożone, w formie propozycji, Radzie, która decyduje o ich akceptacji. Prezydencja UE powinna, przygotowując okresowo raport o takiej sytuacji, we współpracy z Komisją Europejską i przy pomocy Sekretariatu Generalnego Rady, biorąc pod uwagę opinię Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców. Raport ten powinien być przekazywany państwom członkowskim.

Decyzja z 26 maja 1997 r. w sprawie monitorowania procesu wprowadzania w życie uchwalonych instrumentów, dotyczących azylu⁴¹. Każdego roku Prezydencja UE zwróci się do państw członkowskich z pytaniami zestawionymi w formie kwestionariusza, a odpowiedzi na te pytania mają wykazać, jak państwa te wprowadzają w życie wspólne rozwiązania UE w dziedzinie azylu.

Warto pamiętać o tym, że *acquis* Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zawiera szereg innych aktów prawa unijnego, które, choć zostały zakwalifikowane do innych działów, mają bezpośrednie znaczenie dla postępowania wobec cudzoziemców, ubiegających się o udzielenie im azylu.⁴²

7. Zakończenie

³⁹ OJ, Nr L 63 z 13 marca 1996 r.

⁴⁰ Zadania którego zostały opisane w treści Art. K.4 Traktatu o Unii Europejskiej.

⁴¹ OJ, No L 178 of 7 July 1997 r.

⁴² Na przykład Rezolucja z 1 czerwca 1993 r. w sprawie harmonizacji łączenia rodzin, czy Rezolucja z 26 czerwca 1997 r. w sprawie nieletnich pozbawionych opieki obywateli państw trzecich, albo Zalecenie z 1 czerwca 1993 r. dotyczące kontroli i wydalania obywateli krajów trzecich, przebywających bądź pracujących nielegalnie.

Zgodnie ze zobowiązaniem strony polskiej, ogłoszonym w trakcie *screeningu*⁴³ dwustronnego, który odbył się w marcu 1999 r. w Brukseli, polska ustawa o cudzoziemcach zostanie znowelizowana tak, aby jej przepisy objęły także standardy unijne w zakresie, jaki jest dostępny dla państw nieczłonkowskich. Projekt znowelizowanej ustawy ma być gotowy na początku przyszłego roku. Odpowiednich nowelizacji krajowego prawa o cudzoziemcach dokonano już, lub dokonuje się, w niektórych innych krajach, ubiegających się o członkostwo w Unii (Węgry, Republika Czeska, Słowenia).

Istotnym problemem na drodze do przyjęcia standardów unijnych w dziedzinie azylu jest ewolucja prawa unijnego w tym zakresie. W trakcie konferencji zorganizowanej w Akademii Prawa Europejskiego w Trewirze w dniach 17-19 lutego 1999 r., pani Anita Gradin, Komisarz UE, przedstawiła szeroki zakres prac prowadzonych obecnie nad zmianą prawa unijnego w dziedzinie migracji i azylu. W ramach zmian w polityce azylowej, Komisja skoncentrowała swoje wysiłki na próbie rozwiązania kwestii uznanych za najbardziej palące. Najważniejsza z nich, to jak postępować w przyszłości w sytuacjach masowego napływu cudzoziemców ubiegających się o azyl. Kolejna z najistotniejszych kwestii, to jak rozwiązać problem podziału obciążeń wynikających z takiej sytuacji. opracowanie systemu służącego określeniu, które Państwo Członkowskie odpowiedzialne jest za rozpatrywanie wniosków azylowych. Kolejna kwestia nawiązuje do spraw rozstrzyganych obecnie na podstawie przepisów Konwencji Dublińskiej. Konwencja ta powinna zostać zastąpiona przez jakiś inny instrument prawa wspólnotowego. Przy okazji powinny zostać usunięte różne słabe punkty Konwencji Dublińskiej, które ujawniły się w postępowaniu praktycznym. Zdaniem A. Gradin, wymagane jest także rozpoczęcie prac nad dokumentem określającym, czy cudzoziemiec wypełnia kryteria uchodźcy zawarte w Konwencji Genewskiej. Dokument ten musi zawierać wykładnię Art. 1 Konwencji, a w szczególności odnosić się do takich kwestii, jak prześladowanie ze strony rządu, co było szczególnie kontrowersyjnym punktem Wspólnego Stanowiska przyjętego w 1996 r. Komisja Europejska ma także przedstawić wkrótce projekt nowego aktu prawnego, zastępującego dotychczasowy, określający normy minimalne w postępowaniach o nadanie lub cofnięcie nadania statusu uchodźcy.

Proces zmian prawa unijnego w dziedzinie azylu będzie zapewne stanowić dodatkową trudność w przyjmowaniu standardów unijnych przez państwa przystępujące do Unii Europejskiej.

⁴³ *Screening* polegał na dokładnej analizie zarówno prawa, jak i rozwiązań praktycznych, stosowanych w obszarze tzw. III Filaru Unii Europejskiej. Podczas *screeningu* wielostronnego przedstawiciele państw prowadzących rozmowy w sprawie przystąpienia do UE mieli możliwość zapoznania się z *acquis* Unii w tym obszarze i zadawania pytań. *Screening* dwustronny - to spotkanie przedstawicieli UE z przedstawicielami jednego z państw kandydujących do członkostwa, w trakcie którego role ulegają odwróceniu: eksperci z danego państwa prezentują jego dorobek prawny i praktyczny, a przedstawiciele Unii zadają pytania. *Screening* ma pomóc w ocenie stopnia wdrożenia *acquis* do prawa krajowego oraz w identyfikacji niezbędnych zmian.

Marek Szonert

Departament do Spraw Migracji i Uchodźstwa MSWiA

**POSTĘPOWANIE WOBEC CUDZOZIEMCÓW UBIEGAJĄCYCH SIĘ O NADANIE
STATUS UCHODźCY W POLSCE A *ACQUIS* UNII EUROPEJSKIEJ W DZIEDZI-
NIE AZYLU**