

ALEKSANDRA HADZIŃSKA-WYROBEK

**UCHODźCY – AZYL POLITYCZNY
I STATUS UCHODźCY
W POLSCE PO 1945 ROKU**



Poznań 2015

Recenzja

prof. dr hab. Teresa Łoś-Nowak
prof. dr hab. Michał Lis

Skład komputerowy

Marta Walachowska

Korekta językowa

Marta Walachowska

Projekt okładki

Joanna Pieczyńska

Autor zdjęcia wykorzystanego na okładce

Giuseppe Porzani

Źródło: <https://pl.fotolia.com>

zdjęcie nr 80205635

Copyright©2015by



Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa
All rights reserved

ISBN: 978-83-65096-07-4



Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa
ul. Orzeszkowej 1, 60-778 Poznań
tel. 61 851 05 18
e-mail: wydawnictwo@wsb.net.pl
www.wsb.net.pl

Druk i oprawa
„ESUS” Agencja Reklamowo-Wydawnicza
ul. Wierzbicice 35, 61-855 Poznań
tel./fax. 61 835 35 36
www.esus.pl

Wydanie pierwsze
Druk ukończono w kwietniu 2015 r.

Spis treści

WYJAŚNIENIE SKRÓTÓW UŻYTYCH W TEKŚCIE:	5
SŁOWO WSTĘPNE	7
WSTĘP	11
ROZDZIAŁ 1: UCHODŹSTWO – GENEZA I CHARAKTER ZJAWISKA	21
1.1. Delimitacja pojęcia „uchodźcy” oraz zagadnienia pokrewne	21
1.2. Uchodźcy w XX wieku – geografia przemieszczeń politycznych	45
1.3. Przyczyny i charakter współczesnego uchodźstwa oraz sposoby jego redukcji.....	68
ROZDZIAŁ 2: PODZIAŁ ŚWIATA NA DWA PRZECIWSTAWNE SYSTEMY – IMPLIKACJE DLA KODYFIKACJI PROBLEMU UCHODŹCOW	99
2.1. Kształtowanie się zasad normujących instytucję azylu po zakończeniu II wojny światowej	99
2.2. Akty prawa międzynarodowego regulujące status uchodźcy	122
2.3. Instytucje międzynarodowe sprawujące kontrolę nad uchodźcami	147
ROZDZIAŁ 3: UCHODŹCY W OKRESIE POLSKI LUDOWEJ	175
3.1. Kierunki polskiego uchodźstwa w latach 1945-1989	175
3.2. Uwarunkowania polityczno-prawne udzielania schronienia uchodźcom w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej	195
3.3. Praktyka administracji PRL w stosunku do azylantów	212
ROZDZIAŁ 4: „III RZECZPOSPOLITA”: POLITYCZNO-PRAWNE UWARUNKOWANIA AZYLU POLITYCZNEGO I STATUSU UCHODŹCY	229
4.1. Azylanci i uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej	229
4.2. Normy prawa międzynarodowego i wewnętrznego dotyczące ochrony uciekinierów obowiązujące w Polsce po 1989 r.	251
4.3. Instytucja azylu oraz status uchodźcy w Polsce – kontekst wspólnotowy	281
ZAKOŃCZENIE	309
BIBLIOGRAFIA	315
SPIS TABEL	339
SPIS WYKRESÓW	341

Wyjaśnienie skrótów użytych w tekście:

AI	Amnesty International
CP	Caritas Polska
ECRE	Europejska Rada ds. Uchodźców i Wygnańców
EKPC	Europejska Konwencja Praw Człowieka
HFPC	Helsińska Fundacja Praw Człowieka
IRO	Międzynarodowa Organizacja do Spraw Uchodźców
LN	Liga Narodów
MKCK	Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PAH	Polska Akcja Humanitarna
PCK	Polski Czerwony Krzyż
PDPC	Powszechna Deklaracja Praw Człowieka
RE	Rada Europy
UDSC	Urząd do Spraw Cudzoziemców
UE	Unia Europejska
UNHCR	Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców
UNRRA	Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Pomocy i Odbudowy
UNRWA	Agencja Narodów Zjednoczonych do Spraw Pomocy i Zatrudnienia Uchodźców Palestyńskich na Bliskim Wschodzie
URIC	Urząd ds. Repatriacji i Cudzoziemców

Słowo wstępne

Od zarania dziejów, ludzie, determinowani różnymi powodami, przemieszczali się. Zawsze jednak, określane, zwłaszcza przez historyków, „wędrowki ludów”, były poszukiwaniem przyjaznego terytorium, bądź też ucieczką przed wrogiem, przed głodem, przed różnego rodzaju klęskami. Wspólnym mianownikiem dla wszystkich pokoleń była i jest konieczność ochrony życia.

Współczesne stosunki międzynarodowe, w których najważniejszymi podmiotami są państwa, nadal w sposób szczególny obciążone są sporami, konfliktami, i – niestety, mimo delegalizacji *ius ad bellum* – wojnami. Współczesny egoizm państw jest wielowymiarowy, stąd też istnieje obecnie zdecydowanie więcej powodów do konieczności porzucania swojego miejsca, swojego domu i szukania bezpiecznego schronienia, które pozwoliłoby w nim w miarę godnie żyć i mieć nadzieję na powrót.

Opuszczenie swojej małej ojczyzny nigdy nie było, nie jest i nie będzie łatwe. To się nie zmienia i nie zmieni. Ucieczka, to zawsze szczególne oderwanie siebie od korzeni, od rodzin, od sąsiadów, od tradycji, od grobów swoich przodków. Bycie uchodźcą to początkowo stan szoku, który spowodowany jest nagłą koniecznością bycia i współżycia z dotąd bliżej nieznanymi ludźmi, z „ich” kulturą, z „ich” tradycjami, z „ich” językiem.

Niewątpliwie łatwiej uchodźcom jest wówczas, kiedy przyjmowani są ze zrozumieniem i sami również wykazują wolę asymilacji. Gorzej, gdy od samego początku uwidacznia się podział na „my” i „oni”, w którym to „oni” są synonimem „obcych” i „złych”. W tego rodzaju podziałach zawsze silniejszą stroną jesteśmy „my”, słabszą zaś „oni”. To zupełnie nieodkrywcze zdanie powinno wywoływać pogłębioną refleksję, prowadzącą w efekcie do szczególnego zrozumienia losów uchodźców i świadomego udzielania im niezbędnej pomocy.

Wiek XX w historii ludzkości często nazywany jest wiekiem tragicznym. Doświadczenia dwóch wojen światowych, to nieprawdopodobna liczba wojennych ofiar, zniszczeń, upadków państw, powstawanie nowych, to rewolucje, zmiany systemów społeczno-politycznych, ruchy migracyjne. Wszystko to pokazało z jednej strony, do czego może doprowadzić egoizm państw oraz „jedynie słuszne” ideologie, z drugiej zaś strony, owe koszmarnie doświadczenia przyczyniły się do stworzenia w obrębie prawa traktatowego regulacji, które, między innymi po pierwsze nakazały pokojowe rozwiązywanie sporów, po drugie zaś, spowodowały określenie w miarę jednolitych standardów, odnoszących się do udzielania pomocy i ochrony uchodźcom.

Po zakończeniu pierwszej wojny światowej po raz pierwszy w sensie instytucjonalnym opiekę nad uchodźcami roztoczyła Liga Narodów, decydując w 1922 roku o udzielaniu tzw. „paszportów nansenowskich” uchodźcom. Należyne miejsce wśród norm traktatowych regulujących problemy uchodźców miała

konwencja z 1933 roku, dotycząca statusu Urzędu Wysokiego Komisarza Ligi Narodów do Spraw Uchodźców, zlikwidowanego w 1939 roku.

Do obowiązujących współcześnie regulacji traktatowych należy bezwzględnie Karta Narodów Zjednoczonych, dająca podstawę między innymi dla późniejszej Deklaracji Praw Człowieka czy Paktów Praw Człowieka. Punktem zwrotnym dla ulżenia losu uchodźców było utworzenie w 1951 roku Urzędu Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców oraz uchwalenie Konwencji genewskiej, dotyczącej uchodźców. Owe regulacje stworzyły swoistą strukturę, której podstawowym zadaniem było reagowanie na problemy uchodźców, z drugiej zaś strony stanie na straży ustalonych i przyjętych przez państwa standardów w tej dziedzinie.

Rezultatem działań ONZ w zakresie prawnej ochrony uchodźców jest kilka konwencji z lat: 1951, 1957, 1959, i 1963. Zatem społeczność międzynarodowa ustanowiła w tym względzie normy, które sama wypracowała i do przestrzegania których sama się zobowiązała. Niestety, oprócz dobrego systemu norm regulujących status migrantów, ich prawa a także ich obowiązki, należy stwierdzić, że implementacja owych norm do systemów prawa wewnętrznego poszczególnych państw, które ratyfikowały konwencję, różnie się kształtuje.

Doświadczenia Polski w tym zakresie, zarówno przed 1945 r., a zwłaszcza po nim, to przede wszystkim emigracja. Należy jednak pamiętać, że począwszy od 1990 roku, liczba imigrantów przybyłych do Polski stale rośnie; można wręcz stwierdzić, że w tej mierze mamy obecnie do czynienia ze zjawiskiem trwałym, które może jedynie różnić się intensywnością liczb napływających do naszego kraju uchodźców.

Zmiany, które zaszły w naszym kraju po 1990 roku, realizowały się na wielu płaszczyznach. W odniesieniu do kwestii uchodźców, Rzeczpospolita Polska w 1991 r. przystąpiła do konwencji genewskiej z 1951 r., dotyczącej statusu uchodźcy i uzupełniającego ją Protokołu Nowojorskiego z 1967 r. Bez wątpienia, przystąpienie Polski do wyżej wymienionych konwencji w znaczącym stopniu przyczyniło się do pozytywnie rozpatrzonego wniosku akcesyjnego naszego państwa do członkostwa w Unii Europejskiej. Spowodowało także konieczność dostosowania polskiego prawa do standardów wynikających z konwencji, jak i prawa unijnego, odnoszącego się zwłaszcza do kategorii azylu i uchodźcy. Ponadto Polska, tak jak wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, poddała się wspólnemu reżimowi, odnoszącemu się przede wszystkim do reżimu wizowego dla obywateli państw trzecich, czy szczególnej funkcji tzw. granic zewnętrznych, uregulowanych w Traktacie z Schengen.

W szczególny sposób problematykę ujednolicenia, harmonizacji polityki azylowej państw członkowskich Wspólnot Europejskich, określiła podpisana w 1990 roku Konwencja dublińska. Również późniejsze traktaty kwestię ujednolicenia zasad traktowały bardziej, jako politykę wspólną a nie międzyrządową. Do słownika pojęciowego Rada Europejska wprowadziła w 1999

roku w Tampere określenie „Europejski Wspólny System Azylowy”. Znaczące w tym względzie są również Inicjatywy z Laeken, z roku 2001.

W kontekście zaprezentowanych regulacji, również dla Polski, co oczywiste, wynikają liczne zobowiązania i doświadczenia. Odnoszą się one, z jednej strony do implementacji postanowień prawa międzynarodowego i unijnego, z drugiej zaś, do działań wynikających z prawa wewnętrznego.

Prezentowana książka „Uchodźcy – azyl polityczny i status uchodźcy w Polsce po 1945 roku”, to publikacja rozprawy doktorskiej dr Aleksandry Hadzińskiej-Wyrobek, napisanej pod moim kierunkiem w Zakładzie Prawa Międzynarodowego Uniwersytetu Opolskiego, którego absolwentką jest Autorka. Dysertacja została obroniona na Uniwersytecie Wrocławskim, recenzentami byli prof. dr hab. Michał Lis oraz prof. dr hab. Teresa Łoś-Nowak.

Pani Doktor życzę powodzenia i wielu sukcesów w dokonaniach naukowych.

Stefan Marek Grochalski

WSTĘP

Od najdawniejszych czasów ludzie zmuszeni byli do opuszczania swoich miejsc zamieszkania z obawy przed prześladowaniami z powodu swojej narodowości, rasy, poglądów politycznych, religii, itp. Emigracja to jeden z głównych światowych procesów społecznych, trwający od stuleci, jednak w XX wieku nabrał charakteru masowości. Nigdy wcześniej, pomimo licznych wojen oraz migracji na nowe kontynenty, przemieszczanie się ludności nie dotyczyło tak ogromnych mas ludzi. Z tego też powodu dopiero w ubiegłym wieku emigracje nabrały ram instytucjonalno-prawnych. Ustalony i przyjęty został przez społeczność międzynarodową katalog norm prawnych, które regulują zasady przyjmowania cudzoziemców na swoje terytorium. Powołano także instytucje, które miały nadzorować jego przestrzeganie.

Także Polska była obszarem, z którego przez stulecia emigrowali mieszkańcy, i na który przybywali imigranci. Do lat 40. ubiegłego wieku Polska była przede wszystkim krajem emigracyjnym, a wychodźstwo miało głównie charakter ekonomiczny. Sytuacja nie uległa zmianie po zakończeniu II wojny światowej, ale zmienił się charakter emigracji. Głównym powodem wyjazdów nie były już przesłanki ekonomiczne, ale polityczne. Po zakończeniu działań wojennych Polska stała się jednym z krajów tzw. bloku wschodniego. Podobnie jak pozostałe państwa wchodzące w jego skład, stanowiła źródło ruchów emigracyjnych.

W pierwszych latach powojennych do Polski docierali także imigranci. Była to jednak specyficzna forma migracji, związana z powrotami osób przesiedlonych lub wywiezionych do obozów pracy. Po zakończeniu reemigracji ilość imigrantów przybywających do Polski była nieznaczna. Niewielu obcokrajowców decydowało się na pozostanie na ziemiach polskich, na których panował ustrój socjalistyczny. Polska Ludowa nie była pożądanym miejscem zamieszkania dla cudzoziemców.

Jeżeli już na jej terytorium przyjeżdżali imigranci, to ich wjazd do Polski był obwarowany zawiłymi kwestiami politycznymi. Uzależniony był bardziej od indywidualnych decyzji władz, niż od faktycznej potrzeby udzielenia schronienia uciekinierowi. Ta dowolność pomocy wychodźcom była podstawą polskiego systemu ochrony. Na forum międzynarodowym zarówno Polska, jak i pozostałe kraje socjalistyczne zagorzale broniły zasady suwerenności w udzielaniu schronienia cudzoziemcom, traktując system przyznawania statusu uchodźcy jako formę jej pogwałcenia.

Dlatego też normy prawne regulujące kwestie uciekinierów w Polsce Ludowej były nieliczne i dotyczyły jedynie instytucji azylu politycznego. Pojęcie to było regulowane w prawie międzynarodowym przez dyrektywy i rezolucje, a więc niewiążące akty prawa międzynarodowego. Polska miała zatem ogromną swobodę w budowie aktów prawa wewnętrznego.

W okresie Polski Ludowej nie wprowadzono natomiast do polskiego prawodawstwa pojęcia statusu uchodźcy. Fakt ten władze polskie tłumaczyły

rzekomą możliwością ograniczenia suwerenności państwa. Jego udzielanie regulowane było bowiem przez akty prawa międzynarodowego, które w stosunkowo szczegółowy sposób określały tryb jego przyznawania uciekinierom. Margines swobody kraju przyjmującego został więc tutaj ograniczony.

Dopiero w latach 90. Polska stała się sygnatariuszem aktów prawa międzynarodowego regulujących status uchodźcy. Na tej bazie opracowany został katalog norm wewnętrznych, według których przyznawano lub odmawiano przyznania statusu uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej. Nadal były one nieliczne, gdyż niewielka była grupa cudzoziemców, która chciała z nich skorzystać. Polskie urzędy uczyły się postępowania z uciekinierami, gdyż nie miały praktyki w tym zakresie.

Koniec ubiegłego wieku przyniósł w Polsce ożywienie w regulacji zagadnienia statusu uchodźców. Podyktowane ono było staraniami RP o przystąpienie do struktur europejskich. Wraz z tymi działaniami na terenie Rzeczypospolitej Polskiej pojawiać się zaczęło coraz więcej osób starających się o różne formy ochrony międzynarodowej. Wzrost liczby uciekinierów zmusił władze polskie do stworzenia efektywnego systemu prawno-instytucjonalnego, mogącego w kompetentny sposób podejmować decyzje w sprawie wychodźców oraz skutecznie je egzekwować.

Wraz z wychodźcami dotarły do Polski zarówno wszystkie wątpliwości i zastrzeżenia, jak i korzyści wynikające z przyjmowania uciekinierów na swoim terytorium. Obszary przyjmujące emigrantów (w tym kraje przyjmujące) zawsze miały niejednoznaczny stosunek do tych przybyszów. Z jednej strony mogli oni stanowić źródło profitów – materialnych (np. taniej siły roboczej lub wykwalifikowanych fachowców) i niematerialnych (np. poprzez różnorodność kulturową). Z drugiej jednak strony, z tych samych powodów, byli często obiektem niechęci lub nawet wrogości okazywanej przez obywateli krajów przyjmujących. Brak zrozumienia powodował tworzenie swoistych gett dla emigrantów. W nich też zazwyczaj zamieszkiwali uchodźcy.

Do końca ubiegłego wieku, pomimo częstych sporów, istniało ogólnoswiatowe przyzwolenie na przyjmowanie obcokrajowców. Zamachy terrorystyczne doprowadziły jednak do wzrostu fali niechęci do cudzoziemców. Jej ofiarą są także uchodźcy, stanowiący część społeczności obcokrajowców. Obecnie na obszarach przyjmujących pojawia się dość często opór wobec wszystkich imigrantów. Co prawda, w społecznościach tych nadal dostrzega się konieczność pomocy uchodźcom, jednak w codziennym spojrzeniu na zjawisko migracji nie odróżnia się imigranta ekonomicznego od uchodźcy. Imigrantów oskarża się o wiele negatywnych zjawisk. Niektóre z nich mają charakter ekonomiczny, jak na przykład odbieranie miejsc pracy miejscowej populacji lub powodowanie obniżania płac. Inne – mają charakter społeczny, np. oddawanie się praktykom kulturowym postrzeganym przez „miejscowych” jako niestosowne lub nawet odrażające, czy też przyczynianie się do wzrostu przestępczości.

Przy takim wzajemnym nastawieniu negatywne zjawiska stają się coraz powszechniejsze. To z kolei powoduje, iż w większym stopniu uchodźcy stają się częścią publicznych i politycznych dyskusji. Pojawiają się naciski, by uchwalić prawo w jakiś sposób ograniczające wjazd cudzoziemców (a w tym i uchodźców) na dany obszar lub do danego kraju. Prawicowi działacze proponują, aby traktować nielegalną imigrację jako przestępstwo, za wszelką cenę i wszystkimi możliwymi środkami zatrzymać emigrantów na granicach lub w ten czy inny sposób usunąć imigrantów (lub dużą ich liczbę) już przebywających na terytoriach tych państw (np. do obozów usytuowanych w państwach ich pochodzenia lub krajach znajdujących się poza Unią Europejską).

Główny nacisk kładziony jest dzisiaj na powstrzymanie fali migracji. W zaistniałej sytuacji jeszcze większej wagi nabiera więc skuteczność systemu przyznawania ochrony międzynarodowej. Osoby prześladowane muszą otrzymywać pomoc ze strony państw, w których mogą bezpiecznie funkcjonować. Spośród tej ogromnej grupy imigrantów składających wnioski o objęcie ochroną wybrać należy te jednostki, którym ochrona jest rzeczywiście niezbędna.

Coraz trudniejsze staje się jednak odróżnienie imigrantów ekonomicznych od politycznych, religijnych, czy społecznych. Przenikanie się tych typów migracji jest cechą charakterystyczną początku XXI wieku. Z powodu tych problemów bardziej powszechne stają się formy czasowej ochrony całych grup ludności, najchętniej na ich rdzennym terytorium lub w obozach znajdujących się jak najbliżej tego rejonu.

W związku ze wspomnianymi wyżej czynnikami, problem uchodźców był w Polsce bardzo skąpo opisywany. Polska Ludowa była krajem emigrantów, którzy znajdowali schronienie w różnych państwach świata. Dla cudzoziemców przez ponad 50 lat stanowiła jedynie kraj tranzytowy, przystanek na drodze do bogatszych państw. Nie było więc powodu, aby temu tematowi poświęcać wiele uwagi.

Na przestrzeni ostatnich lat to się jednak zmienia. Wraz z napływem cudzoziemców, będącym konsekwencją wstąpienia Polski do struktur europejskich, szersza jest też literatura przedmiotu. Dotyczy to także problemu uciekinierów, którzy coraz częściej wybierają Polskę jako swój kraj docelowy. Literatura ta, oprócz oczywistego ukazania stanu faktycznego, zarówno pod względem społecznym, jak i prawnym, dokonała klasyfikacji pojęć funkcjonujących w języku polskim. Uporządkowanie to dotyczy przede wszystkim jasnego nakreślenia różnic pomiędzy instytucją azylu politycznego a statusem uchodźcy. Ta typologia metodologiczna stanowi podstawę do dalszych rozważań.

Niniejsza praca stanowi analizę systemu ochrony uciekinierów w Polsce na tle rozwoju polityczno-prawnego sytuacji międzynarodowej w XX i na początku XXI wieku. Podstawę analizy stanowiły rozważania definicyjne, na bazie których nakreślono zmiany sytuacji prawnej uciekinierów, ujmując ją w ogólnym kontekście polityczno-społecznym.

Celem rozprawy jest ukazanie polskiej polityki wobec uchodźców w dwu systemach politycznych, funkcjonujących w Polsce po 1945 roku. Szczególny nacisk w pierwszej części pracy położony został na uwarunkowania polityczne i prawne. W drugiej natomiast ujęto zagadnienie uchodźstwa w kontekście jednoczącej się Europy oraz członkostwa Polski w tych strukturach.

Osiągnięcie zamierzonego celu możliwe było poprzez realizację następujących zadań badawczych:

1. metodyczną analizę teoretycznego podejścia do problemu uchodźstwa od początku jego funkcjonowania po współczesną typologizację zagadnienia;
2. omówienie dwutorowości kształtowania się ochrony międzynarodowej uciekinierów – rozdziału pomiędzy pojęciem azylu politycznego a statusem uchodźcy;
3. wskazanie głównych dróg międzynarodowego uchodźstwa w kontekście sytuacji politycznej na świecie;
4. omówienie polskiej emigracji w XX wieku;
5. analizę politycznej sytuacji międzynarodowej i jej wpływ na kodyfikację zagadnień związanych z ochroną międzynarodową;
6. nakreślenie skali i dynamiki zmiany wskaźników pokazujących ilość cudzoziemców ubiegających się o ochronę w Polsce;
7. omówienie sytuacji uciekinierów w PRL i RP;
8. analizę czynników sprawczych polskiej polityki prowadzonej wobec uchodźców po 1989 r.;
9. określenie wpływu norm Unii Europejskiej na polski system prawny;
10. prognozowanie kształtu polskiej polityki wobec uchodźców w kolejnych latach.

Realizacja założenia pełnego i rzetelnego przedstawienia omawianego tematu warunkowała bardzo szeroki obszar prac badawczych. Objęto nimi pojęcie uchodźców (zarówno pod względem terminologicznym, jak i historycznym) oraz ewolucję przepisów prawnych normujących kwestie uchodźcze w Polsce w kontekście rozwoju prawa międzynarodowego.

Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów i zakończenia.

Rozdział pierwszy, *Uchodźstwo – geneza i charakter zjawiska*, zawiera retrospektywne spojrzenie na problem uchodźstwa oraz analizę współczesnych interpretacji zagadnienia. W pierwszym podrozdziale omówiono ewolucję definicyjną samego pojęcia „uchodźstwa”. Rozpoczęto od zdefiniowania podstawowego zagadnienia dotyczącego wspomnianego pojęcia, a mianowicie kwestii migracji. Wprowadzono typologię zagadnienia ruchów migracyjnych pod względem rodzajów przymusu je wywołujących (przymus pośredni oraz przymus bezpośredni).

Spośród migracji wywołanych przez przymus bezpośredni wyróżniono zagadnienia azylu dyplomatycznego, azylu politycznego oraz uchodźstwa. Ze względu na temat pracy szczegółowo omówione zostały ostatnie dwa pojęcia.

Dokładnej analizie poddane zostały zmiany definicyjne uchodźstwa. Rozpoczęto od potocznego rozumienia tego zagadnienia, które używane jest dla ogólnego określenia grupy osób migrujących z powodu prześladowań bezpośrednich. Następnie dokonano kolejnego typologicznego podziału pojęcia uchodźców na tych objętych ochroną międzynarodową (uchodźców *de iure* – konwencyjnych) oraz na osoby, które nie podlegają ochronie międzynarodowej (uchodźców *de facto* – mandatowych).

Dokładnie przeanalizowano różnice oraz podobieństwa pomiędzy poszczególnymi definicjami oraz samymi rodzajami uchodźców. Skrótowno opisane teoretyczne rozważania, szczegółowo nakreślone w pierwszym podrozdziale, pozwoliły na uporządkowanie terminologii używanej w dalszej części pracy oraz ostre nakreślenie różnic definicyjnych.

W kolejnej części pierwszego rozdziału nakreślono główne szlaki uchodźstwa w XX wieku z analizą politycznych czynników sprawczych. Liczba uchodźców oraz wielość dróg migracyjnych nie pozwalają na analizę całości uchodźstwa zaobserwowanego w ubiegłym wieku. Wybrano więc te ruchy migracyjne, które wydają się być najściślej związane z tematem pracy, czyli wywołane przez wydarzenia polityczne. Zakwalifikowano do nich główne konflikty XX wieku: popularyzację ideologii faszystowskiej i jej konsekwencje oraz podział świata na tzw. dwa bloki ustrojowe.

W okresie powojennym skupiono się na analizie pierwszego kryzysu politycznego w europejskich państwach socjalistycznych – kryzysu węgierskiego z 1956 r. Nakreślono geografie przemieszczeń uchodźców z tego kraju. Omówione zostały także dwa konflikty pozaeuropejskie, będące konsekwencją ścierania się dwu supermocarstw: w Etiopii i Somalii oraz Afganistanie. Wymienione dwa konflikty wybrano ze względu na liczbę uchodźców, będącą ich konsekwencją oraz czas ich trwania – skutki tych wojen widoczne są bowiem w tych państwach po dzień dzisiejszy. Nakreślono także przebieg największego europejskiego konfliktu zbrojnego po upadku tzw. żelaznej kurtyny. Zmiana ustrojów politycznych wśród państw tzw. bloku wschodniego miała przynieść zakończenie europejskich politycznych ruchów migracyjnych. Tak się jednak nie stało, a na kontynencie wybuchła jedna z najkrwawszych wojen domowych. W latach 90. największym konfliktem zbrojnym w Europie była wojna w byłej Jugosławii. Przeanalizowano przyczyny oraz przebieg wojny na Bałkanach.

W drugim podrozdziale omówiono szczegółowo główne trasy międzynarodowej migracji politycznej. Dokonano analizy czynników światowej migracji w XX wieku. Podzielono je na: społeczne, polityczne oraz ekonomiczne.

W ostatniej części pierwszego rozdziału wskazano źródła współczesnego uchodźstwa oraz sposoby jego minimalizacji. Przystudiowano specyfikę ruchów uchodźczych na początku XXI wieku, których głównym powodem stają się czynniki religijne. Wskazano na lokalny charakter konfliktów wywołujących wychodźstwo oraz jego masowość, której nie udaje się zapobiec.

Jako główne problemy międzynarodowego uchodźstwa wskazano:

1. Brak skutecznych sposobów przeciwdziałania międzynarodowemu uchodźstwu, np. poprzez programy pomocy zagrożonym terenom. Zamykanie granic oraz zaostreżanie procedur imigracyjnych okazują się bowiem mało efektywnymi metodami zapobiegania napływowi uchodźców. Jako najsukuteczniejszą metodę redukcji światowego uchodźstwa wskazano wspieranie rozwoju gospodarczego państw stanowiących źródło światowego uchodźstwa.
2. Efektywne procedury adaptacyjne dla osób, które otrzymały międzynarodową ochronę. Uchodźcy mają bowiem problem z aklimatyzacją w nowym środowisku. Rosnąca na świecie niechęć do emigrantów nie sprzyja ich integracji z nowym krajem zamieszkania. Podkreślono wzrost negatywnych nastrojów wobec cudzoziemców, więc także wobec uchodźców. Skutkiem tych uprzedzeń jest formalizacja oraz rygorystyczność procedur migracyjnych.

W rozdziale drugim *Podział świata na dwa przeciwstawne systemy – implikacje dla kodyfikacji problemu uchodźców* opisane zostało formowanie się norm prawnych regulujących tematykę instytucji azylu politycznego po zakończeniu II wojny światowej. Omówiono międzynarodowe wysiłki mające na celu unormowanie zasad rządzących udzielaniem azylu. Przeanalizowano rozwój międzynarodowego prawodawstwa, określając jednocześnie jego specyfikę. Zaznaczono różnice pomiędzy krajami socjalistycznymi a kapitalistycznymi w podejściu do instytucji azylu politycznego oraz powody tych niezgodności.

W drugim podrozdziale omówiono status uchodźcy w latach funkcjonowania tzw. dwóch bloków ustrojowych. Rozpoczęto od pierwszego pojawienia się ukształtowanego w XX wieku pojęcia statusu uchodźcy oraz instytucji, która stała się jego twórcą. Przeanalizowano normy międzynarodowe regulujące przyznawanie statusu uchodźcy w kontekście historycznych zmian poczynając od lat 20. ubiegłego wieku, po lata 80. Omówiono ewolucję pojęcia w kontekście polityczno-społecznym oraz wpływ indywidualnych interesów państwowych na jego ostateczny kształt. Zbadano przebieg debat nad normami prawnymi regulującymi status uchodźcy na forach różnych organizacji międzynarodowych, przede wszystkim debaty nad konwencją genewską podczas obrad Organizacji Narodów Zjednoczonych.

W tej części pracy przeanalizowano także niekompletność wspomnianego aktu prawnego, dotyczącą np. braku systemu sądniczego nadzorującego przestrzeganie konwencji, czy regulacji dotyczących osób prześladowanych, które nie opuściły kraju swojego obywatelstwa (tzw. uchodźcy wewnętrzni). Zajęto się normami prawnymi, które mogą stanowić uzupełnienie postanowień konwencji genewskiej. Należy do nich przede wszystkim Europejska Konwencja Praw Człowieka oraz inne normy prawne mające kontynentalny, regionalny, czy międzypaństwowy charakter.

W ostatniej części rozdziału omówione zostały instytucje kontrolujące zagadnienie uchodźców oraz ich uprawnienia. Rozważania na temat tej kwestii rozpoczęto od zdefiniowania pojęć kontroli i nadzoru, niezbędnego do dalszego omawiania pojęcia. Nakreślono różnicę pomiędzy międzynarodową kontrolą sprawowaną nad uchodźstwem, która objawia się monitowaniem i sugerowaniem innych decyzji dotyczących uciekinierów, a nadzorem. To drugie pojęcie sugeruje możliwość modyfikacji i nałożenia pewnej kary na państwo nieprzestrzegające norm, a więc organ nadzorujący powinien mieć moc sprawczą. W przypadku kwestii uchodźstwa, ewentualność taka *de facto* nie istnieje. Omówiono różne aspekty kontroli międzynarodowej i wskazano kontrolę polityczną jako najbardziej optymalną. Zaznaczono także problem odpowiedzialności państwa za spowodowanie uchodźstwa.

Przeanalizowano historyczny rozwój instytucji kontrolujących międzynarodowe uchodźstwo. Rozpoczęto od Ligi Narodów i utworzonego przez tę organizację Urzędu Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców. Omówiono kolejne zmiany w rozumieniu opieki nad uciekinierami. Dokładnie nakreślono rozwój instytucji kontrolujących w okresie powojennym oraz zasad sprawowania wspomnianej kontroli. Dokonano analizy ostatecznego kształtu międzynarodowej kontroli, która funkcjonuje po dzień dzisiejszy. W Europie opiera się ona z jednej strony o Urząd Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, a z drugiej – o europejskie instytucje kontrolujące przestrzeganie praw człowieka (m.in. Europejski Trybunał Praw Człowieka). Omówiono także rolę głównych międzynarodowych organizacji pozarządowych w dziedzinie pomocy uciekinierom. Wskazano na ich wiodącą rolę przy opiece nad uchodźcami wewnętrznymi, którzy nie podlegają ochronie konwencji genewskiej. Z tego też powodu ich sytuacja jest zdecydowanie gorsza od sytuacji uciekinierów konwencyjnych, a organizacjami mogącymi monitorować ten rodzaj uchodźstwa są instytucje pozarządowe.

W rozdziale trzecim *Uchodźcy w okresie Polski Ludowej* przedstawiono polskie doświadczenia w zakresie ochrony uciekinierów. Nakreślono główne kierunki polskiego uchodźstwa od zakończenia II wojny światowej po rok 1989. Dokonano podziału na okresy, z których każdy charakteryzował się odmiennymi cechami. Analizę rozpoczęto od uchodźstwa związanego z zakończeniem działań wojennych, a zakończono na wychodźstwie lat 80., będącym konsekwencją stanu wojennego i późniejszych represji.

W tej części rozdziału omówiono całościowo polską emigrację powojenną wraz z podaniem danych statystycznych dotyczących jej liczby i obszarów zamieszkania. Nakreślono powody wyjazdów z Polski Ludowej oraz nastawienie władz państw przyjmujących do Polaków. Zobrazowano działalność Polonii na rzecz demokratyzacji ojczyzny.

W drugim podrozdziale omówiono sytuację prawno-polityczną udzielania schronienia uciekinierom w Polsce. Omówiono polską specyfikę zagadnienia udzielania schronienia, której głównym punktem było rozgraniczenie pojęć azylu

politycznego i statusu uchodźcy. Nakreślono działalność polskich władz na forum międzynarodowym w celu unormowania kwestii azylu oraz sprzeciw państw socjalistycznych wobec nadawania uciekinierom statusu uchodźcy. Uzasadniono polityczne powody wspomnianego dualizmu. Przeanalizowano system prawny funkcjonujący w Polsce oraz wpływ czynników politycznych na jego ostateczny kształt. Szczegółowo nakreślono zasady, według których cudzoziemiec uzyskiwał azyl polityczny w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Kolejny podrozdział dotyczył praktyki polskiej administracji państwowej w latach 1945-1989 w stosunku do wszystkich grup azylantów przybyłych do Polski. Opisana została sytuacja polityczna ówczesnej Polski w kontekście problemu cudzoziemców. Omówiono sytuację społeczno-organizacyjną Greków i Macedończyków, którzy przybyli do Polski w latach 40. Przeanalizowano powody ucieczki, stosunek władz polskich do uciekinierów oraz metody ochrony. Nakreślono także sytuację uciekinierów z Chile oraz niewielkich grup azylantów przybyłych do Polski Ludowej w latach 80.

Rozdział czwarty „*III Rzeczpospolita*”: *polityczno-prawne uwarunkowania azylu politycznego i statusu uchodźcy* poświęcony został problemowi uchodźstwa w Polsce po odzyskaniu suwerenności, czyli po 1989 r. Opisano rozwój sytuacji prawnej uciekinierów po wpisaniu Polski na listę krajów bezpiecznego pochodzenia. Przeanalizowano pierwszy etap wprowadzania w polski system prawny norm regulujących status uchodźcy, dotychczas nie funkcjonujący w rodzimym prawodawstwie. Przeanalizowano organizacyjne rozwiązania problemu uciekinierów przybyłych do RP oraz ich strukturę narodowościową. Przedstawiono politykę informacyjną władz, UNHCR oraz organizacji pozarządowych, której celem było przybliżenie Polakom nowej grupy mieszkańców, jaką stanowili uchodźcy.

W drugim podrozdziale szczegółowo omówiono normy prawa międzynarodowego i wewnętrznego, dotyczące statusu uchodźcy, obowiązujące w Polsce po 1989 r. W przypadku norm międzynarodowych skupiono się głównie na konwencji genewskiej z 1951 r., która stanowi podstawę wewnętrznych regulacji wspomnianej kwestii w państwach będących jej sygnatariuszami. Dokonano wnikliwej analizy poszczególnych aktów prawnych, obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej, według których osoby prześladowane w swoich krajach mogły prosić o ochronę związaną ze statusem uchodźcy, kończąc ją na obecnym stanie prawnym. Przedstawiono instytucje, które przyznawały lub odmawiały prawa do statusu uchodźcy oraz pomoc państwa, na jaką mogli liczyć cudzoziemcy objęci ochroną.

Ostatnia część pracy analizuje wprowadzanie norm wspólnotowych w polski system prawny. Szczegółowo omówiono dostosowywanie polskich norm prawnych dotyczących statusu uchodźcy do zasad obowiązujących w krajach Unii Europejskiej. Nakreślono także perspektywy rozwoju tej instytucji ochrony osób prześladowanych w najbliższych latach. Zwrócono uwagę na zagadnienie

integracji uciekinierów z miejscową ludnością w kontekście niemożności asymilacji cudzoziemców z Europejczykami.

Przyjmowanie uchodźców jest ostateczną formą rozwiązywania problemu. Znacznie lepiej zapobiegać, niż rozwiązywać. Zdaniem autorki, najskuteczniejszymi formami przeciwdziałania uchodźstwu są:

1. Wspieranie krajów rozwijających się, bo bieda jest źródłem migracji i niepokojów. Pomoc zarówno ekonomiczna, jak i technologiczna dla tych państw może doprowadzić do zaniku ruchów migracyjnych związanych z prześladowaniami. Kraje bogate i korporacje winny inwestować w poprawę warunków życia w państwach pochodzenia uchodźców. Wydaje się, że jest to bardzo opłacalne, ponieważ oprócz oczywistego zahamowania imigracji, w krajach tych powszechnie dostępna jest tania siła robocza, jednakże z oczywistych powodów inwestycje gospodarcze muszą być poprzedzone stabilizacją polityczną w tych państwach.
2. I tutaj pojawia się problem sił stabilizacyjnych. Misje pokojowe mogą stanowić bardzo ważny czynnik przeciwdziałania uchodźstwu. Nie sposób więc przecenić ich roli. Zakres działalności zaczyna się na stabilizacji politycznej, a kończy na ochronie obozów dla uchodźców. Skuteczne siły stabilizacyjne mogą w znaczny sposób ograniczyć ilość osób opuszczających kraj pochodzenia.
3. Wreszcie ostatnim sposobem przeciwdziałania uchodźstwu – zdaniem autorki – jest wprowadzenie limitu osób, które mogą legalnie przyjechać i pracować w krajach Unii Europejskiej. Jak już wspomniano, imigranci niejednokrotnie szukają pretekstu, aby móc legalnie mieszkać i pracować w państwie ich przyjmującym. Mogą to uczynić dzięki statusowi uchodźcy. Każdego roku urzędy zajmujące się przyznawaniem tegoż statusu zasypywane są wnioskami uchodźczymi. Gdyby cudzoziemcom wskazać inną formę możliwości legalizacji pobytu i pracy, zapewne skorzystaliby z niej. Dzięki temu wnioski azylowe byłyby składane faktycznie tylko przez osoby, które mogą zostać uznane za uchodźcę konwencyjnego. Rozwiązanie takie ma także swoje uzasadnienie we wskaźnikach demograficznych. Już wkrótce Europa może być zmuszona do otwarcia swojego rynku pracy dla przybyszy spoza kontynentu. Ten wariant migracji zaczyna być już powoli realizowany. Komisja Europejska zaproponowała utworzenie w krajach afrykańskich unijnych ośrodków migracyjnych, w których Afrykańczycy będą mogli uzyskać informacje na temat możliwości legalnej pracy w UE. W ośrodkach unijnych mieszkańcy krajów afrykańskich przechodziliby również kursy – zgodnie z zapotrzebowaniem na rynku pracy. W ten sposób odciążono by system azylowy i wsparto europejski system ubezpieczeniowo-społeczny.

W polskiej literaturze brak jest całościowego opracowania problemu wychodźców w Polsce po zakończeniu II wojny światowej. Funkcjonuje bowiem podział na literaturę zajmującą się problemem azylu lub uchodźstwa, w kontekście albo instytucjonalno-prawnym, albo socjologicznym. Intencją autorki było uzupełnienie literatury przedmiotu o kompilacyjną pracę analizującą problem zarówno pod kątem prawnym, jak i politycznym, w kontekście zmian historycznych. Niniejsza praca ma charakter problemowego omówienia prawnych oraz polityczno-społecznych aspektów traktowania w Polsce osób ubiegających się o ochronę po II wojnie światowej.

ROZDZIAŁ 1: UCHODŹSTWO – GENEZA I CHARAKTER ZJAWISKA

1.1. Delimitacja pojęcia „uchodźcy” oraz zagadnienia pokrewne

Ruchy ludności pomiędzy regionami, kontynentami znane są historykom od zarania ludzkości. Człowiek migrował w poszukiwaniu lepszych warunków życia, bezpieczeństwa.¹ Powstanie państw spowodowało, że przemieszczanie się nie było już tak łatwe. Polityczny podział świata na terytoria zarządzane przez określone grupy sprawił, że zmiana miejsca zamieszkania obwarowana została licznymi warunkami. Wprowadzenie granic, pojęcia obywatelstwa, a następnie paszportów i wiz, skomplikowało, ale nie zlikwidowało międzynarodowej migracji.

Zmiana miejsca zamieszkania została jednak znacznie utrudniona. Dokumenty, pozwolenia, wizy powodowały, iż prawo do zamieszkania w innym kraju zostało rozciągnięte w czasie i uzależnione od wielu czynników, zazwyczaj niezależnych od samego emigranta i jego sytuacji.

Z upływem czasu, a przede wszystkim rozwojem i natężeniem międzynarodowych ruchów ludności, rozpoczęto typologizację i definiowanie zagadnień związanych z migracją. Działania takie zaobserwować można szczególnie w XX wieku, charakteryzującym się niespotykanym dotychczas międzypaństwowym ruchem mas ludzkich. Minione stulecie zwane jest zresztą wiekiem wędrowców. Wędrowniki te zostały sklasyfikowane, pojęcia – zdefiniowane, a najważniejsze terminy wprowadzono do prawa międzynarodowego, m.in. regulującego proces ochrony jednostki.

Typologizacja obejmowała zazwyczaj pojęcia już funkcjonujące w języku potocznym. Jednak nabierając znaczenia prawnomiędzynarodowego definicje tych zagadnień nie zawsze były zgodne z wcześniejszym znaczeniem określanych słów, używanym w języku potocznym.

Uporządkowanie terminologii doprowadzić miało do większej przejrzystości systemu przyjmowania obcokrajowców. Wyodrębniono w nim kategorie cudzoziemców, które musiały, mogły liczyć, albo pod żadnym pozorem nie mogły otrzymać zgody na przyjęcie w obcym państwie. Na podstawie wprowadzonej typologii stworzono m.in. system ochrony jednostki, który w konsekwencji miał ułatwić realizację zadań związanych z ochroną osób prześladowanych.

Migracje ludności stanowią bardzo szerokie, różnorodne i złożone zagadnienie. Ich przyczyny, charakter i czas trwania zmieniały się na przestrzeni

¹ We wczesnych okresach historycznych miały miejsce ruchy grup ludzkich, których celem był zbrojny podbój, jednakże bodźcem było wyczerpanie się rezerw naturalnych środowiska geograficznego przy jednoczesnej niemożności znalezienia nowych, spowodowanej niskim rozwojem cywilizacyjnym (A. Maryański, *Współczesne wędrowniki ludów. Zarys geografii przemieszczeń*, Wrocław 1966, s. 5 i n.).

lat.² Aby móc zrozumieć zmiany terminologiczne oraz ich typologie, należy rozpocząć od zdefiniowania kilku podstawowych pojęć, będących nierozzerwalnie związanymi z zagadnieniem ruchów ludności w poszukiwaniu ochrony. Określenia te pomocne będą także w rozumieniu dalszej części pracy, związanej już bezpośrednio z zagadnieniami ruchów uchodźczych.

Najważniejsze, dla przejrzystości tekstu, wydaje się określenie źródeł ruchów ludności, czyli wskazanie impulsu, który powoduje opuszczenie miejsca zamieszkania przez ludność tam osiadłą. Oczywiście powody migracji mogą być różne. Wydaje się jednak, że punktem wspólnym migracji jest przymus – bezpośredni lub pośredni – sytuacyjny. Konieczność bezpośrednia wynika z prześladowania jednostki, mającego charakter polityczny, religijny, rasowy, społeczny, itp. Przymus bezpośredni, aczkolwiek nierozzerwalnie związany z ogólną sytuacją w państwie, dotyczy więc konkretnej jednostki. Ten rodzaj migracji ma zazwyczaj charakter międzynarodowy. Emigranci, nie czując się z jakiegokolwiek powodu bezpiecznie w ojczyźnie, poszukują schronienia w innym kraju. Jest to grupa wychodźców posiadających największe uprawnienia, jednak, aby móc z nich skorzystać, powinni udowodnić (zgodnie z obowiązującym prawem międzynarodowym), że ich bezpieczeństwo w ojczyźnie było zagrożone. Tylko w takiej sytuacji skorzystać mogą z różnych form ochrony uciekinierów. W tej grupie migracyjnej mieszczą się azylanci i uchodźcy.³

Drugą formą przymusu wywołującego migracje jest przymus sytuacyjny, który definiowany może być jako potrzeba zmiany miejsca zamieszkania ze względu na przyczyny obiektywne, niezależne od samych migrujących. Zazwyczaj mają one swe podłoże w czynnikach ekonomicznych, bowiem głównym powodem tego

² Przemieszczenia ludności mogą mieć różny charakter. W literaturze funkcjonuje wiele typologii zagadnienia migracji. Są one szeregowane ze względu na różne kryteria. Z racji źródeł dzieli się migracje na dwie zasadnicze grupy: ekonomiczne i polityczne. Do migracji ekonomicznych (niekoniecznie związanych z opuszczeniem kraju ojczystego) zaliczyć można wszystkie ruchy ludności, których celem jest polepszenie warunków materialnych. Wraz z rozwojem cywilizacji rzesze ludzi wędrować zaczęły z terenów mniej rozwiniętych do regionów o wyższym stopniu rozwoju, a co za tym idzie, także uprzemysłowienia. Przez wiele dziesięcioleci ten typ migracji był dominującym. Ludzie przemieszczali się w poszukiwaniu pracy, lepszych zarobków, czy wyższej stopy życiowej (A. Maryański, *Współczesne...*, s. 6 i n.).

³ Krystyna Kersten, jako główne źródło masowych przymusowych migracji w dobie nowożytnej, wskazuje procesy narodotwórcze, które zrodziły nowoczesny nacjonalizm oraz wyłoniłą zeń ideę państwa narodowego. Nacjonalizm stał się podstawą do masowych migracji politycznych, począwszy od Wiosny Ludów, po dzień dzisiejszy. Szczególnie po zakończeniu II wojny światowej zaobserwować możemy europejskie dążenia do stworzenia krajów jednolitych narodowościowo. Jego konsekwencją były masowe wysiedlenia ludności, deportacje oraz repatriacje m.in. w Polsce, Czechosłowacji, Związku Radzieckim. (K. Kersten, *Przymusowe przemieszczenia ludności – próba typologii*, w: *Utracona ojczyzna. Przymusowe wysiedlenia i przesiedlenia jako wspólne doświadczenie*, red. H. Orłowski, Poznań 1996, s. 13 i n.).

rodzaju migracji jest bieda, brak podstawowych surowców koniecznych do życia. Ludzie, przemieszczając się, poszukują lepszych warunków życia w innych, zazwyczaj bogatszych, państwach. Do przyczyn obiektywnych zaliczyć można także wszelkiego rodzaju klęski żywiołowe, które uniemożliwiają ludziom zamieszkiwanie na swoich terytoriach.

Obecnie przeważają migracje, których podłożem jest przymus obiektywny w postaci warunków ekonomicznych.⁴ Ze względu na sytuację wewnętrzną (wysoka stopa bezrobocia, konieczność opieki socjalnej nad cudzoziemcami, itp.) państwa bogate niechętnie przyjmują jednak takich emigrantów. Są oni odsyłani do ojczyzny z zakazem wjazdu do kraju deportującego. Powody ekonomiczne nie są gwarantem przyjęcia emigranta na terytorium innego kraju, szczególnie, jeśli nie potrzebuje on taniej siły roboczej, której doskonale źródło stanowią uciekinierzy.⁵ Dlatego też sami emigranci, aby zwiększyć prawdopodobieństwo udzielenia zgody na pobyt przez państwo przyjmujące, w swoich wnioskach powołują się na przesłanki związane z prześladowaniem, czyli przymusem bezpośrednim. Niejednokrotnie mają do tego uzasadnione podstawy, lecz nie potrafią tego udowodnić.⁶

Często trudnym jest odróżnienie przymusu sytuacyjnego od bezpośredniego. Współcześnie wspomniane dwa źródła migracji łączą się ze sobą. Niejednokrotnie bowiem konsekwencją klęsk żywiołowych i biedy są zamieszki lub nawet wojny domowe, czy międzypaństwowe.⁷ I odwrotnie – wojny doprowadzają do zubożenia społeczeństwa, co skutkuje wzrostem migracji. W takiej sytuacji przymus pośredni,

⁴ Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci znacznie wzrosła jednak rola migracji politycznych. Wcześniej miały one charakter drugoplanowy, obejmowały zwykle ograniczone grupy społeczeństwa, w XX wieku przybrały charakter masowy, szczególnie w Europie (Patrz M. Latuch, *Polska jako teren zewnętrznych migracyjnych ruchów ludności po II wojnie światowej*). Do tej grupy należą wszelkiego rodzaju przesiedlenia, ruchy repatriacyjne, ucieczki z powodu prześladowań. Ten typ migracji związany jest z opuszczeniem ojczyzny i szukaniem schronienia w innym państwie (W sytuacji prześladowania ze strony grupy rządzącej nie jest możliwe znalezienie schronienia na terytorium danego państwa. Szczególnymi warunkami wydają się tutaj być konflikty zbrojne. W takich sytuacjach uciekinier może uzyskać ochronę drugiej strony konfliktu).

⁵ Jednocześnie ze wzrostem liczby emigrantów coraz popularniejsze stawały się także migracje wysoko wykwalifikowanych kadr pracowniczych. To jest jeden z nielicznych modeli „chcianej” imigracji, który powoduje, iż kraj przyjmujący otrzymuje doskonale wykształconego pracownika bez poniesienia jakichkolwiek kosztów związanych z jego edukacją (Patrz B. Liberska, *Migracje kwalifikowanych kadr do krajów wysoko rozwiniętych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1976, Nr 9). Ten rodzaj migracji nie pojawił się dopiero współcześnie. Już we wcześniejszych wiekach władcy różnych państw przyjmowali na swoje terytoria osoby, które swoją wiedzą lub umiejętnościami przyczynić się mogły do rozwoju państwa. W myśl tej zasady Fryderyk Wilhelm zapraszał do swojego państwa protestantów opuszczających Francję po roku 1685, Piotr I i Katarzyna zachęcali do osiedlania się na terenie swojego terytorium naukowców, rzemieślników, czy myślicieli.

⁶ K. Romaniszyn, *Migracje polityczno-ekonomiczne jako fenomen współczesności*, w: *Migracje polityczne XX wieku*, red. J.E. Zamojski, Warszawa 2000, s. 86 i n.

⁷ K. Kersten, *Przymusowe...*, s. 13 i n.

sytuacyjny, może przekształcić się w przymus bezpośredni – konsekwencją m.in. wojen domowych jest często prześladowanie części społeczeństwa.

Jak wskazano, istnieje wiele form migracji i różne są jej przyczyny. Migracja wynikająca z prześladowań (a więc przymusu bezpośredniego) wydaje się być najbardziej interesującą. Czynniki, które generują ten przymus, są zazwyczaj przesłanki o charakterze politycznym, rasowym, religijnym i stanowią one podstawę do objęcia wychodźcy ochroną. Uciekinierzy tacy objęci są albo ochroną wewnątrzpaństwową kraju przyjmującego, albo ochroną międzynarodową.

Wyjaśnić więc należy wreszcie samo pojęcie – ochrony międzynarodowej. Termin „ochrona” jest tradycyjnie rozumiany jako rodzaj aktywności państw, polegający na opiekowaniu się własnymi obywatelami przebywającymi poza granicami swojego państwa.⁸ Dotyczy ona więc jedynie tych osób, które legitymują się obywatelstwem danego kraju.

Ochrona międzynarodowa realizowana jest w dwojaki sposób. Po pierwsze przez organ międzynarodowy lub organizacje międzynarodowe na rzecz jednostek mieszczących się w jej mandacie.⁹ Tak więc odpowiednia agenda otrzymuje od społeczności międzynarodowej zezwolenie na sprawowanie kurateli nad wyznaczoną osobą lub grupą osób. W ramach tej opieki może wykonywać zadania zgodne z nadanym jej statutem. Mandat ten sprawowany jest zazwyczaj na podstawie wielu aktów prawa międzynarodowego. Drugą formą ochrony międzynarodowej jest sprawowanie przez państwo opieki nad obywatelem innego kraju. Realizowana jest także na podstawie aktów prawa międzynarodowego, ale także na podstawie prawodawstwa wewnętrznego.

Prawna ochrona uciekinierów jest następstwem normowania przez prawo międzynarodowe zagadnień praw jednostki. W konsekwencji kodyfikacji wolności i praw jednostki prawo międzynarodowe zaczęło m.in. obejmować ochroną osoby zmuszone do opuszczenia ojczyzny ze względów prześladowań politycznych, religijnych, czy rasowych. Nie sposób więc rozpocząć omawiania zagadnienia uchodźstwa bez nakreślenia ogólnych zagadnień praw człowieka, których elementem jest ochrona uciekinierów oraz organizacji, które na przestrzeni lat były instytucjami sprawującymi kontrolę nad tymi pojęciami.

Prawa człowieka od stosunkowo niedługiego czasu stanowią dziedzinę prawa międzynarodowego i polityki zagranicznej poszczególnych członków społeczności międzynarodowej.¹⁰ Co prawda, samo pojęcie istnieje już od setek lat, jednak stanowiło bardziej podstawę rozważań filozoficznych i etycznych, niż politycznych.¹¹ Różnie też na przestrzeni wieków definiowano prawa człowieka.

⁸ L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 606 i n.

⁹ B. Wierzbicki, *Sytuacja prawna uchodźcy w systemach międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Białystok 1993, s. 17-18.

¹⁰ A. Bieńczyk-Missala, *Prawa człowieka w Polskiej polityce zagranicznej po 1989 r.*, Warszawa 2005, s. 15.

¹¹ Patrz M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka*, Lublin 1999.

Ochrona praw człowieka (w każdym tego słowa rozumieniu) nie jest więc zjawiskiem zapoczątkowanym w poprzednim stuleciu, jednakże przez wieki do praw człowieka zaliczano przede wszystkim swobody obywatelskie. W najstarszych normach prawnych zaobserwować już możemy wysuwanie tez o ochronie jednostki przed wpływami silniejszych oraz o pewnych prawach płynących z faktu bycia istotą ludzką, w rozumieniu – obywatelem. Wielcy prawodawcy wielokrotnie wysuwali postulat ochrony prawnej jednostki przed silniejszymi od niej. W Starożytnej Grecji równość wobec prawa, równy szacunek i wolność słowa były prawami każdego obywatela. Z katalogu tych osób wyłączeni byli jednak niewolnicy pozbawieni wszelakich praw. Podobnie było w Starożytnym Rzymie, gdzie pojawiły się wśród filozofów hasła równości wszystkich ludzi z natury.¹²

Kolejnym etapem w rozwoju praw człowieka była kodyfikacja tych zasad w prawie wewnętrznym. Anglia przyjęła, jako jedno z pierwszych państw, akty prawne dotyczące praw człowieka. W XIII wieku król Jan bez Ziemi zmuszony został do podpisania Magna Charta Libertatum (Wielkiej Karty Swobód), w której zakazywano więzienia i skazywania na śmierć wolnych ludzi bez sprawiedliwego wyroku.¹³ W 1679 roku przyjęto Habeas Corpus Act zobowiązujący do stawiania przed sądem osób aresztowanych, a w 1689 r. – dekret dający brytyjskim poddanym prawo petycji do króla, zabraniający zawieszania ustaw i wprowadzający wolne wybory członków parlamentu.¹⁴

Do katalogu praw człowieka przez stulecia włączano coraz to nowe pojęcia, rozszerzając go o dodatkowe obszary życia człowieka. Ważną częścią historii praw człowieka jest ochrona praw i mniejszości religijnych. W umowach międzynarodowych zamieszczano postanowienia chroniące np. pewne grupy wyznaniowe (za pierwszą umowę podejmującą problem wolności religii uznaje się w nauce traktat augsburski z 1555 r. – ze swoją zasadą *cuius regio eius religio*), narodowościowe czy służące zwalczaniu niewolnictwa i handlu niewolnikami.¹⁵

Krokiem ku uogólnieniu tych praw człowieka i rozciągnięciu ich na wszystkich obywateli była Amerykańska Deklaracja Niepodległości z 1776 r., jednakże nie zatrzymała rozwoju niewolnictwa, a więc oczywistej nierówności społecznej. W Europie w podobnym tonie utrzymana była francuska Deklaracja Praw Człowieka z 1789 r.¹⁶

¹² J. Machowski, *Prawa człowieka*, Warszawa 1968, s. 13.

¹³ Wielka Karta Swobód przyjęta w 1215 r. do dnia dzisiejszego stanowi w Wielkiej Brytanii źródło prawa konstytucyjnego.

¹⁴ Z. Resich, *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Warszawa 1981, s. 10.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ J. Machowski, *Prawa...*, s. 5 i n.

Ostatnim – trzecim etapem rozwoju praw człowieka jest włączanie norm regulujących to zagadnienie w zakres działalności międzynarodowej. Początkiem są tutaj postanowienia Kongresu Wiedeńskiego z 1815 r., które dotyczyły m.in. ochrony mniejszości religijnych i narodowych.¹⁷ W XIX wieku przyjęto szereg konwencji dotyczących m.in. niewolnictwa, humanitarnego traktowania ofiar wojny: rannych, chorych, rozbitków, jeńców wojennych, ochrony ludności cywilnej, kobiet, itp.¹⁸

Jak więc widać, naturalnym odruchem człowieka jest ochrona słabszych członków społeczności przed silniejszymi i wprowadzanie zasad mających zastosowanie wobec wszystkich ludzi. Jednak nie zawsze wszystkie jednostki mogły liczyć na ochronę związaną z podstawowymi prawami człowieka. Na przestrzeni wieków w odmienny sposób kwalifikowano osoby mogące skorzystać z tychże swobód, przez stulecia wykluczając z tej kategorii bardzo dużą ilość ludzi. Wymienione wyżej akty prawne oraz wiele innych określały jednakże swobody i wolności pewnych części społeczeństwa. Nie wszyscy podlegali ich ochronie. W wiekach wcześniejszych wyłączono bardzo liczne grupy niewolników, a w latach późniejszych pewne warstwy społeczne, czy osoby wyznające określoną religię.

Trzeba jednak obiektywnie przyznać, że we wcześniejszych stuleciach akty prawne (oprócz wspomnianych konwencji oraz regulacji z okresu Ligi Narodów dotyczących uchodźców, bezpaństwowców, ochrony kobiet i zakazu niewolnictwa) tworzone były raczej z myślą o pewnym wspólnym lub obopólnym dobru państw je ustanawiających, a nie o potrzebie zabezpieczenia praw jednostki. Prawa człowieka pozostawały nadal w wewnętrznej jurysdykcji państw.¹⁹

Dopiero w wyniku zorganizowanej współpracy wielu państw świata, w drugiej połowie XX wieku doszło do wypracowania międzynarodowego i uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka, który miał zasięg ogólnoświatowy i dotyczył wszystkich ludzi, niezależnie od ich koloru skóry, czy pochodzenia. U źródeł owego współdziałania leżały zapewne doświadczenia II wojny światowej, kiedy to doszło do pogwałcenia najbardziej fundamentalnych praw i wolności człowieka w skali nie mającej precedensu w historii ludzkości. Wstrząs związany z I wojną światową był już impulsem do konsolidacji działań międzynarodowych, jednakże klimat tych czasów nie był tak sprzyjający, jak okres lat 40. i lata późniejsze.²⁰ Na ten czas

¹⁷ Z. Resich, *Międzynarodowa...*, s. 10.

¹⁸ A. Bieńczyk-Missala, op. cit., s. 16.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Okres I wojny światowej oraz dwudziestolecia międzywojennego przyniosły kolejne unormowania dotyczące katalogu praw człowieka. Zawarto je przede wszystkim w traktatach pokojowych z lat 1919 -1923. Jednakże w okresie istnienia Ligi Narodów, albo raczej do zawieszenia jej działalności w 1939 r., nie stworzono jednolitego systemu ochrony praw człowieka. Pojawiły się akty prawne dotyczące ochrony mniejszości religijnych, zakazu niewolnictwa i handlu żywym towarem oraz wiele innych. Nie stanowiły one jednak zbioru przyjętego i zaakceptowanego przez społeczność międzynarodową. Oczywiście jest, iż nie można nie docenić inicjatyw związanych z ochroną losu

datuje się również delimitację potocznego pojęcia „uchodźcy”, które funkcjonuje po dzień dzisiejszy.²¹

Ofiarami II wojny światowej w niebywałym rozmiarze stała się ludność cywilna. Machina ludobójstwa i eksterminacja całych narodów oraz miliony osób poszukujących schronienia przed tymi zjawiskami pokazały światu, że prawa człowieka, do tej pory uznawane za podstawowe i nie wymagające kodyfikacji, jak chociażby prawo do życia, wcale nie są takie oczywiste. Jednocześnie działania przeciwko faszyzmowi połączyły bardzo odległe od siebie ustrojowo i kulturowo kraje. Dzięki temu stworzyły możliwość współdziałania, lepszego lub gorszego, na różnych płaszczyznach, także w zakresie praw człowieka. Ówczesni politycy wszystkich państw koalicji antyhitlerowskiej podkreślali konieczność ustanowienia międzynarodowego pokoju na bazie trwałych, humanitarnych zasad, które wejść miały w katalog norm prawa międzynarodowego.²²

Pomimo politycznych zapewnień, przy funkcjonującym już wówczas podziale świata, międzynarodowe współdziałanie w zakresie praw człowieka było trudnym zadaniem. Wiadomym było, że postrzeganie wspomnianego zagadnienia jest różne w krajach Europy Wschodniej i Zachodniej, a różnice te były tak głębokie, że ich przezwyciężenie było wielkim wyzwaniem dyplomatycznym i politycznym. Jeszcze w trakcie trwania II wojny światowej ustalono pewne ogólne zasady, co do których zgodne były wszystkie kraje alianckie. Następnie przyszedł czas na omawianie kwestii szczegółowych, które były znacznie bardziej kontrowersyjne.

Wstępem do międzynarodowej współpracy były projekty utworzenia organizacji skupiającej w swoich szeregach wszystkie kraje świata. Wzorowano się na Lidze Narodów, jednakże obszar aktywności nowej organizacji miał być znacznie szerszy, a działalność – skuteczniejsza. Na bazie tych projektów powołano do życia w 1945 r. Organizację Narodów Zjednoczonych. Cele, zasady funkcjonowania oraz organy ONZ-u wytyczała Karta Narodów Zjednoczonych.²³

Doświadczenia II wojny światowej wyrażały się w Karcie Narodów Zjednoczonych tendencją do takiego ukształtowania prawa międzynarodowego, w którym byłoby miejsce i dla państw, i dla jednostki w tych państwach funkcjonującej. Karta Narodów Zjednoczonych stanowiła swoiste novum w prawie międzynarodowym. Nie dotyczyła bowiem tylko jednego kraju, ale wszystkich

jeńców wojennych, kobiet, czy dzieci i stanowiły one dobre materiały wyjściowe do prac rozpoczętych w późniejszym okresie (Z. Resich, *Międzynarodowa.....*, s. 20, 21).

²¹ J. Symonides, *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Warszawa 1977, s. 5-13.

²² *Współpraca międzynarodowa w latach 1941-1945. Dokumenty i materiały*, Warszawa 1954, s. 15 i n.

²³ A. Szczęsny Nartowski, *Prawa człowieka w systemie ONZ (Tendencje rozwojowe)*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 2, s. 275 i n.

członków organizacji, nie obejmowała swoim zasięgiem tylko jakiejś wybranej grupy ludzi, ale wszystkie istoty ludzkie. I wreszcie nie regulowała jednej z katalogu wolności, ale wszystkie z nich, stanowiąc jednocześnie instytucje zajmujące się różnymi aspektami współdziałania i kontroli.²⁴ Karta mówi o „podstawowych prawach człowieka, godności i wartości jednostki” w połączeniu z „równością narodów wielkich i małych”.²⁵ Z ochrony interesów państw, będącej głównym celem prawa międzynarodowego, wynikają także pewne zagadnienia dotyczące stosunków pomiędzy tymi krajami i ich relacje z ludnością.²⁶

Kolejnym krokiem do jasnego określenia podstawowych i niezbywalnych swobód była Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona Rezolucją Zgromadzenia Ogólnego nr 777 i nr 778 w Paryżu, 10 grudnia 1948 roku.²⁷ W pierwszych artykułach Deklaracja nawiązuje do haseł Wielkiej Rewolucji Francuskiej poprzez wolność, równość, niedyskryminację oraz braterstwo, które to zapewnić mają jedność społeczności międzynarodowej.²⁸ Po dzień dzisiejszy trwają jednak dyskusje dotyczące charakteru prawnego Deklaracji. Spór sprowadza się do jej mocy wiążącej. Jako Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nie powinna być normą bezwzględnie obowiązującą. Pomimo tego, część państw nadaje jej charakter wiążący. Na pewno Deklaracja spełnia funkcję wzoru międzynarodowego, do którego dążyć mają poszczególne państwa. Nakreśla ona pewien kanon, na bazie którego tworzone były inne normy międzynarodowe oraz wewnętrzne.²⁹ Powołuje się na nią szereg konstytucji, część powtarza jej zapisy

²⁴ H. Andrzejczak, *Problem międzynarodowej ochrony praw człowieka w procesie powstawania systemu narodów zjednoczonych*, Zeszyty Naukowe KUL VIII (1965), nr 4, s. 15 i n.

²⁵ L. Łukaszuk, *System Organizacji Narodów Zjednoczonych – jako instytucjonalny czynnik współpracy i bezpieczeństwa narodów*, W: *Dyplomacja współczesna a problemy prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. L. Łukaszuk, Warszawa 1999, s. 13 i n.

²⁶ J. Machowski, *Prawa...*, s. 19.

²⁷ K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław 1976, s. 97 i n.

²⁸ Prawa i wolności zawarte w Deklaracji podzielić można na trzy grupy:

1. Prawa i wolności osobiste, do których zaliczyć można m.in. prawo do życia, wolności, bezpieczeństwa, zakaz niewolnictwa, handlu żywym towarem, zakaz tortur, prawo do jednakowej ochrony prawnej, sądowej, zakazu samowolnego aresztowania, zatrzymania lub wydalenia z kraju, zakaz ingerencji w życie prywatne, rodzinne i domowe, prawo do swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w granicach każdego państwa, prawo opuszczania każdego kraju, łącznie z własnym i prawo powrotu do niego, prawo ubiegania się o azyl i korzystania z niego w razie prześladowań i inne;
2. Prawa i wolności publiczne, m.in. prawo do posiadania obywatelstwa, zakaz pozbawiania samowolnie obywatelstwa i zakaz ograniczania prawa do zmiany obywatelstwa, prawo zgromadzeń, wolność stowarzyszania się, prawo do rządzenia krajem;
3. Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, m.in. prawo do pracy, równej płacy za równą pracę, prawo do tworzenia związków zawodowych, prawo do wypoczynku i okresowych płatnych urlopów i inne (A. Michalska, *Podstawowe prawa człowieka w prawie wewnętrznym a Pakty Praw Człowieka*, s. 173-176).

²⁹ J. Symonides, *Międzynarodowa...*, s. 31-34.

bez wyraźnego powoływania się na nią. Deklaracja wpłynęła i wpływa na praktykę ustawodawczą, administracyjną i sądową wielu państw. Zgodnie z przeważającą w nauce prawa międzynarodowego tezą, stała się obecnie obowiązującą w wyniku przekształcenia jej postanowień w zwyczaj międzynarodowy.³⁰

Współcześnie termin *prawa człowieka* definiowany jest przez wielu autorów. Adam Łopatka określa prawo człowieka jako uprawnienie przysługujące każdemu człowiekowi z tej tylko racji, że jest człowiekiem. Jest to więc prerogatywa należąca każdej istocie ludzkiej. Prawo człowieka jest niezbywalne, nikt nie może go człowiekowi odebrać siłą, ale także nie można się go zrzec. Przywilej ten wynika już z samego faktu naszego istnienia, niezależnie od tego, gdzie i w jakich warunkach żyjemy. Wszystkie istoty ludzkie mają je w równym stopniu. Obowiązkiem państwa jest uznawanie praw człowieka i w ramach własnych możliwości ochranianie ich nienaruszalności. Źródłem tego prawa jest przyrodzona człowiekowi godność. Tymi cechami różni się prawo człowieka od innych praw, uprawnień, jakie prawo danego państwa czy prawo międzynarodowe przyznaje człowiekowi czy ludzkim zbiorowościom.³¹

Prawa człowieka uwikłane są jednak w szereg kontekstów i relacji z innymi zagadnieniami, dziedzinami życia międzynarodowego. Wywodzą się z etyki i prawa międzynarodowego prawa człowieka, mimo wszystko pozostają w ścisłym związku z problemami ideologicznymi. Wpływ na postrzeganie oraz respektowanie praw człowieka mają także zagadnienia gospodarcze i geopolityczne w stosunkach międzynarodowych, a nawet środki masowego komunikowania. Ich istota jest zarówno przedmiotem, jak i instrumentem polityki oraz stosunków między poszczególnymi krajami.³²

Na gruncie pojęcia praw człowieka wyrosło wiele zagadnień pokrewnych. Terminem zbliżonym do niego jest pojęcie praw obywatelskich. Relacje pomiędzy tymi dwoma zagadnieniami sprowadzają się do stosunku pomiędzy prawem międzynarodowym a prawem wewnętrznym.³³ Traktaty, umowy, deklaracje, czy rezolucje międzynarodowe formułują prawa człowieka, natomiast ustawodawstwo wewnętrzne każdego państwa stanowi prawo obywatelskie.³⁴

³⁰ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1999, s. 274.

³¹ Patrz A. Łopatka, *Międzynarodowe prawo praw człowieka. Zarys*, Warszawa 1998.

³² R. Kuźniar, *Prawa człowieka i stosunki międzynarodowe*, „Stosunki Międzynarodowe” 1998, nr 3.

³³ A. Michalska, *O pojęciu praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 1980, Nr 12, s. 9.

³⁴ W aktach prawa międzynarodowego znajdujemy m.in. zapisy o prawie do życia, wolności, równości, czy prawie do pracy, które w sposób ogólny dotyczą społeczności międzynarodowej. Te same prawa znajdują swoje miejsce w prawodawstwie każdego kraju z tym, że w sposób dokładniejszy zarysowują relacje pomiędzy obywatelem a jego prawami i obowiązkami obywatelskimi (Patrz Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL, red. A. Łopatka). Interpretacja praw obywatelskich uzależniona jest w znacznym stopniu od panującego w państwie ustroju. Czynniki ideologiczne rzutowały i nadal rzutują na przedstawienie swobód obywatelskich. Tak prawa obywatelskie i ich kontekst ideologiczny opisywał Czesław Mojsiewicz: „Żyjemy w świecie podzielonym na dwa systemy. Między nimi toczy się ostra walka ideologiczna, rozgrywa się współzawodnictwo na wielu płaszczyznach. Właśnie płaszczyzna praw i wolności obywatelskich [...] jest przedmiotem walki

Szereg praw zawartych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka doczekało się bardziej szczegółowych regulacji prawnych w normach międzynarodowych.³⁵ Jednymi z nich są kwestie uciekinierów, regulowane w różnoraki sposób. Zagadnienie uchodźstwa politycznego nierozzerwalnie związane jest z historią ludzkości i kojarzone z opuszczaniem przez człowieka miejsc, w których nie czuje się on bezpiecznie. Na przestrzeni wieków zmieniało ono jednak swoje znaczenie i zyskało wiele synonimów. Jednocześnie kilka pojęć, będących bliskoznacznymi z zagadnieniem uchodźstwa, nabrało nowego, odrębnego znaczenia.

Zakres przedmiotowy pojęć np. uchodźstwa, azylu, ochrony terytorialnej był niegdyś podobny. Obecnie, chociaż w potocznym rozumieniu tych słów nic się nie zmieniło, w znaczeniu języka określającego prawnomiędzynarodowy katalog praw człowieka, różnią się one w dość znaczny sposób. Odmienny jest sposób przyznawania ochrony, jej rozległość, przywileje i obowiązki osób z niej korzystających. Wszystkie one wpisują się jednak w szeroko rozumiany katalog praw człowieka.

Pojęcie uchodźcy istniało w językach świata od czasów, gdy ludzie zaczęli zmieniać swoje miejsce zamieszkania. Uchodźcą, w potocznym tego słowa rozumieniu, jest więc osoba, która w wyniku zaistnienia jakiejś katastrofy, nieszczęścia lub z powodu innych czynników zmuszona została do opuszczenia swojego domu. Definicja ta jest niezmiernie szeroka i zawierają się w niej wszyscy emigranci, których przymus bezpośredni i pośredni (sytuacyjny) skłonił do opuszczenia miejsca zamieszkania.³⁶

między kapitalizmem a socjalizmem. Walka toczy się o to gdzie pełniej, humanitarniej będą realizowane prawa i wolności dla wszystkich obywateli. Socjalizm już wykazał w tej dziedzinie swoją wyższość. [...] Będzie to nasz wkład zarówno do walki z przeciwnikiem ideologicznym, jak i wkład do ogólnego dorobku państw socjalistycznych, których istnienie od lat wpływa korzystnie na prawa i wolności ludzi pracy w krajach kapitalistycznych" (Cz. Mojsiewicz, Ideologiczne problemy praw i wolności obywatelskich, w: Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie, red. M. Szczepaniak, s. 139-140).

³⁵ W prawie międzynarodowym znalazło swoje miejsce wiele regulacji dotyczących różnych form ochrony praw człowieka. Konwencje międzynarodowe normują np. zapobieganie i karanie zbrodni ludobójstwa (z 9 grudnia 1948 r.), prawa polityczne kobiet (z 31 marca 1953 r.), w sprawie likwidacji dyskryminacji rasowej (z 7 marca 1966 r.) i wiele innych. Konwencje, traktaty, porozumienia, czy umowy międzynarodowe stały się podstawą tworzenia norm prawa wewnętrznego, tworząc kanon, do którego stosowały się kraje biorące udział w stosunkach międzynarodowych.

³⁶ Krystyna Slany nazywa ten rodzaj definicji określeniami o zabarwieniu psychologiczno-socjologicznym. Uchodźcą jest każda istota ludzka, która zmuszona została do życia z dala od swojej ojczyzny, niezależnie od swojej narodowości, rasy, czy wyznania. Definicje te podkreślają często, że uchodźca został oderwany od swoich korzeni, wchodzi w świat do tej pory mu nie znany. Takie określenia mają wyraźnie charakter psychologiczno-socjologiczny, zawierają bowiem wątek emocjonalny. Wspomniany rodzaj określeń wzbudza wokół uchodźcy otoczkę litości, współczucia, chęć niesienia pomocy potrzebującym. (K. Slany, *Między przymusem a wyborem. Kontynentalne i zamorskie migracje z krajów Europy Środkowo-Wschodniej (1939-1989)*, Kraków 1998). Przeciwnieństwem definicji psychologiczno-społecznych są definicje prawnicze, które pozbawione są zabarwienia emocjonalnego. Określają w sposób możliwie zwięzły i szczegółowy warunki, które trzeba spełnić, aby móc zostać uznanym za uchodźcę.

Na bazie tego pojęcia, określającego ogół uciekinierów, wyrosło zagadnienie określające już formę ochrony. Pierwszym terminem, funkcjonującym w stosunkach międzynarodowych, określającym obronę jednostki przed prześladowaniem, było pojęcie azylu i to od niego rozpocząć należy rozważania nad delimitacją pojęcia uchodźcy oraz formami jego ochrony. Pojęcie azylu w naturalny sposób poprzedzało tworzenie i definiowanie ochrony uciekinierów. Azyl dał początek definicjom powstałym w XX wieku. Nie sposób go pominąć w rozważaniach dotyczących uchodźców. Instytucja ta wywodzi się z czasów antycznych, jednak przez kolejne stulecia jej rozumienie i stosowanie ulegało ewolucji.

Azyl (z greckiego *ásylon*, z łacińskiego *asylum* – „schronienie”, „przysłup”), to inaczej miejsce bezpiecznego pobytu, zapewnienia nietykalności znajdującym się w nim osobom. W tamtych czasach azyl nadawany był przede wszystkim w miejscach poświęconych bogom, a jego udzielanie znajdowało uzasadnienie w ówczesnych wierzeniach religijnych, chęci ochrony przed zorganizowanym wymiarem sprawiedliwości lub zemstą prywatną.³⁷ Różnice pomiędzy warstwami społecznymi sprzyjały samosądom i często jedyną możliwością schronienia była ucieczka do miejsca kultu religijnego.³⁸

W starożytności i średniowieczu azyl udzielany był np. w świątyniach, budynkach kościelnych, w których znajdowali schronienie przestępcy ścigani zazwyczaj za przestępstwa pospolite. Miał on raczej charakter ochrony terytorialnej – był to azyl wewnętrzny. Nie oznaczał jednak całkowitego uwolnienia od kary. Często była ona zamieniana z prywatnej – na wymierzaną przez kapłanów (zazwyczaj chodziło o wygnanie).³⁹

Wraz z rozwojem systemu sądowniczego oraz rozgraniczeniem władzy kościelnej i świeckiej (w konsekwencji czego umocniła się ta druga) azyl kościelny został zniesiony. Władcy poszczególnych państw nie godzili się na istnienie na terytoriach ich krajów niezależnych enklaw, rządzonych przez władze kościelne.⁴⁰ Sytuację taką uważali za ograniczenie suwerenności. W czasach absolutyzmu, tj. XVII-XVIII wieku, azyl stał się wyłączną kompetencją monarchów.⁴¹

³⁷ B. Wierzbicki, *O azylach i ekstradycji przestępców*, Warszawa 1982, s. 7.

³⁸ Oprócz ucieczki przed prześladowaniem znana była także migracja czasowa. W starożytnej Grecji usankcjonowane zostało w V wieku p.n.e. czasowe opuszczenie kraju w postaci tzw. sądu skorupkowego, tj. wypędzania na okres 10 lat obywatela, którego działalność została uznana za niebezpieczną dla demokracji ateńskiej (G. Janusz, *Prawa mniejszości narodowych*, Warszawa 1995, s. 81).

³⁹ G. Roszkowski, *O azylach i ekstradycji*, Warszawa 1882, s. 29 i n.

⁴⁰ T. Groblewska, *Prawo azylu terytorialnego*, „Studia Nauk Politycznych” 1975, Nr 3, s. 81-82.

⁴¹ Pomimo tej zmiany charakteru azylu nadal nie zostały nakreślone jasne granice pomiędzy przestępstwem pospolitym a politycznym. Sytuacja przestępców politycznych była nawet trudniejsza od sytuacji osób popełniających przestępstwa pospolite. Stosunek władców do uciekinierów uzależniony był od stosunków panujących pomiędzy monarchami kraju przyjmującego i państwa będącego powodem uchodźstwa. Jeżeli relacje te były dobre, uciekinier nie mógł liczyć na azyl.

Z czasem pojęcie azylu zaczęło nabierać znaczenia politycznego, a przestało obejmować osoby ścigane za przestępstwa pospolite. Taka interpretacja instytucji azylu utrzymała się po dzień dzisiejszy. W XVIII wieku zapanowało powszechne przekonanie, że przestępstwa pospolite nie powinny być powodem udzielenia schronienia (azylu). Zintensyfikowała się międzynarodowa współpraca w zakresie ekstradycji przestępców podejrzewanych o popełnienie pospolitych przestępstw.⁴²

Obecnie instytucja azylu politycznego rozumiana jest jako szczególna forma przyjęcia cudzoziemca na terytorium państwa. Początki takiego definiowania sięgają XVIII wieku, a konkretnie Wielkiej Rewolucji Francuskiej. W deklaracji z 29 grudnia 1791 r. Zgromadzenie Narodowe ogłosiło, że „azyl, którego udziela się cudzoziemcom, będzie także dostępny dla obywateli tych państw, których władcy zmusili do prowadzenia z nami wojny”.⁴³ Konstytucja jakobińska z 24 czerwca 1793 roku,⁴⁴ w artykule 120 oświadczała, iż „Naród francuski udziela azylu cudzoziemcom zmuszanym do opuszczenia swej ojczyzny za obronę sprawy wolności, ale odmawia azylu tyranom”.⁴⁵ Wspomniane wyżej dwa akty prawne były pierwszymi normami prawa wewnętrznego, określającymi instytucję azylu politycznego. Stał się on zasadą konstytucyjną.

W XIX wieku instytucja azylu zaczynała mieć coraz bardziej polityczny charakter. To przestępstwa o tym charakterze stanowić mogły podstawę do udzielenia azylu. Z kategorii przestępstw politycznych, uprawniających do otrzymania azylu, wykluczono zamachy na głowę państwa lub członków jego rodziny oraz anarchistów, do których zaliczano również socjalistów, a później również komunistów.⁴⁶

Oczywistym stało się, że udzielanie ochrony azylowej powinno być ograniczane przez kryterium bezpieczeństwa państwowego i porządku publicznego. Wiele krajów wydało szereg aktów prawnych, ograniczających dostęp uciekinierów do ich terytorium. Wprowadzone zostały przepisy paszportowe i dewizowe, które w znacznym stopniu ograniczyły możliwość wjazdu do innego państwa, a w konsekwencji dostępność instytucji azylu.⁴⁷

Instytucja azylu, w prawnomiędzynarodowym znaczeniu tego słowa, współcześnie rozdzielona została na dwa pojęcia: azylu dyplomatycznego oraz azylu politycznego. Azyl dyplomatyczny w znacznej mierze opiera się na

Pojedynczy człowiek nie był powodem do zaryzykowania dobrych stosunków z monarchiami innych krajów, tak więc jeśli były one dobre – uciekiniera wydawano, a jeżeli złe – mógł on liczyć na azyl.

⁴² B. Wierzbicki, *O azylach...*, s. 9.

⁴³ T. Groblewska, *Prawo...*, s. 82-83.

⁴⁴ Konstytucja jakobińska z 1793 r. nigdy nie weszła w życie.

⁴⁵ J. Baszkiewicz, S. Meller, *Rewolucja francuska 1789-1794: społeczeństwo obywatelskie*, Warszawa 1983, s. 27 i n.

⁴⁶ W. Morawiecki, *Zagadnienia prawa azylu w świetle projektu Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1952, Nr 4, s. 575-580.

⁴⁷ W. Namysłowski, *Systematyczny wkład prawa narodów*, Olsztyn 1947, s. 79 i n.

wcześniejszej definicji azylu terytorialnego. Pewna część terytorium państwa (ambasady obcych krajów) wyłączona jest spod jego jurysdykcji. Azyl dyplomatyczny, jako instytucja prawa międzynarodowego funkcjonuje dziś jedynie w Ameryce Łacińskiej. Jest on tam regulowany zarówno w prawie zwyczajowym, jak i licznych bilateralnych i multilateralnych umowach międzynarodowych. Azyl polityczny natomiast, to instytucja prawa międzynarodowego, opierająca się na kilku aktach prawnych, mających zazwyczaj charakter niewiążący.⁴⁸

Azyl terytorialny, dyplomatyczny w rozwoju historycznym, przeszedł znaczną ewolucję, jednakże nadal jest oparty na zasadzie „świętości” pewnych miejsc. W czasach starożytnych należały do nich świątynie, a współcześnie traktowane są tak przedstawicielstwa dyplomatyczne, ze swoją zasadą eksterytorialności. Z ochrony na terenie obcych enklaw korzystały początkowo głównie osoby podejrzane o popełnienie przestępstw pospolitych oraz prześladowane za poglądy religijne, o czym wspomniano wyżej. Z czasem przesłanki te zostały wyeliminowane, a zastąpiły je powody natury politycznej. Obecnie międzynarodowe porozumienia zabraniają przyznawania ochrony politycznej osobom ściganym za przestępstwa pospolite.⁴⁹

Nieco odmienny charakter ma ochrona związana z drugim rodzajem opieki – azylu politycznego. Obejmuje on cały obszar kraju przyjmującego. W przeciwieństwie do azylu dyplomatycznego – nie dotyczy tylko pewnego fragmentu państwa, wyłączonego spod jego jurysdykcji, nie otrzymuje się go w enklawie. Aby go otrzymać, trzeba opuścić ojczyznę i dotrzeć do innego kraju.

Azyl polityczny kładzie główny nacisk na obowiązki państwa przyjmującego wobec azylanta. Ta forma ochrony nie jest traktowana jako akt łaski względem uciekiniera, ale jako wzajemny układ zobowiązań pomiędzy państwem

⁴⁸ B. Wierzbicki, *Azyl dyplomatyczny w Ameryce Łacińskiej*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 1980, nr 1, 109-118.

⁴⁹ Instytucja azylu dyplomatycznego najbardziej rozwinęła się w XV i XVI wieku, jednakże już w XVII wieku zaczęto kwestionować jej zasadność. Dwieście lat później część państw europejskich oficjalnie głosiła, że azyl dyplomatyczny jest sprzeczny z zasadą suwerenności państwa, a po kilku kolejnych dziesięcioleciach zniknął on z terminologii europejskiej, pojawiając się natomiast w krajach Ameryki Łacińskiej. Wyeliminowanie tej formy azylu było konsekwencją dominacji władzy świeckiej, a później absolutyzmu. Monarchowie nie akceptowali wyłączenia swej władzy na jakimkolwiek skrawku ziemi prawnie do nich należącym. Popularność azylu dyplomatycznego w Ameryce Łacińskiej miała swoje uzasadnienie w sytuacji politycznej. Powstające w tej części świata, wyzwolone spod kolonializmu, nowe państwa cechował znaczny brak stabilizacji politycznej. Ten właśnie powód sprawił, iż azyl dyplomatyczny traktowano jako możliwość objęcia ochroną przez obce misje dyplomatyczne osób obawiających się represji za swoją działalność polityczną. Państwa te odrzuciły jednak zdecydowanie możliwość udzielenia schronienia osobom, które podejrzane były o popełnienie przestępstw pospolitych. Utrzymana została główna zasada azylu ukształtowana w XVIII wieku. Tak więc instytucja azylu dyplomatycznego pojawiła się jako instytucja regionalnego prawa międzynarodowego i jako taka nie będzie przedmiotem głębszych rozważań w niniejszej pracy. (L. Sosnowski, *Azyl dyplomatyczny we współczesnym prawie międzynarodowym*, Kraków 1980, s. 3 i n.).

przyjmującym a azylantem. Co prawda, w prawie międzynarodowym nie funkcjonują powszechne normy regulujące kwestie przyznawania azylu, jednakże kraje, w prawodawstwie których funkcjonuje to pojęcie samodzielnie ustaliły zasady jego przyznawania.⁵⁰

Ochrona uciekiniera poprzez azyl nie jest zbyt chętnie wykorzystywana przez współczesne państwa. Wielka dowolność w stosowaniu kryteriów, które uciekinier musi spełnić oraz brak międzynarodowej kontroli powodują, że sami uciekinierzy rzadko proszą o ochronę instytucją azylu, chociaż jest ona dla nich znacznie korzystniejsza. Chętniej korzystają z pozostałych możliwości gwarancji bezpieczeństwa.

Azyl polityczny, jako samodzielne pojęcie, funkcjonuje w niewielu krajach świata. Należy do nich Polska, jednakże nawet tu instytucja azylu jest właściwie pojęciem martwym, a rozważania na ten temat – czysto teoretyczne. W polskim ustawodawstwie instytucja azylu jest historycznie ugruntowana, dlatego też nadal znajduje ona swoje miejsce w aktach prawnych, od tego najważniejszego, czyli Konstytucji poczynawszy, na ustawie o ochronie cudzoziemców skończywszy. Wnioski o przyznanie azylu politycznego należą jednak do rzadkości, a te składane – rozpatrywane są negatywnie.

Obecnie relacje pomiędzy pojęciami azylu i uchodźstwa w języku potocznym sprowadzają się do tego, że mianem uchodźcy określa się konkretną osobę, która korzystać będzie z ochrony. Azylem natomiast nazywa się tę właśnie kuratelę. Tak więc powiedzieć można, że współcześnie osoba zwana uchodźcą korzystać może z prawa azylu, czyli opieki innego kraju.⁵¹

Wokół historycznie ukształtowanego i najstarszego pojęcia oznaczającego ochronę jednostki – azylu, wrosło w XX wieku kilka innych terminów. Należą do nich m.in.: ochrona tymczasowa, status humanitarny, status uchodźcy i kilka innych. Dzięki nadaniu im międzynarodowych, prawniczych definicji nabrały znacznie bardziej ostrego charakteru. Inaczej określano pewne pojęcia w języku potocznym, a inaczej w definicjach prawa międzynarodowego – wraz z rozwojem tychże norm, określenia potoczne zaczęły się różnić od prawniczych.

⁵⁰ W związku z rozlicznymi obowiązkami państwa względem azylanta, kraj przyjmujący nie ma powinności przyznania azylu. Jest to suwerenna decyzja każdego kraju, który w swoim prawodawstwie posiada zapisy o instytucji azylu.

⁵¹ Coraz częściej zdarza się znowu, że azylem nazywane są metody ochrony uciekinierów w obozach dla uchodźców. W takim znaczeniu pojęcie azylu nabiera jeszcze bardziej pierwotnej definicji, gdyż nie dotyczy już nawet terenu określonego państwa, ale wybranego fragmentu, na którym umieszczony jest obóz dla uchodźców. Na takich obszarach ułatwione pole działania mają chociażby organizacje humanitarne niosące pomoc uciekinierom.