

Tekst z kursu internetowego „Rändekool”

maailmakool.ee/randekool

Mari-Liis Jakobson

Różne formy ochrony międzynarodowej

Kim są uchodźcy i uchodźczynie? Jak zmieniała się polityka azylowa? Dlaczego kraje przyjmują osoby uchodźcze? Jakie „wąskie gardło” ma obecnie system azylowy?

Uchodźcy i uchodźczynie w ujęciu historycznym

Idea udzielania azylu jest bardzo stara, narodziła się w starożytności. Początkowo nietykalnymi miejscami były świątynie, gdzie każdy mógł znaleźć schronienie przed niesprawiedliwością lub okrucieństwem świeckiego świata. Miało to jednak niewiele wspólnego z migracją międzypaństwową.

Pojęcie uchodźcy/uchodźczynie po raz pierwszy pojawiło się w XVII wieku, gdy Francja wygnała hugenotów, protestantów z katolickiego kraju. W XVI wieku, okresie brutalnych wojen religijnych, hugenoci mieli we Francji opinię zdradzieckiej i niebezpiecznej grupy. Rzeczywistość oferowała im następujący wybór: mogli nawrócić się na katolicyzm, uciec z kraju lub stracić życie. Hugenoci najczęściej uciekali do współbraci w wierze, głównie do protestanckich Niderlandów i Anglii, gdzie początkowo przyjmowano ich ze współczuciem, a z czasem ze szczerą wdzięcznością. Jako miejscy rzemieślnicy o surowym i pracowitym stylu życia hugenoci cieszyli się uznaniem w swoich społecznościach.

Historia zna wiele innych grup, które musiały uciekać przed prześladowaniami. Natomiast polityka uchodźcza i azylowa stały się potrzebne w XX wieku, kiedy kraje zaczęły kontrolować granice uważniej niż kiedykolwiek wcześniej. W minionym stuleciu nasiliły się też konflikty zbrojne.

Rozwój międzynarodowej polityki azylowej

Międzynarodowa polityka uchodźcza powstała w efekcie przeobrażeń społecznych w trakcie i po I wojnie światowej. Potrzeba takiej polityki uwydatniła się w związku z ludobójstwem Ormian i Ormianek, przed którym uciekło za granicę około 800 tys. ludzi. Rewolucja październikowa z 1917 roku zmusiła ok. milioną osób do wyjazdu z Rosji. Powojenne traktaty pokojowe wytyczyły granicę między Grecją a Turcją, pozostawiając około 1,6 mln Greków i



Greczynek oraz Turków i Turczynek po nieodpowiedniej stronie granicy i bez obywatelstwa. To dlatego w 1921 roku nowo powstała Liga Narodów utworzyła pierwszą komisję do spraw uchodźców, na której czele stanął badacz polarny Fridtjof Nansen. Jako że ogromna większość uchodźców i uchodźczyń nie posiadała dokumentu uprawniającego do legalnego wjazdu na teren bezpiecznego dla nich kraju, pierwszym ważnym zadaniem komisji było opracowanie uznawanego na całym świecie dokumentu podróży, znanego pod nazwą paszportu nansenowskiego. Łącznie wydano około 450 tys. takich paszportów umożliwiających uchodźcom i uchodźczyniom dołączenie do krewnych lub poszukiwanie pracy w bezpiecznym dla nich kraju.

Paszporty nansenowskie były jednak tylko tymczasowym rozwiązaniem. Podjęta w okresie międzywojnia próba stworzenia ogólnej konwencji dotyczącej statusu i praw uchodźczyń, skutecznej długofalowo i powszechnie respektowanej, zakończyła się niepowodzeniem. Udało się to dopiero w 1967 roku. II wojna światowa zmusiła do przesiedleń ponad 40 mln uchodźców i uchodźczyń w Europie. Część z nich wróciła do swoich krajów, natomiast inni przebywali w obozach dla uchodźców i uchodźczyń do momentu, gdy przyjęły ich kraje Zachodu, takie jak USA, Kanada, Australia i Zjednoczone Królestwo. W 1950 roku powstała Agencja ONZ ds. Uchodźców, a rok później została przyjęta Konwencja Genewska dotycząca statusu uchodźców, gdzie zdefiniowano pojęcie i prawa osób uchodźczych. Konwencja dotyczyła wyłącznie uchodźców i uchodźczyń w Europie, dlatego przystąpiło do niej niewiele krajów. W 1967 roku ratyfikowano Protokół dodatkowy do Konwencji genewskiej, w którym definicję i prawa uchodźcy/uchodźczynie przypisano wszystkim takim osobom. Do końca 2020 roku przyjęło ją 147 krajów.

Dlaczego kraje chronią uchodźców i uchodźczynie?

Skąd się bierze potrzeba przepisów azylowych uznawanych na całym świecie? Po pierwsze, przyczyniają się one do respektowania praw człowieka – wolności wypowiedzi, religii i sumienia oraz prawa do godności. Po drugie, ustalenie wspólnych zasad ogranicza ryzyko konfliktu np. tam, gdzie ciężar związany z uchodźstwem zostaje przerzucony na sąsiadujące kraje.

Jednocześnie kwestia uchodźstwa zawsze miała i ma ważny wymiar polityki zagranicznej, a ażył niekoniecznie jest przyznawany wyłącznie dla zapewnienia bezpieczeństwa – zależy też od celów polityki zagranicznej danego państwa. Na przykład w latach 80. XX wieku, w szczytowym okresie zimnej wojny, gdy świat był podzielony na strefy wpływu Stanów Zjednoczonych i ZSRR, Stany Zjednoczone dawały schronienie uchodźcom i uchodźczyniom z Nikaragui uciekającym od zbrodni lewicowego reżimu sandinistowskiego. Natomiast osoby uciekające z podobnych przyczyn z Salwadoru, Hondurasu czy Gwatemali nie otrzymywały ochrony, ponieważ tamtejsze prawicowe rządy były sojusznikami USA.

Na decyzji azylowej często przeważają motywy ekonomiczne. Przykładowo Australia i Kanada z otwartością przyjmowały osoby przesiedlone w czasach, gdy kraje te były słabo zaludnione i brakowało siły roboczej. Kanada zresztą nadal to robi.

Kto jest uchodźcą lub uchodźczynią?

Wróćmy jednak na chwilę do Konwencji Genewskiej: kto właściwie jest uchodźcą/uchodźczynią? W gruncie rzeczy osoba przesiedlona (zmuszona z jakiegoś powodu do opuszczenia domu) niekoniecznie formalnie kwalifikuje się do statusu uchodźcy. Zgodnie z Konwencją Genewską uchodźca/uchodźczyni to osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu poglądów politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, oraz nie może lub nie chce z powodu tych obaw wrócić do tego państwa. A zatem do uchodźców zaliczają się np. dysydenci, grupy religijne lub etniczne prześladowane w swoim kraju lub inne mniejszości, np. seksualne w krajach, w których homoseksualizm uważa się za przestępstwo, przedstawiciele/przedstawicielki administracji obalonych reżimów lub żołnierze/żołnierki. Konwencja genewska zakłada, że kiedy państwo przyznaje komuś status uchodźcy/uchodźczynie, to zapewnia mu też pewne fundamentalne prawa, takie jak dokumenty identyfikacyjne i prawo do sprawiedliwego sądu, a także prawo do pracy i nauki oraz – w razie potrzeby – zapewnia podstawowe utrzymanie. Konwencja zabrania odesłania osoby uchodźczej z powrotem do kraju jej pochodzenia, jeśli wciąż może być tam prześladowana (to tzw. zasada niewydalania). Status uchodźcy/uchodźczynie nie jest jednak dożywotni i może zostać anulowany, jeśli pierwotne zagrożenie minie, osoba uzyska prawo stałego pobytu w inny sposób lub otrzyma obywatelstwo kraju przyjmującego.

Konwencja dotycząca uchodźców i uchodźczyń wobec dzisiejszych wyzwań

Jednocześnie rozpoczęła się debata stawiająca pod znakiem zapytania przystawalność Konwencji do współczesnych realiów. Jak podaje Wysoki Komisarz ONZ ds. Uchodźców, w 2020 roku łącznie około 80 mln osób na świecie było zmuszonych do opuszczenia swoich domów na skutek konfliktu zbrojnego, przemocy, łamania praw człowieka lub katastrof naturalnych. Tylko jedna na cztery takie osoby uzyskała status uchodźcy. Kim są pozostałe i dlaczego nie otrzymały ochrony międzynarodowej? 45 mln, czyli ponad połowa, migrowało w granicach własnego kraju, więc inne państwa nie mogą udzielić im azylu, nawet jeśli są do tego przygotowane. Również międzynarodowa pomoc humanitarna niewiele może tu zdziałać. W ostatnich dekadach wzrosła też liczba uchodźców i uchodźczyń międzynarodowych, którzy nie spełniają kryteriów wymaganych do oficjalnego przyznania statusu uchodźcy/uchodźczynie. Osoby te opuszczają swój kraj nie ze względu na prześladowania, lecz z powodu dysfunkcji państwa spowodowanej wojnami domowymi lub katastrofami humanitarnymi wywołanymi np. przez klęski żywiołowe, kryzys gospodarczy czy wysoką przestępczość. Na przykład do 2020 roku ponad 5 mln osób opuściło Wenezuelę głównie w związku z fatalną polityką gospodarczą, ale ogromna większość z nich nie uzyska statusu uchodźcy, ponieważ konsekwencje błędnych decyzji politycznych to nie to samo, co prześladowania na tle politycznym. Ważnym przykładem jest to, że od rozpoczęcia wojny w Ukrainie, według danych UNHCR Ukrainę od 24 lutego 2022 roku opuściło 3,2 mln. Również osoby przesiedlone wskutek wojny nie zawsze otrzymują status uchodźcy, lecz ochronę uzupełniającą, o której będzie mowa później.



Uchodźcy często wpadają w pułapkę migracji – zmuszeni do opuszczenia swojego kraju znaleźli tymczasowe schronienie np. w obozie dla uchodźców, gdzie są pozbawieni możliwości integracji ze społeczeństwem i podjęcia pracy w kraju przyjmującym. Nie mogą wyjechać do bezpiecznego kraju ani wrócić do domu z braku wymaganych dokumentów. To dlatego w Libanie, Syrii, Jordanii i Strefie Gazy wciąż przebywa prawie 5 mln uchodźców i uchodźczyń z Palestyny, którzy (lub których ojcowie, dziadkowie lub pradziadkowie) uciekli przed konfliktem izraelsko-palestyńskim w 1948 roku. Jedna trzecia z nich nadal mieszka w obozach dla uchodźców i uchodźczyń utworzonych w 1950 roku. Osoby urodzone w obozach nie mogą otrzymać obywatelstwa kraju przyjmującego ani podjąć pracy, ponieważ w wielu krajach, które nie przyjęły Konwencji genewskiej, uchodźcom nie wolno pracować. W 2020 roku prawie 16 mln ludzi na świecie tkwiło w pułapce długotrwałego przymusowego przesiedlenia spowodowanego przeciągającymi się kryzysami.

To dlatego wielu przymusowych migrantów i wiele przymusowych migrantek stoi przed dylematem: czy zostać w obozie dla uchodźców, ryzykując wykluczenie swoje i swoich dzieci, czy nielegalnie przenieść się do dużego miasta w poszukiwaniu pracy i lepszych warunków życia, mając świadomość, że brak dokumentów na dłuższą metę może zagrażać ich bytowi. A może podjąć długą i niebezpieczną podróż do bezpiecznego kraju w nadziei na azyl? Nawiasem mówiąc, tę ostatnią opcję wybiera niewielu – w 2020 roku aż 86% wszystkich uchodźców i uchodźczyń zostało w krajach globalnego Południa.

Jaka jest alternatywa? Zapobieganie kryzysom powodującym napływ uchodźców i uchodźczyń. W tym celu wprowadza się międzynarodowe środki bezpieczeństwa, takie jak misje pokojowe, pomoc humanitarną ograniczającą skutki kryzysów do minimum, a także strategie współpracy rozwojowej przeciwdziałające długotrwałym sytuacjom kryzysowym.

A jeśli kryzys już się rozpętał? Jak wiesz, kraje sąsiadujące, gdzie w obozach przebywa większość uchodźczyń, niekoniecznie muszą respektować Konwencję dotyczącą uchodźców, co oznacza, że osoby te nie otrzymają oficjalnego statusu uchodźcy, który umożliwiłby im wieść zwyczajne życie. Obozy dla uchodźców w tych krajach zwykle nie są w stanie funkcjonować bez międzynarodowej pomocy humanitarnej i wsparcia, dlatego zdarza się, że ich mieszkańcy ruszają dalej na poszukiwanie azylu gdzie indziej.

Rozwiązaniem mogą być programy przesiedleńcze, w ramach których do państw trzecich trafia pewna liczba uchodźców i uchodźczyń objętych ochroną międzynarodową. W taki sposób wielu ludzi, którzy opuścili swoje kraje w czasie II wojny światowej i trafili do obozów dla uchodźców w Niemczech, ostatecznie trafiło do Kanady, USA czy Australii. Dziś wiele państw – w tym liczne kraje członkowskie UE – realizuje podobne programy.

Bez odpowiedzi pozostaje pytanie, co zrobić z uchodźcami i uchodźczyniami, gdy nie jest możliwe przekazanie ich wszystkich do bezpiecznych krajów. Badacze migracji Alexander Betts i Paul Collier proponują utworzenie w miejsce obozów dla uchodźców i uchodźczyń tzw. specjalnych stref ekonomicznych. Zamiast przetrzymywać ich w obozowej biedzie i bezrobociu, badacze proponują utworzenie dla osób uchodźczych specjalnych stref uprawnionych do zawierania umów handlowych i współpracy z krajami globalnej Północy, a

w efekcie funkcjonujących w sposób bardziej racjonalny i samowystarczalny. Wzorcowy model prezentuje Uganda, która zamiast wysyłać uchodźców i uchodźczynie do obozów i udzielać im zasiłki na utrzymanie, przydziela im mały areał ziemi lub określa inne warunki (możliwość podjęcia pracy) umożliwiające samodzielne utrzymanie. W ten sposób kraj wspiera niezależność bytową tych osób, a także zmniejsza ich zależność od pomocy zewnętrznej.

Oczywiście również to rozwiązanie ma słabe punkty. Na przykład co stanie na przeszkodzie wszystkim osobom z krajów globalnego Południa, aby jako uchodźcy i uchodźczynie przenieśli się do tych małych oaz? Albo dlaczego suwerenne państwa miałyby zgadzać się na scedowanie na kogoś części swojego terytorium? Podobne problemy pojawiły się w Ugandzie, bo obszary przeznaczone dla uchodźców i uchodźczyń trzeba rozdzielić tak, by inni nie czuli się pokrzywdzeni. Jest to realny problem – co dwie sekundy przynajmniej jedna osoba na świecie staje się bezdomnym uchodźcą.

Założenia polityki azylowej Unii Europejskiej

Nadszedł czas na wyjaśnienie systemu azylowego Unii Europejskiej. Wszystkie kraje UE przyjęły Konwencję genewską dotyczącą uchodźców, a zatem wszystkim osobom korzystającym z ochrony przysługują te same prawa. Polska ratyfikowała Konwencję genewską w 1991 roku. Ponieważ zewnętrzne granice UE są wspólne, kraje członkowskie uznały za stosowne wdrożenie wspólnej polityki azylowej w zakresie rozpatrywania wniosków o ochronę międzynarodową. W końcu nawet kraje najbardziej otwarte na migracje nie chcą, aby przepływ osób ubiegających się o azyl odbywał się bez kontroli lub np. aby osoby te składały wnioski o ochronę w kilku krajach jednocześnie.

Właśnie dlatego UE przyjęła Konwencję dublińską, zgodnie z którą wniosek o azyl powinien być rozpatrywany w kraju, w którym składająca go osoba przekroczyła granicę Unii Europejskiej. Jeśli to konieczne, taką osobę można odesłać do tego kraju z innego kraju członkowskiego. Poza tym istnieje baza danych EURODAC, gdzie wszystkie kraje członkowskie rejestrują osoby ubiegające się o azyl i mogą sprawdzać, czy człowiek o danym nazwisku, wyglądzie lub odciskach palców nie złożył już wniosku w innym kraju.

Prawdą jest, że np. kryzys uchodźczy z 2015 roku stanowił surowy sprawdzian dla krajów granicznych. Na terenie Unii Europejskiej, poruszając się głównie szlakami przez Włochy i Grecję, znalazło się wtedy niemal milion osób poszukujących ochrony. To wtedy rozpoczęły się dyskusje dotyczące nowego systemu zbudowanego na solidarności. Europejski Plan Migracyjny na lata 2017–2020 ustalał jednorazowe kwoty dla krajów, ale nie został zrealizowany zgodnie z założeniami. Na przykład z Grecji i Włoch do innych krajów członkowskich została przeniesiona zaledwie jedna trzecia przewidzianej liczby osób. Wynikało to częściowo ze sprzeciwu niektórych państw, ale jeszcze bardziej z tego, że uchodźców i uchodźczyń spełniających kryteria przyznania ochrony międzynarodowej było znacznie mniej niż się spodziewano. Poszukiwanie zbudowanego na solidarności systemu alokacji, który kraje członkowskie UE będą w stanie zaakceptować, wciąż trwa.

Dodatkowo kraje UE przyjęły wspólne zasady rozpatrywania wniosków o azyl oraz minimalny zestaw praw osób ubiegających się o niego i korzystających z ochrony. Dyrektywy regulują

proces przyjmowania i rozpatrywania wniosków, a także określają prawa migrantów i migrantek. Natomiast kraje członkowskie mają szerokie pole do decyzji. Na przykład Dyrektywa w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową stanowi, że państwo ma obowiązek zapewnić schronienie osobie ubiegającej się o azyl. Od państwa zależy, czy będzie to łóżko w wieloosobowej sypialni, czy trzypokojowe mieszkanie.

Unia Europejska ustaliła wspólnie dwa podstawowe statusy prawne uchodźców i uchodźczyń. Pierwszy to status uchodźcy przyznawany osobom w sytuacji opisanej w Konwencji ONZ dotyczącej statusu uchodźców i uchodźczyń. Osoba mająca status uchodźcy może początkowo pozostać w kraju przeznaczenia przez co najmniej trzy lata. Po ich upływie status takiej osoby zostaje poddany ponownej ocenie pod kątem dalszej potrzeby ochrony międzynarodowej, o ile sytuacja w kraju pochodzenia danej osoby uległa poprawie. Jeśli nie ma na nią nadziei, to uchodźca/uchodźczyni może już ubiegać się o prawo do pobytu stałego.

Jednocześnie Unia Europejska chroni też osoby, które uciekają przed konfliktem zbrojnym, w ramach tzw. ochrony uzupełniającej. Na przykład w połowie minionej dekady wielu Ukraińców i wiele Ukrainek uzyskało ochronę uzupełniającą w związku z działaniami wojennymi w regionie. Ochrony uzupełniającej udziela się na rok lub dwa, po czym sytuacja danej osoby podlega ponownej ocenie.

Oczywiście kraje są uprawnione do udzielania ochrony na innych polach, w tym ochrony humanitarnej, osobom migrującym z powodu zmiany klimatu, skrajnego ubóstwa lub głodu. Niektóre kraje członkowskie zapewniają ochronę w tym zakresie.



Tematy do dyskusji:

- Dlaczego kraje chronią uchodźców i uchodźczynie? Jakie szlachetne i bardziej interesowne uzasadnienia pamiętasz z tego rozdziału?
- Na ile realne jest, że do Polski przybędzie 7 mln uchodźców? Skąd powinni przybyć, aby dostać się na teren Polski na podstawie warunków konwencji dublińskiej? Biorąc pod uwagę przepływy uchodźców i uchodźczyń w sytuacji kryzysowej, jaka sytuacja mogłaby sprawić, że ten scenariusz będzie realny?

Dodatkowa lektura:

Przegląd wspólnego europejskiego systemu azylowego w języku polskim:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/151/polityka-azylowa>

Rozszerzony i regularnie aktualizowany przegląd wspólnego europejskiego systemu azylowego w języku angielskim: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en

Infografika ONZ: https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2021/01/10-facts-about-refugees-1-Aug-2020_ENG.pdf

Kim są uchodźcy/uchodźczynie w pułapce migracji (przegląd)

<https://www.unrefugees.org/news/protracted-refugee-situations-explained/>



Więcej materiałów na stronie internetowej programu: www.globalna.ceo.org.pl

Materiał powstał w 2021 roku ramach przedsięwzięcia „I am European: Historie i fakty o migracjach na XXI wiek” realizowanego przez Centrum Edukacji Obywatelskiej. Tłumaczenie z języka angielskiego na język polski zostało przygotowane w 2022 r. w ramach projektu „Globalna szkoła. Razem o migracjach”, będącego częścią przedsięwzięcia. Projekty współfinansowane są ze środków Unii Europejskiej oraz w ramach programu polskiej współpracy rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP. Treść wyraża wyłącznie poglądy autorów/autorek i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP ani Unii Europejskiej. www.gov.pl/polskapomoc

„I am European. Historie i fakty o migracjach na XXI wiek” jest częścią programu DEAR (The European Commission's Development Education and Awareness Raising Programme), który wspiera projekty angażujące społeczeństwo Unii Europejskiej w globalne zagadnienia rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego. Poprzez finansowanie programów takich jak „I am European. Historie i fakty o migracjach na XXI wiek ” DEAR promuje uniwersalne wartości, m.in. wolność, demokrację, praworządność oraz umożliwia obywatelom i obywatelkom Europy włączenie się w globalny rozwój. Program DEAR finansuje około 30 programów w krajach członkowskich UE. Projekty te przyczyniają się do zwiększenia zrozumienia i zaangażowania Europejczyków i Europejczyków w kreowanie pozytywnych zmiany społecznych zarówno na poziomie lokalnym, jak i międzynarodowym. Działania DEAR wspierają również pracę UE na rzecz realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju.

Wydawca:

Fundacja Centrum Edukacji Obywatelskiej
ul. Noakowskiego 10, 00-666 Warszawa

www.ceo.org.pl

Warszawa 2022

Autorka: Mari-Liis Jakobson

Tłumaczenie: Anna Wojtych

Redakcja językowa: Magdalena Bogdańska-Maciak

Materiał jest dostępny na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz Fundacji Centrum Edukacji Obywatelskiej. Tłumaczenie powstało w ramach programu polskiej współpracy rozwojowej realizowanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2022. Zezwala się na dowolne wykorzystanie utworu, pod warunkiem zachowania ww. informacji, w tym informacji o stosowanej licencji i posiadaczach praw.



Odpowiadaj
na globalne
wyzwania

Centrum Edukacji Obywatelskiej
ul. Noakowskiego 10, 00-666 Warszawa
tel. +48 (22) 875-85-40
e-mail: ceo@ceo.org.pl, www.ceo.org.pl