

KATARZYNA CHROSTOWSKA-MALAK ▶▶

Politechnika Warszawska

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7098-3960>

Instytucje ochrony międzynarodowej cudzoziemców w Polsce – rozwiązania polityczne i prawne

Institutions of international protection for foreigners in Poland – political and legal solutions

Abstract

Forced migration is a phenomenon affecting various parts of the world. Throughout history, people have been forced to leave their own country due to wars, conflicts, persecution and poverty in search of safety and livelihood. The events of recent years that Poland has been experiencing (including the COVID-19 pandemic, the Poland-Belarus border crisis, Russia's invasion of Ukraine and the earlier migration crisis of 2015/2016) have led to changes in the pattern of migration, migration policy, as well as law in this regard. Poland is becoming a destination for an increasing number of refugees. Crises have put to the test Poland's current migration and refugee policy. It has become apparent that the existing institutional and legal solutions are insufficient. In addition, it is not easy to cooperate and present a united front on the European Union forum in the face of potential threats resulting from successive migration waves. The purpose of this article is to present the institutions dealing with international protection of foreigners in Poland, describe their scope of competence, as well as discuss the need for new solutions. An aspect of particular importance is the ability to correctly identify a given situation and needs in order to grant (or refuse) a specific form of protection accordingly.

Keywords: foreigners, foreigners' protection institutions, migration policy, foreigners' rights, border protection

Институты международной защиты иностранцев в Польше – политические и правовые решения

Аннотация

Вынужденная миграция представляет собой явление, затрагивающее различные части мира. На протяжении всей истории люди были вынуждены покидать свою страну из-за войн, конфликтов, преследований и нищеты в поисках безопасности и средств к существованию. События последних лет, которые переживает Польша (в том числе пандемия COVID-19, пограничный кризис между Польшей и Беларусью, вторжение России в Украину и более ранний миграционный кризис 2015/2016 гг.), привели к изменениям в модели миграции, миграции политики, а также законодательства в этом отношении. Польша становится местом назначения для все большего числа беженцев. Кризисы подвергли испытанию текущую миграционную политику Польши и политику в отношении беженцев. Стало очевидно, что существующих институциональных и правовых решений недостаточно. Кроме того, нелегко сотрудничать и выступать единым фронтом на форуме Европейского союза перед лицом потенциальных угроз, возникающих в результате последовательных волн миграции. Цель этой статьи – представить учреждения, занимающиеся международной защитой иностранцев в Польше, описать сферу их компетенции, а также обсудить необходимость новых решений. Особенно важным аспектом является способность правильно определить данную ситуацию и потребности, чтобы соответственно предоставить (или отказать) конкретную форму защиты.

Ключевые слова: иностранцы, органы по защите иностранцев, миграционная политика, права иностранцев, охрана границ

Wprowadzenie

Sytuacje kryzysowe przekonują, że wciąż państwo i jego polityka jest kluczowym podmiotem określającym procesy migracji zarówno z perspektywy teorii, jak i praktyki. To przede wszystkim kontrola granic i procesu migracyjnego, przeprowadzana przez wyznaczone do tego organy i instytucje w państwie w trosce o szeroko rozumiane bezpieczeństwo, definiuje migracje, będące procesami społecznymi o istotnym znaczeniu również politycznym i gospodarczym (Chrostowska-Malak, 2021). Dzieje się tak zgodnie z ugruntowaną w prawie międzynarodowym zasadą, według której do kompetencji własnej państwa należy decyzja kogo, i na jakich warunkach wpuszcza na

własne terytorium, z zastrzeżeniem, ażeby podejmowane decyzje były zgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami i ażeby nie miały charakteru arbitralnego (Chrostowska-Malak, 2010). Jednakże

Ograniczeń suwerennego prawa do określania warunków wjazdu i pobytu można upatrywać w zasadzie zakazującej wydalania lub zawracania uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życia, zdrowia lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych (*non-refoulement*) oraz w przepisach prawa międzynarodowego zakazujących tortur oraz nieludzkiego i poniżającego traktowania (Mikołajczyk, 2009, s. 373).

Takie są podstawowe standardy wiążącego prawa międzynarodowego.

Generalnie, udzielenie cudzoziemcowi prawa do pobytu na terytorium państwa od dawna uzależniano od spełnienia przezeń określonych warunków. Najbardziej oczywistym jest poszanowanie i poddanie się jurysdykcji państwa przyjmującego, przy czym dopuszczenie jak i zezwolenie cudzoziemcowi na wjazd i pobyt na terytorium było jednak (nadal bywa), rozpatrywane w kategoriach konkretnych korzyści i zagrożeń. Poszukiwaniu „wzajemnych korzyści” dla obu stron, towarzyszy częstokroć dyskusja o potencjalnych, również dalekosiężnych zagrożeniach, nie tylko tych o podłożu kryminalnym, lecz także dotyczących tak newralgicznych sfer funkcjonowania państwa jak rynek pracy, gospodarka, system zabezpieczenia społecznego, czy rynek nieruchomości. Kategoria prawa cudzoziemca do pobytu na terytorium państwa, która choć nie jest prawem podmiotowym, (lecz na fundamencie praw o takim charakterze jest konstruowana), rozpatrywana więc być musi zarówno w kategoriach prawnych jak i pozaprawnych (Chrostowska-Malak, 2010). Dzieje się tak na poziomie określania strategii migracyjnych, tworzonego prawa oraz podejmowania indywidualnych decyzji (głównie administracyjnych) w przedmiocie zezwolenia cudzoziemcowi na wjazd i pobyt na terytorium państwa, podczas gdy priorytetowo traktowane są względy bezpieczeństwa państwa.

Zakres dyskrecjonalnych decyzji państwa dotyczących cudzoziemców w sposób istotny został ograniczony wiążącym prawem międzynarodowym, szczególnie przepisami stanowiącymi o tzw. instytucjach międzynarodowej

ochrony cudzoziemców oraz zasadzie non-refoulement. Do początku lat 90. XX wieku podstawowymi formami ochrony znanymi w polskim systemie prawa był azyl oraz status uchodźcy (w wyniku uzyskania przez Polskę statusu tzw. państwa bezpiecznego)¹. Zmieniająca się sytuacja (w tym dotycząca przyczyn w migracjach zagranicznych) i w związku z tym, nowe pojawiające się potrzeby, doprowadziły do wyodrębnienia innych form międzynarodowej ochrony. Doszło do tego w szczególności w wyniku rozwoju prawa Unii Europejskiej. I tak na przykład, poza wiążącymi dla państw członkowskich UE wspólnymi standardami dotyczącymi prawa uchodźczego/ prawa azylowego wyznaczonymi Konwencją genewską *dotyczącą statusu uchodźców* sporządzoną w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz.U. z 1991 r., nr 119, poz. 515 (dalej: Konwencja genewska z 1951 r.), nowym rozwiązaniem problemu migracji masowych, wywołanych wojną, konfliktami zbrojnymi, stała się instytucja ochrony czasowej. Natomiast, z myślą o osobach, które nie spełniają warunków uzyskania statusu uchodźcy, lecz mimo to wymagają pomocy, wyodrębniono tzw. ochronę uzupełniającą.

Polityka migracyjna Polski dotychczas wyrażana jest przede wszystkim w tworzonym prawie, prowadzonej współpracy międzynarodowej, oraz w działalności organów, instytucji i służb odpowiedzialnych za sprawy cudzoziemców oraz ochrony granic państwowych (Chrostowska-Malak, 2021, 2022; Rajkiewicz, 2011; Łodziński, Szonert, 2017).

Biorąc pod uwagę dokumenty polityczne należy zauważyć, że pierwszym całościowym i jedynym dokumentem mówiącym o polityce migracyjnej państwa była zaakceptowana w 2012 r. przez Radę Ministrów *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Jednakże od samego początku był raczej negatywnie komentowany przez środowiska naukowe ze względu na mgławicowość, brak określenia jednoznacznej doktryny czy strategii migracyjnej, został odwołany 26 października 2016 r. przez Prezes Rady Ministrów wraz z dokumentem wykonawczym z 2014 r., w związku z nowymi wyzwaniami wynikającymi z sytuacją tzw. kryzysu migracyjnego z 2015 roku. Tak więc jesienią 2016 r. rozpoczęły się konsultacje

¹ Ogólnie mówiąc, państwa, którego ustrój opiera się na demokratycznych wartościach i które jest stroną Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 28 lipca 1951 roku, oraz przestrzega wynikających stąd zasad. Aktualnie na ten temat patrz: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koncepcja-bezpiecznego-kraju-pochodzenia-terespol-rpo-mswia>.

międzyresortowe dotyczące nowej polityki migracyjnej Polski. W pracach szczególną uwagę poświęcono sprawom bezpieczeństwa publicznego. Przejściowo między innymi w sprawach migracji podstawowymi dokumentami politycznymi stały się ogólne strategie, w szczególności – *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju (dalej: SOR) do roku 2020 (z perspektywą do 2030)* zatwierdzona w lutym 2017 roku. Dokument ten stanowi polską perspektywę działań na rzecz zrównoważonego i odpowiedzialnego rozwoju gospodarczego zgodnego z założeniami Agendy 2030 w Polsce oraz Strategii Europa 2020. SOR uznana została jako kluczowy dokument państwa polskiego w obszarze średnio- i długofalowej polityki gospodarczej. Według tej strategii niezbędnym warunkiem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju jest zapewnienie bezpieczeństwa. Ocenia się, że dużym wyzwaniem dla Polski również jako państwa członkowskiego UE jest zagrożenie terroryzmem oraz falą migracji. Projektem strategicznym na rzecz zwiększenia skuteczności państwa w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości stał się *Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017–2020* i kolejny program na lata następne (Chrostowska-Malak, 2021).

Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju zapowiada m.in. projekt strategiczny Politykę Migracyjną Polski, czyli opracowanie

kompleksowego dokumentu przedstawiającego polski model aktywnej polityki migracyjnej, zakładający m.in. usprawnienie zarządzania procesami emigracyjnymi, imigracyjnymi, integracji cudzoziemców oraz zachęty do ich osiedlania się w Polsce, z uwzględnieniem wymogów ochrony bezpieczeństwa państwa. Dokument stanowić miał odpowiedź m.in. na potrzeby polityki gospodarczej w zakresie pozyskiwania pracowników cudzoziemskich o odpowiednich kompetencjach dla uzupełnienia zasobów ludzkich na rynku pracy, wynikające z występujących terenów demograficznych.

Zgodnie z wypracowanymi założeniami określonymi w SOR nowej polityki migracyjnej państwa jej celem ma być „spójny, oparty na wiedzy system zarządzania migracjami zapewniający bezpieczeństwo i porządek publiczny, sprzyjający rozwojowi gospodarczemu i spójności społecznej”. Następnie, w 2018 roku Rada Ministrów przyjęła opracowane przez Ministerstwo

Inwestycji i Rozwoju „Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej”. W 2019 r. stworzono projekt dokumentu, który ostatecznie nie udało się zatwierdzić (*Polityka migracyjna Polski...*, 2019). Dalszy kierunek polskiej polityki migracyjnej został wyznaczony w nowej *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* zatwierdzonej w dniu 12 maja 2020 r., tj.: „Skoordynowanie polityki migracyjnej z polityką gospodarczą, społeczną i polityką bezpieczeństwa”. Jako cel wskazano:

Opracować i prowadzić kompleksową politykę migracyjną, skoordynowaną z polityką bezpieczeństwa, polityką gospodarczą i społeczną, uwzględniającą zarówno bieżące, jak i prognozowane potrzeby rynku pracy, integrację migrantów ze społeczeństwem polskim, zapewniającą zachowanie spójności społecznej, jak i przeciwdziałanie możliwym zagrożeniom porządku i bezpieczeństwa publicznego związanym z procesami migracyjnymi.

Kilkuletnie prace nad dokumentem o polskiej polityce migracyjnej zostały uwieńczone zaakceptowaniem w styczniu 2021 r. przez Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji *Dokumentu diagnostycznego (Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego...*, 2021), stanowiącego podstawę dla ustaleń i zaleceń nowej polityki migracyjnej Polski. Następnie jednak, w październiku 2021 r. Rada Ministrów wobec sytuacji na granicy polsko-białoruskiej odstąpiła od zatwierdzenia aktu *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022*.

Generalnie obserwuje się, iż stanowisko rządu polskiego po zmianie elity rządzącej w 2016 r. wyrażane jest odmiennie niż dotychczas, to znaczy forsowany jest pogląd, że sprawy migracji należą do kompetencji państwa. Podejście to nabrało jeszcze bardziej rygorystycznego charakteru wobec sytuacji na granicy polsko-białoruskiej. Należy jednak podkreślić, iż ta sytuacja kryzysowa została spreparowana przez reżim Łukaszenki (przy zaangażowaniu władz Rosji), w ramach prowadzonej wojny hybrydowej. Kryzys ten od samego początku ma charakter polityczny, został wywołany w celu destabilizacji sytuacji oraz zdeprecjonowania wartości europejskich, przekładając się na dramat migrantów wykorzystywanych do wywierania presji na Polsce oraz UE – jako nacisk wobec nałożonych sankcji. Aktem poprzedzającym wywołanie kryzysu było zawieszenie przez Łukaszenkę

umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji podpisanej z Unią Europejską 8 stycznia 2020 roku (Dz.Urz.UE.2020.181.3). Porozumienie to regulowało mechanizm przekazywania z Unii na Białoruś osób, które nielegalnie wjechały z terytorium tego państwa na obszar UE. Jednostronnie zaprzestano wykonywania postanowień umowy, argumentując, że cudzoziemcy, którzy nielegalnie wjeżdżali na teren Wspólnoty, nie trafiali tam z Białorusi. Polskie służby nie były informowane o wstrzymaniu readmisyjnego porozumienia (Chrostowska-Malak, 2022). W ten sposób migranci na granicy polsko-białoruskiej znaleźli się w położeniu, którego nie byli w stanie samodzielnie zmienić – pomiędzy wojskami Łukaszenki a polskimi służbami ochrony granic. Niemniej jednak, według obowiązującego prawa, o czym będzie mowa w dalszej treści niniejszego opracowania, ich sytuacja prawna nie może być rozpatrywana wyłącznie w kategoriach usiłowania nielegalnego przekroczenia granicy² (w szczególności wobec osób wyrażających chęć ubiegania się o międzynarodową ochronę). Na polsko-białoruskiej granicy zarysował się problem tzw. push-backów (a więc działań niezgodnych z zasadą non-refoulement), którym zaniepokojenie wyrażono na forum Rady Europy i Unii Europejskiej (dalej: UE). W tej sprawie swoje stanowisko wyraziły również we wspólnym oświadczeniu z 10 listopada 2021 r. Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM) i UNHCR³, Agencja ONZ ds. Uchodźców, jako że „są zaniepokojone najnowszymi doniesieniami z granicy białorusko-polskiej i wzywają Państwa-Strony do zapewnienia bezpieczeństwa oraz przestrzegania praw człowieka migrantów i uchodźców”⁴. W pomoc potrzebującym migrantom zaangażowała się natomiast społeczność lokalna Białowieży i Hajnówki, z inicjatywy której powstała Białowieńska Akcja Humanitarna, Lekarze bez Granic a także Grupa Granica

² A więc rozpatrywanego na gruncie prawa karnego.

³ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) – Agencja Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, której zadaniem jest prowadzenie i koordynacja wysiłków międzynarodowych na rzecz ochrony uchodźców oraz rozwiązywanie problemów uchodźców na świecie. W Polsce, od 1992 r. działa przedstawicielstwo UNHCR z siedzibą w Warszawie.

⁴ Wspólne oświadczenie IOM i UNHCR dotyczące działań na granicy polsko-białoruskiej, listopad 2021 r., dostępne na stronach: <https://poland.iom.int/pl/news/wspolne-oswiadczenie-iom-i-unhcr-dotyczace-dzialan-na-granicy-polsko-bialoruskiej>.

utworzona przez najważniejsze organizacje pozarządowe działające w Polsce na rzecz cudzoziemców⁵.

Wobec nieuniknionego, narastającego problemu migracji i uchodźstwa faktem jest, iż Polska wyraziła brak gotowości przyjęcia wspólnych rozwiązań na forum międzynarodowym – w 2016 r. odmówiliśmy uczestniczenia w relokacji uchodźców w ramach UE, w 2018 r. nie przystąpiliśmy do Światowego Paktu w sprawie Migracji (ang. *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*) – czyli umowy dotyczącej migracji ludności przygotowanej w ramach ONZ podpisanej 19 grudnia 2018 roku. W styczniu 2022 Polska zablokowała porozumienie azylowe zaproponowane przez Komisję Europejską. Według doniesień prasy

sprawująca obecnie prezydencję w Unii Europejskiej Francja zaproponowała kompromis w sprawie przepisów azylowych. Zmiany te, zakładające m.in. wydłużenie procedur azylowych i uproszczenie zasad deportacji, miały ułatwić rozwiązanie kryzysu migracyjnego. Polski rząd zablokował jednak porozumienie w tej sprawie. (...) Brak zgody polskiego rządu na zaproponowane rozwiązania wynikał z nieuwzględnienia zgłaszanych przez niego poprawek. Chodzi o zapis, który, w przypadku stwierdzenia sytuacji „instrumentalnego wykorzystywania migrantów”, dawałby prawo do całkowitego zawieszenia prawa azylowego, na co nie zgodziły się pozostałe kraje (*Zgodziły się wszystkie kraje UE z wyjątkiem Polski...*, 2022).

Kierunek działania polskiego rządu uległ zmianie w sprawie uchodźców ukraińskich, wobec których, od początku inwazji Rosji na Ukrainę, państwo i społeczeństwo polskie wykazało się olbrzymią otwartością i pomocą. W obliczu zagrożeń, problemów i potrzeb równolegle zostały podjęte szerokie starania dyplomatyczne na rzecz koordynacji działań i wysiłków dla Ukrainy i jej obywateli. Według UNHCR ponad 5,6 mln Ukraińców opuściło Ukrainę w poszukiwaniu bezpieczeństwa, przybywając przede wszystkim

⁵ Nomada Stowarzyszenie, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Homo Faber, Polskie Forum Migracyjne, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Salam Lab, Dom Otwarty, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, CHLEBEM i SOLĄ, uchodźcy.info, RATS Agency, Kuchnia Konfliktu, Strefa WolnoSłowa, Przystanek „Świetlica” dla dzieci uchodźców: <https://www.grupagranica.pl/#kim-jestesmy>.

do sąsiednich krajów UE i krajów trzecich (w tym do Mołdawii) – dane po aktualizacji z 5 lipca 2022 roku (UNHCR, 2022).

Problem masowej migracji Ukraińców z objętych wojną terenów został podjęty również przez instytucje UE. Już w marcu 2022 r. komisarz Komisji Europejskiej ds. pomocy humanitarnej Janez Lenarčič w trakcie swojej wizyty na granicy stwierdził, że „Wiele osób przyjeżdża tu do Polski. Setki tysięcy Ukraińców, Ukrainek i innych osób wyjeżdżających z Ukrainy, które szukają bezpieczeństwa na terenie Unii Europejskiej – dwie trzecie trafiły do Polski. Dlatego chciałbym docenić działania polskich władz, organizacji humanitarnych, wolontariuszy oraz wszystkich Polaków i Polek, którzy starają się pomóc” (*Członkowie KE na polsko-ukraińskiej granicy*, 2022). W związku z powyższym, ze strony instytucji europejskich Polska, obok innych państw przyjmujących Ukraińców, zapewniona została o pomocy finansowej. O sytuacji dotyczącej obywateli Ukrainy w Polsce w związku z wojną na Ukrainie możemy dowiedzieć się również ze specjalnego raportu przygotowanego przez IOM⁶.

Działania władz polskich wobec migrantów na granicy polsko-białoruskiej oraz wobec obywateli Ukrainy wskazują na stosowanie różnych zasad traktowania cudzoziemców. Oczywiście obie sytuacje nie są porównywalne (głównie ze względu na przyczyny migracji). Jednakże w świetle prawa międzynarodowego obowiązują jednakowe standardy traktowania ludności, ograniczające własne decyzje państwa, chociaż zawsze priorytetowo muszą być traktowane względy bezpieczeństwa państwa, które należą do najważniejszych spraw państwowych. Z tego powodu niekiedy, w tych dwóch sytuacjach, zarzuca się Polsce stosowanie podwójnych standardów (o czym donoszą zagraniczne media i prasa). Lecz nie są to sytuacje, ani podobne, ani jednoznaczne. Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić jak ważne jest odpowiednie identyfikowanie problemów, oraz dobieranie właściwych narzędzi ich rozwiązywania, zwłaszcza tych o prawnym charakterze.

⁶ IOM – Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji utworzona została w 1951 roku. IOM prowadzi różnorodne działania w odpowiedzi na potrzeby migrantów, osób wewnętrznie przesiedlonych, osób powracających do krajów pochodzenia oraz społeczeństwa przyjmującego. Działania IOM to między innymi zapewnianie bezpośredniej pomocy humanitarnej oraz integracji. Dostęp do Raportu z 23.03.2022 na stronach: <https://poland.iom.int/sites/g/files/tmzbd1346/files/documents/iom-external-sitrep-poland-23.03.2022.pdf>.

Status prawny cudzoziemców w świetle obowiązującego prawa

Konstytucyjnie sytuacja prawna cudzoziemców w Polsce jest uregulowana przede wszystkim w art. 37 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucji RP) „Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa”.

O ile od legalności pobytu zależy możliwość korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, tak w przypadku kiedy mamy do czynienia z sytuacją osób ubiegających się o ochronę międzynarodową legalność pobytu nie posiada przesądzającego znaczenia, chociaż w polskim prawie brakuje definicji czym jest pobyt nielegalny (jako wskazówką interpretacyjną należy posłużyć się definicją sformułowaną w art. 3 pkt 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. *w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich*). Podstawowym aktem ustawowym, do którego odsyła art. 37 Konstytucji RP, jest ustawa z 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach* (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2354, z późn.zm.). Ponadto, zgodnie z międzynarodowymi standardami do wszystkich podlegających jurysdykcji państwa polskiego będą miały zastosowanie przepisy Konstytucji RP art. 38 – „Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia” oraz art. 40 – „Nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu”. Ochrona tych wolności i praw, o czym już wspomniano, jest szczególnie silna w systemie prawa europejskiego (art. 3 *Europejskiej konwencji praw człowieka i podstawowych wolności* sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284).

Są to zasady, mające zastosowanie „do wszystkich” a więc również do cudzoziemców i nie są zależne od legalności pobytu. Udzielanie zezwolenia na pobyt jak i jego odmowa, zobowiązanie do opuszczenia RP generalnie podlega procedurze administracyjnej, a więc postępowaniu z uwzględnieniem obowiązujących zakresie zasad i procedur kodeksu postępowania administracyjnego, czyli ustawy z dnia 18 czerwca 1960 r. *kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn.zm.)

W art. 56 Konstytucji RP przewidziano już dwie formy ochrony cudzoziemców – azyl i status uchodźcy. W świetle polskiego prawa oraz prawa międzynarodowego są to dwie odmienne instytucje, chociaż w prawie UE prawo azylowe dotyczy procedur uchodźczych określonych w przepisach tworzących Wspólny Europejski System Azylowy, w związku z czym w systemie prawa UE pojęcia te traktowane są jako synonimy, którymi nie są w systemie prawa polskiego.

Należy podkreślić, że „mająca uzasadnienie głównie w normach moralnych oraz względach humanitaryzmu i ochrony praw człowieka potrzeba udzielania pomocy i ochrony ludziom z różnych powodów pozbawionych ich fundamentalnych praw i wolności skłania zarówno społeczność międzynarodową, jak i poszczególne państwa do kształtowania skutecznych i adekwatnych do zagrożeń rozwiązań w zakresie form i sposobów udzielania takiej pomocy i ochrony. Polskie rozwiązania w tym względzie nie odbiegają od demokratycznych standardów i są przykładem często spotykanego w innych krajach regulowania problematyki form i sposobów udzielania cudzoziemcom ochrony zarówno przez normy aktów prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego” (Lewicki, 2020, s. 96).

W polskich przepisach rangi ustawowej (przede wszystkim w ustawie *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*) uregulowano następujące instytucje ochrony cudzoziemców: status uchodźcy, ochrona uzupełniająca, ochrona czasowa. Uzupełnieniem jest określony w ustawie o cudzoziemcach pobyt humanitarny i tolerowany również jako forma ochrony przed wydaleniem (art. 348 i 351 *ustawy o cudzoziemcach*). Ponadto, ustawa *o cudzoziemcach* w art. 32 przewiduje, że „w przypadku, o którym mowa w art. 6 ust. 5 lit. c kodeksu granicznego Schengen, komendant placówki Straży Granicznej, po uzyskaniu zgody Komendanta Głównego Straży Granicznej, może zezwolić cudzoziemcowi na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na okres pobytu nie dłuższy niż 15 dni” – pobyt ze względów humanitarnych udzielany był cudzoziemcom przybywającym z objętej wojną Ukrainą zanim przyjęto specjalne rozwiązania prawne.

Wspólny Europejski System Azylowy (WESA)

W związku z członkostwem Polski w UE w sprawach ochrony cudzoziemców obowiązują zasady tzw. wspólnej polityki azylowej, tj. zasada solidarności oraz zasada jednolitości stosowanych rozwiązań. Prawo UE odwołuje się również do wiążącego prawa międzynarodowego – do dorobku ONZ w sprawie uchodźców, a także Rady Europy. We wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wypracowano rozwiązania tworzące tzw. WESA. Po reformie dokonanej traktatem z Lizbony w obowiązującym stanie prawnym WESA uregulowany został w art. 67 ust. 2, art. 78 i 80 Traktatu o funkcjonowaniu UE, art. 18 Karty Praw Podstawowych (dalej: KPP) UE oraz szeregiem rozporządzeń i dyrektyw.

W art. 18 KKP, zawartego w Tytule II KPP – Wolności, prawa unijnego, zagwarantowano „prawo do azylu” „z poszanowaniem zasad Konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 roku i Protokołu z 31 stycznia 1967 roku dotyczących statusu uchodźców oraz zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej i Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej” w tym w szczególności art. 78 TFUE (część trzecia TFUE : polityki i działania wewnętrzne Unii – tytuł v: Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Rozdział 2: Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji) „1. Unia rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającą na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającą na celu zapewnienie przestrzegania zasady non-refoulement. Polityka ta musi być zgodna z Konwencją genewską z dnia 28 lipca 1951 roku i Protokołem z dnia 31 stycznia 1967 roku dotyczącymi statusu uchodźców, jak również z innymi odpowiednimi traktatami”. W wyżej wymienionych celach „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, przyjmują środki dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego obejmującego:

- a) jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich, obowiązujący w całej Unii;
- b) jednolity status ochrony uzupełniającej dla obywateli państw trzecich, którzy nie uzyskawszy azylu europejskiego, wymagają międzynarodowej ochrony;

- c) wspólny system tymczasowej ochrony wysiedleńców, na wypadek masowego napływu;
- d) wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej;
- e) kryteria i mechanizmy ustalania Państwa Członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej;
- f) normy dotyczące warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą;
- g) partnerstwo i współpracę z państwami trzecimi w celu zarządzania przepływami osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą lub tymczasową.

3. W przypadku gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego Państwa lub Państw Członkowskich. Rada stanowi po konsultacji z Parlamentem Europejskim”.

WESA zakłada wspomnianą powyżej jednolitość oraz solidarność, przewiduje minimalne standardy jakie muszą być przestrzegane przez państwa członkowskie, jednocześnie daje możliwość państwom członkowskim wprowadzenia bardziej korzystnych dla cudzoziemców rozwiązań. Zanim przystąpiono do tworzenia WESA we wspólnym stanowisku z dnia 4 marca 1996 r. określonym przez Radę na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie jednolitego stosowania definicji pojęcia uchodźca w art. 1 Konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców (*OJ L 63, 13.3.1996, p. 2–7*), *zadeklarowano stosowanie w państwach członkowskich kryteriów określonych w art. 1 Konwencji genewskiej*: „Ustalenie statusu uchodźcy opiera się na kryteriach, zgodnie z którymi właściwe władze krajowe podejmują decyzję o przyznaniu ubiegającemu się o azyl ochrony przewidzianej Konwencją genewską”.

Przełomowym wydarzeniem w dziedzinie azylu i migracji – jak wyjaśnia Barbara Mikołajczyk – było przyjęcie w 1997 r., a następnie wejście w życie 1 maja 1999 r. Traktatu z Amsterdamu. Traktatem tym sprawy migracji i azylu zostały przeniesione ze współpracy międzyrządowej na poziom współpracy w ramach wspólnej polityki. Jednocześnie traktat amsterdamski włączył

acquis Schengen do prawa wspólnotowego. Dla Polski jako państwa aspirującego do przystąpienia do UE, jednym z podstawowych warunków akcesyjnych była gotowość przyjęcia dorobku Schengen. Traktatem amsterdamskim,

zgodnie z art. 63 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE), Rada została zobowiązana do przyjęcia w ciągu 5 lat od chwili wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu środków dotyczących azylu, zgodnie z KSU i PN dotyczącymi statusu uchodźców, jak również z innymi odpowiednimi traktatami (...), m.in. w dziedzinie ustalania minimalnych norm dotyczących warunków, które powinni spełnić obywatele państw trzecich, by mogli ubiegać się o przyznanie statusu uchodźcy. Ostatecznie po niezwykle trudnych negocjacjach dotyczących koncepcji ochrony dla osób, które nie zostały zidentyfikowane jako uchodźcy, w ostatnim momencie przed upływem pięcioletniego terminu, 29 kwietnia 2004 r., Rada UE przyjęła tekst Dyrektywy 2004/83 w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (Mikołajczyk, 2009).

W ten sposób, w prawie UE, doszło do wyodrębnienia statusu ochrony uzupełniającej.

Instytucjami ochrony cudzoziemców podlegającymi regulacjom WESA jest status uchodźcy, ochrona uzupełniająca oraz ochrona czasowa. W zakresie uchodźstwa prawo UE odwołuje się do Konwencji genewskiej z 1951 r., natomiast rozporządzeniem Dublina wskazuje państwo właściwe do rozpatrywania wniosku o ten status wraz z określeniem standardów traktowania uchodźców (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. *w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca*, OJ L 180, 29.6.2013).

Ochrona czasowa natomiast jest instytucją prawa europejskiego wypracowaną w odpowiedzi na potrzeby w związku z wydarzeniami z początku lat 90. dotyczącymi konfliktu zbrojnego w byłej Jugosławii, zaś w Polsce do lutego 2022 r. nie była stosowana.

Obecnie WESA jest na etapie kolejnej reformy w kierunku ulepszenia i większej harmonizacji wspólnych rozwiązań, co w konsekwencji ma służyć utworzeniu systemu odpornego na nadużycia i kryzysy. Reformie poddany zostaje również Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO). Na jego miejsce 19 stycznia 2022 r. powołano pełnoprawna unijna agencja azylowa (Agencję UE ds. Azylu, EUAA), której zadanie to wspieranie procesu implementacji WESA w państwach członkowskich oraz pomocy operacyjnej i technicznej o silniejszym niż dotychczas wpływie.

Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu (AUEA) to zdecentralizowana agencja UE, która zapewnia wsparcie operacyjne i techniczne oraz szkolenia odpowiednim organom w krajach UE. Pomaga im to we wdrażaniu prawa unijnego w dziedzinie azylu oraz sprzyja ujednoczeniu procedur azylowych i warunków przyjmowania (AUEA, 2022).

Wobec kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym Rosji na Ukrainę, w ramach WESA w dniu 4 marca 2022 r. Rada (UE) na podstawie art. 5 dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. *w sprawie minimalnych norm przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami* wydała decyzję wykonawczą 2022/382 stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującą wprowadzeniem tymczasowej ochrony.

Decyzja ta stanowi podstawowy akt prawny udzielania ochrony czasowej w UE masowo napływającym z objętej inwazją Rosji Ukrainy. Zgodnie z prawem UE Rada Ministrów może natomiast rozszerzyć, ale nie ograniczyć określonej formy ochrony.

W art. 2 ust. 1 decyzji Rady 2022/382 określono trzy kategorie osób, do których ma zastosowanie ochrona tymczasowa:

- (i) obywatele Ukrainy zamieszkujący na Ukrainie w dniu 24 lutego 2022 r. lub wcześniej;
- (ii) bezpaństwowców i obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy korzystali z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej na Ukrainie przed dniem 24 lutego 2022 r.; oraz
- (iii) członków rodzin wyżej wymienionych grup. Chociaż dyrektywa o ochronie tymczasowej umożliwia państwom członkowskim posiadanie krajowych systemów uzupełniających,

większość odpowiadających państw członkowskich zgłosiła stosowanie tymczasowej ochrony wyłącznie na podstawie dyrektywy o ochronie tymczasowej. Analiza dyrektywy o ochronie czasowej oraz procedura rejestracji osób uciekających przed wojną w Ukrainie, opierająca się na informacjach przekazanych przez 26 państw członkowskich UE została przedstawiona w EMN Inform (EMN Inform, 2022).

Informacje te określają zakres dyrektywy o ochronie tymczasowej oraz procedury rejestracji osób uciekających przed wojną na Ukrainie.

Instytucje międzynarodowej ochrony w polskim prawie o cudzoziemcach

Filarem polskiego prawa o cudzoziemcach (*lex generalis*) jest ustawa z 12 grudnia 2013 r. o *cudzoziemcach* (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2354, z późn. zm.) – dalej: ustawa o cudzoziemcach. W 2003 roku, cudzoziemcom poszukującym ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej została zadedykowana specjalna ustawa (*lex specialis*) z 13 czerwca 2003 r. o *udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (t.j. z 2022 r. poz. 1264), która reguluje instytucje międzynarodowej ochrony cudzoziemców w Polsce. Podstawową formą tej ochrony jest status uchodźcy, ochrona uzupełniająca, ochrona czasowa. Uzupełnieniem jest określony w ustawie o cudzoziemcach pobyt humanitarny⁷ i tolerowany⁸ również jako forma ochrony przed wydaleniem (art. 348 i 351

⁷ „Art. 348. Cudzoziemcowi udziela się zgody na pobyt ze względów humanitarnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zobowiązanie go do powrotu: 1) może nastąpić jedynie do państwa, w którym, w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.: a) zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego lub b) mógłby on zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, lub c) mógłby być zmuszony do pracy, lub d) mógłby być pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej, lub 2) naruszałoby jego prawo do życia rodzinnego lub prywatnego, w rozumieniu przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., lub 3) naruszałoby prawa dziecka, określone w Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu”.

⁸ „Art. 351. Zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udziela się cudzoziemcowi, jeżeli zobowiązanie go do powrotu: 1) może nastąpić jedynie do państwa,

ustawy o cudzoziemcach). Ponadto – co zostało już w niniejszym opracowaniu stwierdzone – na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy *o cudzoziemcach*, „w przypadku, o którym mowa w art. 6 ust. 5 lit. c kodeksu granicznego Schengen, komendant placówki Straży Granicznej, po uzyskaniu zgody Komendanta Głównego Straży Granicznej, może zezwolić cudzoziemcowi na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na okres pobytu nie dłuższy niż 15 dni” – pobyt ze względów humanitarnych udzielany był cudzoziemcom przybywającym z objętej wojną Ukrainą zanim przyjęto specjalne rozwiązania prawne.

Według art. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* „Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemcowi udziela się ochrony przez: 1) nadanie statusu uchodźcy; 1a) udzielenie ochrony uzupełniającej; 2) udzielenie azylu; 3 (...); 4) udzielania ochrony czasowej”.

Każda z wyżej wymienionych instytucji ma własny cel i przeznaczenie. Tylko przyznanie azylu podlega uznaniu administracyjnemu i należy do zakresu dyskrecjonalnych kompetencji państwa.

Polskie prawo o cudzoziemcach obejmuje również ustawy, które nie mają bezpośredniego zastosowania do osób poszukujących międzynarodowej ochrony. Są nimi: – ustawa z 14 lipca 2006 r. *o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobytku i wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin* (t.j. Dz.U. z 2021, poz. 1697); ustawa z 9 listopada 2000 r. *o repatriacji* (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 1472 z późn. zm.); ustawa z 7 września 2007 r. *Karta Polaka* (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1598 z późn.zm.).

w którym, w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.: a) zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego lub b) mógłby zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, lub c) mógłby on być zmuszony do pracy, lub d) mógłby być pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej – w przypadku gdy zachodzą okoliczności do odmowy udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych, o których mowa w art. 349, lub 2) jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu właściwego do przymusowego wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu i od cudzoziemca, lub 3) może nastąpić jedynie do państwa, do którego wydanie go jest niedopuszczalne na mocy orzeczenia sądu albo z uwagi na rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odmowy wydania cudzoziemca”.

Szczególnym aktem normatywnym uchwalonym w związku z masowym napływem ludności z objętej wojną Ukrainy jest ustawa z 12 marca 2022 r. *o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, (Dz. U. poz. 583 z późn.zm.). W założeniach do projektu ustawy przewidziano

podstawę prawną uznania pobytu obywateli Ukrainy za legalny w okresie 18 miesięcy licząc od dnia 24 lutego 2022 r., w sytuacji kiedy wjechał on legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio z terytorium Ukrainy, do dnia określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów i zadeklaruje zamiar pozostania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Do określenia okresu pobytu uznawanego za legalny zastosowanie będzie miał art. 57 § 3a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491 i 2052), zwanego dalej „Kodeksem postępowania administracyjnego” (Uzasadnienie do ustawy – Druk Sejmowy nr 2069, s. 2.)

Azyl

Najstarszą instytucją ochrony cudzoziemców w Polsce, znaną prawu konstytucyjnemu, jest azyl. Według art. 56 Konstytucji z 1997 r. „Cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie”. Tak więc przepis ten odsyła do regulacji prawa krajowego, nie wskazując na żadne wiążące w tym zakresie umowy międzynarodowe.

Pomimo, że w polskich warunkach prawnych jest to instytucja należąca wyłącznie do prawa krajowego, należy mieć jednak na uwadze fakt, iż Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ przyznaje każdemu człowiekowi prawo do ubiegania się o azyl (terytorialny, polityczny). Istnieją również dokumenty międzynarodowe, ale nie mające charakteru wiążącego, gdyż uznano, że udzielenie tej formy schronienia cudzoziemcowi należy do swobodnego uznania państwa. Dokumentami niewiązącymi Polskę są: Deklaracja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 14 grudnia 1967 r. o azylu terytorialnym, oraz deklaracja Komitetu Ministrów RE z 18 listopada 1977 r. o azylu terytorialnym. Instytucja azylu nie podlega regulacjom prawa UE, zaś samo pojęcie, co zostało już wyjaśnione, stosowane jest w UE zamiennie z pojęciem status uchodźcy. W myśl art. 90 ust.1 *ustawy o udzielaniu ochrony*

cudzoziemcom na terytorium RP, na wniosek cudzoziemca można udzielić jemu azylu, gdy jest to niezbędne do zapewnienia mu ochrony oraz gdy przemawia za tym ważny interes RP. Jak wyjaśnia J. Chlebny „udzielenie azylu oparte jest na uznaniu administracyjnym” (Chlebny, 2020, s. 31).

Azyl jest instytucją ochrony wyjątkowo stosowaną, i tak np. w I półroczu 2020 r. złożono 9 nowych wniosków o azyl polityczny (w tym 4 od obywateli Syrii) i nie wydano żadnej decyzji o udzieleniu tej formy ochrony. Jest to forma ochrony przyznawana sporadycznie (poza 110 – osobową grupą obywateli Ukrainy, którzy uzyskali azyl w latach 2015 – 2016 podczas konfliktu zbrojnego i związanego z nim kryzysu humanitarnego). Cudzoziemcy ubiegający się o azyl nie mają prawa do świadczeń takich, które przewidziane są dla osób ubiegających się o status uchodźcy.

Status uchodźcy

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że pojęcie uchodźca funkcjonuje w znaczeniu potocznym i jurysdykcyjnym, których rozróżnienie jest podstawowym warunkiem właściwego jego zastosowania i interpretacji. Nawiązując do tego co zostało już stwierdzone, pojęcie to często stosowane jest zamiennie ze słowem „azyl” – przede wszystkim w rozumieniu pojęcia funkcjonującego w systemie prawa UE (Sadowski, 2019). Co więcej, w języku potocznym czy w publicystyce nierzadko uchodźcami nazywa się osoby poszukujące lepszych warunków życia, nie tylko ze względów bezpieczeństwa (a więc np. o migrantach ekonomicznych). W związku z koniecznością uporządkowania pojęć, poniżej skoncentruję się na aspektach prawnych. Status uchodźcy ma swoje źródło w przepisach prawa międzynarodowego tj. w Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. oraz Protokole nowojorskim dotyczącym uchodźców z 1967 roku. Jak wyjaśniają J. Jagielski i D. Pudzianowska,

ratyfikowanie przez Polskę w 1991 r. tych dwóch aktów wiązało się ze zobowiązaniem rozwinięcia systemu prawnego w dziedzinie spraw uchodźców i włączenia się w międzynarodową ochronę osób prześladowanych z powodów wskazanych w Konwencji. Zobowiązania Polski w zakresie spraw uchodźczych znajdują swoje odzwierciedlenie w Konstytucji RP (Jagielski, Pudzianowska, 2019, s. 561).

Cudzoziemcowi udziela się ochrony międzynarodowej – w formie statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, jeśli w jego kraju pochodzenia grozi mu prześladowanie lub rzeczywiste ryzyko utraty życia czy zdrowia. Uzyskanie statusu uchodźcy możliwe jest w postępowaniu indywidualnym po spełnieniu przesłanek Konwencji genewskiej z poszanowaniem zasady non-refoulement.

W polskim porządku prawnym, w którym obowiązuje zarówno prawo międzynarodowe, prawo UE, i prawo krajowe, za podstawową należy przyjąć definicję przyjętą w Konwencji genewskiej i Statucie Komisarza ONZ do spraw uchodźców (UNHCR – Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców). W rozumieniu tych dokumentów (do których nawiązuje prawo polskie i prawo UE) uchodźcą jest

osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa.

Do tej definicji nawiązuje dyrektywa kwalifikacyjna UE 2011/95. Zgodnie z powyższym, w art. 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1264, 1383). postanowiono, że

Cudzoziemcowi nadaje się status uchodźcy, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju. 2. Status uchodźcy nadaje się także małoletniemu dziecku cudzoziemca, który uzyskał status uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej, urodzonemu na tym terytorium.

Wobec osoby ubiegającej się o ten status nie mogą występować okoliczności wskazujące, że może np. stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa. Termin

rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wynosi co do zasady 6 miesięcy. W Polsce wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej składa się do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (dalej: Szef UdSC) za pośrednictwem komendanta placówki lub oddziału SG (zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy). Ochrony tej w Polsce udziela Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców w ramach procedury administracyjnej.

Jak wynika z dokumentu diagnostycznego

Od 2017 r. Polska odnotowuje znaczący spadek napływu cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej (z ponad 12 tys. rocznie w 2016 r. do ok. 4 tys. w 2019 r. i 1,3 tys. w I półroczu 2020 r.). Najczęściej wnioski uchodźcze składają obywatele Federacji Rosyjskiej (w większości Czeczeni), a w dalszej kolejności obywatele Ukrainy, Tadżykistanu, Gruzji i Turcji. Wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej stanowiły w I półroczu 2020 r. zaledwie ok. 1% ogółu wszystkich wniosków cudzoziemców (ochrona i legalizacja pobytu łącznie). W okresie 2014 r. – połowa 2020 r. Szef UdSC wydał prawie 48 tys. decyzji w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej. Jednej z form ochrony udzielił 2 998 osobom, ok. 14 tys. osób uzyskało decyzję negatywną, a 31 tys. postępowań umorzono. Z analizy decyzji wydanych w okresie 2014 r. – połowa 2020 r. przez obie instancje (Szef UdSC i Rada do Spraw Uchodźców) wynika, że najwięcej decyzji o nadaniu statusu uchodźcy uzyskali obywatele: Syrii – 399, Turcji – 122, Ukrainy – 109, Rosji – 93 oraz Iraku – 81. Ochrony uzupełniającej udzielano głównie: Rosjanom – 555, obywatelom Ukrainy – 422, Tadżykom – 86, Irakijczykom – 74 i Syryjczykom – 49. Uznawalność, czyli odsetek decyzji o udzieleniu którejś z form ochrony, w 2014 r. wynosiła 16%, w 2015 r. – 15%, w 2016 r. – 10%, w 2017 r. – 19%, w 2018 r. – 15%, w 2019 r. – 13%, I półroczu 2020 r. – 13%. (...) W 2016 11% decyzji Rady do Spraw Uchodźców stanowiło uchylenie decyzji Szefa UdSC, w 2017 r. – 7%, w 2018 – 7%, a w 2019 r. – 4%, w I półroczu 2020 r. – 5,5%.

Charakter i skala problemu udzielania międzynarodowej ochrony w Polsce zmieniła się po 2020 roku. Według informacji uzyskanych ze stron internetowych Urzędu do Spraw Cudzoziemców „Sytuacja wewnętrzna na Białorusi, ewakuacja afgańskich współpracowników polskiego wojska i dyplomacji oraz migracje obywateli Iraku przez Białoruś miały znaczący

wpływ na wzrost liczby wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. W ubiegłym roku złożyło je w Polsce 7,7 tys. cudzoziemców” (*Prawie 8 tys. wniosków uchodźczych w 2021 r....*, 2022).

Ochrona uzupełniająca

Przypomnijmy, że ta forma ochrony pojawiła się w prawie UE w odpowiedzi na niewystarczającą możliwość stosowania statusu uchodźcy, ze względu na zbyt wąską definicję tego pojęcia. Z literatury dowiadujemy się, że

choć definicja zawarta w KSU (tj. Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców – autor) ma zdecydowanie europejskie korzenie, to podobnie jak w przypadku innych regionów świata, także dla państw europejskich okazała się zbyt wąska. W praktyce w postępowaniach o nadanie statusu uchodźcy pojawia się przecież grupa cudzoziemców, którzy nie kwalifikują się do nadania im statusu uchodźcy. Nie mogą oni zazwyczaj wykazać zindywidualizowanej obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej oraz z powodu poglądów politycznych, ale odesłanie ich do krajów pochodzenia byłoby naruszeniem norm prawa międzynarodowego z zakresu praw człowieka (Mikołajczyk, 2009, s. 375).

Wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce, w myśl art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. *o udzielaniu cudzoziemcowi ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, podlega rozpoznaniu w ten sposób, że w pierwszej kolejności organ orzeka o nadaniu lub odmowie nadania cudzoziemcowi statusu uchodźcy, zaś w przypadku odmowy nadania statusu uchodźcy, orzeka o udzieleniu lub odmowie udzielenia ochrony uzupełniającej. Status uchodźcy i ochrona uzupełniająca rozpatrywana jest w jednym postępowaniu o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Jak wyjaśnia Barbara Mikołajczyk „w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy najistotniejszą rolę odgrywa wystąpienie w przeszłości lub prawdopodobne ryzyko wystąpienia w przyszłości zindywidualizowanego prześladowania (a nie dyskryminacji) i to ze ściśle określonych pięciu przyczyn wymienionych w art. 1A KSU. Uchodźcą nie jest więc osoba, która opuściła swój kraj z powodu powszechnej przemocy, agresji z zewnątrz,

wojny domowej, łamanie praw człowieka itp., a przecież i takie osoby także ubiegają się o ochronę” (Mikołajczyk, 2009, s. 375).

Ochrona czasowa

Instytucja ochrony czasowej zaistniała w związku z koniecznością zapewnienia przestrzegania zasady non-refoulement w sytuacjach nadzwyczajnych, kiedy istnieje rzeczywista potrzeba zapewnienia ochrony – nie ma natomiast możliwości podejmowania szybkich, indywidualnych decyzji lub możliwość taka jest sprowadzona do minimum. Z założenia, powinna ona być określona w czasie i trwać tylko do momentu zasadniczej zmiany okoliczności, które zmusiły ludzi do ucieczki. Wówczas kraj udzielający schronienia może założyć, że potrzeba ochrony wygasła i większość osób nią objętych może powrócić bezpiecznie do domu, jednocześnie, przy pełnej świadomości faktu, że niektóre osoby będą nadal wymagały ochrony (Chrostowska-Malak, 2010, s. 129; Wierzbicki, 1993, s. 86).

W systemie prawa UE ramy konstrukcyjne zmierzające do rozwiązania sytuacji tzw. uchodźców „wojennych”, do których nie ma zastosowania art. 1 Konwencji genewskiej stworzono w następujących aktach: rezolucji Rady z dnia 25 września 1995 r. *w sprawie podziału obowiązków w odniesieniu do przyjmowania i zezwalania na pobyt czasowy wysiedleńców* (Dz.Urz. C 262 z 7 października 1995 r.), decyzji Rady z dnia 4 marca 1996 r. *w sprawie procedury postępowania w sytuacjach nagłych i niecierpiących zwłoki, w odniesieniu do podziału obowiązków w związku z przyjmowaniem i zezwalaniem na pobyt czasowy wysiedleńców* (Dz.Urz. WE L 63 z 13 marca 1996 r.) i dyrektywie Rady nr 2001/55/WE z 20 lipca 2001 roku (Chrostowska-Malak, 2010, s. 129).

Instytucja ochrony czasowej pojawiła się w polskim prawie w wyniku implementacji dyrektywy 2001/55/WE. W systemie prawa UE ochrona czasowa była odpowiedzią „na pojawiające się regionalne i globalne kryzysy humanitarne, które w krótkim czasie powodują przyjazd uchodźców z konkretnego kraju lub regionu na masową skalę. Przyjęcie mechanizmu w postaci ochrony czasowej pozwala na wspólne, w ramach UE, ponoszenie kosztów udzielenia ochrony w oparciu o złożony system dzielenia się ciężarem pomocy” (Chlebny, 2020, s. 39) (wojna w byłej Jugosławii).

Dyrektywa ta w art. 2 definiuje pojęcie „tymczasowej ochrony”, która

oznacza szczególnego rodzaju procedurę, celem zapewnienia, w przypadku zagrożenia wystąpienia bądź rzeczywistego wystąpienia masowego napływu wysiedleńców z państw trzecich, którzy nie mogą powrócić do państwa pochodzenia, a których celem jest przyznanie natychmiastowej tymczasowej ochrony takim osobom, w szczególności, gdy uzasadnione jest przypuszczenie, że system udzielania azylu nie będzie w stanie udźwignąć ciężaru takiego napływu bez negatywnych skutków dla działania tego systemu, ze szkodą dla zainteresowanych i innych osób poszukujących ochrony.

Cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków nadania statusu uchodźcy, natomiast zgodnie z art. 15 ustawy z 2003 r., jego powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy (orzeczeniu kary śmierci lub wykonaniu egzekucji, tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karanie, poważnym i zindywidualizowanym zagrożeniu życia lub zdrowia) i ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia, może być udzielona ochrona uzupełniająca, która rozpatrywana jest jednocześnie na podstawie złożonego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

W myśl art. 107 ustawy o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terytorium RP,

ochrony czasowej udziela się na podstawie i w granicach określonych w decyzji Rady Unii Europejskiej, przez okres określony każdorazowo w tej decyzji (...) Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może udzielić ochrony czasowej cudzoziemcom nieobjętym decyzją Rady Unii Europejskiej, zmuszonym do opuszczenia kraju lub obszaru geograficznego, którego ta decyzja dotyczy, z powodu wystąpienia zdarzeń, o których mowa w art. 106 ust. 1.

Wprowadzenie ochrony czasowej w UE wymaga decyzji Rady UE, określającej jej granice, w tym granice czasowe (art. 106 ust. 1 w.w. ustawy) (patrz wyżej WESA).

Ustawa szczególna – ustawa z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz. U. poz. 583

W dniu 12 marca 2022 r. z dniem uchwalenia weszła w życie (z mocą od dnia 24 lutego 2022 r.) *ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa* (Dz. U. poz. 583). Ustawa ta nie obejmuje wszystkich osób, które dotarły do Polski z terytorium Ukrainy, a wkrótce po uchwaleniu wymagała dalszych poprawek. Cudzoziemcy, których nie dotyczy wspomniana ustawa, a należą do kategorii wysiedleńców wymienionych w decyzji wykonawczej Rady UE stwierdzającej istnienie masowego napływu osób wysiedlonych z Ukrainy, mogą korzystać z ochrony czasowej zgodnie z ustawą o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. 26 marca br. Prezydent RP podpisał ustawę o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Nowe przepisy weszły w życie 26 marca br. i obowiązują z mocą wsteczną od 24 lutego 2022 roku. W ciągu następnego miesiąca liczba ta podwoiła się i na dzień 5 kwietnia wyniosła ok. 2,5 mln; w maju liczba ta przekroczyła 3 mln osób z czego szacuje się, że 1 mln wróciło w tym czasie do własnego kraju.

Równoległe do prac legislacyjnych, organizacyjnych wewnątrz kraju, Polska podjęła szeroką akcję dyplomatyczną w celu wzmocnienia i koordynacji wszechstronnej pomocy dla Ukrainy oraz wzmocnienia sankcji wobec Rosji w ramach solidarnej odpowiedzi Europy na niczym nieuzasadnioną agresję militarną Rosji na Ukrainę.

Najnowszy instrument udzielenia ochrony, na który zdecydował się polski prawodawca został uregulowany w obowiązującym od 9 lipca 2022 r. rozporządzeniu⁹ wprowadzającym łatwiejszą procedurę uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy dla obywateli Białorusi przebywających w Polsce na podstawie

⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie obywatelstw, których posiadanie uprawnia cudzoziemców do ubiegania się o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 186 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1335), które pozwoli obywatelom Białorusi ubiegać się o nowy rodzaj zezwolenia na pobyt czasowy. Jest ono dedykowane osobom, które przebywają na terytorium Polski na podstawie wiz krajowych wydanych

tw. wiz humanitarnych. Jak wskazano „Możliwość uproszczonej legalizacji pobytu jest kolejnym przejawem szczególnego wsparcia Polski dla społeczeństwa białoruskiego, które od sierpnia 2020 r. doświadcza w swoim kraju represji” (*Nowe zezwolenie na pobyt czasowy dla Białorusinów posiadających tzw. wizy humanitarne...*, 2022).

* * *

Mając na uwadze stosowanie omówionych instytucji ochrony, status uchodźcy oraz ochrona uzupełniająca są podstawowymi, najczęściej stosowanymi, jej formami. Azyl chociaż jest najstarszą instytucją ochrony cudzoziemców w Polsce udzielany jest sporadycznie, natomiast ochrona czasowa, do niedawna w praktyce nie miała znaczenia. Wnioski o azyl składane są wyjątkowo, zaś do 2022 r. nie korzystano z mechanizmu udzielenia ochrony czasowej. W obliczu wydarzeń kryzysowych z ostatnich lat, warto w tym miejscu przypomnieć, że Polska w 2014 r. zmierzyła się już z masowym napływem uchodźców z Czeczenii – 90 tys. będącym konsekwencją bezprawnej aneksji Republiki Autonomicznej Krymu i Sewastopola przez Rosję w 2014 r. oraz w związku z wojną we wschodniej Ukrainie. Jednakże tenże kryzys rozwiązywany był poprzez udzielanie uciekającym przez wojnę statusu uchodźców, a nie ochrony czasowej. Z literatury dowiadujemy się, że

Czeczeni byli jedną z pierwszych dużych grup uchodźców przybywających do naszego kraju od chwili uzyskania przez nas suwerenności. Z racji samotnej walki z Rosją w latach dziewięćdziesiątych XX w. społeczeństwo polskie darzyło ich dużą sympatią. Sprawilo to, że Polska jawiła się im jako naturalny kierunek ucieczki przed wojną i prześladowaniami, będąc jednocześnie mostem na drodze do Europy Zachodniej (Boćkowski, 2020, s. 345).

Polska obecnie niewątpliwie przyjmuje największą liczbę osób potrzebujących pomocy z ogarniętej wojną Ukrainy – drugie tyle uciekających trafia na Słowację, do Rumunii¹⁰.

w celu przyjazdu ze względów humanitarnych, z uwagi na interes państwa lub zobowiązania międzynarodowe (z oznaczeniem „D 21” na naklejce wizowej).

¹⁰ Dla porównania – uwzględniając istotne różnice geograficzne, historyczne, polityczne, społeczne i gospodarcze w poszczególnych państwach – 1 mln uchodźców z Syrii (ogarniętej

Zakończenie

Powyższe rozważania pozwalają na sformułowanie następujących konkluzji:

- Po pierwsze, przeprowadzona analiza potwierdza zasady, zgodnie z którymi traktowanie cudzoziemców podlega kompetencji własnej państwa z uwzględnieniem zobowiązań międzynarodowych, oraz zakazu arbitralnego traktowania jednostek. Nie są to więc decyzje w pełni samodzielne i suwerenne. Podstawowe ograniczenia wynikają z konieczności zastosowania zasady non-refoulement oraz zakazu tortur, nieludzkiego traktowania.
- Istniejące w polskim systemie prawa instytucje ochrony cudzoziemców są wynikiem obowiązywania prawa międzynarodowego oraz prawa UE i każda z nich ma swoje przeznaczenie. Udzielanie poszczególnych statusów ochrony wymaga spełnienia określonych prawem przesłanek oraz przestrzegania ściśle określonych procedur.

wojną od 2011 r.) znalazło schronienie w liczącym 3 mln mieszkańców Libanie. Wskazując przykłady państw otwartych na uchodźców warto wymienić Ugandę i Kenię. W Kenii znajdują się dwa największe obozy dla uchodźców w świecie, natomiast Uganda znana jest nie tylko z otwarcia na poszukujących schronienia, ale również z tego, że nie zamyka uchodźców w obozach, lecz nadaje im prawa takie same jak obywatelom (otrzymują oni również ziemię do życia i uprawy, wzmacniając tym samym państwową gospodarkę). Minister Spraw Zagranicznych Ugandy generał Jeje Odongo w wywiadzie dla telewizji Aljazeera z dnia 23 września 2021 r. w odpowiedzi na prośbę Stanów Zjednoczonych skierowaną do państw sojuszniczych, którzy mogliby tymczasowo przyjąć uchodźców (w tym do Ugandy i Polski) o pomocy w ewakuacji Afgańczyków zapoczątkowanej 14 sierpnia 2021 r. powiedział, że „niewiele narodów na świecie wie lepiej niż Ugandyjczycy, co to znaczy być uchodźcą. Wielu z nas sami było uchodźcami – rzesze zostały wygnane pod rządami Idi Amina, jednego z najbardziej brutalnych w historii Afryki. [...] Rzeczywiście, to armia ugandyjskich wygnańców ostatecznie pomogła obalić Amina. Głęboko znamy beznadziejność wywłaszczonych. Dlatego Ugandyjczycy mówią, że uchodźcy to nasi bracia i siostry. Dlatego nasze drzwi zawsze będą dla nich otwarte”. W swojej wypowiedzi nawiązał również, że jego naród ma długą historię przyjmowania uchodźców, w tym uciekających z okupowanej przez hitlerowców Europy we wczesnych latach czterdziestych Polaków. Podkreślił przy tym, iż operacja o takiej wielkości i złożoności wymaga współpracy i współdziałania na skalę globalną. Minister Spraw Zagranicznych Ugandy stwierdził, iż „Dla nas przyjmowanie uchodźców to nie tylko decyzja humanitarna – wiemy, jaką wartość mogą wnieść do kraju przyjmującego”, „Drzwi Ugandy pozostaną otwarte dla uchodźców (<https://www.aljazeera.com/opinions/2021/9/23/ugandas-door-will-remain-open-to-refugees>).

Istniejących zaś zobowiązań nie jesteśmy w stanie zmienić ustawami, a tym bardziej rozporządzeniami.

- W stosowanej w publicznym obrocie narracji, co jest szczególnie istotne w sytuacjach kryzysowych, trzeba uwzględniać różnice pomiędzy poszczególnymi instytucjami ochrony cudzoziemców. Zwłaszcza gdy dotyczy to pojęć „azyl” i „status uchodźcy”. Wypowiedzi medialne wymagają większej odpowiedzialności za właściwe ich użycie i omawianie w świetle bieżących wydarzeń.
- Niezmiennie obserwujemy, że traktowanie cudzoziemców przekłada się na polskie sprawy na forum międzynarodowym, wpływa na wizerunek i wiarygodność państwa polskiego.
- Problem migracji i uchodźstwa narasta we współczesnym świecie i nie może być traktowany jako sprawa wewnętrzna, zwłaszcza państwa o tak szczególnym położeniu geopolitycznym jak Polska.
- Jak się wydaje, to sytuacje kryzysowe unaoczniają potrzebę umiędzynarodowienia spraw dotyczących osób ubiegających się o ochronę oraz ochrony granic, a za tym wskazują na konieczność poszukiwania nowych rozwiązań na poziomie krajowym i międzynarodowym.

DR KATARZYNA CHROSTOWSKA-MALAK

Wydział Administracji i Nauk Społecznych
Politechnika Warszawska
Plac Politechniki 1, 00–661 Warszawa
katarzyna.malak@pw.edu.pl

Bibliografia

Książki i artykuły:

- Boćkowski, D. (2020). Społeczeństwo polskie wobec diaspory czeczeńskiej 1994–2020. *Dzieje Najnowsze*, 52(1).
- Chlebny, J. (red.), (2020). *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*. Warszawa: C.H.Beck.
- Chrostowska-Malak, K. (2010). *Prawo cudzoziemca do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: RetroArt.
- Chrostowska-Malak, K. (2021). *Rozwój praw cudzoziemców w świetle polityki migracyjnej państwa polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Politechniki Warszawskiej.

- Chrostowska-Malak, K. (2022). Kryzys na granicy polsko-białoruskiej w kontekście bezpieczeństwa oraz polityki migracyjnej państwa polskiego. Aspekty prawne. W: W. Śmiałek, Ł. Kuminek, O. Balogh (red.). *Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej. Perspektywa narodowa i międzynarodowa*. Poznań: FNCE Wydawnictwo Naukowe.
- Jagielski, J., Pudzianowska, D. (2019). Administracyjnoprawna sytuacja osób fizycznych. W: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Lewicki, M. (2020). Prawo osobowe. Cudzoziemcy. W: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.). *Prawo administracyjne materialne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Łodziński, S., Szonert, M. (2017). „Niepolityczna polityka”? Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989–2016. *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, 2.
- Marszałek-Kawa, J., Plecka, D. (red.). (2018). *Leksykon wiedzy politologicznej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Mikołajczyk, B. (2009). Ochrona uzupełniająca a status uchodźcy. W: B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.). *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary: księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej (372–385)*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Sadowski, P. (2019). *Wspólny Europejski System Azylowy – historia, stan obecny i perspektywy rozwoju*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Wierzbicki, B. (1993). *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*. Warszawa: PWN.

Źródła internetowe (artykuły, raporty, strony www):

- AUEA. (2022). Pobrane z: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-union-agency-asylum-euaa_pl.
- Członkowie KE na polsko-ukraińskiej granicy. Pobrane z: https://poland.representation.ec.europa.eu/news/czlonkowie-ke-na-polsko-ukrainskiej-granicy-2022-03-02_pl.
- EMN Inform. (2022). Application of the Temporary Protection Directive (Scope and Registration). Pobrane z: https://ec.europa.eu/home-affairs/news/emn-new-inform-application-temporary-protection-directive-scope-and-registration-2022-07-04_en.
- Łukaszenka podpisał ustawę o zawieszeniu umowy o readmisji z UE. „GazetaPrawna” z 14 października 2021 r. Pobrane z: <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8271709,lukaszenka-zawieszenie-umowy-readmisja-z-ue.html>.
- Nowe zezwolenie na pobyt czasowy dla Białorusinów posiadających tzw. wizy humanitarne... (2022). Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/udsc/nowe-zezwolenie-na-pobyt-czasowy-dla-bialorusinow-posiadajacych-tzw-wizy-humanitarne>.
- Poland-Belarus border: MEPs alarmed by humanitarian and political crisis. Pobrane z: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20211110IPR17001/poland-belarus-border-meps-alarmed-by-humanitarian-and-political-crisis>.
- Potocki, M. (2021). *Jak rozwiązać pat na granicy polsko-białoruskiej? Oto możliwe scenariusze i ich wygrany*. „Gazeta Prawna” z dnia 22 sierpnia 2021 r. Pobrane z: <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8229662,jak-rozwiazac-pat-na-granicy-polsko-bialoruskiej-oto-mozliwe-scenariusze-i-ich-wygrany.html>.

- Rajkiewicz, A. (2011). O zaletach i wadach dokumentu „Polityka migracyjna Polski”. *Biuletyn migracyjny*, 30 (lipiec/sierpień). Pobrane z: www.biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/30-lipiec-sierpien2011/o-zaletach-i-wadach-dokumentu-%E2%80%9Epolityka-migracyjnapolski%E2%80%9D.
- Stanowisko wobec Globalnego Porozumienia ONZ na rzecz bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji z 20.11.2018 r. Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/premier/stanowisko-wobec-globalnego-porozumienia-onz-na-rzecz-bezpiecznej-uporzadkowanej-i-legalnej-migracji->.
- Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego w związku z sytuacją na granicy polsko-białoruskiej z dnia 28.10.2021 r. Pobrane z: www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-zespolu-ekspertow-prawnych-fundacji-im-stefana-batorego-w-zwiazku-z-sytuacja-na-granicy-polsko-bialoruskiej/.
- Straż graniczna: ponad 200 prób nielegalnego przekroczenia granicy. PAP. Pobrane z: <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C997806%2Cstraz-graniczna-ponad-200-prob-nielegalnego-przekroczenia-granicy>.
- Światowy Pakt w sprawie Migracji (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*). Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/mswia/polska-nie-wyrazila-poparcia-dla-globalnego-paktu-ws-uchodzcow>.
- Prawie 8 tys. wniosków uchodźczych w 2021 r... (2022). Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/udsc/prawie-8-tys-wnioskow-uchodzczych-w-2021-r>.
- UNHCR. (2022). Pobrane z: <https://www.unhcr.org/ukraine-emergency.html>.
- Wspólne oświadczenie IOM i UNHCR dotyczące działań na granicy polsko-białoruskiej. Pobrane z: <https://poland.iom.int/pl/news/wspolne-oswiadczenie-iom-i-unhcr-dotyczace-dzialan-na-granicy-polsko-bialoruskiej>.
- Wizytacja Komisarz Praw Człowieka Rady Europy i przedstawiciele RPO na granicy polsko-białoruskiej. Pobrane z: <https://bip.brpo.gov.pl/index.php/pl/content/wizytacja-komisarz-praw-czlowieka-rady-europy-i-przedstawiciele-rpo-na-granicy>.
- Zgodziły się wszystkie kraje UE z wyjątkiem Polski. Warszawa blokuje unijne porozumienie. (2022). „Do Rzeczy” z 31 stycznia 2022. Pobrane z: <https://dorzeczy.pl/kraj/258043/polska-blokuje-unijne-porozumienie-ws-prawa-azylowego.html>.

Źródła prawa:

- Decyzja Rady z dnia 4 marca 1996 r. w sprawie procedury postępowania w sytuacjach nagłych i niecierpiących zwłoki, w odniesieniu do podziału obowiązków w związku z przyjmowaniem i zezwaniem na pobyt czasowy wysiedleńców, Dz.Urz. WE L 63 z 13 marca 1996 r.
- Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony, OJ L 71, 4.3.2022.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, OJ L 348, 24.12.2008.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/EU z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpań-

- stwoców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, Dz. Urz. UE L 337/9 z 20.12.2011 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (tzw. dyrektywa proceduralna), OJ L 180, 29.6.2013.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (tzw. dyrektywa recepcyjna), OJ L 180, 29.6.2013.
- Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, OJ L 212, 7.8.2001.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej podpisana w Nicei dnia 7 grudnia 2000 roku (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn.zm.
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz. U. z 1991 r., nr 119, poz. 515.
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 z późn.zm.
- Protokół nowojorski dotyczący statusu uchodźców sporządzony dnia 31 stycznia 1967 r. w Nowym Jorku Dz. U. z 1991 r. poz. 517.
- Rezolucja Rady z dnia 25 września 1995 r. w sprawie podziału obowiązków w odniesieniu do przyjmowania i zezwalania na pobyt czasowy wysiedleńców, Dz. Urz. C 262 z 7 października 1995 r.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie obywatelstw, których posiadanie uprawnia cudzoziemców do ubiegania się o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 186 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz. U. poz. 1335.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, OJ L 180, 29.6.2013.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz. Urz. UE L 77 z 23.03.2016.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r.).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie polityki imigracyjnej Polski, M.P.2016, poz. 270.

- Umowa między Unią Europejską a Republiką Białorusi o *ułatwieniach wizowych i re-admisji* podpisana 8 stycznia 2020 r., Dz.U.U.E.L.2020.181.3.
- Ustawa z dnia 18 czerwca 1960 r. *kodeks postępowania administracyjnego*, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735.
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o ochronie granicy państwowej*, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1776 z późn.zm.
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*, t.j. z 2020 r., poz. 305 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *kodeks karny*, t.j. Dz. U. 2021 poz. 2345.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1264, 1383.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2354.

Wybrane dokumenty:

- Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego, dokument opracowany przez rządowy Zespół do spraw migracji, Warszawa 2021 (dokument diagnostyczny).
- Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022, (projekt) dokument nie uchwalony przez Radę Ministrów w październiku 2021.
- Polityka migracyjna Polski, projekt z 10 czerwca 2019 r. opracowany przez Zespół do Spraw Migracji Redakcja: Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA.
- Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania, przyjęta przez Radę Ministrów 31 lipca 2012 r. (26.10.2016 r. odwołano dokument).
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej zatwierdzona na wniosek Prezesa RM przez Prezydenta RP w dniu 12 maja 2020 r.
- Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju (SOR) do roku 2020 (z perspektywą do 2030) przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r.
- Stanowisko wobec Globalnego Porozumienia ONZ na rzecz bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji z 20.11.2018 r. – z komunikatu Centrum Informacyjnego Rządu. Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/premier/stanowisko-wobec-globalnego-porozumienia-onz-na-rzecz-bezpiecznej-uporzadkowanej-i-legalnej-migracji->