

AGNIESZKA FLORCZAK

UCHODŹCY W POLSCE. MIĘDZY HUMANITARYZMEM A PRAGMATYZMEM

Wydaw. Adam Marszałek, Toruń 2003

Główną intencją Autorki recenzowanej monografii jest, jak wskazano we wstępie pracy, przedstawienie zjawiska uchodźstwa w Polsce w latach dziewięćdziesiątych.

Książka wypełnia lukę na rynku wydawniczym, który nie oferuje monografii przedstawiających w tak wieloaspektowym ujęciu zjawiska uchodźstwa. Autorka omawia to zjawisko na płaszczyźnie międzynarodowej, z wyszczególnieniem w rozdziale drugim sytuacji uchodźstwa w krajach Europy Zachodniej, a dalszą część pracy poświęca omówieniu aspektów demograficznych, prawnych, instytucjonalnych i społecznych uchodźstwa w Polsce.

Książka składa się z 6 rozdziałów, wraz z bibliografią zawierającą ponad 320 pozycji (w tym źródła prawa i inne dokumenty, m.in. IOM, UPRiC, liczne monografie, artykuły i materiały z konferencji) liczy ponad 300 stron.

Rozdział pierwszy został poświęcony przedstawieniu ochrony uchodźców w prawie i praktyce międzynarodowej. Dużo miejsca Autorka poświęciła kwestiom definicyjnym uchodźstwa w prawie międzynarodowym, Konwencji Genewskiej z 1951 r. i Protokole Nowojorskim z 1967 r., a także Statucie Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR). Skrótowo przedstawia także uregulowania dotyczące kwestii uchodźstwa w porozumieniach o zasięgu regionalnym. Autorka zdecydowała się również na skrótowe przedstawienie instytucji azylu, głównie ze względu na utrzymaną w polskim ustawodawstwie dwoistość wymienionych instytucji. Rozdział zamyka omówienie działalności Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, poprzedzone krótką analizą ewolucji instytucji działających na rzecz uchodźców na arenie międzynarodowej przed rokiem 1951. Należy podzielić wnioski Autorki o braku trwałego systemu instytucjonalnego do wybuchu II wojny światowej, który w sposób kompleksowy działałby na rzecz ochrony uchodźców, co słusznie zostało postrzeżone

niem uchodźstwa przez społeczeństwa międzynarodowe jako zjawiska tymczasowego.

W rozdziale drugim zaprezentowano zjawisko uchodźstwa w krajach Europy Zachodniej, statystykę, tendencje napływu uchodźców w latach 70-tych, 80-tych i 90-tych oraz konsekwencje tych procesów przejawiające się zaostrzeniem krajowych polityk wobec imigrantów. Na podstawie analizy danych dotyczących napływu do krajów zachodnioeuropejskich uchodźców, migrantów ekonomicznych oraz osób z byłych kolonii europejskich, a także zestawienia udziału uchodźców w ogólnej liczbie mieszkańców, Autorka wysuwa trafny wniosek, że problemy z napływem migrantów do omawianych krajów mają swoje źródła raczej w migracjach zarobkowych niż w zjawisku uchodźstwa. Pokrótce wyjaśniono czynniki determinujące wzrost liczby wniosków azylowych. Autorka poddaje krytycznej analizie część środków wprowadzanych w ustawodawstwach wewnętrznych krajów zachodnioeuropejskich jako niezgodnych z zapisami Konwencji Genewskiej, m.in. omawia stosowaną przez państwa zachodnioeuropejskie restrykcyjną interpretację definicji uchodźstwa z Konwencji, która umożliwia ubieganie się o ochronę jedynie przez te osoby, które obawiają się prześladowania ze strony państwa, a z prawa do ubiegania się o status uchodźcy wyłącza osoby dotknięte lub zagrożone prześladowaniem przez podmioty inne niż państwo. Sprzeczność z zapisami Konwencji Autorka trafnie argumentuje brakiem definicji sprawy prześladowania w art. 1 A Konwencji i postanowieniami Konwencji Wiedeńskiej dotyczącej Prawa Traktatów z 1969 r., zgodnie z którym, jak wyjaśnia Autorka, interpretacja umów międzynarodowych powinna być dokonywana zgodnie ze zwykłym brzmieniem terminów, a więc w ramach pojęcia prześladowania należy rozpatrywać wszelkie jego formy bez względu na udział lub brak udziału państwa. Część druga rozdziału porusza tematykę polityki azylowej i imigracyjnej Unii Europejskiej – początki współpracy między krajami członkowskimi (sporo miejsca poświęcono w tym miejscu konwencjom z Schengen i Dublin) i uwspólnotowanie polityki azylowej.

Kolejny rozdział podejmuje analizę zjawiska uchodźstwa w Polsce. W sposób obszerny i wyczerpujący, w oparciu o liczne zestawienia tabelaryczne, Autorka przedstawia statystykę oraz przyczyny zjawiska – dane dotyczące napływu i struktury narodowościowej osób ubiegających się o status uchodźcy od początku lat 90-tych. Autorka w sposób interesujący przedstawia doświadczenia Polski z napływem uchodźców, podkreślając brak przygotowania polskich władz do rozwiązania problemu. Wydaje się zasadne zamieszczenie w tej części rozdziału analizy zjawiska migracji tranzytowej. Autorka argumentuje we wstępie pracy potrzebę przybliżenia zjawiska faktem, iż znaczna liczba wniosków o status uchodźców składana jest przez cudzoziemców w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy. W tym celu przytacza wyniki badań Ośrodka Badań nad Migracjami Instytutu Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, wykazujące brak zainteresowania zjawiskiem przetrwania migrantów

przez Polskę. W dalszej części Autorka wskazuje środki, które jej zdaniem należy podjąć w celu przeciwdziałania nielegalnej migracji. Należy zgodzić się z opinią Autorki, że do niezbędnych działań należą: konieczność wprowadzenia szczególnych przepisów karnych dotyczących nielegalnego przerzutu osób przez granicę, poprawa skuteczności organów państwowych w zwalczaniu zjawiska czy wzmocnienie kadrowe Urzędu Prezesa do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Wskazuje jednocześnie na nieprzygotowanie infrastruktury technicznej i administracyjnej do skutecznego zarządzania zjawiskiem. Ostatnia część rozdziału prezentuje tendencje w ramach zjawiska uchodźstwa w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, którą kończy celna prognoza nasilania się omawianych zjawisk w regionie w związku z akcesją państw do Unii Europejskiej.

Problematyka uchodźstwa w Polsce jest kontynuowana w rozdziale czwartym, który został poświęcony analizie sytuacji prawnej uchodźców w Polsce. W tym celu Autorka dokonuje analizy wybranych aktów prawa międzynarodowego, które wywarły największy wpływ na kształt polityki azylowej państwa. Słusznie Autorka zdecydowała się na szersze omówienie zobowiązań, wynikających z Konwencji Genewskiej z 1951 r. i Protokołu Nowojorskiego z 1967 r. W tej części rozdziału omówione zostały również zobowiązania wynikające z aktów w zakresie ochrony praw człowieka, prawa humanitarnego i umów o readmisji. Niestety, tylko w przypadku Europejskiej Konwencji o Ekstradycji Autorka przytacza ciekawy przykład praktyki organów państwowych w oparciu o zobowiązania wynikające z dokumentu. W drugiej części rozdziału omówione zostały wewnętrzne uregulowania krajowe statuujące sytuację uchodźców w Polsce – właściwe regulacje ustawy o cudzoziemcach wraz z opisem przesłanek podjęcia prac nad zmianą ustawy o cudzoziemcach z 1963 r., do których autorka zaliczyła wzrost liczby cudzoziemców przekraczających granice RP, zmianę charakteru przyjazdów, a także przekształcenie Polski z kraju emigracji na kraj migracji docelowej i tranzytowej (bardziej trafnym określeniem byłoby kraj emigracyjno–imigracyjny; patrz dane o emigracji i imigracji – Tabela nr 3 s. 99). Rozdział kończy szerokie omówienie postępowania o nadanie statusu uchodźcy.

Rozdział piąty koresponduje z rozdziałem poprzednim i kontynuuje problematykę uchodźstwa w Polsce, omawiając tym razem aspekt instytucjonalny zjawiska. Obszernie została omówiona ewolucja instytucji rządowych zajmujących się problematyką uchodźstwa, a dalej współpraca tych instytucji z organizacjami międzynarodowymi i działalność Biura Łącznikowego Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców. Autorka wyraża zasadną opinię o konieczności podejmowania przez Polskę współpracy w ramach organizacji międzynarodowych zajmujących się omawianą problematyką, nawet jeśli współpraca ta nie przynosi jednoznacznie określonych rozwiązań, pozwala na wymianę informacji i zdobycie doświadczenia w kształtowaniu krajowej polityki imigracyjnej. Rozdział piąty za-

myka charakterystyka działalności i funkcji pełnionych przez organizacje pozarządowe na rzecz pomocy uchodźcom, spośród których, ze względu na prekursorką działalność, Autorka słusznie wyróżnia Polski Czerwony Krzyż.

Pracę kończy rozdział podejmujący zagadnienia związane z integracją uchodźców w Polsce – czynniki warunkujące skuteczną realizację procesów integracji uchodźców, przegląd działań na rzecz tej integracji i wnikliwa analiza badań CBOS i OBOP w zakresie stosunku Polaków do uchodźców. W tej części rozdziału Autorka omawia m.in. zrozumienie przez ankietowanych pojęcia uchodźcy, akceptację społeczną dla osiedlenia się cudzoziemców w kraju na dłuższy czas czy zakres świadczeń, jakich respondenci są gotowi udzielić uchodźcom. Analizę wyników badań kończą trafne rekomendacje Autorki dotyczące konieczności podejmowania działań informacyjnych przedstawiających rzeczywistą sytuację uchodźców, co pozwoli na lepsze zrozumienie i większą akceptację tej grupy cudzoziemców wśród społeczności lokalnej.

Gruntowna analiza statystyczna, poparta interesującymi wnioskami Autorki, ciekawe przykłady praktyki krajowej i międzynarodowej w stosunku do zjawiska uchodźców, skłaniają do pozytywnej opinii o recenzowanej monografii. Praca jest spójna, jej układ przejrzysty, a przystępność opisu podjętej tematyki pozwala na adresowanie jej także do studentów kierunków prawa, administracji czy europeistyki.

Agnieszka Piekutowska