

RAFAŁ JULIAN MEJSAK

Instytut Historii i Nauk Politycznych

Uniwersytet w Białymstoku

r.mejsak@uwb.edu.pl

SYSTEM OCHRONY UCHODźCÓW W WYMIARZE UNIWERSALNYM – PERSPEKTYWA INSTYTUCJONALNOPRAWNA

I

Uchodźstwo będące przedmiotem obserwacji i analiz wspólnoty międzynarodowej, powiązane było głównie z konfliktami międzynarodowymi. Pierwsze masowe ruchy migracyjne na obszarze Europy towarzyszyły wojnom bałkańskim. Na skutek prowadzonych działań ponad 300 tysięcy Turków migrowało z tego terenu, 70 tysięcy Greków z Tracji oraz 260 tysięcy Greków z terenów Turcji¹. Pierwsza wojna światowa (1914-1918), była powodem ucieczki kolejnych grup ludności. Na skutek prześladowań, w obawie przed śmiercią z powodu prowadzonych walk ponad 500 tysięcy Serbów opuściło dotychczas zamieszkiwane tereny. Okres ten charakteryzował się dużą aktywnością państw zawierających umowy międzynarodowe oddziałujące na przemieszczenia ludności². Zmiany terytorialne będące konsekwencją działań wojennych spowodowały przeobrażenia w strukturze narodowościowej starych i nowo powstałych państw. Zaznaczył się istotnie problem mniejszości narodowych oraz dyskryminacyjnych praktyk wobec nich³. Wydarzenia w obszarze Imperium Rosyjskiego, rewolucja, a następnie wojna domowa leżały u podstaw niespoty-

1 S. Collinson, *Europe and International Migrations*, London 1993, s. 36; *Kronika XX wieku*, red. M.B. Michalik, Warszawa 1992, s. 161, cyt. za: A. Potyrała *Współczesne uchodźstwo*, Poznań 2005, s. 17.

2 Przykładowymi porozumieniami w tym zakresie są: Porozumienie o wymianie ludności między Turcją, Bułgarią i Grecją, Konwencja między Turcją a Grecją w sprawie wymiany ludności, Lozanna 30 stycznia 1923 roku.

3 Na przykład praktyki w odniesieniu do mniejszości węgierskiej, których dopuszczały się rządy Czechosłowacji, Rumunii czy Jugosławii.

kanych dotychczas ruchów migracyjnych. W latach 1917-1920 około 1,5 miliona Rosjan opuściło swój kraj, a w 1925 roku liczbę uchodźców ormiańskich szacowano na 300-400 tysięcy osób⁴. Obawy państw odnośnie konsekwencji przyjęcia odpowiedzialności za stale zwiększającą się liczbę uchodźców solidaryzowały je we wspólnym działaniu. Konsekwencją spotkania zorganizowanego przez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża w 1921 roku była próba usystematyzowanego poszukiwania rozwiązania problemu uchodźstwa poprzez powołanie w ramach Ligi Narodów Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców Rosyjskich w Europie⁵. Zadania postawione przed Komisarzem skupiały się na koordynacji pomocy na rzecz uchodźców, określeniu ich statusu prawnego, repatriacji do Rosji, oraz kwestii zatrudnienia bądź emigracji do innych krajów⁶. 31 maja 1924 roku na skutek decyzji LN, kompetencjami Wysokiego Komisarza objęci zostali także uciekający z Turcji Ormianie. Prace Urzędu doprowadziły do podpisania układu dotyczącego wystawiania dokumentów tożsamości uchodźcom rosyjskim z 5 lipca 1922 roku. W latach 1923 postanowienia układu zostały rozszerzone na uchodźców z Armenii, a w 1924 Ormian. Celem układu było zapewnienie uchodźcom możliwości swobodnego przemieszczania się i osiedlania w wybranym państwie. Dokumenty przyznawane na podstawie tego aktu określane były mianem paszportów nansenowskich. Ważne były przez rok i legitymowały posiadającego do poszukiwania ochrony i lepszych warunków życia. Warto w tym miejscu zauważyć, że powszechnie zaakceptowane porozumienie paszportowe obarczone było wadą braku precyzji odnośnie kryteriów i konsekwencji ich przyznawania. Z tego względu 12 maja 1926 roku doszło do nowelizacji obowiązujących przepisów skutkującej doprecyzowaniem definicji uchodźcy. Zgodnie ze wskazanym aktem prawa *uchodźcą* była każda osoba pochodzenia rosyjskiego, która nie podlegała ochronie Rządu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i która nie otrzymała innego obywatelstwa oraz każda osoba pochodzenia ormiańskiego, będąca poddanym Imperium Osmańskiego, która nie podlegała ochronie Rządu Republiki Tureckiej i która nie otrzymała innego obywatelstwa⁷.

4 G. Stenberg, *Non-Expulsion and Non-Refoulement*, s. 25-27, cyt. za: B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1993, s. 13.

5 Zob. S. Sierpowski, *Sprawy uchodźców w działalności Ligi Narodów*, <https://repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/701/1/Sprawy%20uchod%5%b3w%20w%20dzia%5%82alno%5%9bci%20Ligi%20Narod%3%b3w.pdf> (4.06.2012)

6 J. Hathaway, *The Evolution of refugee Status in International Law: 1920-1950*, „International and Comparative Law Quarterly” t. 33, 1984, s. 352.

7 Punkt 2 Porozumienia w Sprawie Przyznania Dokumentów Tożsamości Uchodźcom Rosyjskim i Ormiańskim, Genewa 12 maja 1926 roku (Arrangement relating to the Issue of Identity Certificates to Russian and Armenian Refugees, Supplementing and Amending the Previous Arrangements dated

Tak ukształtowany system, w grudniu 1926 roku Rada Ligi Narodów postanowiła rozciągnąć na inne kategorie uchodźców, które w rezultacie wojny żyły w analogicznych warunkach, jak rosyjscy i ormiańscy uchodźcy. Wśród narodów, które uzyskały ochronę znaleźli się Asyryjczycy, Asyro-Chaldejczycy, Rusini, Serbowie, Chorwaci, Słowenci, Żydzi oraz Turcy.

Mandat Ligi Narodów do sprawowania opieki nad uchodźcami, miał trwać nie dłużej niż 10 lat, licząc od roku 1930. W tym czasie, do realizacji zadań humanitarnych, została powołana autonomiczna organizacja – Nanesowskie Międzynarodowe Biuro do spraw Uchodźców⁸. Biuro koncentrowało się na gromadzeniu i opracowaniu informacji odnośnie uchodźców, udzielaniu pomocy w zakresie osiedlenia i znalezienia pracy, projektowaniu instrumentów zaradczych na przyszłość, a także pozyskiwaniu środków finansowych na bezpośrednią pomoc uchodźcom⁹. Efektem prac biura było przygotowanie tekstu konwencji dotyczącej międzynarodowego statusu uchodźców. Projekt został zaprezentowany, a następnie przyjęty w dniach 26-28 października 1933 roku. Konwencja rewidowała postanowienia w obszarze paszportowym, przedłużając ich ważność oraz przyznając uchodźcom prawo powrotu do państwa, które wcześniej wydało taki dokument. Dodatkowo konwencja urzeczywistniała dostęp do sądownictwa, a także promowała zasadę największego uprzywilejowania w stosunku do opieki społecznej oraz podatków.

Kolejny etap rozwoju międzynarodowego systemu ochrony uchodźców związany był z sytuacją w Niemczech. Rzesza Niemiecka pod rządami Adolfa Hitlera oddziaływała na migrację ludności pochodzenia żydowskiego. Państwami udzielającymi w tym czasie schronienia były między innymi Czechosłowacja, Wolne Miasto Gdańsk, Jugosławia a także Francja, Belgia, Dania oraz Wielka Brytania. Problem uchodźstwa z terenów Rzeszy dotyczył ponad 160 tysięcy osób. W tej sytuacji Liga Narodów stworzyła, pozostając poza jej strukturami, Urząd Komisarza do spraw Uchodźców Przybywających z Niemiec. Pierwszym Komisarzem został James G.Mc.Donald. Funkcjonowanie urzędu wzorowane było na urzędzie nanesowskim. Do pierwszych zadań komisarza należało przekonywanie państw do udzielenia ochrony oraz wydania dokumentu tożsamości uchodźcom z Niemiec, gdyż w początkowej fazie nie przysługiwały im nanesowskie paszporty. 14 lutego 1936 roku nowym komisarzem został Neill Malcolm. Zmianie personalnej towarzyszyła weryfikacja za-

July 5th 1922 and May 31 st 1924, Geneva May 12, 1926) League of Nations, Treaty Series, t. LXXXIX, 2004, s. 49.

8 Powołana na mocy rezolucji Rady Ligi Narodów z 3 października 1938 roku.

9 Art. 3 Statutu Międzynarodowego Biura do spraw Uchodźców imienia Fridtjofa Nansena, Genewa, 1931.

sad funkcjonowania urzędu. Od 1936 roku był podporządkowany Lidze Narodów i jego głównym zadaniem było określanie statusu prawnego jednostki z pominięciem udzielania ochrony humanitarnej. Efektem prac urzędu było podpisanie 20 lutego 1938 roku konwencji dotyczącej statusu uchodźców przybywających z Niemiec. Konwencja dotyczyła *uchodźców* – osób posiadających obecnie lub w przeszłości obywatelstwo niemieckie, które nie posiadały innego obywatelstwa i nie podlegały ochronie Niemieckiego Rządu oraz osób pozbawionych obywatelstwa niemieckiego, nieobjętych wcześniejszymi porozumieniami, które w przeszłości zamieszkiwały terytorium niemieckie i opuściły je, jeśli zostało dowiedzione, że nie podlegają ochronie Rządu Niemieckiego¹⁰. Konwencja wprowadzała dokument podróży o rocznym okresie ważności, a ponadto pozwalała określić status prawny osoby, dając między innymi prawo chroniące przed wydaleniem¹¹. Pod koniec 1939 roku konwencja została poszerzona o Protokół Dodatkowy, który rozciągał ochronę konwencją również na obywateli Austrii.

Problemy w Europie dynamicznie zwiększały liczbę uchodźców. Wynik plebiscytu ze stycznia 1935 roku decydującego o przyłączeniu terytorium Saary do Niemiec, spowodował migrację ponad 5 tysięcy osób. Kolejne wydarzenia takie jak Anschluss Austrii, włączenie części Czechosłowacji-Sudetów do Rzeszy, hiszpańska wojna domowa 1936-1939 czy zajęcie Aragonii przez generała Francisco Franco, ukonstytuowały potrzebę utworzenia jednej, ogólnej organizacji Ligi Narodów zajmującej się problematyką ochrony uchodźców. 30 września 1938 roku Liga podjęła decyzję o utworzeniu organu Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców. Komisarz miał koordynować działania humanitarne oraz stać na straży przestrzegania obowiązujących konwencji.

II

Druga wojna światowa na skutek działań zbrojnych, masowych ucieczek, ale również deportacji czy przesiedleń po jej zakończeniu, haniebnie zapisała się w historii jako przyczyna migracji kilkudziesięciu milionów osób. W maju 1945 roku szacowano, że w Europie przekracza ona 40 milionów. W kolejnych miesiącach wydano około 13 milionów etnicznych Niemców ze Związku Ra-

10 Art. 1(1) Konwencji dotyczącej statusu uchodźców pochodzących z Niemiec, Genewa, 10 lutego 1938, League of Nations Treaty Series, t. CXCVII, nr 4461, s. 59.

11 Art. 5 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców pochodzących z Niemiec.

dzieckiego, Polski, Czechosłowacji i innych krajów wschodnioeuropejskich¹². Ze względu na niespotykaną wcześniej skalę migracji, wspólnota międzynarodowa podjęła bezpośrednie działania. W listopadzie 1943 roku, jeszcze przed powołaniem Organizacji Narodów Zjednoczonych, powstała Administracja Narodów Zjednoczonych do spraw Odbudowy i Pomocy – *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA). Organizacja miała się zajmować niesieniem pomocy wobec wszystkich, którzy na skutek działań wojennych zmuszeni zostali do opuszczenia miejsca zamieszkania. Celem Administracji był nadzór nad organizacją pomocy ofiarom wojny oraz stymulowanie rządów do zaangażowania w pomoc przy odbudowie zniszczonych wojną państw¹³. Dla efektywniejszej pracy UNRRA utworzyła dwa regionalne oddziały: Komitet Rady dla Europy oraz Komitet Rady dla Dalekiego Wschodu. UNRRA posiadała mandat wobec obywateli, którzy z powodu wojny zostali zmuszeni do opuszczenia swoich miejsc zamieszkania i przebywali na terytorium wyzwolonym lub zdobytym. Administracja prowadziła statystyki odnośnie uchodźstwa, wydawała dokumenty podróży, organizowała zbiórki i dystrybucję żywności, leków, odzieży na rzecz uchodźców. Apogeum działań organizacji przypada na czas zakończenia działań wojennych w Europie. W podzielonej Europie do najistotniejszych zadań Administracji należało monitorowanie oraz asystowanie trendom uchodźczym i przesiedleniom. W wyniku prac UNRRY z terenów Niemiec, Austrii, Włoch oraz Bliskiego Wschodu i Chin przeprowadzono repatriację około 7 milionów osób.

UNRRA nie była jedyną organizacją międzynarodową zajmującą się kwestią uchodźstwa. W 1946 roku z inicjatywy brytyjsko-amerykańskiej powołano Międzynarodową Organizację do spraw Uchodźców – *International Refugee Organization* (IRO), która była odpowiedzialna za:

- 1) identyfikację uchodźców oraz prowadzenie rejestru i klasyfikacji tych osób,
- 2) udzielanie wsparcia w obszarze projektowania prawnej i politycznej ochrony,
- 3) aktywność w obszarze repatriacji uchodźców do państw obywatelstwa lub dawnego stałego zamieszkania,
- 4) koordynację i promowanie działań integrujących uchodźców ze społeczeństwem państwa goszczącego oraz

12 *The State of the World Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*, UNHCR 2000, s. 15.

13 Art. I pkt 2 Porozumienia w sprawie powołania Administracji NZ do spraw Odbudowy i Rozwoju Waszyngton, 9 listopada 1943.

5) przesiedlenie uchodźców do państw gotowych ich przyjąć¹⁴.

Zgodnie z treścią konstytucji IRO termin *uchodźca* odnosił się do osoby, która opuściła lub pozostawała poza państwem obywatelstwa lub dawnego stałego zamieszkania, i która należała do jednej z następujących grup:

- ofiar reżimu nazistowskiego i faszystowskiego lub reżimów uznanych za wrogie podczas drugiej wojny światowej, niezależnie, czy posiadały międzynarodowy status uchodźcy, czy nie,
- ofiar reżimu falangistowskiego w Hiszpanii, niezależnie czy posiadały międzynarodowy status uchodźcy czy nie,
- osób uznanych za uchodźców przed wybuchem drugiej wojny światowej z powodu rasy, religii, narodowości lub przekonań politycznych,
- dzieci poniżej 16 roku życia osierocone lub których rodzice zaginęli, przebywając poza państwem pochodzenia.

Fundament prawny organizacji precyzyjnie określał podmioty niemogące korzystać z jej pomocy. W świetle tych przepisów byli nimi:

- zbrodniarze wojenni, zdrajcy, inne osoby, które działały z państwami uznawanymi za wrogie w prześladowaniu osób cywilnych będących obywatelami państw członkowskich ONZ, lub dobrowolnie współdziałały z siłami zbrojnymi państw wrogich w akcjach skierowanych przeciw Narodom Zjednoczonym,
- osoby podejrzane o popełnienie czynów wypełniających znamiona przestępstw pospolitych, – osoby pochodzenia niemieckiego (obywatele Niemiec lub obywatele innych państw) które w czasie wojny zostały ewakuowane z Niemiec do innych państw, lub które zostały przesiedlone lub mogą zostać przesiedlone do Niemiec z terytoriów innych państw, lub które schroniły się na terytorium innych niż Niemcy w celu dostania się w ręce Aliantów,
- osoby korzystające z pomocy finansowej lub ochrony ze strony państwa obywatelstwa, chyba, że państwo to wnosi o objęcie ochroną,
- osoby, które po zakończeniu drugiej wojny światowej należały do organizacji, których celem było obalenie przy użyciu siły rządu państwa pochodzenia tych osób (będącego państwem ONZ) lub rządu innego państwa należącego do ONZ, lub organizacji o charakterze terrorystycznym,
- osoby, które po zakończeniu drugiej wojny światowej kierowały ruchami wrogimi wobec rządu państwa pochodzenia, będącego członkiem

14 Constitution of the International Refugee Organization, December 15, 1946, United Nations, Treaty Series, t. 18, s. 3.

ONZ, lub sponsorowały działania ruchów zniechęcających uchodźców do powrotu do własnych państw¹⁵.

International Refugee Organization zaprzestała swojej działalności 28 lutego 1952 roku.

Współcześnie kluczową rolę w systemie instytucjonalnej ochrony uchodźców odgrywa Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców – *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR). Rozpoczął on działalność 1 stycznia 1951 roku. Głównym zadaniem stojącym przed Urzędem jest poszukiwanie trwałych rozwiązań kwestii uchodźczej. UNHCR, realizując zadania ochrony, nakłania państwa do podpisywania porozumień międzynarodowych na rzecz uchodźców, a następnie monitoruje ich przestrzeganie. Opieka rozciąga się również na definiowanie i ograniczanie wystąpienia wszelkiego ryzyka odnośnie negatywnych działań wobec uchodźców w krajach przyjmujących. Poprzez kontakt z instytucjami zajmującymi się uchodźcami w krajach schronienia urząd gromadzi dane odnośnie liczby migrantów przymusowych przebywających w danym kraju, jak również o rodzaju i zakresie przysługujących im praw. Zadania szczegółowe polegać mogą na podjęciu starań mających na celu uzyskiwanie pozwoleń dla uchodźców na transfer ich majątku oraz ułatwianiu koordynacji wysiłków podjętych przez prywatne organizacje zajmujące się opieką uchodźców¹⁶. Urząd Komisarza organizuje także powroty migrantów przymusowych w ramach dobrowolnej repatriacji bądź akcji repatriacyjnych. Warunkiem podjęcia takich działań jest ustąpienie okoliczności uzasadniających pierwotne objęcie ochroną. Statut Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców został przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne 14 grudnia 1951 roku jako załącznik do Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 480 (V). Zgodnie z postanowieniami statutu Urząd obejmuje swoją legitymacją następujące kategorie osób:

- uchodźcy, rozumiani jako osoby poszukujące schronienia na skutek prześladowań bądź obawy przed nimi, z powodu religii, rasy, narodowości, przekonań politycznych bądź przynależności do określonej grupy społecznej,
- repatrianci, rozumiani jako osoby, powracające do swojego kraju pochodzenia na skutek ustania przyczyn legitymujących ich prawo do ochrony międzynarodowej,
- uchodźcy wewnętrzni, od ujęcia klasycznego, sytuacja tych osób różni się tym, że w poszukiwaniu ochrony przed prześladowaniem opuścili swoje miejsce zamieszkania lecz nie przekroczyli granic państwowych

15 Ibidem.

16 M. Zdanowicz, *Wysoki Komisarz ONZ do spraw uchodźców*, Białystok 1994, s. 21-22.

- uchodźcy de facto, uzyskują opiekę na podstawie pozakonwencyjnych przesłanek.

III

Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców w swoim postępowaniu opiera się na uznanych standardach prawa międzynarodowego. Należy stwierdzić, iż wspólnie Konwencja dotycząca statusu uchodźców¹⁷ (KG) oraz Protokół do Konwencji dotyczącej statusu uchodźcy (Protokół Nowojorski-PN)¹⁸ kształtują obowiązujący materialny system ochrony międzynarodowej. Znajduje on uznanie na gruncie działalności NZ, Rady Europy, Unii Europejskiej, jak i poszczególnych państw¹⁹. Szczególna wartość tych aktów wynika z faktu, iż określają one zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy na podstawie zgeneralizowanej definicji uchodźcy, jak również normują podstawowe prawa i obowiązki osób uznanych za uchodźców²⁰. Jak podkreśla J. Białocerkiewicz, od momentu, gdy problem uchodźców stał się międzynarodowym, źródłem różnicy zdań była definicja uchodźcy. Na sesji w 1936 roku Instytut Prawa Międzynarodowego (IPM) uznał, że „uchodźca to każda osoba, która z przyczyn politycznych, opuszcza terytorium państwa którego jest obywatelem albo w którym ma domicyl i dobrowolnie nie chce lub nie może tam powrócić a jednocześnie nie nabyła obywatelstwa innego państwa, które zapewni mu rzeczywista opiekę.” Definicja IPM została recypowana do statutu UNHCR oraz Konwencji dotyczącej statusu uchodźców²¹.

Zgodnie z Konwencją Genewską za uchodźców uznaje się ludzi, którzy: „stosownie do wcześniejszych porozumień międzynarodowych byli uważani za uchodźcę (tzw. uchodźcy statutowi)²² oraz na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub

17 Konwencja dotycząca statusu uchodźców, Genewa, 28 VII 1951 r., Dz. U. 1991, nr 119, poz. 515.

18 Protokół do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, Nowy Jork, 31 I 1967 r., Dz. U. 1991, nr 119, poz. 517.

19 J.Hryniewicz, *Uchodźcy w Polsce teoria a rzeczywistość*, Toruń 2005, s. 21.

20 *Uchodźcy w Polsce kulturowo-prawne bariery w procesie adaptacji*, red. A.Chrzanowska, K. Gracz, A. Gutowska, Warszawa 2007, s. 32-33.

21 J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Toruń 2007, s. 251.

22 M. Ochmański, *Ochrona uchodźców, międzynarodowy system ochrony uchodźców*, http://www.altercamp.org.pl/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=20&Itemid=37 (4.04.2011).

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” (art. 1 A pkt. 2). Analizując definicję uchodźcy na gruncie prawa międzynarodowego, należy uważnie przyjrzeć się jej poszczególnym elementom składowym. Zgodnie z polską linią orzecznictwa, art. 1 lit. A pkt 2 KG zawiera wyczerpujący katalog warunków, jakie muszą być spełnione przez osobę ubiegającą się o nadanie statusu uchodźcy, a jego istotę stanowi ochrona przed prześladowaniem ocenianym w kraju pochodzenia wnioskodawcy według kryteriów obiektywnych²³. Kryteria konwencyjnej ochrony opierają się w ogólności na trzech zasadach. Osoba starająca się o nadanie statusu uchodźcy musi pozostawać poza granicami kraju pochodzenia, absencja ta wynikać musi z prześladowania bądź obawy przed prześladowaniem. Ponadto osoba ta nie może znajdować się pod opieką kraju, którego jest obywatelem lub na terytorium którego na stałe przebywa.

Jak podkreśla M.Kowalski, KG nie zawiera postanowień nakładających na państwo obowiązek nadania statusu uchodźcy, a co za tym idzie, decyzja o rozpatrzeniu wniosku o jego nadanie ma charakter uznaniowy²⁴. Autor przedstawia równocześnie odmienne podejście, w myśl którego brak postanowienia *explicite* nakładającego obowiązek nadania statusu uchodźcy nie uniemożliwia jego wyinterpretowania na podstawie innych przepisów KG. Zgodnie z prezentowanym stanowiskiem, KG gwarantuje pewne prawa (art. 7, 13, 33) które nie zależą od legalności obecności cudzoziemca na terytorium państwa. Z tego wynika, że państwo musi rozstrzygnąć, czy jest on do nich uprawniony, na podstawie kryteriów konwencyjnych, a zatem *de facto* rozpatrzyć wniosek azylowy²⁵.

Obiektywnie należy stwierdzić, iż kryteria decydujące o możliwości nadania statusu uchodźcy mają nieostry charakter. Trudność w zakresie interpretacji definicji budzi sformułowanie „uzasadnionej obawy przed prześladowaniem”, gdyż sama konwencja nie zawiera wyjaśnienia tych pojęć. Pierwsza przesłanka – *uzasadniona obawa* – ma charakter obiektywny i możliwa jest do zweryfikowania podczas gruntownego procesu oceny faktycznej sytuacji w kraju pochodzenia wnioskodawcy. Przybycie z kraju bezpiecznego pochodzenia bądź bezpiecznego kraju trzeciego, pozwalają na uznanie *prima facie*, jak podkreśla J.Białocerkiewicz, braku przesłanek materialnych do udzielenia ochrony. Ze stanowiskiem tym nie w pełni zgadza się R.Wieruszewski, twierdząc, iż przy-

23 Wyrok NSA z dnia 18.02.2000 r., sygn. akt: V SA 1527/99 niepubl. (LEX nr 49280).

24 M.Kowalski, *Między uznaniowością a zobowiązaniem: podstawy prawnomiędzynarodowej ochrony uchodźców*, „Politeja” 2006, nr 1(5), s. 440.

25 Ibidem.

bycie z bezpiecznego kraju trzeciego nie jest traktowane jako samoistna przesłanka uznania wniosku za oczywiście bezzasadny. Kwestię tę należy traktować jako argument dodatkowy²⁶.

Subiektywny stan obawy podlega obiektywnym kryteriom mechanizmu poznawczego. Istotne jest aby, zgodnie z dominującym w doktrynie stanowiskiem, ocena uzasadnionej obawy miała indywidualny charakter. Konstrukcja uzasadnionej obawy oznacza potencjalną możliwość wystąpienia prześladowania, nie zaś pewność co do jego wystąpienia. Tym samym dla uznania danej okoliczności za uzasadnioną obawę, w kontekście poszukiwania ochrony międzynarodowej, nie ma wymogu doświadczenia prześladowania w przeszłości. Niemniej negatywne doświadczenia mogą znaczenie uprawdopodobnić tezę o potrzebie ochrony. Nadanie statusu uchodźcy jest uzasadnione już wówczas, gdy istnieją uzasadnione podstawy do stwierdzenia możliwości prześladowania. "Możliwość" oznacza, że prześladowanie może mieć miejsce, chociaż nie jest pewne lub prawdopodobne, a wymóg stwierdzenia "uzasadnionych podstaw" wskazuje na potrzebę ustalenia obiektywnych i realnych przesłanek ryzyka prześladowania²⁷.

Zgodnie z podręcznikiem UNHCR, który może być traktowany jedynie jako wytyczna interpretacyjna²⁸, obawa wnioskodawcy powinna być uznana za uzasadnioną, jeśli potrafi on/ona wykazać, w rozsądnym stopniu, że pozostanie w kraju pochodzenia stało się dlań nieznośne z powodów wymienionych w definicji lub byłoby nieznośne, gdyby tam wrócił²⁹. Trudność interpretacyjna dotyczy także pojęcia „prześladowanie”. Prześladowaniem są stałe przykrości, szykany wymierzone przeciwko osobom o innych poglądach, innej wierze³⁰. Przytoczona definicja nie oddaje dokładnie intencji twórców KG. Ta została wyrażona w podręczniku UNHCR *Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy*. Zgodnie z nim prześladowaniem jest zawsze zagrożenie życia lub wolności z powodu rasy, religii, narodowości, poglądów politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej, natomiast inne poważne naruszenia praw człowieka mogą także stanowić prześladowanie. Badacz problematyki uchodźczej

26 R.Wieruszewski, *Ocena ustawodawstwa o uchodźcach w świetle praktyki funkcjonowania Rady do spraw Uchodźców*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 2, s. 24.

27 J. Chlebny, *Ustalenie okoliczności faktycznych w sprawie o udzielenie cudzoziemcowi ochrony*, „ZNSA” 2006, nr 6, s. 53.

28 B.Mikołajczyk, M.Zdanowicz, *Czy powrót do idei azylu? [w:] O prawie i jego dziejach księgi dwie: studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Białystok 2010, s. 1061.

29 *Zasady i Tryb Ustalania Statusu Uchodźcy – podręcznik*, Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, Genewa 1992, par. 42.

30 Definicja *Słownika języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/lista.php?co=prze%B6ładowanie> (3.06.2012).

James C. Hathaway analizuje pojęcie prześladowania w odniesieniu do czterech kategorii praw wywodzonych z Karty Narodów Zjednoczonych³¹ oraz Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka³², których naruszenie stanowi podstawę do przyjęcia występowania tego zjawiska³³. Za bezsporne prześladowanie autor uznał naruszenie prawa do życia, a także zakazu tortur, niehumanitarnego albo poniżającego traktowania. Wśród drugiej kategorii praw, których naruszenie może stanowić prześladowanie wymienia między innymi zakaz dyskryminacji, prawo do prywatności i integralności, prawo do życia w rodzinie. Trzecia kategoria praw odpowiada katalogowi zawartemu w Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych³⁴. Czwarta kategoria praw to prawa zawarte w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, które później nie zostały umieszczone w żadnym międzynarodowym dokumencie prawnie wiążącym. Naruszenie praw należących do trzeciej i czwartej kategorii stanowi prześladowanie w rozumieniu Konwencji Genewskiej jedynie w wyjątkowych okolicznościach³⁵. Warto zauważyć, iż prześladowanie nie zawiera w sobie tylko fizycznych tortur, ale podstawowym jego elementem jest dręczenie, niepokój, który może być wynikiem na przykład świadomego i systematycznego różnicowania społeczeństwa poprzez umożliwienie realizacji praw człowieka wobec tylko jednej części społeczeństwa, innej natomiast – z powodów wymienionych w Konwencji – odmawia się prawa do ich realizacji³⁶.

Jedynie niektóre rodzaje prześladowań dają podstawę do poszukiwania ochrony. Pierwszym rodzajem jest prześladowanie ze względu na rasę. Zgodnie z zaleceniami UNHCR, za rasę uważa się grupę ludzi mających wspólne pochodzenie lub genezę, blisko powiązanych historią czy językiem, zorganizowanych jako oddzielne państwo polityczne, zamieszkujące określone terytorium. Prześladowania odnoszące się do religii polegać mogą między innymi na zakazie określonych praktyk religijnych, zakazie wznoszenia miejsc kultu reli-

31 Dz. U. 1947, nr 23, poz. 90.

32 Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Paryż 1948, http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (1.06.2012).

33 Również R. Wieruszewski zwraca uwagę na właściwość interpretacji przepisów Konwencji genewskiej przez pryzmat standardów praw człowieka. Zob. wystąpienie na sesji Rady do spraw Uchodźców, 5 września 2001 roku http://www.rada-ds-uchodzcow.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=55:roman-wieruszewski-polska-akademia-nauk-&catid=36:tekst-publikacje&Itemid=58 (7.06.2011).

34 Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Nowy Jork, 19 grudnia 1966, Dz. U. 1977, nr 38, poz. 169.

35 M. Kmak, B. Tokarz, *Klinika prawa uchodźczego i migracyjnego – organizacja i zasady funkcjonowania*, Warszawa 2006, s. 42.

36 M. Kmak, Glosa do wyroku WSA z dnia 15 marca 2004 r., V SA 738/03. Teza 1, OSA 2005/1/1.

gijnego, dyskryminacji ze względu na przynależność religijną³⁷. Jak podkreśla K. Bem, obawa przed prześladowaniem z powodu religii w rozumieniu art. 1A pkt 2 KG może wynikać także z zagrożenia prześladowaniem wywołanym odmową wykonywania obrzędów i rytuałów religijnych, nawet jeśli wnioskodawca tylko deklaruje przynależność do danej religii, nie przestrzegając części lub wszystkich jej nakazów³⁸.

Dalej KG określa prześladowanie ze względu na narodowość rozumianą jako prawną kategorię identyfikowaną poprzez obywatelstwo. Kolejne, przynależność do określonej grupy społecznej uważane jest za kontrowersyjne kryterium wyróżnienia ochrony zawarte w KG. Problematiczne w tej materii jest wyodrębnienie cech oraz przypisanie istotności dla trwałości tych cech jako kryterium konstytuującego daną grupę społeczną. Niezmiennosc cechy wyróżnienia pozwala wskazać takie grupy, jak kobiety, dzieci, homoseksualiści. Relatywność wyróżnika, a nawet jedynie społeczne przeświadczenie o jego występowaniu, a co za tym idzie, wyodrębnienie jakiejś grupy stanowi drugą z możliwych teorii. Sytuacja ta zgodnie ze stanowiskiem doktryny jest zamierzonym zabiegiem, by zapewnić państwowo-stronom KG maksymalną elastyczność w jej stosowaniu. Inna wykładnia tego pojęcia kłóci się z wykładnią celowościową konwencji i sprowadzałaby tę ostatnią przesłankę do bycia zbędną i martwą³⁹. Szczególnym typem grupy społecznej, zgodnie ze stanowiskiem K. Bema, są członkowie rodziny dysydentów politycznych, nawet jeśli oni sami nie są zaangażowani politycznie. Jego zdaniem, choć KG i PN nie wymieniają jej explicite, to rodzina może być klasycznym przykładem „określonej grupy społecznej” w rozumieniu KG⁴⁰. Za grupę społeczną uzyskującą ochronę przed prześladowaniem na podstawie KG uważa się także osoby o innej orientacji seksualnej. Mikołajczyk, przywołując stanowisko Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców z 1991 roku, wskazuje iż owa „grupa społeczna” obejmuje lesbijki i gejów⁴¹. Ostatnim kryterium wymienionym w KG są prześladowania z powodu przekonań politycznych. Zgodnie z zaleceniami UNHCR, przesłanka ta powinna być interpretowana jako poglądy, które nie są tolerowane przez władze, z powodu zawartej w nich krytycznej oceny polityki władz lub stosowanych metod⁴². Stanowisko to potwierdza K. Bem, w głosie aprobującej

37 N. Kłaczyńska, *Dyskryminacja religijna a prawno karna ochrona wolności sumienia i wyznania*, Wrocław 2006, s. 35.

38 K. Bem, Glosa do wyroku NSA z dnia 24 sierpnia 2000 r., V SA 1781/99., Lex El/2008.

39 K. Bem, Glosa do wyroku NSA z dnia 19 kwietnia 2007 r., II OSK 1206/06. Teza 1, LEX/El.2009

40 K. Bem, Glosa do wyroku WSA w Warszawie z dnia 2 listopada 2004 r., V/SA Wa1731/04. Teza 2.

41 B. Mikołajczyk, *Spolecznosc międzynarodowa wobec praw osób o innej orientacji seksualnej (wybrane aspekty prawne)*, „Palestra” 1998, nr 3-4, s. 134-135.

42 M. Ochmański, op. cit.

orzeczenie NSA, wskazując, iż przy ustalaniu czy wnioskodawca jest uchodźcą w rozumieniu KG należy ustalić, czy przytaczane przez wnioskodawcę, który powołuje się na prześladowania z powodów poglądów politycznych, zachowania czy poglądy są odbierane jako polityczne przez organy państwa pochodzenia⁴³. KG i PN dopuszczają także sytuacje, gdy poglądy polityczne skarżącego mogą stać się powodem do prześladowań już po opuszczeniu przez niego kraju pochodzenia (uchodźcy *sur place*)⁴⁴.

W świetle przedstawionych przepisów, osoba wnosząca o ochronę konwencyjną musi pozostawać poza terytorium własnego kraju. W odniesieniu do apatrydów warunek odnosi się do państwa, w którym ostatnio zamieszkiwali na stałe. Wnioskodawcy posiadający obywatelstwo więcej niż jednego kraju, winni pozostawać poza terytorium każdego z nich. Obawy przed prześladowaniem nie muszą koniecznie występować w momencie wyjazdu ubiegającego się o azyl ze swojego kraju pochodzenia. Jednostka, która nie miała żadnego powodu do obaw przed prześladowaniem, opuszczając swój kraj pochodzenia, może później zostać uchodźcą *sur place*. Przesłanka braku ochrony państwa, którego osoba jest obywatelem zamyka katalog klauzul włączających (usprawiedliwiających objęcie ochroną). Sytuacja taka może mieć miejsce, gdy państwo odmawia udzielenia ochrony bądź jest w stanie wojny lub wojny domowej, a wnioskodawca wykaże, że nie może lub nie chce powrócić do tego kraju z powodu obawy prześladowania. Istotna jest również zasada, że dla stwierdzenia potrzeby udzielenia ochrony wynikającej z KG decyduje w każdym wypadku chwila jej stosowania przez organy do tego uprawnione. Status uchodźcy zostanie zatem przyznany osobie zagrożonej prześladowaniem na skutek zdarzeń zaistniałych po opuszczeniu kraju pochodzenia, jednakże istniejących w chwili ustalania przez właściwe organy przesłanek do nadania statusu uchodźcy. Decyzję odmowną otrzymają ci, którzy wprawdzie opuścili swój kraj pochodzenia z przyczyn uzasadniających nadanie statusu, jednak nieistniejących już w momencie rozpatrywania żądania nadania statusu uchodźcy⁴⁵.

Przesłanki pozytywne legitymujące ochronę w ramach konwencji funkcjonują obok katalogu wyłączonego. KG i PN nie mają zastosowania do osób, które aktualnie korzystają z ochrony lub pomocy organów lub agencji Narodów Zjednoczonych innych niż Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców⁴⁶. Przepisów konwencji nie stosuje się do osoby uważanej przez właściwe władze państwa, w którym ta osoba się osiedliła, za mającą pra-

43 K. Bem, Glosa do wyroku NSA z dnia 6 marca 2006 r., II OSK 1224/05. Teza 1.LEX/El.2009.

44 Ibid, Teza 2.

45 Wyrok NSA z dnia 14.02.2002 r., sygn. akt: V SA 1673/01.

46 Art. 1. pkt. D Konwencji Genewskiej.

wa i obowiązki związane z posiadaniem obywatelstwa tego państwa⁴⁷, w stosunku do której istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że:

- a) dokonała zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej lub zbrodni przeciwko ludzkości w rozumieniu aktów międzynarodowych opracowanych dla ustanowienia przepisów odnoszących się do tych zbrodni,
- b) dokonała poważnej zbrodni o charakterze niepolitycznym poza państwem, które ją przyjęło, przed uznaniem jej za uchodźcę,
- c) jest winną czynów sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych⁴⁸.

Klauzula wyłączająca odnosząca się do pozostawiania pod opieką innej organizacji niż UNHCR naturalnie znosi podstawy jej uzyskania na podstawie konwencji. Kolejny przypadek potwierdza zasadę racjonalności postępowania w ramach procedur uchodźczych. Legitymowanie się przez wnioskodawcę pozycją prawną tożsamą z tą zajmowaną przez obywateli państwa, w którym składa wniosek w konsekwencji pozbawia sensu procedurę – *de facto* bowiem uzyskanie statusu nic nie zmienia w jego pozycji prawnej. Tak ukształtowany system, uzupełnia katalog enumeratywnie wymienionych zbrodni, których podejrzenie popełnienia przez wnioskodawcę skutkuje wyłączeniem przepisów KG. Zgodnie z delegacją konwencji do przepisów prawa międzynarodowego określających te przestępstwa należy przyjąć następujące definicje:

1. Zbrodnie przeciw pokojowi, mianowicie: planowanie, przygotowywanie, początkowanie lub prowadzenie wojny napastniczej albo wojny będącej pogwałceniem traktatów, porozumień lub gwarancji międzynarodowych, albo współdziałanie w planie lub zмовie w celu dokonania jednego z wyżej wymienionych czynów.
2. Zbrodnie wojenne, mianowicie: pogwałcenie praw i zwyczajów wojennych. Takie pogwałcenie będzie obejmowało, ale nie będzie ograniczone do morderstw, złego obchodzenia się lub deportacji na roboty przymusowe albo w innym celu ludności cywilnej na okupowanym obszarze lub z tego obszaru, do mordowania lub złego obchodzenia się z jeńcami wojennymi lub osobami na morzu; do zabijania zakładników; do rabunku własności publicznej lub prywatnej; do bezmyślnego burzenia osiedli, miast lub wsi albo do spustoszeń nie usprawiedliwionych koniecznością wojenną.
3. Zbrodnie przeciw ludzkości, mianowicie: morderstwa, wytępianie, obracanie ludzi w niewolników, deportacja i inne czyny nieludzkie, których dopuszczono się przeciwko jakiegokolwiek ludności cywilnej, przed

47 Art. 1. pkt. E Konwencji Genewskiej.

48 Art. 1. pkt. F Konwencji Genewskiej.

wojną lub podczas niej, albo prześladowania ze względów politycznych, rasowych lub religijnych niezależnie od tego, czy było to zgodne, czy też stało w sprzeczności z prawem kraju, w którym zbrodni dokonano⁴⁹.

Kolejna klauzula wyłączająca stosowanie przepisów KG odnosi się do popełnienia przez wnioskodawcę przestępstw o niepolitycznym charakterze. Z powodu braku określenia przedmiotowego zakresu tego przepisu, przyjmuje się, że są to przestępstwa, typu handel bronią i narkotykami. Ostatnim kryterium wyłączającym jest przypisanie odpowiedzialności za działanie sprzeczne z celami i zasadami ONZ. Zostały one zapisane w Karcie Narodów Zjednoczonych⁵⁰. Zgodnie z przepisami głównymi celami są: utrzymywanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, rozwój stosunków między narodami mający na celu wspólne działanie w obszarze społecznym, gospodarczych, kulturalnym czy humanitarnym. Współpraca ta opierać się ma na zasadzie suwerennej równości wszystkich członków⁵¹. Konwencja wymienia także przypadki ustania skuteczności swoich przepisów, gdy sytuacja osoby zmieniała się na skutek jej działań bądź ustąpienia podstaw ochrony. Ma to miejsce, gdy osoba dobrowolnie zwróciła się ponownie o ochronę państwa, którego jest obywatelem; lub utraciwszy swoje obywatelstwo ponownie dobrowolnie je przyjęła; lub przyjęła nowe obywatelstwo i korzysta z ochrony państwa, którego obywatelstwo przyjęła; lub ponownie dobrowolnie osiedliła się w państwie, które opuściła lub poza którego granicami przebywała z powodu obawy przed prześladowaniem; lub nie może dłużej odmawiać korzystania z ochrony państwa swojego obywatelstwa, albowiem ustały warunki, w związku z którymi została uznana za uchodźcę⁵². Warto zwrócić uwagę, iż wydanie dokumentu paszportowego lub jego prolongata, udzielenie wizy w obcym dokumencie podróży zarejestrowane w urzędzie konsularnym lub pozytywne rozpatrzenie wniosku repatriacyjnego jest traktowane jako ponowne przejście pod ochronę tego państwa i utrata statusu⁵³.

*
* * *

Analiza procesu kształtowania się międzynarodowego systemu ochrony uchodźców dowodzi istotnej ewolucji podejścia wspólnoty międzynarodowej do poruszanej kwestii problemowej. System ochrony budowany był poprzez tworzenie *ad hoc* rozwiązań bezpośrednio w odpowiedzi na zjawisko migra-

49 Art. VII Układu Londyńskiego., <http://www.vilp.de/Plpdf/p036.pdf> (12.07.2011).

50 Pełny tekst Karty Narodów Zjednoczonych, dostępny jest na stronie internetowej: http://www.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php (30.05.2012).

51 Art. 2 KNZ.

52 Art. 1. pkt. C Konwencji Genewskiej.

53 J. Białocerkiwicz, op. cit. s. 253.

cji przymusowej towarzyszącej konfliktom zbrojnym w perspektywie lokalnej. Takie podejście decydowało o pierwotnym kształcie systemu charakteryzującego się tak brakiem jednolitej definicji pojęcia *uchodźca*, jak również wielością instytucji międzynarodowych podejmujących ich problem. Wyjaśniając takie podejście wspólnoty międzynarodowej należy mieć w pamięci początkowe jej wyobrażenie na temat fenomenu uchodźstwa, jako zjawiska incydentalnego.

Niestety należy zauważyć, że problem uchodźstwa pozostawał i nadal pozostaje aktualny, co doprowadziło do działań ujednoczających tak kwestie definicyjne, jak i model instytucjonalny, nadając im cechy uniwersalne. Współcześnie należy podkreślić jednolitość rozumienia i uznawania przyczyn, dla których ludzie poszukują ochrony międzynarodowej poza granicami kraju pochodzenia lub pobytu, jak również skupioną właściwość instytucjonalną w wymiarze uniwersalnym. Charakteryzując system międzynarodowy należy wspomnieć o jego istotnym wpływie na rozwiązania regionalne. Standardy międzynarodowe stały się wyznacznikiem (standardem minimum) dla projektowania bardziej zindywidualizowanych rozwiązań regionalnych.

ABSTRACT

The system of refugee protection in the universal perspective - institutional and legal aspects

The purpose of the study is to present the processes of shaping a universal system of refugee protection. The task is limited to a brief presentation of institutions and basic acts of international law including, in particular, the analysis of contemporary prerequisites of gaining international protection. The study does not comprise the analysis of solutions of the discussed issue on a regional and national level.

The text is divided into three parts. The first part discusses circumstances of granting international protection to refugees before 1939. The information about the countries of origin and a direction of movement of forced migrants are presented therein. First international institutions functioning within the frames of the League of Nations dedicated to the issue of refugees - Office of High Commissioner for Russian Refugees in Europe and Office of Commissioner for Refugees Coming from Germany, as well as legal bases of their activity are characterized therein. The second part concerns the process of shaping a system of protection after the II World War. The author presented specificity of implementation and functioning of the system characterizing such organizations as: United Nations Relief and Rehabilitation Administration, International

Refugee Organization and Office of United Nations High Commissioner for Refugees. The third part of the study is devoted to the analysis of the principles of granting and losing as well as excluding individual protection of forced migrants based on the Geneva Convention relating to the Status of Refugee of 1951 and the New York Protocol of 1967. The author paid particular attention to the way of understanding the concept of *discrimination* as an elementary criterion of obtaining conventional protection. The manner of the phenomenon's diagnosis includes the opinion of doctrine and contemporary jurisdiction.

Key words: a refugee, the definition of a refugee, United Nations Relief and Rehabilitation Administration, International Refugee Organization, Office of United Nations High Commissioner for Refugees

Резюме

Система защиты беженцев в универсальном измерении – правовая перспектива

Целью разработки является представление процессов формирования универсальной системы защиты в пользу беженцев. Задача сводится к краткому представлению учреждений и основных актов международного права с особым учетом анализа современных предпосылок получения международной защиты. Разработка не охватывает анализа решений затрагиваемого вопроса на региональном и отечественном уровне.

Текст разделен на три части. Первая часть является обсуждением обстоятельств признания международной защиты беженцам до 1939 г. В этом месте были представлены сведения, касающиеся государств происхождения и направлений перемещения принудительных мигрантов. Дана характеристика первым международным учреждениям, действующим в рамках организации Лиги народов, посвященным вопросу беженства – Управлению высокого комиссара по делам российских беженцев в Европе и Управлению комиссара по делам беженцев, прибывающих из Германии, а также правовым основаниям их деятельности. Вторая часть касается процесса формирования системы защиты после второй мировой войны. Автор представил специфику введения и действия системы путем характеристики таких организаций как Администрация объединенных наций по делам восстановления и помощи, Международная организация по делам беженцев, а также Управление высокого комиссара объединенных наций по делам беженцев. Третья часть разработки посвящена анализу

принципов признания и потери, а также исключений индивидуальной защиты принудительных мигрантов на основании Женевской конвенции 1951 г., касающейся статуса беженцев, и Нью-Йоркского протокола 1967 г. Особенное внимание автор обратил на способ понимания понятия преследование как элементарного критерия получения конвенционной защиты. Способ диагностики явления учитывает позицию доктрины и современную судебную практику.

Основные слова: беженец, определение беженца, Администрация объединенных наций по делам восстановления и помощи, Международная организация по делам беженцев, Управление высокого комиссара объединенных наций по делам беженцев