

ANNA MAGDALENA KOSIŃSKA*

POJĘCIE BEZPIECZNEGO PAŃSTWA POCHODZENIA I OCENA JEGO ZASTOSOWANIA WOBEC UKRAINY W ŚWIETLE WYDARZEŃ 2014 R.¹

Uwagi wstępne

Celem niniejszego artykułu jest analiza koncepcji bezpiecznego państwa pochodzenia funkcjonującego we Wspólnym Europejskim Systemie Azylowym² i zbadanie możliwości jej zastosowania w stosunku do Ukrainy jako kraju pochodzenia osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

W wyniku wydarzeń Euromajdanu³, kryzysu krymskiego⁴ oraz eskalacji konfliktu we wschodniej Ukrainie, w 2014 r. doszło do wzmożonych

* Dr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II; e-mail: kosiania@kul.pl

¹ Artykuł prezentuje stan prawny na dzień 30 grudnia 2014 r.

² Koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia uregulowana została w art. 36 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE z 29.06.2013, L 180/60 (akt ma zastosowanie od dnia 21 lipca 2015 r.).

³ Szczegółowa analiza kwestii dotyczących ochrony praw człowieka na Ukrainie w związku z protestami po niepodpisaniu umowy stowarzyszeniowej z UE znalazła się w Raporcie rocznym Amnesty International – s. 132 i nn. Zob. Raport roczny Amnesty International 2014/2015. Sytuacja praw człowieka na świecie, www.amnesty.org [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁴ Na temat kryzysu krymskiego w kontekście ochrony praw człowieka zob. Rights in retreat. Abuses in Crimea, Human Rights Watch Report, 2014, <http://www.unhcr.org/548190aa9.html> [dostęp: 10.03.2015 r.]. Na temat sytuacji grup mniejszościowych na Krymie i ochrony ich praw zob. Statement of the Special Rapporteur on minority issues, Rita Izsák, following her official visit to Ukraine – 7 to 14 April 2014, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14518&LangID=E> [dostęp: 10.03.2015 r.].

ruchów migracyjnych z obszaru tego państwa. Zgodnie z danymi prezentowanymi przez Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) 233 tys. Ukraińców złożyło wnioski o status uchodźcy bądź azyl czasowy na terytorium Federacji Rosyjskiej. Obywatele Ukrainy zdecydowali się również szukać ochrony na terytorium Unii Europejskiej – zgodnie z danymi z początku grudnia 2014 r. było to prawie 9 000 osób, które kierowały się przede wszystkim do Polski i Niemiec, ale również do Francji i Szwecji¹.

Ogólną definicję bezpiecznego państwa znaleźć można w słowniku migracyjnym opracowanym przez Europejską Sieć Migracyjną. Państwem bezpiecznym jest państwo, w którym, na podstawie oceny stosowania prawa w ramach systemu demokratycznego oraz ogólnej sytuacji politycznej, nie zachodzą co do zasady akty prześladowania zdefiniowane w art. 9 dyrektywy kwalifikacyjnej², nie są stosowane tortury ani niehumanitarne czy też poniżające traktowanie i karanie, ani też nie zachodzi ryzyko stosowania masowej przemocy w sytuacji międzynarodowego bądź też wewnętrznego konfliktu zbrojnego³. Szczegółowo przepisy prawne regulujące zagadnienie bezpiecznego państwa zostaną zanalizowane w kolejnych akapitach.

Celem artykułu jest zbadanie możliwości zastosowania koncepcji państwa bezpiecznego do Ukrainy w świetle konfliktu na jej wschodnich granicach oraz analiza sytuacji migracyjnej w tym kraju, ze szczególnym uwzględnieniem napływu osób poszukujących ochrony na terytorium Polski.

¹ Dane z 5 grudnia 2014 r., <http://www.unhcr.org/548190aa9.html> [dostęp: 10.03.2015 r.].

² Art. 9 dyrektywy 2011/95/EU (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona)), Dz. Urz. UE L 337/9 z 20.12.2011 r. (mająca zastosowanie od dnia 21 grudnia 2013 r.).

³ *Asylum and Migration Glossary 3.0. A tool for better comparability produced by European Migration Network EMN 2012*, s. 116, ec.europa.eu/...migration.../glossary/index_a_en.htm [dostęp: 13.03.2015 r.].

1. Wspólny Europejski System Azylowy⁴ i koncepcja bezpiecznego państwa pochodzenia

Postanowienia dotyczące realizacji wspólnej polityki azylowej przez państwa członkowskie Unii Europejskiej znalazły się pierwotnie w Traktacie Amsterdamskim⁵. Obecnie regulowane są w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w Tytule V. Zgodnie z art. 78 TFUE: „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*”⁶.

Po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego, na szczycie Rady Europejskiej w Tampere doszło do przyjęcia zasad tworzenia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego, które zakładały pełne poszanowanie reguł określonych w Konwencji Genewskiej⁷ oraz wypracowanie w dłuższej perspektywie czasowej wspólnej procedury i instrumentów ochrony⁸. W kolejnych latach zostały przyjęte akty prawne regulujące funkcjonowanie WESA⁹. Wśród nich wymienić należy przede wszystkim: dyrektywę

⁴ Dalej: WESA.

⁵ G. Clayton, *Immigration and asylum law*, Oxford 2010, s.148. Zob. również I. Oleksiewicz, *Prawo osób do swobodnego przemieszczania się a polityka Unii wobec uchodźców (wybrane zagadnienia)*, [w:] T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Uchodźcy w Polsce i Europie. Stan prawny i rzeczywistość*, Toruń 2010, s. 205.

⁶ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012 r. Pierwotnym systemem ochronnym wobec cudzoziemców narażonych na prześladowania był system wypracowany w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, na który składa się Konwencja Genewska z 1951 r. wraz z protokołem dodatkowym oraz Urząd Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców, zob. S. Kneebone, *Refugee and displaced persons: the refugee definition and humanitarian protection*, [w:] S. Joseph, A. McBeth (red.), *Research handbook on international human rights law*, Edward Elgar Publishing 2010, s. 220.

⁷ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515, Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517 i 518).

⁸ Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions, pkt 15, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm# [dostęp: 10.03.2015 r.]. Zob. również J. Balicki, *Imigranci i uchodźcy w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 164.

⁹ Warto dodać, że działania w ramach WESA wspierane są przez Europejski Urząd ds. Wsparcia Azylu – European Asylum Support Office (www.easo.europa.eu), powołany do życia na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010

proceduralną¹⁰, dyrektywę recepcyjną¹¹, dyrektywę kwalifikacyjną¹² i rozporządzenie Dublin II¹³. W 2013 r. doszło do rewizji dotychczas funkcjonujących aktów prawnych¹⁴ oraz przyjęcia nowych wersji dyrektywy proceduralnej¹⁵, recepcyjnej¹⁶, rozporządzenia dublińskiego¹⁷ i rozporządzenia regulującego funkcjonowanie systemu EURODAC¹⁸. Ponadto w 2013 r.

z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, Dz. Urz. UE L 132/11 z 29.05.2010 r.

¹⁰ Dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich, Dz. Urz. UE L 326/13 z 13.12.2005 r.

¹¹ Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, Dz. Urz. UE L 31 z 06.02.2003 r.

¹² Dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. 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, Dz. Urz. UE L 304 z 30.09.2004 r.

¹³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, Dz. Urz. UE L 50 z 25.02.2003 r.

¹⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 5th Annual Report on Immigration and Asylum (2013) Brussels 22.5.2014 COM (2014) 288 final, s. 4.

¹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, Dz. Urz. UE z 29.06.2013 r., L 180/60 (akt ma zastosowanie od dnia 21 lipca 2015 r.)

¹⁶ 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 (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE z 29.06.2013 r., L 180/96 (mająca zastosowanie od 21 lipca 2015 r.)

¹⁷ 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 (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE L 180/31 z 29.06.2013 r.

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu EURODAC do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 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 oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi EURODAC przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpie-

weszła w życie nowa wersja dyrektywy kwalifikacyjnej¹⁹. Do systemu prawa krajowego te dyrektywy zostały implementowane w ustawie o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁰.

Podstawową formą ochrony w ramach WESA jest status uchodźcy. Zgodnie z art. 2 dyrektywy kwalifikacyjnej uchodźcą jest obywatel państwa trzeciego „który na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do szczególnej grupy społecznej przebywa poza państwem swojego obywatelstwa i nie może lub nie chce z powodu tej oba-

czeństwa i Sprawiedliwości (wersja przekształcona, ma zastosowanie od dnia 20 lipca 2015 r.), Dz. Urz. UE L 180/1 z 29.06.2013 r.

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE L 337/9 z 20.12.2011 r. (mająca zastosowanie od dnia 21 grudnia 2013 r.)

²⁰ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 680 z późn. zm. Zob. R. Wieruszewski, *Polski system uchodźczy – ewolucja regulacji prawnych*, [w:] T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Uchodźczy...*, s. 12 i nn. Na temat realizacji przez Polskę polityki azylowej zob. Raport na temat realizacji polityki w zakresie migracji i azylu w 2012 r., Raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce, marzec 2013.

Ponadto ustawa o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r. przewiduje możliwość uzyskania przez cudzoziemca zgody na pobyt tolerowany lub zgody na pobyt ze względów humanitarnych (ustawa o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r., Dz. U. z 2013 r., poz. 1650). Zgoda na pobyt ze względów humanitarnych udzielana jest w przypadku, gdy zobowiązanie do powrotu mogłoby być wykonane jedynie do kraju, w którym, zgodnie z Konwencją Genewską, byłyby zagrożone prawa podstawowe cudzoziemca, takie jak prawo do życia, zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania, prawo do rzetelnego procesu sądowego bądź mógłby on być zmuszony do pracy (art. 348 uc pkt 1 ustawy o cudzoziemcach). Zgoda może być również udzielona, jeśli opuszczenie terytorium RP skutkowałoby naruszeniem prawa do życia rodzinnego lub prywatnego bądź też naruszałoby prawa dziecka (art. 348 pkt 2 i 3 ustawy o cudzoziemcach).

Zgoda na pobyt tolerowany jest natomiast wydawana w przypadku, gdy nie ma podstaw udzielenia ochrony humanitarnej, zaś wydalenie skutkowałoby naruszeniem praw podstawowych cudzoziemca. Pozostałe dwie sytuacje, w których możliwe jest wydanie zgody na pobyt tolerowany to przypadek, gdy wykonanie powrotu jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu administracji oraz gdyby powrót mógł być wykonany jedynie do państwa, do którego wydanie cudzoziemca jest niedopuszczalne na mocy orzeczenia sądu lub rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości (art. 351 ustawy o cudzoziemcach).

wy korzystać z ochrony tego państwa”²¹. Definicja ta jest spójna z definicją przyjętą w art. 1A pkt 2 Konwencji Genewskiej²². Ponadto w ramach ochrony przyznawanej cudzoziemcom funkcjonuje instrument ochrony uzupełniającej – przyznawanej osobom, które nie kwalifikują się do uznania za uchodźców, ale w przypadku ich powrotu do kraju pochodzenia mogłaby grozić im poważna krzywda²³.

Szczególną formą ochrony jest tzw. ochrona czasowa, przyznawana w przypadku masowego napływu wysiedleńców z państwa trzeciego, którzy nie mogą powrócić do kraju pochodzenia, zwłaszcza w przypadku, gdy zachodzi podejrzenie, że system azylowy państwa przyjmującego nie byłby w stanie udźwignąć obsługi tych cudzoziemców²⁴. Zgodnie z definicją przyjętą w dyrektywie, wysiedleńcy to osoby, które zostały zmuszone „do opuszczenia swojego państwa lub regionu pochodzenia lub też zostali ewakuowani, w szczególności w odpowiedzi na apel organizacji międzynarodowych, i nie są w stanie bezpiecznie i na stałe powrócić ze względu na sytuację istniejącą w ich państwie”²⁵. W szczególności mogą to być obywatele państw trzecich, którzy uciekli z obszarów, gdzie toczy się konflikt zbrojny, dochodzi do aktów przemocy lub osoby są zagrożone systematycznymi naruszeniami ich praw podstawowych²⁶. Ochrona tymczasowa może być wprowadzona na mocy decyzji Rady – decyzja taka skutkuje objęciem ochroną wysiedleńców z danego obszaru przebywa-

²¹ Art. 2 pkt d dyrektywy 2011/95. Ponadto za uchodźcę może być uznany bezpaństwowiec, „który przebywając z takich samych powodów jak wyżej poza państwem swojego dawnego miejsca zwykłego pobytu, nie może lub nie chce z powodu tej obawy powrócić do tego państwa i do którego nie ma zastosowania art. 12”. Szerzej na temat pojęcia uchodźcy zob. P. Piesiewicz, *Pojęcie uchodźcy w rozumieniu ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jego wykładnia w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Uchodźcy...*, s. 189 i nn.

²² Na temat kształtowania się uniwersalnego systemu ochrony uchodźców zob. A. Potyrała, *Próby uregulowania problemu uchodźstwa na poziomie uniwersalnym*, [w:] T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Uchodźcy...*, s. 156 i nn.

²³ Art. 2.f dyrektywy 2011/95.

²⁴ 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, Dz. Urz. UE L 212 z 07.08.2001 r.

²⁵ Art. 2 c dyrektywy 2001/55.

²⁶ Art. 2 c i i ii dyrektywy 2001/55.

jących na terytorium wszystkich państw członkowskich²⁷. Co do zasady czas trwania ochrony wynosi jeden rok²⁸. Co istotne, „tymczasowa ochrona nie przesądza możliwości przyznania statusu uchodźcy w rozumieniu Konwencji Genewskiej”²⁹.

Pojęcie bezpiecznego państwa jako państwa pochodzenia migrantów zostało użyte w art. 31 dyrektywy 2005/85. Dyrektywa zezwalała również na przyjęcie przez Radę wspólnej minimalnej listy państw trzecich określanych jako bezpieczne kraje pochodzenia³⁰. Artykuł ten został jednak uznany za nieważny przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 6 maja 2008 r.³¹

Obecnie koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia została uregulowana w art. 36 dyrektywy 2013/32. Zgodnie z nim państwo trzecie uznawane za bezpieczny kraj pochodzenia może być uznane za taki kraj w stosunku do konkretnego wnioskodawcy, o ile „nie podał żadnych poważnych podstaw do nieuznawania tego państwa za bezpieczny kraj pochodzenia, odnoszących się do jego szczególnej sytuacji oraz do zakwalifikowania go jako beneficjenta ochrony międzynarodowej zgodnie z dyrektywą 2011/95/UE”³². Wytyczne dotyczące uznawania państw za państwa bezpieczne znalazły się również w dokumencie przyjętym przez Komitet Ministrów Rady Europy: Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures³³. W wytycznych określono, że każdorazowo analiza wniosku statusowego powinna opierać się na indywidualnej sytuacji aplikującego, a nie tylko na ogólnych danych odnoszących się do państwa pochodzenia. Co również istotne, sam fakt, że aplikujący pochodzi z państwa bezpiecznego, powinien być jedynie jedną

²⁷ Szczegółowy tryb udzielania został uregulowany w art. 5 dyrektywy 2001/55.

²⁸ Na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/55 może być przedłużany o kolejnych sześć okresów jednomiesięcznych na okres nie dłuższy niż rok.

²⁹ Art. 3 dyrektywy 2001/55.

³⁰ Art. 29 dyrektywy 2005/85.

³¹ Wyrok TSUE z 6 maja 2008 r., *Parlament Europejski przeciwko Komisji*, C-133/06; Parlament zarzucił w postępowaniu Radzie, że procedura przyjmowania listy państw bezpiecznych powinna być procedurą współdecydowania, a nie jedynie konsultacji z Parlamentem.

³² Art. 36 dyrektywy 2013/32.

³³ Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures (Adopted by the Committee of Ministers on 1 July 2009 at the 1062nd meeting of the Ministers' Deputies), pkt V, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1469829&Site=CM> [dostęp: 11.06.2015 r.].

ze składowych ogólnej analizy sprawy i nie ma dominującego wpływu na ostateczną decyzję w sprawie.

Artykuł 37 dyrektywy umożliwia określenie na poziomie krajowym bezpiecznych krajów pochodzenia w związku z prowadzonymi postępowaniami o udzielenie ochrony międzynarodowej³⁴. Państwa zobowiązane są do regularnego przeglądu sytuacji w krajach trzecich oraz korzystania ze zróżnicowanych źródeł informacji, takich jak dokumenty EASO (European Asylum Support Office, Europejski Urząd ds. Wsparcia w dziedzinie Azylu), UNHCR, Rady Europy oraz innych organizacji międzynarodowych³⁵, wśród których warto wspomnieć choćby o Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji. Szczegółowe kryteria uznania za bezpieczny kraj pochodzenia zostały określone w Załączniku I do dyrektywy i będą przedmiotem analizy w dalszej części artykułu. Również cytowane powyżej wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy odnoszą się do możliwości przyjęcia koncepcji państwa bezpiecznego – zgodnie z nimi każdorazowe uznanie państwa za bezpieczne powinno opierać się na krytycznej analizie wielu niezależnych źródeł. Ponadto wnioskodawca musi mieć w postępowaniu skuteczną możliwość odparcia zarzutów, że pochodzi z państwa bezpiecznego³⁶.

Warto w tym miejscu podkreślić, że koncepcja bezpiecznego państwa pochodzenia jest uważana za dość kontrowersyjną. Już na etapie przygotowywania tekstu dyrektywy 2005/85 sprawozdawca Wolfgang Kreissl-Dörfler zauważył, że „Zastosowanie pojęcia «bezpiecznego kraju pochodzenia» mogłoby także spowodować dyskryminację uchodźców, na co nie pozwala Konwencja dotycząca uchodźców z 1951 r. i Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej”³⁷. Tym samym pewne osoby nie miałyby możliwości ubiegać się o udzielenie statusu tylko ze względu na fakt, że posiadają taką, a nie inną narodowość, bez względu na fakt doświadczenia prześladowań w kraju pochodzenia. Należy podkreślić, że cechą relewan-

³⁴ Art. 37 ust. 1 dyrektywy 2013/32.

³⁵ Art. 37 ust. 3 dyrektywy 2013/32. Ponadto, zgodnie z art. 37 ust. 4 „Państwa członkowskie zgłaszają Komisji państwa uznane za bezpieczne kraje pochodzenia zgodnie z niniejszym artykułem”.

³⁶ Guidelines on human rights protection..., pkt V.3 i nn.

³⁷ Dokument roboczy w sprawie azylu: minimalne normy dotyczące procedur przyznawania i odwołania statusu uchodźcy, Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Sprawozdawca: Wolfgang Kreissl-Dörfler, 1.03.2005 r.,

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/558/558668/558668pl.pdf [dostęp: 13.03.2015 r.].

tną w zakresie równego dostępu do ochrony międzynarodowej jest fakt udokumentowanych przez wnioskodawcę prześladowań (tj. przesłanka określona w Konwencji Genewskiej), nie zaś posiadana narodowość czy też pochodzenie.

Podkreśla to m.in. A. Potyrała w komentarzu do art. 18 Karty Praw Podstawowych³⁸. Istotnie, sytuacja w krajach uchodźczych kształtuje się zazwyczaj dość dynamicznie i państwa przyjmujące listy państw uznawanych za bezpieczne powinny ze szczególną troską badać procesy zachodzące na ich terenie oraz analizować dokumenty organizacji międzynarodowych w tym zakresie. Podkreślił to Wysoki Komisarz ONZ ds. Uchodźców, zwracając uwagę, że dla zapewnienia bezpieczeństwa osób ubiegających się o ochronę międzynarodową państwa powinny wprowadzić mechanizm regularnej weryfikacji uznania państwa za bezpieczne. Proces weryfikacji musi być ponadto na tyle fleksybilny, aby możliwe było wzięcie pod uwagę zmian zachodzących w kraju pochodzenia, zarówno tych stopniowych, jak i nagłych³⁹.

Wzruszalność koncepcji bezpiecznych krajów pochodzenia została wyrażona również w motywie 41 preambuły dyrektywy 2013/32. Zgodnie z nim: „Uznanie państwa trzeciego za bezpieczny kraj pochodzenia do celów niniejszej dyrektywy nie może oznaczać stwierdzenia bezwarunkowej gwarancji bezpieczeństwa dla obywateli tego państwa. Ocena decydująca o takim uznaniu, z uwagi na jej charakter, może jedynie brać pod uwagę ogólne uwarunkowania cywilne, prawne i polityczne w tym państwie oraz to, czy osoby, które w tym państwie zostaną uznane winnymi prześladowań, tortur lub niehumanitarnego lub poniżającego traktowania bądź karania, w praktyce podlegają karom. Z tego powodu ważne jest, aby państwo określone jako bezpieczne dla wnioskodawcy nie mogło dłużej za takie uchodzić w przypadku, gdy wnioskodawca wykaże, że istnieją ważne przyczyny przemawiające za tym, że dane państwo w jego szczególnej sytuacji nie może być dłużej uznawane za bezpieczne”⁴⁰. Tym samym, decydująca dla udzielenia ochrony pozostaje indywidualna sytuacja wnioskodawcy, zaś sama lista państw bezpiecznych przyjmowanych

³⁸ A. Potyrała, *Komentarz do art. 18 Karty Praw Podstawowych*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 666.

³⁹ *The safe country of origin concept*, s. 3, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rw-main/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bab55ea2> [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁴⁰ Art. 41 dyrektywy 2013/32.

przez państwa członkowskie powinna być uznawana jedynie za instrument pomocniczy⁴¹.

Dzięki funkcjonowaniu WESA, a tym samym kompleksowego systemu wsparcia i pomocy dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, Unia doświadcza stałego napływu cudzoziemców chcących uzyskać status uchodźcy. Szczególnie trudna sytuacja ma miejsce od kilku lat na granicach południowych UE⁴².

Z raportu rocznego Europejskiego Urzędu ds. Wsparcia Azylu wynika, że w samym 2013 r. o ochronę międzynarodową w państwach członkowskich ubiegało się 435 760 osób, co stanowiło najwyższą liczbę aplikujących od 2008 r., tj. od momentu, kiedy dane są zbierane na poziomie europejskim⁴³. Z danych porównawczych udostępnionych przez EASO wynika, że w roku 2014 rosła ilość wniosków składanych miesięcznie w krajach UE, osiągając w grudniu 70 000. Od marca 2014 r. można było również zaobserwować wzrost liczby małoletnich bez opieki. Jako główne państwa pochodzenia migrantów wskazywane były Syria, Zachodnie Bałkany (Kosowo), Afganistan i Ukraina⁴⁴.

2. Ukraina jako kraj migracyjny

Ukraina jest postrzegana w Unii Europejskiej przede wszystkim jako kraj emigracyjny⁴⁵. Z danych prezentowanych w Global Migration Report

⁴¹ Zob. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Global consultations on international protection/third track: asylum processes (fair and efficient asylum procedures)*, 31 May 2001, EC/GC/01/12, pkt 38 i nn, s. 9, www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁴² Zob. *Fundamental Rights at Europe's southern sea borders*, FRA 2013, wersja on-line dostępna pod adresem: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁴³ Annual report. Situation on asylum in the European Union in 2013, European Asylum Support Office, July 2013, s. 7, <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-AR-final1.pdf> [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁴⁴ Latest asylum trends and main countries of origin. Secember 2014, <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Latest-Asylum-Trends-December-2014.pdf> [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁴⁵ S. Castles, M. Miller, *The age of migration. International population movements in the modern world*, Palgrave MacMillian 2009, s. 114. Według danych Eurostatu w 2008 r. Ukraińcy przebywający w UE stanowili piątą grupę narodowościową, zob. *Migrants in Europe. A statistical portrait of the first and second generation*, s. 16, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/>

IOM wynika, że jednym z głównych korytarzy migracyjnych w tzw. obszarze Południe = Południe (tj. w obrębie krajów rozwijających się) jest korytarz Ukraina – Rosja⁴⁶.

Z raportu Komisji Europejskiej na temat migracji za rok 2013 wynika, że Ukraińcom wydano 163 tys. zezwoleń pobytowych w państwach członkowskich UE, co stanowiło ok. 7,5% wszystkich zezwoleń wydanych w UE⁴⁷. Dotychczasowa migracja Ukraińców do Polski i innych krajów Unii Europejskiej miała przede wszystkim charakter ekonomiczny⁴⁸ i turystyczny. Z danych przedstawionych w raporcie: Polska – Ukraina. Polacy – Ukraińcy. Spojrzenie przez granicę, wynika, że po 1991 r. ok. 16% Ukraińców odwiedziło Polskę⁴⁹.

Ukraina jest krajem z ogromnym potencjałem migracyjnym, nazwanym w doktrynie przez F. Duvela „Meksykiem Europy”⁵⁰. Zgodnie z różnorodnymi danymi statystycznymi państw goszczących, na które powołuje się Migration Policy Center, od 1 869 255 do 5 335 840 Ukraińców przebywało poza granicami swojego kraju, przede wszystkim w Polsce, Włoszech, Niemczech, Ameryce Północnej i Kanadzie⁵¹. Zgodnie z dany-

what-we do/policies/pdf/migrants_in_europe_eurostat_2011_en.pdf#zoom=100 [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁴⁶ World Migration Report. Migrant well-being and development, IOM 2013, s. 53. Na ten temat również Y. Leontiyeva, *Ukrainian migration to Europe: policies, practices and perspectives*, „Central and Eastern European Migration Review” 2014, vol. 3, nr 1, s. 5 i nn.

⁴⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 5th Annual Report on Immigration and Asylum (2013) Brussels 22.5.2014 COM (2014) 288 final, s. 3.

⁴⁸ Na temat migracji zarobkowej z Ukrainy do Polski zob. Z. Kawczyńska-Butrym, M. Ogryzko-Wiewiórkowska, M. Butrym, *Wyjazdy Polaków – przyjazdy Ukraińców. Lokalne problemy migracyjne na Lubelszczyźnie*, Lublin 2012, s. 17.

⁴⁹ J. Fomina, J. Konieczna-Sałamatin, J. Kucharczyk, Ł. Wenerski, *Polska – Ukraina. Polacy – Ukraińcy. Spojrzenie przez granicę*, Instytut Spraw Publicznych 2013, s. 16. W związku z rosnącymi przepływami migracyjnymi doszło do kształtowania się nowych instrumentów prawnych, zwłaszcza w obrębie polityki wizowej i małego ruchu granicznego, zob. P. Kost, *Ukraina wobec Unii Europejskiej 1991-2010*, Toruń 2012, s. 250. Na temat kształtowania się współpracy w ramach ruchu granicznego Polska – Ukraina zob. A. Kyrchiv, *The Polish-Ukrainian Border: current political issues affecting its cooperation and future prospects*, [w:] W. Gizicki, A. Podraza (red.), *Polish-Ukrainian Border's significance for the Region and Europe*, Lublin 2008, s. 65 i nn.

⁵⁰ Za: Y. Leontiyeva, *Ukrainian migration...*, s. 5. Zob. F. Düvell, *Ukraine – Europe's Mexico? Research Resource Report 1*, Oxford: COMPAS (2006), www.compas.ox.ac.uk/file-admin/files/Publications/Research_projects/Flows_dynamics/Transit_migration_Ukraine/Ukraine_Country%20Report_1of3.pdf [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁵¹ MCP – Migration Profile. Ukraine, Migration Policy Center 2013, s. 1, <http://www.migrationpolicycentre.eu/publications/migration-profiles-fact-sheets/> [dostęp: 13.03.2015 r.].

mi Narodowego Urzędu Statystycznego Ukrainy poza krajem pochodzenia przebywa 2,5 mln Ukraińców⁵². Ukraina doświadcza również napływu migrantów, m.in. z Rosji, Białorusi, Kazachstanu i Uzbekistanu, wskutek czego w ostatnich latach doszło do większej aktywności władz Ukrainy w obszarze kształtowania prawa migracyjnego i polityki imigracyjnej⁵³. Z drugiej strony, jak podkreślają M. Jaroszewicz i P. Kaźmierkiewicz, Ukraina nie stworzyła w pełni skutecznej polityki emigracyjnej, mimo że podpisane zostały umowy dwustronne dotyczące migracji zarobkowej oraz, co należy ocenić pozytywnie, do współpracy zaproszone zostały organizacje pozarządowe i diaspora⁵⁴.

W wyniku eskalacji konfliktu na wschodzie Ukrainy⁵⁵ oraz wcześniejszego kryzysu krymskiego⁵⁶, na terenie kraju pojawiła się ogromna ilość osób przesiedlonych wewnątrz (internally displaced people – IDP). Według danych ukraińskiego Ministerstwa Polityki Społecznej z lutego 2015 r. odnotowano obecność ponad miliona przesiedleńców z terenów Doniecka i Ługańska oraz z Krymu⁵⁷. Osoby te objęte są m.in. pomocą IOM⁵⁸, ponadto ze strony władz Ukrainy doszło do przygotowania odpowiednich instrumentów prawnych – w październiku Parlament przyjął ustawę o gwarancjach praw i wolności osób wewnątrz przesiedlonych, która obowiązuje od 22 listopada 2014 r.⁵⁹ oraz wprowadzony został program pomocy finansowej dla IDP⁶⁰.

⁵² M. Jaroszewicz, P. Kaźmierkiewicz, *Does Ukraine have a policy on emigration? Transcending the state-centered approach*, „Central and Eastern European Migration Review” 2014, vol. 3, nr 1, s. 12.

⁵³ MCP – Migration Profile. Ukraine..., s. 12.

⁵⁴ M. Jaroszewicz, P. Kaźmierkiewicz, *Does Ukraine...*, s. 24.

⁵⁵ Na temat zestrzelenia samolotu linii malezyjskich w dniu 17 czerwca 2014 r. oraz działań na wschodniej granicy Ukrainy zob. UNHCR International Protection Considerations related to developments in Ukraine Update II, January 2015, pkt 2, <http://www.refworld.org/pdfid/54c639474.pdf> [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁵⁶ Na temat kryzysu krymskiego i aneksji półwyspu do struktur Federacji Rosyjskiej zob. UNHCR International Protection Considerations to development in Ukraine Update II..., pkt 8.

⁵⁷ Dane IOM Ukraine, Media Round-up, February 2015, http://www.iom.org.ua/sites/default/files/news_digest_february_2015.pdf [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁵⁸ Więcej informacji na temat pomocy IDP dostępne na stronie IOM w formie miesięcznych raportów: http://www.iom.org.ua/sites/default/files/iom_ukraine_idp_assistance_report_feb_2015_0.pdf [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁵⁹ UNHCR International Protection Considerations to development in Ukraine Update II I..., pkt 17.

⁶⁰ UNHCR International Protection Considerations to development in Ukraine Update II..., pkt 22.

Na początku 2014 r., kiedy kryzys na Ukrainie objął głównie Krym, prognozowane ruchy migracyjne pomiędzy Unią a Ukrainą dotyczyć miały przede wszystkim migrantów zarobkowych, szukających pracy czasowej oraz młodych ludzi pragnących wyjechać z kraju pochodzenia na stałe⁶¹. Jednak już we wrześniu 2014 r. stało się jasne, że liczba uchodźców z terenów Ukrainy wschodniej będzie się zwiększać, szczególnym zaś problemem stanie się dla rządu ukraińskiego zapewnienie pomocy osobom wewnątrznie przesiedlonym⁶². Z danych publikowanych przez UNHCR wynika, że do 23 grudnia 2014 r. ponad 240 000 Ukraińców wnioskowało w Federacji Rosyjskiej o udzielenie ochrony międzynarodowej. W 2014 r. w Unii Europejskiej wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożyło ponad 11 100 Ukraińców, kierując się do Polski (2205 wniosków), Niemiec, Szwecji i Francji⁶³. Dane te są o tyle niepełne, że wielu obywateli Ukrainy wnioskowało o zezwolenia na pobyt na terytorium państw członkowskich, a nie o udzielenie ochrony międzynarodowej⁶⁴.

Zgodnie z danymi opublikowanymi przez Urząd ds. Cudzoziemców w lutym 2015 r., obywatele Ukrainy złożyli w 2014 r. 2318 wniosków o status uchodźcy lub wznowienie postępowania⁶⁵. Dla porównania, w roku 2013 wniosków takich było 46, zaś w 2012 r. – 72. Ponadto, jak podkreślono w cytowanym raporcie, „Wg stanu na dzień 26 lutego 2015 r., liczba obywateli Ukrainy ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w 2015 stanowi 42% ogólnej liczby ubiegających się o nadanie tego statusu”. Żadna z osób składających wniosek o status w 2014 r. nie została uznana za uchodźcę (wydano 372 decyzje o umorzeniu postępowania i 645 decyzji negatywnych), jednak sześciu osobom udzielono ochrony uzupełniającej, zaś jedenastu zgody na pobyt tolerowany. Wnioskodawcy pochodzą w przeważającej części z obwodu donieckiego (ok. 45%) i ługańskiego (ok. 36%).

⁶¹ M. Jaroszewicz, *Perspektywy migracji Ukraińców do UE*, „Komentarze OSW” nr 128, z dnia 24.02.2014 r., s. 1, www.osw.waw.pl [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁶² M. Jaroszewicz, *Problem uchodźczy na Ukrainie – ocena sytuacji*, „Komentarze OSW” z 17.09.2014 r., nr 147, s. 7, www.osw.waw.pl [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁶³ UNHCR International Protection Considerations to development in Ukraine Update II..., pkt 14.

⁶⁴ Więcej na temat bieżących trendów polityki azylowej i ilości składanych wniosków w comiesięcznych analizach i statystykach publikowanych przez Europejski Urząd ds. Wsparcia Azylu, zob. <http://easo.europa.eu/analysis-statistics/> [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁶⁵ Raport na temat obywateli Ukrainy wg stanu na dzień 26.02.2015 r., www.udsc.gov.pl [dostęp: 13.03.2015 r.].

3. Zastosowanie koncepcji bezpiecznego państwa w stosunku do Ukrainy

W związku z rosnącą liczbą obywateli ukraińskich ubiegających się o status uchodźcy na terenie Unii Europejskiej, zasadne wydaje się zanalizowanie koncepcji bezpiecznego państwa pochodzenia z dyrektywy 2013/32 w kontekście sytuacji na Ukrainie.

Jak zostało wyżej powiedziane, koncepcja bezpiecznego państwa jako państwa pochodzenia została uregulowana w art. 36 dyrektywy. Kryteria uznania za bezpieczny kraj pochodzenia ujęte zostały w Załączniku I do dyrektywy. Zgodnie z nim „Kraj uznawany jest za bezpieczny kraj pochodzenia w przypadku, gdy na podstawie sytuacji prawnej, stosowania prawa w ramach ustroju demokratycznego i ogólnych uwarunkowań politycznych można wykazać, że co do zasady i konsekwentnie nie ma w nim prześladowań (...)”⁶⁶, nie stosuje się w nim tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub kar i nie występuje w nim zagrożenie poprzez masowe użycie przemocy w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego”. Oceniając sytuację w kraju pochodzenia bierze się pod uwagę właściwe przepisy prawne i sposób ich stosowania w praktyce, przestrzeganie praw i wolności zagwarantowanych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCZ)⁶⁷, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych⁶⁸ lub Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zakazu stosowania tortur⁶⁹. Analizie podlegają ponadto: przestrzeganie przez państwo zasady *non-refoulement* oraz istnienie skutecznych środków zaskarżenia w przypadku naruszenia tych praw.

Ukraina ratyfikowała EKPCZ w 1997 r.; zgodnie z danymi przedstawionymi przez Europejski Trybunał Praw Człowieka na początku 2015 r., Trybunał otrzymał w 2014 r. ponad 13 tys. skarg z Ukrainy, z czego ponad 12 tys. zostało uznanych za niedopuszczalne⁷⁰. Wydanych zostało

⁶⁶ W rozumieniu art. 9 dyrektywy 2011/95/UE.

⁶⁷ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

⁶⁸ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 16 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

⁶⁹ Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r., Dz. U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378 zał.

⁷⁰ Press Country Profile, http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Ukraine_ENG.pdf [dostęp: 13.03.2015 r.].

39 wyroków stwierdzających naruszenie praw i wolności gwarantowanych w Konwencji. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych został ratyfikowany przez Ukrainę w 1973 r., zaś Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zakazu stosowania tortur w 1987 r.⁷¹

Mimo istniejących gwarancji praw człowieka na poziomie międzynarodowym, problem braku poszanowania praw jednostki na Ukrainie jest sygnalizowany przez organizacje takie jak Human Rights Watch czy Amnesty International. Z raportu Amnesty International wynika, że w trakcie trwania Euromajdanu w Kijowie doszło zarówno do nadużycia siły przez policję, jak również do arbitralnych procesów karnych przeciw demonstrantom⁷². Mimo że Ukraina nie poddała się pierwotnie na mocy umowy międzynarodowej jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego, to zgodnie z deklaracją rządu ukraińskiego z kwietnia 2014 r. wyraził on zgodę na jurysdykcję MTK w stosunku do wydarzeń, jakie miały miejsce pomiędzy 17 listopada 2013 r. a 22 lutego 2014 r.⁷³

W rekomendacjach do raportu Ukrainy Komitet przeciw Torturom ONZ podkreślił przede wszystkim potrzebę zmian legislacyjnych i przeprowadzenia sprawnych dochodzeń w związku z tragicznymi wydarzeniami w Kijowie w trakcie trwania Euromajdanu oraz wydarzeń w Odessie i Mariupolu w maju 2014 r.⁷⁴

Bez wątpienia kluczowa dla oceny Ukrainy jako bezpiecznego państwa pochodzenia powinna być analiza przesłanki wymienionej w Załączniku 1 do dyrektywy 2013/32, określonej jako „zagrożenie poprzez masowe użycie przemocy w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu

⁷¹ Stan ratyfikacji Konwencji ONZ dla Ukrainy widoczny jest na stronie: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁷² Raport roczny Amnesty International 2014/2015. Sytuacja Praw Człowieka na Świecie, s. 384; www.amnesty.org [dostęp: 13.03.2015 r.]. Do łamania praw człowieka dochodziło również na Krymie w stosunku do Tatarów Krymskich (s. 386). Zgodnie z cytowanym poniżej raportem HRW, z Krymu wyjechało ok. 16 tys. osób od marca 2014 r. (s. 571). Na temat postępowań wobec naruszeń praw człowieka na Euromajdanie zob. Raport Amnesty International – Ukraine: A year after Euromaidan, Justice delayed, justice denied, 2015, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur50/0001/2015/en/> [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁷³ Human Rights Watch Report 2015. Events of 2014, s. 569, <http://www.hrw.org/world-report/2015> [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁷⁴ Concluding observations on the sixth periodic report of Ukraine, Committee against Torture, 12.12.2014, s. 4, http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/UKR/CAT_C_UKR_CO_6_18892_E.pdf [dostęp: 13.03.2015 r.].

zbrojnego". Z dokumentów przedstawianych przez organizacje międzynarodowe i pozarządowe jasno wynika, że konflikt na wschodzie Ukrainy w obwodzie donieckim i ługańskim⁷⁵ powinien być uznany za wewnętrzny konflikt zbrojny⁷⁶. Walki, które rozpoczęły się wiosną 2014 r. zostały określone przez Human Rights Watch jako „wojna na wschodzie”⁷⁷ i szeroko opisane w raporcie organizacji za rok 2014. Raport roczny Amnesty International określa sytuację jako „konflikt zbrojny”, w którym do końca 2014 r. zginęło ponad 4 tys. osób⁷⁸.

Dane dotyczące sytuacji na Ukrainie są również na bieżąco aktualizowane i publikowane przez UNHCR. Z informacji przedstawionych w raporcie Wysokiego Komisarza w marcu 2014 r. wynikało, że państwa nie powinny uznawać na poziomie krajowym Ukrainy za państwo bezpieczne⁷⁹. Podobne wnioski zostały zawarte w aktualizacji raportu przedstawionej w czerwcu 2014 r.⁸⁰ i styczniu 2015 r.⁸¹ UNHCR charakteryzując sytuację Ukrainy w styczniu 2015 r. zwrócił uwagę przede wszystkim na problem osób wewnętrznie przesiedlonych.

Tym samym analiza przesłanek zawartych w dyrektywie 2013/32, pozwalających na uznanie danego państwa za bezpieczne, wskazuje, że Ukraina nie jest bezpiecznym państwem, przynajmniej jeśli chodzi o całościową ocenę tego państwa. Sytuację jednak komplikuje, z punktu widzenia zastosowania koncepcji państwa bezpiecznego i zasadności oceny wniosków azylowych, fakt, że Ukraina jest państwem niezwykle rozle-

⁷⁵ Na temat sytuacji faktycznej na wschodzie Ukrainy i konsekwencjach walk oraz naruszeniach praw podstawowych zob. UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Report on the human rights situation in Ukraine*, 15 December 2014, s. 8, <http://www.refworld.org/docid/548ff3374.html> [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁷⁶ O ofiarach walk zbrojnych zob. raport Amnesty International – Summary killings during the conflict in the Eastern Ukraine, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur50/042/2014/en/> [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁷⁷ <http://www.hrw.org/news/2015/01/29/ukraine-war-east-crimea-occupation> [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁷⁸ Raport roczny Amnesty International 2014/2015. Sytuacja Praw Człowieka na Świecie, s. 385, www.amnesty.org [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁷⁹ UNHCR International Protection Considerations related to developments in Ukraine, March 2014, <http://www.refworld.org/pdfid/5316f7884.pdf> [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁸⁰ UNHCR International Protection Considerations related to developments in Ukraine, Update, June 2014, <http://www.refworld.org/pdfid/53b29ad44.pdf> [dostęp: 13.03.2015 r.].

⁸¹ UNHCR International Protection Considerations related to developments in Ukraine, Update II, January 2015, s. 14, <http://www.refworld.org/pdfid/54c639474.pdf> [dostęp: 13.03.2015 r.].

głym i jej zachodnia część jest w stanie przyjąć dużą ilość osób wewnętrznie przesiedlonych.

Jednak w związku z sytuacją wewnętrznego konfliktu zbrojnego wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej składane przez obywateli Ukrainy powinny być analizowane ze szczególną starannością. Mimo zmiany ekipy rządzącej po wydarzeniach Euromajdanu i umocnieniu struktur demokratycznych, na Ukrainie nadal dochodzi do poważnych naruszeń praw podstawowych. Władze Ukrainy starają się zapewnić właściwe instrumentarium prawne tak, aby osoby wewnętrznie przesiedlone mogły otrzymać skuteczną pomoc ze strony państwa i nie musiały opuszczać ojczyzny w poszukiwaniu ochrony międzynarodowej. Jednak, jak wynika z danych publikowanych zarówno przez UDSC, jak i przez ESAO, liczba osób ubiegających się o ochronę nie maleje i najbliższe miesiące przesądzą o dalszym charakterze migracji z Ukrainy do państw UE.

Konkluzje

Podsumowując przedstawioną w niniejszym artykule analizę możliwości uznania Ukrainy za państwo bezpieczne, należy uznać, że w związku z konfliktem na wschodzie Ukrainy, państwo to za całkowicie bezpieczne nie może być uznane. Potwierdzają to przytoczone w tekście wytyczne UNHCR, choć należy mieć nadzieję, że nowe władze poczynią postępy w umacnianiu struktur demokratycznych i przeciwdziałaniu naruszeń z art. 3 EKPCZ.

W związku z tym Unia Europejska powinna poważnie potraktować problem migrantów z Ukrainy ubiegających się o ochronę międzynarodową i analizować ze szczególną uwagą każdy wniosek statusowy składany przez osoby, które pochodzą z terenów ogarniętych konfliktem⁸². Problemem pozostaje sytuacja osób wewnętrznie przesiedlonych. Choć terytorium Ukrainy pozwala na wewnętrzne przesiedlenie i wprowadzane są systemy pomocowe dla grup uciekinierów ze wschodu, to jednak w indywidualnych przypadkach możliwość uzyskania ochrony na poziomie krajowym może okazać się niewystarczająca i konieczne będzie ubieganie

⁸² Zasadę indywidualnego i rzetelnego rozpatrywania wniosków azylowych potwierdzają również wytyczne (pkt II.2) Guidelines on human rights protection...

się o ochronę międzynarodową. Rozstrzygające dla problemu postrzegania Ukrainy jako kraju bezpiecznego bądź kraju uchodźczego będą z pewnością najbliższe miesiące. W kontekście podpisanej we wrześniu umowy stowarzyszeniowej pomiędzy Ukrainą a Unią Europejską, trudna do zaakceptowania byłaby z całą pewnością sytuacja, w której obywatele tego państwa masowo ubiegają się o ochronę międzynarodową. Stąd pozostaje mieć nadzieję, że sytuacja we wschodniej części Ukrainy ulegnie wygaszeniu dla dobra całej społeczności międzynarodowej.

Słowa kluczowe: Wspólny Europejski System Azylowy, bezpieczne państwo, uchodźcy, Ukraina, migracja

Bibliografia

- Balicki J., *Imigranci i uchodźcy w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Castles S., Miller M., *The age of migration. International population movements in the modern world*, Palgrave MacMillian 2009.
- Fomina J., Konieczna-Sałamatin J., Kucharczyk J., Wenerski Ł., *Polska – Ukraina. Polacy – Ukraińcy. Spojrzenie przez granicę*, Instytut Spraw Publicznych 2013.
- Jaroszewicz M., Kaźmierkiewicz P., *Does Ukraine have a policy on emigration? Transcending the State-Centered Approach*, „Central and Eastern European Migration Review” 2014, vol. 3 nr 1.
- Kawczyńska-Butrym Z., Ogryzko-Wiewiórkowska M., Butrym M., *Wýjazdy Polaków – przyjazdy Ukraińców. Lokalne problemy migracyjne na Lubelszczyźnie*, Lublin 2012.
- Kneebone S., *Refugee and displaced persons: the refugee definition and humanitarian protection*, [w:] S. Joseph, A. McBeth (red.), *Research handbook on international human rights law*, Edward Elgar Publishing 2010.
- Kost P., *Ukraina wobec Unii Europejskiej 1991-2010*, Toruń 2012.
- Kyrchiv A., *The Polish-Ukrainian border: current political issues affecting its cooperation and future prospects*, [w:] *Polish-Ukrainian border's significance for the Region and Europe*, Lublin 2008.
- Leontiyeva Y., *Ukrainian migration to Europe: policies, practices and perspectives*, „Central and Eastern European Migration Review” 2014, vol. 3, nr 1.
- Oleksiewicz I., *Prawo osób do swobodnego przemieszczania się a polityka Unii wobec uchodźców (wybrane zagadnienia)*, [w:] T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Uchodźcy w Polsce i Europie. Stan prawny i rzeczywistość*, Toruń 2010.
- Piesiewicz P., *Pojęcie uchodźcy w rozumieniu ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jego wykładnia w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] T. Gardocka,

- J. Sobczak (red.), *Uchodźcy w Polsce i Europie. Stan prawny i rzeczywistość*, Toruń 2010.
- Potyrała A., *Komentarz do art. 18 Karty Praw Podstawowych*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Potyrała A., *Próby uregulowania problemu uchodźstwa na poziomie uniwersalnym*, [w:] T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Uchodźcy w Polsce i Europie. Stan prawny i rzeczywistość*, Toruń 2010.
- Wieruszewski R., *Polski system uchodźczy – ewolucja regulacji prawnych*, [w:] T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Uchodźcy w Polsce i Europie. Stan prawny i rzeczywistość*, Toruń 2010.

SAFE COUNTRY OF ORIGIN CONCEPT AND ASSESSMENT OF ITS APPLICATION TO UKRAINE IN THE LIGHT OF THE 2014 YEAR'S EVENTS

S u m m a r y

The present article analyzes the concept of safe country of origin regulated in the Directive 2013/32 and assessment of its application to Ukraine in the light of the 2014 year's events. Article presents the instruments of international protection adopted within the framework of Common European Asylum System and current migratory movements from Ukraine to EU Member States, especially to Poland. Special attention in the article was brought to the Annex I to the Directive and legal conditions to recognize the country as a safe one. On the basis of the documents produced by UNHCR and other international organizations the author shares the position of the UN High Commissioner for Refugees that Ukraine due to the situation in the end of 2014 cannot be recognize as a safe country of origin. Because of this, all the applications for refugee status submitted by Ukrainians must be examined very carefully.

Key words: Common European Asylum System, safe country concept, refugee, Ukraine, migration

КОНЦЕПЦИЯ БЕЗОПАСНОЙ СТРАНЫ ПРОИСХОЖДЕНИЯ И ОЦЕНКА ЕЕ ПРИМЕНЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ К УКРАИНЕ В СВЕТЕ СОБЫТИЙ 2014 ГОДА

Р е з ю м е

В статье анализируется понятие безопасной страны происхождения, которые регулируется Директивой 2013/32 и возможность его применимости к Украине в свете событий 2014 года. Статья анализирует оборонные инструменты, принятые в рамках Общей Европейской Системы Убежища, ситуацию в Украине как стране происхождения заявителей

о предоставлении международной защиты и показывает современные тенденции в миграции из Украины в страны ЕС, в том числе в Польшу. Особое внимание было уделено анализу условий Приложения I Директивы 2013/32, которые позволяют признать страну происхождения мигрантов как безопасную. На основании данных УВКБ ООН и документов, полученных от других международных организаций автор согласен с Верховным Комиссаром ООН, что в соответствии с ситуацией в Украине в конце 2014 года не можна рассматривать ее в качестве безопасной страны, и, следовательно, заявления на убежище ее граждан должны быть рассмотрены с особой осторожностью.

Ключевые слова: Общая Европейская Система Убежища, безопасная страна, беженцы, Украина, миграция