






 Maria Sztuka

 dr Magdalena Półtorak
Instytut Nauk Prawnych
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Śląski
magdalena.poltorak@us.edu.pl

GDYBY DOTRZYMYWANO UMÓW, NIE BYŁOBY WOJEN

Grupy szczególnie wrażliwe (*vulnerable persons*) to nie tylko kobiety, dzieci i osoby z niepełnosprawnościami. To także osoby starsze, kobiety w ciąży, rodzice samotnie wychowujący dzieci, ofiary handlu ludźmi, osoby ciężko chore, z zaburzeniami psychicznymi oraz takie, które zostały zgwałcone, poddane torturom lub innym poważnym formom przemocy psychicznej, fizycznej lub seksualnej. Każda osoba, która przez wzgląd na pewnego rodzaju okoliczności, deficyty, dysfunkcje może – wraz z podobnymi sobie – stworzyć swojego rodzaju grupę, która nie jest w stanie w pełni korzystać z przysługujących im praw.

Rolą prawa (także międzynarodowego) jest w tym zakresie swoiste wyrównanie szans. Co więcej, w dobie masowych ruchów migracyjnych Europa musi nie tylko nimi zarządzać, ale także (jeszcze) skuteczniej wdrażać istniejące normy prawne, a w razie potrzeby – także na bieżąco je modyfikować.

Do końca lat 90. ubiegłego wieku zjawisko uchodźstwa w Polsce miało charakter incydentalny. Kraj, który odbudowywał się po transformacji ustrojowej, nie zachęcał cudzoziemców poszukujących azylu do ubiegania się o stały pobyt, a większość migrantów traktowało Polskę jako kraj tranzytowy. Polskie doświadczenia w zakresie nadawania ochrony międzynarodowej w porównaniu do innych państw europejskich były niewielkie. Konwencję genewską dotyczącą statusu uchodźców Polska ratyfikowała dopiero w 1991 roku, a pierwszy ośrodek dla cudzoziemców powstał w maju 1992 roku (w Podkowie Leśnej-Dębaku). Do dziś pełni on funkcję placówki „centralnej”.

Sytuacja uległa jednak radykalnej zmianie po 2014 roku, kiedy do Europy zaczęli masowo uciekać przed działaniami wojennymi mieszkańcy Afryki i Bliskiego Wschodu, a także imigranci poszukujący lepszych warunków do życia, m.in. z Kosowa czy Afganistanu. Kryzys migracyjno-uchodźczy, największy od końca II wojny światowej, rozpoczął się w Europie w 2015 roku, kiedy na Stary Kontynent dotarło 1 milion 750 tys. uchodźców. Okazało się wówczas, że Wspólny Europejski System Azylowy (WESA) wymaga zdecydowanej reformy. Niezbędna okazała się także solidarność państw w ponoszeniu ciężarów tego kryzysu.

Wprawdzie do połowy maja 2017 roku Polska nie przyjęła żadnego uchodźcy z kwoty przydzielonej w 2015 roku przez Radę Unii Europejskiej państwom członkowskim UE, ale skutki kryzysu migracyjnego mocno odczuła w 2021 roku, kiedy na granicy z Białorusią stanęły tysiące sprowadzanych przez reżim Łukaszenki uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afganistanu, a rok później atak Putina na Ukrainę spowodował masową migrację. W ciągu czterech

miesiący przybyło do Polski 4 miliony 551 tys. Ukraińców, a około 2 milionów pozostało w naszym kraju. Pomoc na tak ogromną skalę wymaga jednak wsparcia instytucjonalnego, które powinno działać na podstawie przejrzystych przepisów prawnych.

PRAWO MIĘDZYNARODOWE W OBlicZU KRYZYSU MIGRACYJNEGO

Zdaniem Magdaleny Półtorak, doktorki z Wydziału Prawa i Administracji na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach, która prowadzi badania nad prawami człowieka, prawo międzynarodowe (uniwersalne) jest pięknym standardem, znakomitym punktem odniesienia, ale o bieżącej, codziennej jego skuteczności decydują przede wszystkim rozwiązania regionalne.

Podstawę prawa międzynarodowego praw człowieka stanowią dokumenty opracowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Doświadczeni okrucieństwami II wojny światowej nieco naiwni ideowcy uważali, że powołana w październiku 1945 roku organizacja, stojąc na straży pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, zagwarantuje także przestrzeganie praw człowieka. Hasło *Nigdy więcej wojny* miało obowiązywać po wsze czasy, a przestrogą przed zbrojnymi agresjami miały być m.in. Powszechna deklaracja praw człowieka, międzynarodowe paktory praw, Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa oraz szereg innych „sektorowych” umów dotyczących np. zakazu tortur, praw osób niepełnosprawnych czy praw dziecka.

– Gdyby wszyscy sygnatariusze Kartę NZ dotrzymywali zawartych umów, nie byłoby wojen: w Korei, na Cyprze, Bliskim Wschodzie, w Zatoce Perskiej, dawnej Jugosławii, Rwandzie, Afganistanie. Te konflikty uwiadcniają pewną fasadowość międzynarodowych porozumień – konkluduje prawniczka.

W zakresie rozwiązań regionalnych dotyczących udzielania ochrony międzynarodowej na uwagę zasługuje przede wszystkim wspomniany system azylowy

Unii Europejskiej. Status *living instrument* natomiast niezmiennie przysługuje Europejskiej konwencji praw człowieka przyjętej na forum Rady Europy. Dokument ten chroni np. prawo do życia, a także zakazuje tortur i masowych wysiedleń cudzoziemców.

UCHODŹCY TO NIE MONOLIT

Prawo unijne było w pewnym zakresie przygotowane na ruchy migracyjne. W dużym stopniu tworzyło także specjalne gwarancje dla grup szczególnie wrażliwych. Nikt jednak nie przewi-



dział skali tego zjawiska, co unaocniła wielomilionowa rzesza migrantów z Ukrainy, a kryzys uchodźczy dowiódł, że system azylowy wymaga rewizji. Mając oczywiście na względzie zakaz dyskryminacji, nie można jednak wszystkich uchodźców i ich potrzeb traktować tak samo.

– Funkcjonujący WESA nie tylko dostrzega potrzeby grup szczególnie wrażliwych, ale i wychodzi naprzeciw *vulnerable persons*. Istnieje jednak pewne niebezpieczeństwo – stwierdza prawniczka – że owo „etykietowanie”

skutkować może stygmatyzacją skorelowaną z zależnością czy słabością danej osoby.

Konflikt na granicy Unii Europejskiej z Białorusią oraz setki uchodźców, wobec których stosowane są tzw. push-backi (zawracanie osób nielegalnie przekraczających granicę), w zestawieniu z konsekwencjami wojny w Ukrainie zmieniły jednak perspektywę postrzegania problemu migracji nie tylko przez decydentów, ale także samych Polaków. Niezaprzeczalna obecność wśród migrujących kobiet, dzieci czy osób starszych i niepełnosprawnych



sprawiła, że kategoria ta przestała być postrzegana jako monolit. Choć prawa wspomnianych grup z osobną teoretycznie są chronione, to w sytuacji migracyjnej okazało się, że możliwości korzystania z nich są wyraźnie ograniczone. Znacznie bliżsi mentalnie i kulturowo Ukraińcy odsłonili bowiem niedostatek regulacji, której domagało się skuteczne zaopiekowanie nie tylko osobami uciekającymi przed wojną, ale także osobami, które w tych okolicznościach mają przecież różne potrzeby (będąc na przykład samotną matką

z dzieckiem czy osobą starszą, która wskutek wojny dodatkowo ucierpiała fizycznie i psychicznie).

– Jeśli chodzi o prawo migracyjne w Polsce, to dokonaliśmy ogromnego przełomu – podkreśla prawniczka. – Na początku lat 90. ubiegłego wieku nie mieliśmy żadnych standardów dotyczących uchodźców. Pierwsze decyzje o nadaniu statusu uchodźcy wydawano nie na podstawie ustawy, bo takiej nie było, lecz... podręcznika UNHCR (agenda ONZ ds. uchodźców). Od tego czasu skutecznie nadrabiamy zaległości, ale polskie prawo migracyjne musi być modyfikowane na bieżąco.

Czy zmieniła się także postawa Polaków wobec osób poszukujących ochrony międzynarodowej? Nadal zdecydowanie łatwiej i chętniej udzielamy pomocy sąsiadom niż osobom, które choć mierzą się z tymi samymi problemami – uciekają przed wojną, terrorem, przemocą, okrucieństwem – ale pochodzą z Syrii, Afganistanu, Iraku, a więc krajów dalekich kulturowo i mentalnie. To luka nie tylko prawna, ale przede wszystkim edukacyjna.

– Matki karmiące dzieci wśród świsu kul cierpią tak samo, bez względu na szerokość geograficzną, kolor skóry, wyznanie, strój, język, a ból i płacz wszystkich dzieci jest jednakowy – podkreśla dr Magdalena Półtorak.

UNIWERSALNE NIE ZNACZY DOSKONAŁE

Od początku istnienia WESA, który ewoluował i jest stale modyfikowany, dostrzega się potrzeby osób szczególnie wrażliwych. Panuje zgoda co do tego, że bycie *vulnerable* oznacza szczególną podatność na zagrożenia, łatwość zranienia fizycznego, psychicznego lub emocjonalnego. Tym samym osoby ubiegające się o międzynarodową ochronę stanowią od pewnego czasu swoistą subkategorię *vulnerable persons*. To swego rodzaju unijna odpowiedź na standard uniwersalny (ONZ-owski). Należy jednak pamiętać, że powstał on przede wszystkim na bazie *soft law*, czyli tzw. dokumentów miękkich wydawanych w tym przy-

padku przez UNHCR, które nie posiadają mocy prawnie wiążącej.

Prawo międzynarodowe publiczne jest bardzo pojemne i zarazem – choć „dojrzeła” powoli – trwałe i stabilne. Jego skuteczność opiera się jednak przede wszystkim na dobrej woli państw traktujących poważnie zasadę mówiącą o tym, że zawartych umów należy dotrzymywać (łac. *pacta sunt servanda*). Nie znajdziemy tu również podmiotu, który mógłby „karać” państwa za niewywiązywanie się z zaciągniętych zobowiązań.

– Prawo międzynarodowe praw człowieka jest natomiast doskonałym przykładem, że znacznie łatwiej jest składać deklaracje, niż ich przestrzegać. Standardy międzynarodowe są wdrażane tak, jak pozwalają na to rządy poszczególnych państw i „klimat” towarzyszący określonym zjawiskom – stwierdza prawniczka.

Jednocześnie należy podkreślić, że mimo trwałości tego systemu od czasu do czasu potrzebne są jego korekty, zwłaszcza na gruncie rozwiązań regionalnych (UE). Tworząc gwarancje ochrony międzynarodowej całe dekady temu, nie można było przewidzieć ani szturm na granicę, ani 4 milionów migrantów „za progiem” w ciągu czterech miesięcy. To duże wyzwanie zwłaszcza dla prawników, aby w tym kosmicznym tempie wydarzeń doprecyzować szczegóły, które w istniejących dokumentach międzynarodowych siłą rzeczy znaleźć się nie mogły. Jednocześnie należy pamiętać, że inna będzie perspektywa państw znajdujących się pod tzw. presją migracyjną, inna natomiast pozostałych. Tu pełna solidarność jest raczej myśleniem życzeniowym.

– Prawa człowieka to niewątpliwie wątek, o którym nigdy nie będzie można powiedzieć, że został (d)ostatecznie uregulowany. Ich skuteczna ochrona wymaga bowiem działań permanentnych, które uniemożliwiłyby obniżenie (całkiem niezłych) międzynarodowych standardów, oraz całego morza dobrej woli – podsumowuje dr Magdalena Półtorak.