

BADANIA

**EKSPERTYZY**

REKOMENDACJE

ADAM CHMURA, DAWID CEGIEŁKA

# SYTUACJA UCHODźCÓW Z UKRAINY W FEDERACJI ROSYJSKIEJ I W POLSCE – ANALIZA PORÓWNAWCZA

**INSTYTUT SPRAW  
PUBLICZNYCH**

## Wprowadzenie

Aneksja Krymu przez Rosję oraz trwający od kwietnia 2014 roku konflikt militarny na wschodniej Ukrainie sprawił, iż Rosja weszła do czołówki krajów, w których o przyznanie statusu uchodźcy ubiega się najwięcej migrantów przymusowych. Do połowy 2015 roku o przyznanie statusu uchodźcy lub azyl tymczasowy w Rosji (różnica między dwoma tymi dwoma statusami prawnymi zostanie wyjaśniona w pierwszym rozdziale niniejszego opracowania) starało się 270 tysięcy (w roku 2014 - 110 tysięcy) Ukraińców, a w roku 2014 obywatele Ukrainy największą grupę osób starających się o ochronę międzynarodową w Federacji Rosyjskiej. Jak szacują rosyjskie służby migracyjne, do sierpnia 2014 roku na obszarze Federacji Rosyjskiej znalazło się łącznie 2 mln obywateli Ukrainy (osoby zarówno poszukujące ochrony międzynarodowej, jak i przebywające w Rosji w celach zarobkowych lub w związku z pobieraniem tam nauki). **Jak pokazują dane, wnioski o przyznanie statusu uchodźcy osób uciekających z terenów wschodniej Ukrainy objętych konfliktem są w Rosji traktowane najbardziej przychylnie spośród wniosków wszystkich pozostałych grup migrantów przymusowych.** W samym 2014 roku Federacja Rosyjska pozytywnie rozpatrzyła około 90 procent wszystkich wniosków złożonych przez Ukraińców. Większość osób składających wnioski otrzymały azyl tymczasowy, pozostali otrzymali w Federacji Rosyjskiej status uchodźcy. Polityka rosyjska będąca do tej pory bardzo restrykcyjna w zakresie przyznawania migrantom ochrony międzynarodowej (procent decyzji pozytywnych w przypadku przyznawania którejś z form ochrony nie przekraczał w ostatnich latach poziomu 5%) w przypadku Ukraińców, jak już wspomniano, jest zdecydowanie bardziej przychylna. Również, w przypadku Ukraińców, rosyjskie władze są dużo bardziej wyrozumiałe w trakcie trwania samej procedury uchodźczej (o której szerzej w dalszej części niniejszego tekstu), która wymaga między innymi tego by złożyć wniosek o nadanie statusu w 24 godziny od przekroczenia granicy Federacji Rosyjskiej. W przypadku migrantów z Ukrainy wymóg ten jest często pomijany. Co więcej, Rosja alokowała dodatkową sumę o równowartości prawie dwóch milionów dolarów na pomoc migrantom przymusowym z Ukrainy. Odmienne, znacznie bardziej przychylna niż wobec innych migrantów, polityka wobec ukraińskich uchodźców ma bez wątpienia silny aspekt polityczny, którego nie należy lekceważyć.

Federacja Rosyjska od początku konfliktu jest najważniejszą destynacją migrantów przymusowych z Ukrainy. W roku 2014 jedynie 19 tysięcy osób wyjechało z Ukrainy aby szukać

schronienia w innych krajach, takich jak Niemcy – ponad 2 700 wniosków, Francji – ponad 1 400 wniosków i w końcu Polsce – gdzie złożono jedynie 2318 wniosków. W Polsce w roku 2014 Ukraińcy stanowili drugą największą (po obywatelach Federacji Rosyjskiej) grupę osób starających się o otrzymanie statusu uchodźcy w Polsce. Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r., liczba obywateli Ukrainy ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w 2014 roku stanowi 34% ogólnej liczby ubiegających się o nadanie tego statusu. W roku 2013 Urząd do Spraw Cudzoziemców wydał jedynie 2 decyzję o nadaniu statusu uchodźcy i 5 decyzji o udzieleniu ochrony uzupełniającej, zaś w 2014 roku 6 decyzji o udzieleniu ochrony uzupełniającej. Jak widać zatem Polska, będąca jednym z krajów do którego kierują swoje wnioski migranci z Ukrainy nie jest (i nie może być – co objaśnione zostanie szczegółowo w dalszej części tekstu) krajem gdzie mogą z powodzeniem ubiegać się o nadanie statusu uchodźcy. Takim krajem pozostaje w czasie trwającego konfliktu Federacja Rosyjska. Niniejsze analiza zestawia ze sobą dwa systemy prawne na jakich opiera się procedura przyznawania ochrony międzynarodowej – polski i rosyjski oraz ukazuje w jakim sposób oba te systemy prawne interpretują sytuację migrantów przymusowych z Ukrainy.

## 1. Sytuacja uchodźców w Federacji Rosyjskiej

Federacja Rosyjska związała się postanowieniami Konwencji o statusie uchodźców<sup>2</sup> na mocy Uchwały Rady Najwyższej z dnia 13 listopada 1992 r.<sup>3</sup> Z dniem 1 lutego 1993 r. akt ten oraz – co szczególnie istotne – protokół dodatkowy do konwencji z 1967 r.<sup>4</sup> stały się powszechnie obowiązującym prawem Federacji Rosyjskiej. Niemal jednocześnie zakończyły się prace nad ustawą (dziś: ustawa federalna) o uchodźcach<sup>5</sup>, która została podpisana przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej w dniu 19 lutego 1993 r.

Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy czy też – jak chce rosyjska ustawa federalna o uchodźcach – postępowanie o uznanie za uchodźcę, wszczynane jest wyłącznie na wniosek cudzoziemca. Co do zasady, jest ono prowadzone przez terenowe organy Federalnej

---

<sup>2</sup> Konwencja o statusie uchodźców, sporządzona 28.07.1951 r. w Genewie – dalej: konwencja genewska.

<sup>3</sup> Uchwała Rady Najwyższej Federacji Rosyjskiej N 3876-1 z 13.11.1992 r. o przystąpieniu Federacji Rosyjskiej do Konwencji o statusie uchodźców i Protokołu dotyczącego statusu uchodźców.

<sup>4</sup> Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku 31.01.1967 r. – dalej: protokół nowojorski.

<sup>5</sup> Ustawa federalna N 4528-1 z 19.02.1993 r. o uchodźcach (Wiedomości Sjezda narodnych dieputatów Rossijskoj Fiedieracii i Wierchownoego Sowjeta Rossijskoj Fiedieracii z 25.03.1993 r., nr 12, s. 425, z późn. zm.), dalej: u.u.

Służby Migracyjnej Federacji Rosyjskiej<sup>6</sup>. Jedynie w przypadku wszczęcia postępowania poza granicami Rosji – co prawo rosyjskie wyraźnie dopuszcza – zajmuje się nim aparat centralny tejże służby. Określone zadania w zakresie rosyjskiego prawa o uchodźcach przekazane zostały również do realizacji organom Służby Granicznej (będącej częścią Federalnej Służby Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej) oraz terenowym organom spraw wewnętrznych.

Rosyjska regulacja postępowania w sprawach o uznanie za uchodźcę wyodrębnia wyraźnie dwa jego stadia, tzw. wstępną procedurę uchodźczą oraz postępowanie co do istoty sprawy<sup>7</sup>. Celem pierwszej fazy jest jedynie stwierdzenie czy wnioskodawca w ogóle objęty jest zakresem stosowania ustawy federalnej, tzn. czy brak jest przesłanek negatywnych do merytorycznego rozpoznania sprawy. Następnie prowadzone są określone czynności dowodowe, badana jest wiarygodność zeznań wnioskodawcy, ustalana jest aktualna sytuacja w jego kraju pochodzenia. Na podstawie materiału zebranego w toku postępowania podejmowane jest rozstrzygnięcie merytoryczne, które może przybrać jedną z dwóch postaci: 1) decyzji o uznaniu wnioskodawcy za uchodźcę, 2) decyzji o odmowie nadania mu takiego statusu.

Przepisy ustawy federalnej o uchodźcach dają prawo do zaskarżenia niekorzystnej dla wnioskodawcy decyzji zarówno do organu wyższego stopnia, jak i do sądu, nie wymagając jednocześnie dla skorzystania z drogi sądowej uprzedniego wyczerpania administracyjnych środków zaskarżenia. Postępowanie sądowe toczy się na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego<sup>8</sup>, jednak ciężar dowodu (w zakresie legalności podjętego rozstrzygnięcia) spoczywa na właściwym organie administracyjnym.

Jeżeli cudzoziemiec zakwestionował w odpowiednim trybie wydaną w jego sprawie decyzję negatywną, jego dalszy pobyt na terytorium Federacji Rosyjskiej uważa się za legalny. W przypadku jednak uzyskania waloru ostateczności przez decyzję o odmowie udzielenia wnioskodawcy ochrony międzynarodowej w Federacji Rosyjskiej, co do zasady jest on – z mocy samego prawa – zobowiązany do opuszczenia terytorium tego państwa pod rygorem zastosowania wobec niego procedur deportacyjnych.

---

<sup>6</sup> Dalej: Federalna Służba Migracyjna lub FMS.

<sup>7</sup> M. Pietrosjan, *Sistema zakonodatelstwa Rossijskoj Fiedieracii w sfierie ubieżiszczia i statusa bieżencew*, 2011, s. 2-3.

<sup>8</sup> Ustawa federalna N 138-FZ z 14.11.2002 r. – Kodeks postępowania cywilnego Federacji Rosyjskiej (Sobranije zakonodatelstwa Rossijskoj Fiedieracii z 18.11.2002 r., nr 46, s. 4532), dalej: k.p.c.

### 1.1. Źródła prawa uchodźczego Federacji Rosyjskiej

Według art. 63 ust. 1 Konstytucji Federacji Rosyjskiej<sup>9</sup>, państwo „[...] udziela schronienia politycznego (azyłu) obywatelom państw obcych i osobom bez obywatelstwa w zgodzie z powszechnie przyjętymi normami prawa międzynarodowego”. Z kolei w myśl art. 63 ust. 2 Konstytucji FR „w Federacji Rosyjskiej niedopuszczalne jest wydanie państwowym trzecim osób prześladowanych za poglądy polityczne, a także za działania (zaniechanie), nieuznawane w Federacji Rosyjskiej za przestępstwo”.

Jak z tego wynika, podstawy do budowy w Rosji nowoczesnego systemu azylowego zostały położone już przez prawodawcę konstytucyjnego (szczególnie poprzez normę prawną wyrażoną w art. 63 ust. 2 rosyjskiej ustawy zasadniczej), co stanowiło – pomimo iż Konstytucja FR weszła w życie już po związaniu się przez Rosję konwencją genewską i protokołem nowojorskim – dyrektywę do podtrzymania kursu obranego przez to państwo z mocy przywoływanej już w tej pracy Uchwały Rady Najwyższej z dnia 13 listopada 1992 r.

Odnosząc się do problematyki rosyjskiego prawa uchodźczego, szczególne miejsce należy poświęcić ustawie federalnej o uchodźcach. Akt ten stanowi bowiem nie tylko – swego rodzaju – transpozycję do rosyjskiego porządku prawnego postanowień konwencji genewskiej, ale określa również – wobec braku w rosyjskim systemie prawnym jednolitej ustawy administracyjnej procesowej – podstawowe zasady postępowania w sprawach o uznanie cudzoziemca za uchodźcę w Federacji Rosyjskiej.

W literaturze przedmiotu zwraca się także uwagę na niebagatelną rolę, jaką odgrywają akty normatywne o charakterze podstawowym związane z zadaniami i kompetencjami naczelnego rosyjskiego organu azylowego, tj. Federalnej Służby Migracyjnej<sup>10</sup>. Należy tu w sposób szczególny wskazać na Statut Federalnej Służby Migracyjnej<sup>11</sup> oraz Regulamin administracyjny Federalnej Służby Migracyjnej w zakresie wykonywania ustawodawstwa o

---

<sup>9</sup> Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w dniu 12 grudnia 1993 r. w drodze referendum powszechnego (tekst jedn. Rossijskaja gazeta z dnia 21.01.2009 r., nr 7), dalej: Konstytucja FR.

<sup>10</sup> M. Pietrosjan, *op.cit.*, s. 5.

<sup>11</sup> Statut Federalnej Służby Migracyjnej zatwierdzony postanowieniem Rządu Federacji Rosyjskiej N 711 z 13.07.2012 r. w kwestii Federalnej Służby Migracyjnej (Sobranije zakonodatielstwa Rossijskoj Fiedieracii z 23.07.2012, nr 30, s. 4276), dalej: statut FMS.

uchodźcach<sup>12</sup>. Zwłaszcza ostatni z przywołanych aktów prawnych w sposób bardzo istotny wpływa na obecny kształt rosyjskiej procedury azylowej.

## 1.2. Uchodźca i status uchodźcy

Zgodnie z art. 1A ust. 2 konwencji genewskiej uchodźcą jest osoba, która „[...] 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 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”.

Zgodnie z art. I ust. 1 protokołu nowojorskiego definicja ta (dokładniej: zakres jej stosowania) została rozszerzona również na osoby, które opuściły swój kraj pochodzenia na skutek zdarzeń, które nastąpiły po 1 stycznia 1952 r. Innymi słowy, wyłącznie dzięki unormowaniom protokołu nowojorskiego osoba, która obecnie zwraca się o udzielenie jej tej najpełniejszej formy ochrony międzynarodowej, jaką jest status uchodźcy, może być uznana za uchodźcę w rozumieniu art. 1A ust. 2 konwencji genewskiej.

Krajowym odpowiednikiem normy prawnej wyrażonej w przywołanym powyżej przepisie konwencji genewskiej jest w Rosji art. 1 ust. 1 pkt 1 u.u., w którym ustawodawca rosyjski posłużył się dokładnie tymi samymi sformułowaniami, które zawiera konwencyjna definicja uchodźcy<sup>13</sup>.

Jak wskazuje Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców<sup>14</sup>: „[...] jednostka jest uchodźcą w rozumieniu konwencji z 1951 r. w momencie spełnienia kryteriów zawartych w definicji. [...] zanim jej status uchodźcy zostanie ustalony. Dlatego też uznanie jej statusu nie czyni jej uchodźcą, lecz jedynie potwierdza, że jest ona nim. Jednostka nie staje się

---

<sup>12</sup> Rozkaz Dyrektora Federalnej Służby Migracyjnej Federacji Rosyjskiej N 452 z 5.12.2007 r. o zatwierdzeniu Regulaminu administracyjnego Federalnej Służby Migracyjnej Federacji Rosyjskiej w zakresie wykonywania funkcji państwowych w sferze realizacji ustawodawstwa Federacji Rosyjskiej o uchodźcach (Zarejestrowany w Ministerstwie Sprawiedliwości Federacji Rosyjskiej 21.02.2008 r., N 11209, Rossijskaja gazeta z 23.04.2008, nr 88), dalej: reg. FSM.

<sup>13</sup> M. Pietrosjan, *op.cit.*, s. 2.

<sup>14</sup> Dalej: Wysoki Komisarz lub UNHCR.

uchodźcą z powodu uznania, lecz zostaje uznana ponieważ jest uchodźcą”<sup>15</sup>. Pogląd ten znajduje aprobatę w nauce prawa, gdzie również odmawia się aktowi uznania za uchodźcę (nadania statusu uchodźcy) konstytutywnego charakteru<sup>16</sup>.

Tego rodzaju pogląd został wyrażony przez Wysokiego Komisarza również na gruncie sytuacji prawnej konkretnej grupy poszukujących ochrony obywateli Afganistanu, którzy – przebywając na terytorium Federacji Rosyjskiej – nie zostali przez rosyjskie władze azylowe (jeszcze) zidentyfikowanymi jako uchodźcy<sup>17</sup>.

W doktrynie prawa uchodźczego podkreśla się istotną różnicę pomiędzy byciem uchodźcą a statusem uchodźcy. B. Wierzbicki wskazuje, że – jakkolwiek uznanie za uchodźcę deklaratywnie jedynie potwierdza pewien stan faktyczny – to jednak dopiero uznanie pozwala – tak zidentyfikowanemu już uchodźcy – korzystać z pełni przysługujących mu praw określonych w Konwencji genewskiej<sup>18</sup>. Podobnie stanowisko prezentują J. Jagielski<sup>19</sup> oraz I. Wróbel<sup>20</sup>. Zgadzać się z takim stanowiskiem należy jednakże zauważyć, że odnosi się ono do dwóch sfer, z której jedna dotyczy istnienia pewnego prawa (bycie uchodźcą w rozumieniu art. 1A ust. 2 Konwencji genewskiej i art. 1 ust. 1 pkt 1 u.u.), druga zaś – konsekwencji jego istnienia, w szczególności możliwości realizacji wynikających z tego faktu prawnego uprawnień.

Należy w tym miejscu podkreślić, że ustawodawstwo rosyjskie w sposób jednoznaczny wyraziło deklaracyjny jedynie charakter wydania pozytywnego rozstrzygnięcia procesowego w procedurze uchodźczej już na poziomie użytych w tekście prawnym sformułowań („uznanie za uchodźcę”). W sposób zasadniczy odróżnia to rosyjską ustawę federalną o uchodźcach od jej polskiego odpowiednika, którym jest Ustawa z dnia 13 czerwca

---

<sup>15</sup> *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, UNHCR, Geneva 1992, s. 7; *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, UNHCR, Geneva 1988 r., s. 9.

<sup>16</sup> A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, vol. I, s. 157; G. Goodwin-Gil, *The Determination of Refugee Status: Problem of Access to Procedures and Standard of Proof*, [w:] *Yearbook of International Institute of Humanitarian Law*, 1985, s. 58.

<sup>17</sup> G. Li, *Sdziełali my dostatočno dlia togo, czto by najti rieszenije problem bieżencew i lic, iszczuszczich ubieżiszczce, w Rossii?*, [w:] *Ubieżiszczce*, nr 6/2005, s. 2.

<sup>18</sup> B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1993, s. 57-58.

<sup>19</sup> J. Jagielski, *Status obywatela i cudzoziemca w orzecznictwie*, Warszawa 2001, s. 255.

<sup>20</sup> I. Wróbel, *op.cit.*, s. 140.

2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>21</sup>. Jedynie gwoli przypomnienia należy przywołać zarówno art. 56 ust. 2 Konstytucja RP<sup>22</sup>, jak i art. 13 ust. 1 u.u.c.o., które posługują się terminami (odpowiednio) przyznanie i nadanie statusu uchodźcy. Nie ulega wątpliwości, że nie pozwalają one w sposób tak jednoznaczny, jak ma to miejsce na gruncie przepisu art. 1 ust. 1 pkt 1 u.u. stwierdzić, że decyzja o nadaniu statusu uchodźcy ma charakter deklaracyjny.

Jakkolwiek rosyjski język prawny wciąż nie zna terminu „nadanie statusu uchodźcy”, biorąc pod uwagę fakt, że pojęcie to występuje w dyskursie prawniczym prowadzonym w literaturze rosyjskiego prawa azylowego, w dalszej części pracy będę posługiwał się tym terminem jako synonimem uznania za uchodźcę, z zastrzeżeniem jednakże poczynionych powyżej uwag.

### **1.3. Procedura uchodźcza w Federacji Rosyjskiej**

#### **1.3.1. Wstępna procedura uchodźcza**

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 1 u.u., warunkiem koniecznym do wszczęcia postępowania w sprawie o uznanie za uchodźcę w Federacji Rosyjskiej jest złożenie przez osobę potrzebującą ochrony międzynarodowej stosownego wniosku. Prawo rosyjskie przewiduje, że wniosek taki należy złożyć w formie pisemnej i – co do zasady – osobiście, różnicuje natomiast to, do jakiego spośród organów publicznych Federacji Rosyjskiej osoba zainteresowana powinna się z takim żądaniem zwrócić.

Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 u.u. mogą to być: przedstawicielstwo dyplomatyczne lub urząd konsularny Federacji Rosyjskiej (pkt 1), organ kontroli granicznej federalnego organu władzy wykonawczej właściwego do spraw bezpieczeństwa<sup>23</sup> (pkt 2 – w punkcie kontroli granicznej, w którym dana osoba przekracza granicę państwową, wjeżdżając na terytorium Federacji Rosyjskiej zgodnie z przepisami), organ Służby Granicznej FSB, terenowy organ federalnego organu władzy wykonawczej właściwego do spraw

---

<sup>21</sup> Ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. Poz. 680) – dalej: u.u.c.o.

<sup>22</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>23</sup> Obecnie: organ Służby Granicznej Federalnej Służby Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej – dalej: Służba Graniczna FSB.



wewnętrznych<sup>24</sup> albo terenowy organ federalnego organu władzy wykonawczej właściwego do spraw kontroli i nadzoru w sprawach migracji<sup>25</sup> (pkt 3 – w przypadku nielegalnego przekroczenia granicy Federacji Rosyjskiej).

W przypadku natomiast, gdy osoba zamierzająca ubiegać się o uznanie za uchodźcę w Rosji przebywa już legalnie na terytorium tego państwa na podstawie wizy albo innego udzielonego jej uprzednio zezwolenia pobytowego, organem właściwym do przyjęcia jej wniosku o uznanie za uchodźcę będzie terenowy organ Federalnej Służby Migracyjnej właściwy ze względu na miejsce zamieszkania poszukującego ochrony międzynarodowej (art. 4 ust. 1 pkt 4 u.u.)<sup>26</sup>. Należy w tym miejscu podkreślić, że złożenie wniosku doprowadza do wszczęcia, tzw. wstępnej procedury uchodźczej określonej w ustawie o uchodźcach jako wstępne rozpatrzenie wniosku. Zgodnie z pkt. 13 i 25 reg. FMS, składając wniosek o uznanie za uchodźcę cudzoziemiec powinien przedstawić organowi przyjmującemu taki wniosek paszport lub inny dokument potwierdzający tożsamość, niemniej brak takiego dokumentu, jak również jego nieprzedstawienie – zgodnie z kategoriycznym brzmieniem omawianego przepisu – „[...] nie może stanowić podstawy dla odmowy przyjęcia wniosku”. Jednocześnie pkt 26 reg. FMS stanowi, że już podczas składania wniosku cudzoziemiec może dołączać do materiałów sprawy wszystkie dokumenty i inne dowody potwierdzające jego oświadczenia.

W myśl pkt. 15 reg. FMS, w przypadku, gdy wnioskodawca nie jest w stanie samodzielnie wypełnić wniosku o uznanie za uchodźcę w języku rosyjskim, wniosek taki jest wypełniany przez funkcjonariusza organu przyjmującego. Wnioskodawcom zapewnia się również pomoc tłumacza. Zgodnie z pkt. 22 reg. FMS w przypadku, gdy o uznanie za uchodźcę ubiega się cała rodzina, w stosunku do każdego pełnoletniego jej członka wszczynane jest odrębne postępowanie, w którego toku ocenie podlegają indywidualne przyczyny każdego z wnioskodawców do uzyskania statusu uchodźcy w Rosji (art. 3 ust. 4 u.u.). Podkreślenia wymaga jednakże, że tenże art. 3 ust. 4 u.u. – odwołując się do dobra prawnego w postaci jedności rodziny – stanowi, że nawet w przypadku braku podstaw do udzielenia pełnoletniemu członkowi rodziny cudzoziemca zidentyfikowanego jako uchodźca, tej najpełniejszej formy

---

<sup>24</sup> Obecnie: rejonowy oddział spraw wewnętrznych.

<sup>25</sup> Obecnie: organ Federalnej Służby Migracyjnej Federacji Rosyjskiej.

<sup>26</sup> *Informacija dlia lic iszczuszczich ubiežiszczu w Rossijskoj Fiedieracii*, UNHCR, 2012, s. 3.

ochrony międzynarodowej, cudzoziemca takiego również uznaje się za uchodźcę, jeżeli wyraża na to zgodę objęty uprzednio ochroną krewny.

Po przyjęciu od cudzoziemca wniosku o uznanie za uchodźcę w Federacji Rosyjskiej funkcjonariusz FMS wypełnia – na podstawie wyjaśnień wnioskodawcy – tzw. ankietę azylową, w której wskazuje się okoliczności, ze względu na które cudzoziemiec poszukuje ochrony międzynarodowej (pkt 27 reg. FMS). Następnie przeprowadzane jest przesłuchanie wnioskodawcy, z którego sporządzany jest protokół (pkt 28 reg. FMS). Wszystkie te czynności nie powinny trwać dłużej niż 4 godziny. Po ich zakończeniu wnioskodawca poddawany jest obowiązkowej rejestracji daktyloskopijnej (art. 3 ust. 3 u.u. oraz pkt 29 reg. FMS).

W myśl art. 4 ust. 3 i 4 u.u. organ, który przyjął wniosek o uznanie za uchodźcę – jeżeli nie stanowi części aparatu Federalnej Służby Migracyjnej, przekazuje ten wniosek do rozpatrzenia właściwemu organowi azylowemu (FMS) w terminie 3 dni roboczych od dnia złożenia wniosku. Wyjątek od zasady, że procedura wstępna prowadzona jest przez organ FMS, został wprowadzony jedynie w stosunku do wnioskodawców, którzy wyrazili potrzebę uzyskania ochrony międzynarodowej na obszarze Federacji Rosyjskiej, przebywając poza jej granicami, tzn. w przedstawicielstwie dyplomatycznym lub urzędzie konsularnym tego państwa (art. 4 ust. 5 pkt 1 u.u.). Dalsze zróżnicowanie sytuacji prawnej wnioskodawcy w zależności od miejsca złożenia wniosku o uznanie za uchodźcę (na terytorium Rosji albo poza jej obszarem) wyraża się w okresie, przez który toczyć się będą wobec wnioskodawcy czynności tzw. wstępnej procedury uchodźczej. W pierwszym przypadku nie powinny one trwać dłużej niż 5 dni (art. 4 ust. 5 pkt 2 u.u.), jeżeli zaś wniosek złożono poza granicami Rosji, termin ten ulega wydłużeniu do 1 miesiąca (art. 4 ust. 5 pkt 1 u.u.).

W toku wstępnej procedury uchodźczej ocenie podlega w szczególności to w stosunku do osoby ubiegającej się o uznanie za uchodźcę nie zachodzą przyczyny uniemożliwiające prowadzenia postępowania co do istoty sprawy.

Okoliczności te zostały przez ustawodawcę rosyjskiego stypizowane w art. 5 u.u.<sup>28</sup>. Należą do nich: toczące się postępowanie karne o przestępstwo popełnione na terytorium Rosji (pkt 1); fakt, że w stosunku do wnioskodawcy toczyło się już postępowanie uchodźcze w Rosji w wyniku, którego nie przyznano mu ochrony (pkt 2); fakt, iż wnioskodawca – mimo

---

<sup>28</sup> M. Pietrosjan, *op.cit.*, s. 3.

toczącego się postępowania – nie został zidentyfikowany jako uchodźca w innym państwie-stronie konwencji genewskiej (pkt 3); możliwość korzystania przez wnioskodawcę z ochrony państwa swojego obywatelstwa albo państwa, w którym uzyskał zezwolenie pobytowe (pkt 4); przybycie z terytorium państwa, w którym wnioskodawca mógł być uznany za uchodźcę (pkt 5); fakt, że obawa przed powrotem do kraju pochodzenia wynika z możliwości bycia w nim pociągniętym do odpowiedzialności karnej jednak nie za czyn jakkolwiek związany z przestankami konwencyjnymi (pkt 6); nielegalne przekroczenie granicy Rosji i niezgłoszenie się w terminie 24 godzin do organów azylowych (pkt 7); odmowa udzielenia wyjaśnień o sobie oraz o okolicznościach przybycia na terytorium Federacji Rosyjskiej (pkt 8); fakt pozostawania w związku małżeńskim z obywatelką rosyjską, a co za tym idzie – prawo do uzyskania w Rosji zezwolenia na pobyt stały (pkt 9); już uzyskane zezwolenie na pobyt stały w Rosji (pkt 10).

Wstępną procedurę uchodźczą kończy wydanie postanowienia o przyjęciu albo o odmowie przyjęcia wniosku o uznanie za uchodźcę. Rozstrzygnięcie takie ma zawsze formę aktu administracyjnego zatwierdzanego przez kierownika organu azylowego (pkt 36 reg. FMS). Jego wydanie determinuje czynność materialno-techniczną jaką jest samo fizyczne wydanie osobie wnioskującej zaświadczenia o przyjęciu jej wniosku o uznanie za uchodźcę w Rosji do merytorycznego rozpatrzenia. Zaświadczenie takie jest jednocześnie dokumentem potwierdzającym tożsamość wnioskodawcy oraz jego prawo do pobytu na terytorium Rosji przez okres postępowania w sprawie o uznanie za uchodźcę<sup>29</sup>.

W przypadku wydania zaświadczenia, wnioskodawca składa swój paszport albo inny dokument tożsamości, którym się dotąd posługiwał do depozytu organu FMS (art. 4 ust. 8 u.u. oraz pkt 41 reg. FMS). W przypadku, gdy postanowienie o przyjęciu wniosku wydało przedstawicielstwo dyplomatyczne lub konsularne, przesyła ono w ciągu 5 dni od dnia podjęcia takiego rozstrzygnięcia całość materiału dowodowego zebranego w toku wstępnej procedury uchodźczej do aparatu centralnego Federalnej Służby Migracyjnej w celu przygotowania tam omawianego zaświadczenia.

W przypadku, osób, które złożyły wniosek o uznanie za uchodźcę podczas kontroli granicznej, odebranie przez nich przedmiotowego zawiadomienia pociąga za sobą obowiązek opuszczenia terytorium Federacji Rosyjskiej w terminie 3 dni (art. 6 ust. 3 u.u.). Takie same konsekwencje pociąga za sobą odebranie takiego zawiadomienia przez osoby, które dostały

---

<sup>29</sup> Informacja..., s. 4.

się do Rosji nielegalnie z tym, że w ich przypadku ustawowy termin do opuszczenia obszaru Federacji Rosyjskiej ulega wydłużeniu do 1 miesiąca (art. 6 ust. 4 u.u.). Termin miesięczny dotyczy również osób, które złożyły wniosek przebywając na terytorium Federacji Rosyjskiej zgodnie z prawem, jednak tylko o tyle, o ile wygasto już udzielone im uprzednio zezwolenie pobytowe (art. 6 ust. 5 u.u. oraz pkt 40 reg. FMS). Co szczególnie istotne, o ile w art. 6 ust. 4 i 5 u.u. warunkiem do powstania obowiązku wyjazdu z Rosji jest niezaskarżenie negatywnego rozstrzygnięcia organu Federalnej Służby Migracyjnej, o tyle takie uregulowanie nie pojawia się w przepisie art. 6 ust. 3 tejże ustawy, powstaje zatem pytanie czy oznacza to, że ustawodawca świadomie pozbawił (i jeżeli tak – z jakich przyczyn) pewną kategorię wnioskodawców prawa do zaskarżenia wydanego w ich sprawie negatywnego rozstrzygnięcia wstępnego.

Wydaje się, że byłoby to działanie nieuzasadnione. Podkreślenia bowiem wymaga, że tego rodzaju ograniczenie prawa zakwestionowania postanowienia FMS dotyczyłoby osób, które złożyły wniosek podczas kontroli granicznej, a zatem – starając się w sposób legalny przekroczyć rosyjską granicę państwową. Stawianie tej kategorii wnioskodawców w sytuacji procesowej mniej korzystnej niż osób, które granicę Federacji Rosyjskiej przekroczyły wbrew obowiązującym w tej mierze przepisom byłoby – jak się wydaje – nieracjonalne.

### **1.3.2. Postępowanie co do istoty sprawy**

Po zakończeniu tzw. wstępnej procedury uchodźczej postępowanie administracyjne w sprawie o uznanie za uchodźcę przechodzi w swą drugą, zasadniczą fazę, w toku której odpowiedni organ Federalnej Służby Migracyjnej w sposób merytoryczny odnosi się do przedstawionej przez wnioskodawcę sprawy. Właściwość rzeczowa organu azylowego uzależniona jest od tego, gdzie złożony został wniosek o uznanie za uchodźcę. W przypadku, gdy miało to miejsce w rosyjskim przedstawicielstwie dyplomatycznym lub urzędzie konsularnym organem właściwym będzie aparat centralny Federalnej Służby Migracyjnej (art. 7 ust. 1 pkt 1 u.u. oraz pkt 45 Reg. FMS), w innych przypadkach – organ terenowy tej służby właściwy ze względu na miejsce pobytu wnioskodawcy (art. 7 ust. 1 pkt 2 u.u. oraz pkt 46 Reg. FMS).

Decyzję merytoryczną w przedmiocie uznania (odmowy uznania) za uchodźcę organ FMS podejmuje w oparciu o całokształt okoliczności ujawnionych w toku postępowania, tak w

jego fazie wstępnej, jak i – przede wszystkim – w wyniku czynności dowodowych przeprowadzonych na etapie merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Zgodnie z art. 3 ust. 3 u.u. są to w szczególności analiza wniosku o uznanie za uchodźcę oraz dokumentacji przesłuchania (przesłuchań) wnioskodawcy. Między innymi na ich podstawie organ azylowy dokonuje sprawdzenia wiarygodności informacji przedstawionych przez cudzoziemca o nim samym i członkach jego rodziny, problemach których mieli doświadczać w kraju pochodzenia, jak również o okolicznościach ich przybycia na obszar Federacji Rosyjskiej<sup>30</sup>. Ustalenia takie są następnie zestawiane z informacjami o kraju pochodzenia wnioskodawcy, będącymi w posiadaniu organu azylowego.

Organizacje wspierające osoby poszukujące ochrony międzynarodowej podkreślają jednak, że wciąż istnieją poważne problemy z zapewnieniem jakości tłumaczeń przesłuchań statusowych oraz tendencyjnością funkcjonariuszy FMS w zakresie oceny aktualnej sytuacji panującej w kraju pochodzenia wnioskodawców, w szczególności pomijanie przez nich raportów i analiz międzynarodowych organizacji ochrony praw człowieka oraz stanowisk UNHCR<sup>31</sup>.

**Podkreślenia wymaga, że uznanie za uchodźcę nie daje wnioskodawcy prawa do bezterminowego pobytu na terytorium Federacji Rosyjskiej.** Zgodnie z art. 7 ust. 9 decyzja taka wydawana jest na okres do 3 lat (również pkt 70 reg. FMS), po upływie których organ azylowy odnosi się do kwestii istnienia dalszej potrzeby udzielania cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej przez Federację Rosyjską. W przypadku, gdy sytuacja w kraju pochodzenia uchodźcy nie zmieniła się na tyle, że możliwym byłoby wymaganie od niego, aby zdecydował się ponownie przyjąć jego ochronę, prawo do korzystania w Rosji z uznania za uchodźcę zostaje wydłużone na okres kolejnego roku.

Organizacje pozarządowe udzielające pomocy uchodźcom i migrantom alarmują jednak, że sytuacje przedłużenia udzielania ochrony praktycznie nie mają miejsca<sup>32</sup>. Problem ten dostrzega również Wysoki Komisarz<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> *Informacja...*, s. 4.

<sup>31</sup> E. Burtina, *op.cit.*, s. 56.

<sup>32</sup> *Rosyjskaja Fiedieracija. Otcziot po stranie 2009: Położenije bieżencew, lic, iszczuszczich ubieżiszczce, i lic, pieriemieszczionnych wnutri strany*, Memoriał-ECRE, 2009, s. 2.

<sup>33</sup> *Informacja...*, s. 5.

W przypadku, gdy cudzoziemcowi przebywającemu poza obszarem Federacji Rosyjskiej odmawia się uznania za uchodźcę, aparat centralny FMS przesyła takie rozstrzygnięcie, podpisane przez Dyrektora Federalnej Służby Migracyjnej albo osobę przez niego upoważnioną (pkt 54 reg. FMS), w terminie 5 dni od dnia jego podjęcia przedstawicielstwu dyplomatycznemu lub urzędowi konsularnemu, która to placówka powinna w terminie 3 dni od dnia uzyskania takiej decyzji poinformować o niej cudzoziemca, wręczając albo wysyłając mu stosowne zawiadomienie.

Jeżeli natomiast decyzja negatywna wydawana jest w stosunku do wnioskodawcy przebywającego na terytorium Federacji Rosyjskiej, może ona powodować dla takiej osoby konieczność opuszczenia terytorium Rosji w terminie miesiąca od otrzymania stosownego zawiadomienia, jeżeli wnioskodawca nie korzysta z prawa do zaskarżenia niekorzystnej dla niego decyzji (art. 7 ust. 12 i 13 u.u. oraz pkt 52 reg. FMS). Na obszarze Federacji Rosyjskiej mogą pozostać osoby, które – składając wniosek – posiadały tytuł pobytowy w Rosji, a wydane im uprzednio zezwolenie nie utraciło ważności.

#### **1.4. Azyl tymczasowy**

Niezależnie od procedury odwoławczej albo też już po jej zakończeniu, cudzoziemcowi przysługuje prawo złożenia do terenowego organu FMS wniosku o udzielenie azylu tymczasowego<sup>38</sup>. Instytucja azylu tymczasowego została przez ustawodawcę rosyjskiego uregulowana w art. 12 u.u. Stosownie do przepisu art. 12 ust. 1 u.u. może on zostać udzielony obywatelowi cudzoziemskiemu lub osobie nieposiadającej żadnego obywatelstwa w dwóch różnych się sytuacjach. Zgodnie z punktem pierwszym omawianego przepisu taka decyzja będzie mogła być wydana, jeżeli wnioskodawca odpowiada – co prawda konwencyjnej i ustawowej – definicji uchodźcy. Procedura ogranicza się do złożenia pisemnego wniosku o udzielenie ochrony czasowej. Druga sytuacja – opisana w punkcie drugim art. 12 ust. 1 u.u. – dotyczy przypadku, gdy w postępowaniu uchodźczym nie stwierdzono, aby wnioskodawcę należało uznać za uchodźcę, jednakże – z przyczyn humanitarnych – nie może on być wydany do kraju pochodzenia.

---

<sup>38</sup> Informacja..., s. 5.

Należy podkreślić, że prawo rosyjskie nie zna instytucji tzw. jednolitej procedury azylowej. Nie ma możliwości w toku jednego postępowania rozpatrzenia zarówno czy wnioskodawca może być uznanym za uchodźcę, jak i (w przypadku rozstrzygnięcia negatywnego co do statusu uchodźcy) czy nie należy objąć go azylem tymczasowym w Rosji. Procedura udzielania azylu tymczasowego została opisana przez ustawodawcę rosyjskiego w art. 12 u.u. oraz w Postanowieniu Rządu Federacji Rosyjskiej o udzielaniu azylu tymczasowego<sup>39</sup> i jest ona – w swych zrębach – zbliżona do postępowania uchodźczego *sensu stricto*.

## 2. Napływ ukraińskich uchodźców na terytorium Federacji Rosyjskiej – sytuacja faktyczna

O ile kryzys związany ze stopniowym przejmowaniem przez Federację Rosyjską – wchodzącej w skład Ukrainy – Autonomicznej Republiki Krymu powinniśmy identyfikować z marcem 2014 r., o tyle początków regularnych walk na obszarze, tzw. Donbasu (obwody doniecki i ługański Ukrainy) należy wiązać z kwietniem 2014 r. **Postępująca od kwietnia 2014 roku eskalacja konfliktu między siłami separatystów (tzw. Donieckiej Republiki Ludowej i Ługańskiej Republiki Ludowej) wspieranymi przez Rosję oraz siłami Ukrainy, prowadzącymi walki w ramach zgodnej z prawem operacji antyterrorystycznej, doprowadziła do masowego wręcz opuszczania swoich domostw przez mieszkańców strefy walk, tzn. południowo-wschodniej Ukrainy.**

W drugiej połowie czerwca 2014 r. na obszarze Federacji Rosyjskiej przebywało – zgodnie z danymi UNHCR – ponad 110 tys. obywateli Ukrainy, będących migrantami przymusowymi z obwodów donieckiego i ługańskiego, z których jedynie 9,5 tys. zdecydowało się złożyć wnioski o uznanie ich za uchodźców w rozumieniu konwencji genewskiej<sup>40</sup>. Nieco inne dane dotyczące liczby uchodźców z Ukrainy w okresie czerwiec-lipiec 2014 r. przedstawiały władze rosyjskie, w szczególności Federalna Służba Migracyjna. Jak informował

---

<sup>39</sup> Postanowienie Rządu Federacji Rosyjskiej N 274 z 9.04.2001 r. o udzielaniu azylu tymczasowego na terytorium Federacji Rosyjskiej (Sobranije zakonodatelstwa Rossijskoj Fiedieracii z 16.04.2001 r., nr 16, s. 1603 z późn. zm.).

<sup>40</sup> <http://www.mk.ru/social/2014/06/27/oon-chislo-ukrainskikh-bezhencev-v-rossii-dostiglo-110-tysyach-chelovek.html>

zastępca dyrektora Federalnej Służby Migracyjnej FR Anatolij Kuzniecowa, w związku z „narastającą katastrofą humanitarną na południowo-wschodniej Ukrainie” w ponad 250 punktach czasowego rozmieszczenia (odpowiedniki polskich ośrodków dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy) znajdowało się w końcu czerwca 2014 r. ponad 19 tys. obywateli Ukrainy<sup>41</sup>. Ta informacja znajdowała także potwierdzenie w oświadczeniach przedstawicieli Ministerstwa do spraw Sytuacji Nadzwyczajnych FR, w których mówiło się o ponad 17 tys. uchodźców z Ukrainy, którzy zostali skierowani do punktów czasowego rozmieszczenia<sup>42</sup>. Z kolei na początku lipca 2014 r. Konstantin Romodanowski (dyrektor FSM Rosji) powoływał się już na łączną liczbę ponad 500 tys. migrantów przymusowych z Ukrainy znajdujących się na obszarze Federacji Rosyjskiej przebywających zarówno w punktach czasowego rozmieszczenia, jak również u krewnych, znajomych, także osób niekorzystających z instytucjonalnej pomocy Federacji Rosyjskiej (tzn. niewnioskujących w Rosji ani o uznanie za uchodźców, ani o udzielenie azylu tymczasowego)<sup>43</sup>.

Co szczególnie istotne, już w lipcu 2014 r. w wypowiedziach przedstawicieli władz rosyjskich pojawiło się przekonanie, że istniejący w Rosji od lat system przyjmowania uchodźców, a także system form ochrony międzynarodowej, którymi aplikanci mogliby zostać objęci, jest niewystarczający i wymaga przebudowy. Konstantin Romodanowski wskazywał w szczególności na konieczność stworzenia dodatkowej formy ochrony międzynarodowej o charakterze czasowym, która mogłaby być udzielana w sytuacji masowego napływu migrantów przymusowych ze stref objętych, np. konfliktami zbrojnymi. Szef rosyjskiej Federalnej Służby Migracyjnej wprost uzasadniał tego rodzaju dążenie potrzebą „sformalizowania statusu osób, które czasowo opuściły terytorium Ukrainy w związku z trwającym tam konfliktem zbrojnym”, przybyły do Rosji w ramach ruchu bezwizowego, ale nie zdecydowały się wystąpić o ochronę międzynarodową w Rosji<sup>44</sup>.

Dalszą konsekwencją takiego stanowiska, przy jednoczesnej niemożności wypracowania – w sposób nadążający za rozwojem sytuacji na Ukrainie (w konsekwencji – sytuacji migracyjno-azyłowej w południowo-zachodnich regionach Rosji) – założeń do

---

<sup>41</sup> <http://m.forbes.ru/article.php?id=260829> / <http://www.1tv.ru/news/social/261710>

<sup>42</sup> <http://www.mk.ru/social/2014/06/27/oon-chislo-ukrainskikh-bezhencev-v-rossii-dostiglo-110-tysyach-chelovek.html>

<sup>43</sup> [http://www.fms.gov.ru/press/publications/news\\_detail.php?ID=95234](http://www.fms.gov.ru/press/publications/news_detail.php?ID=95234) / <http://www.km.ru/v-rossii/2014/07/03/protivostoyanie-na-ukraine-2013-14/744013-fms-primumala-dlya-ukrainskikh-bezhent>

<sup>44</sup> [http://www.fms.gov.ru/press/publications/news\\_detail.php?ID=95234](http://www.fms.gov.ru/press/publications/news_detail.php?ID=95234) / <http://www.km.ru/v-rossii/2014/07/03/protivostoyanie-na-ukraine-2013-14/744013-fms-primumala-dlya-ukrainskikh-bezhent>



proponowanej przez FSM Rosji instytucji ochrony czasowej, było rozwiązanie *ad hoc* w postaci ogłoszonych przez dyrektora FSM w lipcu 2014 r. wytycznych dotyczących zakazu wydalania do kraju pochodzenia obywateli Ukrainy, którzy naruszyli zasady ruchu bezwizowego i nie opuścili terytorium FR w okresie 90 dni od dnia wjazdu do tego państwa. Zgodnie z danymi przedstawionymi wówczas przez FSM Rosji, do końca lipca 2015 r. o uznanie za uchodźcę wystąpiło „jedynie” około 33 tys. obywateli Ukrainy z łącznej liczby (szacowanej wówczas na ponad 500 tys. osób) migrantów przymusowych z tego państwa<sup>45</sup>.

Największy napływ ukraińskich uchodźców do Rosji zaobserwowano w lipcu, sierpniu i wrześniu 2014 r.<sup>46</sup>. W tych miesiącach w obwodach donieckim i ługańskim toczyły się najbardziej intensywne walki pomiędzy separatystami (których aktywnie wsparła wówczas Federacja Rosyjska) a siłami ukraińskimi. W związku z masowym napływem uchodźców w 6 przygranicznych regionach Rosji wprowadzono wówczas stan nadzwyczajny<sup>47</sup>.

Jak podaje UNHCR, do początku sierpnia 2014 r. do Rosji przybyło ponad 730 tys. obywateli Ukrainy, będących migrantami przymusowymi z obwodów objętych walkami. Spośród tych osób: około 48 tys. – złożyło wnioski o uznanie za uchodźcę lub o udzielenie azylu tymczasowego; około 57 tys. – wystąpiło o udzielenie im zezwolenia na pobyt czasowy; około 19 tys. – złożyło wnioski o udzielenie im innych zezwoleń pobytowych; około 12 tys. – zdecydowało się skorzystać z rosyjskiego programu repatriacyjnego; około 27 tys. osób – złożyło wnioski o obywatelstwo rosyjskie. Jak szacuje FMS Rosji, do sierpnia 2014 r. na obszarze Federacji Rosyjskiej znalazły się łącznie 2 mln obywateli Ukrainy (osoby zarówno poszukujące ochrony międzynarodowej, jak i przebywające w Rosji w celach zarobkowych lub w związku z pobieraniem tam nauki)<sup>48</sup>. Warto w tym miejscu podkreślić po raz kolejny, że zarówno władzom rosyjskim, jak i Urzędowi Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców było – od początku konfliktu na Ukrainie – relatywnie trudno oszacować liczbę obywateli tego państwa, których należałoby uznać za migrantów przymusowych, jako że jedynie część z nich decydowała się na formalne złożenie wniosku o udzielenie im jednej z form ochrony międzynarodowej. W sposób szczególnie wyraźny jest to widoczne na gruncie wskazywanej przez Izbę Społeczną Federacji Rosyjskiej (jak się wydaje w kontekście analizy danych

---

<sup>45</sup> <http://www.tvc.ru/news/show/id/45073>

<sup>46</sup> [http://www.bbc.co.uk/russian/international/2014/12/141202\\_russia\\_refugees\\_law](http://www.bbc.co.uk/russian/international/2014/12/141202_russia_refugees_law)

<sup>47</sup> <http://iteranet.ru/it-novosti/2014/07/14/v-shesti-regionax-rossii-obyavleno-chrezvychajnoe-polozhenie-iz-za-ukrainskix-bezhencev/>

<sup>48</sup> <http://newsru.com/world/05aug2014/ukr.html#1>

przedstawianych przez UNHCR i FSM Rosji – znacznie zawyżonej) liczby około 1 mln uchodźców z Ukrainy znajdujących się na obszarze Rosji<sup>49</sup>.

W drugiej połowie sierpnia 2014 r. – po raz pierwszy od rozpoczęcia walk na wschodniej Ukrainie – zmniejszyła się liczba uchodźców przebywających w punktach czasowego rozmieszczenia – około 57 tys. osób<sup>50</sup>.

We wrześniu 2014 r. zintensyfikowała swe działania na rzecz pomocy uchodźcom z Ukrainy ważna instytucja doradcza funkcjonująca pod auspicjami Prezydenta Federacji Rosyjskiej – Rada ds. Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i Praw Człowieka. Jej członkowie opracowali i przedstawili do debaty publicznej projekt ustawy nowelizującej ustawę o statusie prawnym obywateli państw obcych oraz ustawę o obywatelstwie Federacji Rosyjskiej, proponując przedłużenie możliwości korzystania przez obywateli Ukrainy (którzy zmuszeni byli opuścić kraj pochodzenia w związku z konfliktem zbrojnym lat 2013-2014 r.) z ruchu bezwizowego do Rosji do 1 roku (zgodnie z ogólnymi zasadami rosyjskiego prawa migracyjnego, cudzoziemiec korzystający z ruchu bezwizowego może przebywać na terytorium Rosji przez 90 dni w każdym kolejnym okresie 180 dni)<sup>51</sup>. Propozycja Rady ds. Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i Praw Człowieka wychodziła naprzeciw zjawiskom zaobserwowanym już wcześniej przez FMS Rosji, a mianowicie – niechęci części migrantów przymusowych do składania wniosku o uznanie za uchodźcę, wynikającej z jednej strony z utraty paszportu zagranicznego (a więc – także możliwości opuszczenia Rosji), z drugiej zaś z niechęci do pozbawiania się (pod rygorem utraty statusu uchodźcy) możliwości ewentualnego powrotu na Ukrainę w przypadku stabilizacji panującej tam sytuacji<sup>52</sup>.

Mimo tego rodzaju obaw, zgodnie z danymi FSM Rosji, do końca września 2014 r. zarejestrowano ponad 180 tys. wniosków obywateli Ukrainy o uznanie za uchodźcę albo o udzielenie azylu tymczasowego, zaś ponad 110 tys. spośród tych wniosków było już wówczas pozytywnie rozpatrzonych. Jak wskazywał Konstantin Romodanowski, poza tą grupą pozostawało jeszcze ponad 90 tys. obywateli Ukrainy, którzy wystąpili o udzielenie im zezwolenia na pobyt czasowy w Rosji.

---

<sup>49</sup> <http://ru.euronews.com/2014/08/19/53000-ukraine-refugees-given-shelter-in-russia-s-rostov-region/>

<sup>50</sup> <http://newsru.com/russia/19aug2014/ref.html>

<sup>51</sup> <http://old.president-sovet.ru/news/7003/>

<sup>52</sup> [http://www.ng.ru/politics/2014-09-12/3\\_refugees.html](http://www.ng.ru/politics/2014-09-12/3_refugees.html)

W chwili obecnej trudno uznać system recepcji osób poszukujących ochrony międzynarodowej za wystarczający i zupełny. Świadczą o tym dobitnie krytyczne wobec przyjętych rozwiązań wypowiedzi przedstawicieli Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego FR. Alieksandr Czetwierikow, deputowany komitetu ds. polityki ekonomicznej Dumy Państwowej, wskazywał jeszcze w październiku 2014 r. na podstawowe problemy, z którymi spotykali się w Rosji migranci przymusowi z Ukrainy, w szczególności na: brak pracy, brak odpowiedniego miejsca zamieszkania, często również brak (m.in. na skutek opóźnień w wydawaniu zaświadczeń uchodźcy) rosyjskich dokumentów tożsamości i pobytu, z drugiej zaś strony – niezapewnienie realnego dostępu do opieki medycznej oraz wystarczającej liczby miejsc w szkołach dla dzieci uchodźców. Wadim Sołowiow, zastępca przewodniczącego komitetu ds. prawa konstytucyjnego Dumy Państwowej, wskazuje w sposób zdecydowany, że błędem było przeniesienie przez władze federalne ciężaru odpowiedzialności za pomoc uchodźcom na władze regionów (podmiotów federacji) Rosji. Deputowany zwraca uwagę, że nie wydzielono dostatecznej ilości dodatkowych środków finansowych dla regionów, których budżety i tak nie były w najlepszej kondycji. W jego opinii spowodowało to, że regiony zmuszone były zmniejszyć środki przeznaczone na pomoc socjalną dla zamieszkałych na ich obszarach obywateli rosyjskich (w celu zapewniania jakiegokolwiek minimalnej pomocy uchodźcom), co z kolei powoduje kumulację niezadowolienia i niechęci miejscowej ludności wobec uchodźców. Podobnego zdania jest kierująca organizacją „Graždanskoje sodiejstwie” członkini Centrum Praw Człowieka „Memoriał” – Swietłana Gannuszkina<sup>54</sup>.

Sygnalizowane powyżej problemy mogą – jak się wydaje – nasilić się nawet bez dopływu kolejnych tysięcy migrantów przymusowych z Ukrainy. Pamiętać należy, że zgodnie z danymi Ministerstwa ds. Sytuacji Nadzwyczajnych FR, do końca października 2014 r. w 844 punktach czasowego rozmieszczenia uchodźców wciąż znajdowało się ponad 40 tys. obywateli Ukrainy<sup>55</sup>. W drugiej połowie listopada 2014 r. liczba – zarówno punktów czasowego rozmieszczenia, jak i przebywających tam osób – nieznacznie się zmniejszyła, osiągając odpowiednio liczbę: 789 punktów i 36 tys. mieszkańców<sup>56</sup>.

Jeśli chodzi o sytuację migrantów przymusowych z Ukrainy w grudniu 2014 r., jak wskazał Konstantin Dołgow, Pełnomocnik MSZ Rosji ds. praw człowieka, demokracji i rządów

---

<sup>54</sup> <http://www.newizv.ru/politics/2014-10-08/208711-poselit-i-nakormit.html>

<sup>55</sup> <http://www.rbc.ru/rbcfreeneews/545dd020cbb20f289b07875d>

<sup>56</sup> <http://www.interfax.ru/russia/408732>

prawa, ich liczbę szacuje się na około 831 tys. osób. Z tej liczby około 250 tys. osób zdecydowało się ubiegać o udzielenie instytucjonalnej ochrony międzynarodowej (uznanie za uchodźcę / azyl tymczasowy), zaś około 243 tys. osób – już tego rodzaju ochronę uzyskało<sup>57</sup>. Zgodnie ze stanowiskiem Dyrektora FSM FR, rząd rosyjski przeznaczył w 2014 r. na pomoc uchodźcom z Ukrainy około 6,5 mld rubli<sup>58</sup>, zaś ogólna liczbę obywateli Ukrainy, przebywających obecnie (stan na 15 grudnia 2014 r.) w Rosji jest szacowana na około 2,5 mln, co stanowi – w stosunku do roku 2013 – wzrost o niemal 1 mln osób<sup>59</sup>.

Godne odnotowania jest również, że rząd rosyjski pracuje obecnie nad przepisami nowego aktu prawnego, który ma kompleksowo uregulować kwestię ochrony międzynarodowej w Rosji (jej form, zasad ich udzielania), mianowicie – nad projektem ustawy „o udzielaniu azylu<sup>60</sup> na terytorium Federacji Rosyjskiej”<sup>61</sup>. Niewątpliwie jest to swego rodzaju odpowiedź władz rosyjskich na problemy, jakie ujawniły się w toku stosowania – w skali masowej – dotychczasowych przepisów o uznaniu za uchodźcę, o azylu tymczasowym oraz azylu politycznym. Wśród propozycji, które wydają się zdecydowanie zmierzać w jednym kierunku jest zarówno wprowadzenie w Rosji jednolitej procedury azylowej (w toku której oceniać się będzie możliwość i zasadność udzielenia każdej z form ochrony międzynarodowej, znanej prawu rosyjskiemu).

### 3. Sytuacja uchodźców w Polsce

Cudzoziemiec, który uciekał z kraju pochodzenia w obawie przed prześladowaniami, ratując życie swoje lub swojej rodziny, może w Polsce uzyskać schronienie i pomoc. Gwarantuje mu to Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., (zwana dalej konwencją genewską), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Warunkiem koniecznym otrzymania ochrony ze strony państwa polskiego jest złożenie przez cudzoziemca wniosku o nadanie statusu uchodźcy i jego pozytywne rozpatrzenie przez

---

<sup>57</sup> <http://www.kommersant.ru/doc/2623023> / <http://ria.ru/society/20141203/1036364704.html>

<sup>58</sup> <http://www.interfax.ru/russia/413033>

<sup>59</sup> <http://tass.ru/obschestvo/1674395>

<sup>60</sup> Azylu w rozumieniu ochrony międzynarodowej.

<sup>61</sup> <http://www.rg.ru/2014/12/02/ubezhische-anons.html> / <http://www.kommersant.ru/doc/2623023>

stosowne organy. Wniosek taki składa się w Straży Granicznej. Postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy prowadzi SzeF Urzędu do Spraw Cudzoziemców i on wydaje pierwszą decyzję w kwestii udzielenia, bądź odmowy udzielenia ochrony na terenie Polski. Od tej decyzji można złożyć odwołanie. Wtedy sprawę ponownie rozpatrzy Rada do Spraw Uchodźców, jako Organ drugiej instancji. Wyłącznie te dwie instytucje zajmują się merytorycznym badaniem spraw w przedmiocie udzielenia cudzoziemcom ochrony w Polsce (Urząd ds. Cudzoziemców – pierwsza instancja, Rada ds. Uchodźców – druga instancja).

W Polsce cudzoziemiec, który zmuszony był opuścić swoją ojczyznę, może otrzymać jedną z dwóch podstawowych form ochrony (pominięto omówienie azylu oraz ochrony czasowej). Są to: status uchodźcy lub ochrona uzupełniająca. Status uchodźcy przyznaje się jeśli cudzoziemcowi grozi w jego kraju prześladowanie skierowane konkretnie przeciwko niemu ze względu na jedną z cech takich jak<sup>63</sup>: rasa, religia, narodowość, poglądy polityczne, przynależność do określonej grupy społecznej; a cudzoziemiec ten nie może lub nie chce korzystać z ochrony władz swoje kraju (np. w przypadku, gdy to te władze dokonują prześladowań) Polska nadaje mu status uchodźcy. Z kolei ochronę uzupełniająca przyznaje się gdy cudzoziemiec nie otrzyma statusu uchodźcy, gdyż nie wykaże, że prześladowania dotyczą konkretnie jego, jednakże powrót do swojego kraju może narazić go na poważną krzywdę w związku z ryzykiem: orzeczenia kary śmierci lub wykonania egzekucji, tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub ukarania lub też, zagrożenia dla życia lub zdrowia wynikającego z powszechnie stosowanej przemocy w związku z wojną lub wojną domową.

---

<sup>63</sup> dyrektywa 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 pomocy oraz dyrektywa 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich. implementowane do polskiego ustawodawstwa rozszerzają zakres przyznawanej ochrony w stosunku do konwencji genewskiej, choćby o instytucję ochrony subsydiarnej, znanej w Polsce jako ochrona uzupełniająca.

Polska polityka wobec cudzoziemców poszukujących ochrony, opiera się na takich dokumentach jak:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku (art. 56);
2. Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 roku (Konwencja Genewska) oraz Protokół w sprawie statusu uchodźcy z 1967 roku;
3. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach;
4. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Pośród rzeszy osób ubiegających się w naszym kraju o ochronę tylko nieliczni kwalifikują się jako uchodźcy zgodnie z definicją zawartą w konwencji genewskiej, tj. są w stanie wykazać fakt indywidualnych prześladowań skierowanych konkretnie przeciwko nim. Dlatego też utworzono możliwość tzw. ochrony subsydiarnej polegającej na udzieleniu cudzoziemcowi zgody na pobyt w Polsce, a także przyznaniem pakietu różnych praw, bez uznawania tej osoby za uchodźcę. W Polsce taką właśnie formą ochrony jest ochrona uzupełniająca. W praktyce ta ochrona udzielana jest osobom, którym odmówiono statusu uchodźcy, ale jednocześnie nie można ich wydrzeć do kraju pochodzenia z powodu zagrożenia wolności, zdrowia, życia. Pobyt tolerowany, zbliżony do ochrony uzupełniającej, nie odnosi się jedynie do osób znajdujących się w procedurze uchodźczej lub też osób, którym ów status został udzielony, ale do wszystkich cudzoziemców przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie mogących powrócić do kraju z określonych przyczyn. Są to zarówno powody humanitarne (jeśli odesłanie cudzoziemca mogłoby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, w którym mógłby zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu lub być zmuszony do pracy lub pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku, sprzeciwiają się temu względy rodzinne np. małżonek cudzoziemca posiada status uchodźcy), jak i czysto techniczne, związane z niemożnością przeprowadzenia procedury deportacyjnej. W przypadku instytucji pobytu tolerowanego, stwierdzając niemożność wydalenia, bierze się bowiem pod uwagę również przyczyny niezależne od cudzoziemca, jak np. brak podpisanych umów ekstradycyjnych, uniemożliwiający jego powrót do kraju pochodzenia. Status uchodźcy zatem nadaje się w przypadku indywidualnego zagrożenia wynikłego z działań organów państwowych bądź grup, nad którymi państwo nie jest w stanie zapanować, skierowanego przeciwko konkretnej osobie, a opartych na jednej z pięciu konwencyjnych przesłanek. Pozostałe dwie formy ochrony zaś są przeznaczone dla osób, których podstawowe prawa takie jak prawo do życia, wolności od tortur byłyby zagrożone w związku z ogólnymi działaniami prowadzonymi w kraju pochodzenia, praktyką nieprzestrzegania tychże praw i wynikłym z tego potencjalnym zagrożeniem dla osoby odesłanej do takiego kraju. Należy wiedzieć, że status uchodźcy to ochrona międzynarodowa, z kolei ochrona uzupełniająca jest formą

ochrony udzielanej w krajach Unii Europejskiej i regulowanej przepisami europejskimi, zaś zgoda na pobyt tolerowany to polska instytucja krajowa.

Wniosek o przyznanie ochrony międzynarodowej można złożyć w trakcie kontroli granicznej. Po przekroczeniu granicy Polski jest to możliwe jedynie we właściwej placówce Straży Granicznej w kraju (w Warszawie bądź, jeżeli cudzoziemiec został pozbawiony wolności, w ośrodku strzeżonym dla cudzoziemców). We wniosku nie wybiera się formy ochrony, o jaką się ubiega – polskie władze, analizując dany przypadek, zobowiązane są zbadać spełnienie wymogów do udzielenia każdej z możliwych w Polsce form ochrony. Nie składa się zatem osobnego wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej czy innej formy ochrony (zezwolenie na pobyt ze względów humanitarnych), a całe postępowanie toczy się w ramach rozpatrywania wniosku o nadanie statusu uchodźcy. W przypadku, gdy cudzoziemiec nie otrzyma żadnej formy ochrony, będzie on musiał wrócić do swojego kraju. Status uchodźcy, ochrona uzupełniająca i zezwolenie na pobyt ze względów humanitarnych różnią się od siebie także zakresem praw, jakie przyznane zostaną cudzoziemcowi.

W wypadku uzyskania statusu uchodźcy cudzoziemiec otrzymuje paszport genewski (ważny przez okres dwóch lat) umożliwiający podróżowanie. Nie pozwala on na bezwizowy wjazd na terytorium każdego państwa będącego stroną konwencji genewskiej, ale jedynie tych, które są stronami Europejskiego Porozumienia w sprawie zniesienia wiz dla uchodźców<sup>64</sup>. Bezwizowo mogą poruszać się uchodźcy z genewskim dokumentem w okresie nie dłuższy niż trzy miesiące na terenie innego kraju. Po przyznaniu ochrony uzupełniającej cudzoziemiec nie ma prawa do otrzymania paszportu genewskiego i powinien posługiwać się paszportem kraju, którego jest obywatelem. Jednak gdy nie dysponuje on własnym, ważnym dokumentem podróży, gdyż uległ on zagubieniu, zniszczeniu albo stracił ważność, a uzyskanie nowego dokumentu podróży swojego kraju nie jest możliwe, polskie władze mogą wydać dokument o nazwie: polski dokument podróży. Polski dokument podróży ma taką funkcję jak paszport (pozwala przekraczać granice). Nie jest jednak polskim paszportem. Osoba z pobytem tolerowanym nie może otrzymać polskiego dokumentu podróży czy paszportu genewskiego. Cudzoziemiec otrzymuje kartę pobytu (polski dokument tożsamości cudzoziemca), który w przypadku otrzymania statusu uchodźcy wymienia co 3 lata, ochrony uzupełniającej co 2 lata,

---

<sup>64</sup> Lista państw, które przyjęły porozumienie znajduje się na stronie:  
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=031&CM=&DF=&CL=ENG>

pobytu tolerowanego co 1 rok. Status uchodźcy lub ochrona uzupełniająca uprawniają do uczestnictwa w rocznym programie integracyjnym (patrz dalej). Cudzoziemcowi, któremu przyznano inne dokumenty pobytowe, nie przysługuje to uprawnienie.

### **3.1. Przebieg procedury uchodźczej.**

Jak już zaznaczono, wniosek o nadanie statusu uchodźcy składa się funkcjonariuszom Straży Granicznej. Wnioskiem objęte są małoletnie dzieci, jeśli są one na utrzymaniu cudzoziemca i nie zawarły małżeństwa. Może także on obejmować małżonka cudzoziemca i jego małoletnie dzieci niepozostające w związku małżeńskim, jeżeli małżonek wyrazi na to pisemną zgodę. W takim przypadku cudzoziemiec zostaje automatycznie pełnomocnikiem małżonka i jego dzieci i może reprezentować ich w całym postępowaniu. Oczywiście małżonek może wycofać swoją zgodę na to, by być objętym wnioskiem cudzoziemca. Wtedy postępowanie w sprawie nadania mu statusu uchodźcy będzie umorzona czyli zakończona bez wydania decyzji w jego sprawie. Potem małżonek może złożyć osobny wniosek o nadanie statusu uchodźcy. W trakcie trwania procedury paszport cudzoziemca zostaje zdeponowany w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców, a cudzoziemiec i jego rodzina otrzymują tymczasowe zaświadczenie tożsamości cudzoziemca (tzw. TZTC). TZTC uprawnia do pobytu na terenie Polski i wydawane są aż do zakończenia procedury. Podstawową zasadą postępowania o nadanie statusu uchodźcy jest to, że prowadzi się je tylko raz tej samej sprawie. Dlatego każdy kolejny wniosek złożony przez cudzoziemca po zakończeniu sprawy, a bez przedstawienia nowych okoliczności w sprawie, choć przyjęty, będzie traktowany jako oczywiście bezzasadny i rozpatrywany w nieco innym trybie. Należy pamiętać, że decyzja negatywna wydana w pierwszej procedurze pozostaje w mocy i w oparciu o nią cudzoziemiec powinien opuścić Polskę. Jeśli tego nie uczyni, może zostać z Polski wydalony, chyba że po złożeniu kolejnego wniosku o nadanie statusu uchodźcy, na wniosek cudzoziemca, Szef Urzędu ds. Cudzoziemców wstrzyma wykonanie decyzji o wydaleniu. W postępowaniu przed Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Radą do Spraw Uchodźców można też wyznaczyć pełnomocnika. Może nim być adwokat lub inna dowolnie wybrana przez cudzoziemca osoba, o ile jest pełnoletnia.

Decyzję w sprawie w pierwszej instancji podejmie Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Zbiera on dowody związane z przyczynami wyjazdu cudzoziemca z kraju pochodzenia celem ustalenia, czy wypełniają one znamiona przyznania ochrony



międzynarodowej. W związku z tym przeprowadza również z cudzoziemcem wywiad (wywiad statusowy), wzywając go w tym celu do siedziby Urzędu ds. Cudzoziemców. Pełnomocnik również zostanie zawiadomiony o wywiadzie i będzie mógł wziąć w nim udział. Na wywiad trzeba stawić się osobiście. Po zaprotokołowaniu w języku polskim cudzoziemiec ma prawo otrzymać kopię wywiadu. Po zebraniu wszystkich dowodów w sprawie, a przed wydaniem decyzji, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców musi poinformować cudzoziemca o możliwości wglądu w akta sprawy i zgłoszenia swoich uwag. Taką informację cudzoziemiec otrzymuje na piśmie informującym również o terminie, w którym można skorzystać z tego uprawnienia. Jest to ostatni moment na ewentualne dodanie nieuwzględnionej do tej pory ważnej informacji istotnej dla postępowania. Decyzja w sprawie powinna być wydana w ciągu 6 miesięcy od złożenia wniosku. Jeśli postępowanie miałoby trwać dłużej, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wyznacza nowy przewidywany termin rozpatrzenia sprawy i informuje o tym cudzoziemca. Może się tak zdarzyć nawet kilka razy w trakcie postępowania. Zazwyczaj postępowanie trwa znacznie dłużej. Jako rekompensatę cudzoziemiec, na swój wniosek, w wypadku nie dotrzymania terminu 6 miesięcznego, otrzyma z Urzędu ds. Cudzoziemców zaświadczenie uprawniające do legalnego zatrudnienia na terytorium Polski bez konieczności ubiegania się o zezwolenie na pracę, ważne przez cały czas trwania postępowania. W okresie całej procedury cudzoziemiec powinien stawiać się na wezwanie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, poddać się bez sprzeciwu badaniom lekarskim i zabiegom sanitarnym, przedstawiać posiadane dowody w sprawie, np. dokumenty z kraju pochodzenia, informować władze o każdej zmianie miejsca pobytu oraz oddać do depozytu paszport i przebywać w Polsce do wydania ostatecznej decyzji. Jeśli cudzoziemiec nie stawi się na wywiad, wyjedzie z Polski lub opuści samowolnie ośrodek, postępowanie w sprawie zostanie umorzone tj. zakończone bez wydania decyzji o przyznaniu bądź odmowie przyznania ochrony i nastąpi utrata prawa do pomocy socjalnej.

### **3.2. Integracja uchodźców**

Program integracji jest przeznaczony wyłącznie dla osób, które otrzymały status uchodźcy albo ochronę uzupełniającą. Ma on na celu udzielenie wsparcia w początkowym okresie samodzielnego już życia w Polsce poza ośrodkiem dla cudzoziemców i zachęcać do działań, które w konsekwencji przyczynią się do niezależności ekonomicznej oraz integracji społecznej cudzoziemca. Aby program rozpocząć, należy zgłosić się do Powiatowego Centrum Pomocy

Rodzinie, na terenie powiatu zamieszkania, w okresie nie późniejszym niż 60 dni od otrzymania decyzji o przyznaniu statusu uchodźcy bądź ochrony uzupełniającej. Sam czas trwania programu integracyjnego nie może być dłuższy niż 12 miesięcy. Program, ułożony indywidualnie po rozmowie cudzoziemca z pracownikiem PCPR i wywiadzie środowiskowym, zawiera konkretne zobowiązania zarówno cudzoziemca, jak i powiatowego centrum pomocy rodzinie i obejmują również konkretną pomoc finansową. Jeśli jednakże cudzoziemiec nie będzie się wywiązywał ze swoich zobowiązań zawartych w programie, możliwe jest wstrzymanie udzielanej pomocy, zwłaszcza w przypadku braku aktywnego udziału w procesie integracji (np. nieuczęszczania na lekcje języka polskiego). Udzielanie pomocy wstrzymuje się również wówczas, gdy cudzoziemiec przebywa ponad 30 dni w zakładzie opieki zdrowotnej (do czasu opuszczenia zakładu) oraz gdy przeciwko cudzoziemcowi jest wszczęte postępowanie karne (do czasu prawomocnego zakończenia postępowania, chyba że cudzoziemiec został skazany prawomocnym wyrokiem sądu). Jeśli cudzoziemiec został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne, nie ma prawa do wzięcia udziału w programie integracyjnym<sup>67</sup>.

Po zakończeniu programu integracyjnego pozostałe świadczenia socjalne oraz świadczenia innego rodzaju przysługują osobom ze statusem uchodźcy albo ochroną uzupełniającą na zasadach takich, jak obywatelom polskim (świadczenia rodzinne, ubezpieczenie zdrowotne, itp.) zaś tym, którym nadano pobyt tolerowany tylko najbardziej podstawowe świadczenia z opieki społecznej (ciepły posiłek, zasiłek celowy) i ubezpieczenie zdrowotne.

#### **3.4. Napływ ukraińskich uchodźców na terytorium Polski – sytuacja faktyczna**

Do roku 2014 obywatele Ukrainy stanowili grupę cudzoziemców, która bardzo rzadko ubiegała się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce. Od roku 2003 Ukraińcy składali nie więcej niż 86 wniosków rocznie o objęcie ich międzynarodową ochroną w Polsce. W rekordowym roku 2013, gdzie Urząd do Spraw Cudzoziemców przyjął 15150 aplikacji wniosków ukraińskich było zaledwie 46. Sytuacja diametralnie się zmieniła w roku 2014. Na koniec tegoż roku liczba

---

<sup>67</sup> Więcej na ten temat patrz: W. Klaus, K. Makaruk, K. Wencel, J. Frelak, *Refusal to grant integration assistance – law and practice*, Warsaw 2011, <http://www.interwencjaprawna.pl/docs/ipi-refusals.pdf>

obywateli Ukrainy ubiegających się o status uchodźcy w Polsce gwałtownie wzrosła blisko 50 krotnie i stanowiła 34% osób ubiegających się o ten status. Niewątpliwie ma to związek z sytuacją międzynarodową i konfliktem jaki wybuchnął na wschodzie Ukrainy.

W listopadzie 2013 roku jednostki specjalne ukraińskiej milicji brutalnie spacyfikowały protest przeciwko odłożeniu przez prezydenta Wiktora Janukowycza podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską. Takie działania władz wywołały falę protestów, jakie rozlały się po całym kraju. Napięcie narastało, aż w dniach 18-20 lutego przerodziło się w uliczne walki w centrum Kijowa, w wyniku których śmierć albo rany poniosło kilkaset osób. Ostatecznie w wyniku rewolucji usunięto z urzędu prezydenta Janukowicza, a władza przeszła w ręce opozycji antyprezydenckiej. Taki obrót wypadków wpłynął na rozwój nastrojów separatystycznych na Krymie, autonomicznym regionie wchodzącym w skład Ukrainy. Na teren półwyspu wkroczyły oddziały bez dystynkcji i oznaczeń, które okazały się być jednostkami armii rosyjskiej. 11 marca 2014 połączone zgromadzenie radnych Rady Najwyższej Republiki Autonomicznej Krymu i Rady Miejskiej Sewastopola przyjęło deklarację niepodległości Republiki Krymu. 16 marca 2014 na Krymie odbyło się referendum dotyczące statusu Republiki Autonomicznej Krymu. Za przyłączeniem Krymu z Sewastopolem do Rosji zagłosowało 96,57% uczestników przy frekwencji 84%. Dane te były kwestionowane przez społeczność międzynarodową. 17 marca 2014 Rada Najwyższa Republiki Autonomicznej Krymu przyjęła postanowienie o niepodległości Krymu. Suwerenność Republiki jeszcze tego samego dnia uznała Rosja, w efekcie czego dzień później podpisano umowę między Rosją a Republiką Krymu i miastem wydzielonym Sewastopol o włączeniu Krymu do Rosji jako nowe podmioty federacji

Niewiele później we wschodnio-południowej Ukrainie umocniły się także ruchy separatystyczne, które w kwietniu 2014 przerodziły się w otwarte starcia zbrojne pomiędzy ukraińskimi siłami bezpieczeństwa a separatystami prorosyjskimi wspieranymi przez rosyjskie wojska, którzy 6 kwietnia 2014 proklamowali suwerenność Donieckiej Republiki Ludowej oraz 27 kwietnia 2014 Ługańskiej Republiki Ludowej. W odpowiedzi na sytuację władze Ukrainy ogłosiły 3 kwietnia 2014 roku początek „operacji antyterrorystycznej” (ATO) wymierzonej w separatystów. Tymczasem w obu samozwańczych Republikach Ludowych w dniu 11 maja 2014 zorganizowano referenda, w których obywatele opowiedzieli się według wyników

zaprezentowanych przez separatystów, za niezależnością Republiki i wcieleniem w skład Federacji Rosyjskiej.

Starcia wojskowe obu stron doprowadziły do migracji z tamtego rejonu Ukrainy, głównie do Rosji. W sierpniu 2014 r. przedstawiciel Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), ogłosił iż z powodu działań wojennych Ukrainę opuściło 168 tys. mieszkańców. Kolejne 117 tys. osób było wewnętrznymi uchodźcami na Ukrainie.<sup>68</sup>

Gwałtowny napływ przymusowych migrantów z Ukrainy nastąpił także do Polski, jednakże nie wpłynął on znacząco na zmiany w zakresie ochrony udzielanej przez polskie władze obywatelom Ukrainy. I tak w roku poprzedzającym wydarzenia na Ukrainie tj. w 2013 r. w sprawach o nadanie statusu uchodźcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wobec obywateli Ukrainy wydano:

- 2 decyzje o nadaniu statusu uchodźcy,
- 5 decyzji o udzieleniu ochrony uzupełniającej,
- 8 decyzji o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany,
- 39 decyzji negatywnych,
- 26 decyzji o umorzeniu postępowania lub pozostawieniu wniosku bez rozpoznania.

Po rozpoczęciu się kryzysu ukraińskiego i gwałtownym wzroście napływu obywateli Ukrainy do Polski rozpoczynających procedurę uchodźczą Szef UdSC w 2014 roku wydał:

- 372 decyzje o umorzeniu postępowania,
- 645 decyzji negatywnych,
- 6 decyzji o udzieleniu ochrony uzupełniającej,
- 11 decyzji o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany.

---

<sup>68</sup> <http://www.unhcr.org/53e0b3a59.html>

Osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową w Polsce pochodzą z obwodów: donieckiego (ok. 51%) i ługańskiego (ok. 22%), a także z Krymu (ok. 8%). O udzielenie ochrony międzynarodowej ubiegają się również osoby z obwodów: kijowskiego, lwowskiego, chersońskiego, charkowskiego, iwano-frankowskiego i czerkaskiego.

Szef UdsC w oparciu o informacje zawarte we wnioskach uchodźczych składanych w Polsce wyróżnił kilka kategorii wychodźców z Ukrainy tj.

- aplikanci deklarujący czynne poparcie dla władz/wojsk ukraińskich na wschodzie kraju i sprzeciwiający się w różnej formie działaniom separatystów i z tego powodu przez nich zagrożonych.

- aplikanci wskazujący na swoją narodowość - ukraińską bądź tatarską będącą podstawą ich prześladowań na Krymie przez nowe władze. Aplikanci powołują się także na fakt odmowy przyjęcia przez nich obywatelstwa rosyjskiego, w związku z czym nie mogli dłużej pozostać na Krymie.

- aplikanci pochodzący z obwodu donieckiego bądź ługańskiego powołujący się na niebezpieczną, niestabilną sytuację w miejscu ich stałego zamieszkania i toczące się tam działania wojenne, jako powód swojej ucieczki do Polski.

- aplikanci, którzy przyjeżdżają do Polski w obawie przed powołaniem ich do wojska i koniecznością brania udziału w działaniach wojennych na wschodzie kraju.

- aplikanci, przyjeżdżający do Polski z powodów ekonomicznych bądź osobistych, którzy z różnych względów wybrali tą strategię migracyjną (procedura uchodźcza) w miejsce korzystania z ruchu wizowego.<sup>69</sup>

Szef Urzędu ds. Cudzoziemców w oparciu o dane zebrane przez komórkę własną - Wydział Informacji o Krajach Pochodzenia Cudzoziemców nie kwestionuje, iż na wschodzie Ukrainy toczy się konflikt zbrojny pomiędzy separatystami wspieranymi przez Rosję, a ukraińskimi siłami rządowymi, zaś skutki tego konfliktu noszą znamiona katastrofy humanitarnej. Na obszarach starć osoby cywilne narażane są na ostrzał moździerzowy czy

---

<sup>69</sup> Urząd do Spraw Cudzoziemców <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/biezaca-sytuacja-dotyczaca-ukrainy/>

artyleryjski, którego ofiarami często się stają. Brakuje żywności, wody, prądu, usług komunalnych. Na obszarach kontrolowanych przez separatystów dochodzi do licznych aktów przemocy, takich jak bezpodstawne zatrzymania, porwania, tortury, gwałty, grabieże. Aktów przemocy dopuszczają się także ukraińskie bataliony ochotnicze. Natomiast we wszystkich pozostałych rejonach Ukrainy sytuacja pozostaje stosunkowo spokojna, pomimo zdarzających się od czasu do czasu różnego rodzaju prowokacji i aktów dywersji. Zdaniem Szefa UdsC podpisanie i ratyfikowanie umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z UE wskazuje na zadawalający stopień przestrzegania prawa człowieka w tym kraju (za wyjątkiem Krymu oraz obwodu donieckiego i ługańskiego). Wskazuje się jednocześnie, że zarówno pod względem prawnym, jak i formalnym, władze ukraińskie wprowadziły udogodnienia dla migrantów przymusowych i istnieje możliwość przesiedlenia się z obszarów niebezpiecznych do innych, bezpiecznych rejonów Ukrainy. Pomoc udzielana przesiedleńcom jest skromna, warunki bytowe bardzo trudne, jednak nie na tyle by uniemożliwić normalną egzystencję. Stąd też, w oparciu o wskazane powyżej okoliczności, przytaczane w szeregu decyzjach w indywidualnych sprawach aplikantów Szef UdsC wydaje stosunku do obywateli Ukrainy odmowy w przyznaniu nadania statusu uchodźcy, i jeśli sytuacja na Ukrainie nie ulegnie znaczącemu pogorszeniu nic nie wskazuje na to, aby taka tendencja uległa odwróceniu. W związku z powyższym dla obywateli Ukrainy szansą na zamieszkanie lub osiedlenie się w Polsce pozostaje korzystanie z ruchu wizowego i późniejsze aplikowanie o zezwolenie na pobyt czasowy czy też pobyt stały przed Wojewodą.

## Podsumowanie

Federacja Rosyjska od początku konfliktu jest najważniejszą destynacją migrantów przymusowych z Ukrainy, gdzie z stanowią obecnie największą grupę osób którym przyznawany jest status uchodźcy oraz tymczasowy azyl. Z kolei Polska, będąca jednym z krajów do którego kierują swoje wnioski migranci z Ukrainy nie jest krajem gdzie mogą z powodzeniem ubiegać się o nadanie statusu uchodźcy. Takim krajem pozostaje w czasie trwającego konfliktu Federacja Rosyjska. Co więcej szef Służby Migracyjnej Federacji Rosyjskiej podkreśla iż Rosja zauważa ogromny potencjał migrantów z Ukrainy dla swojego społeczeństwa. Jak wskazuje, „wszyscy przybyli z Ukrainy stanowią poważne wsparcie demograficzne dla Rosji. To ponad ćwierć miliona ludzi, którzy są potencjalnie gotowi

zintegrować się ze społeczeństwem rosyjskim<sup>70</sup>. Nie ulega wątpliwości, że obywatele Ukrainy, ze względu na bliskość kulturową Ukrainy i Rosji, w większości przypadków swobodnie posługiwane się językiem rosyjskim w istocie stanowią grupę, która jest szczególnie predestynowana, aby szybko i efektywnie integrować się ze społeczeństwem rosyjskim. Podkreślenia wymaga jednakże, że w tym celu (zwłaszcza jeśli chodzi o migrantów przymusowych, którzy najczęściej pozostawili w kraju pochodzenia cały swój majątek) konieczne jest stworzenie przez Rosję odpowiedniego systemu recepcji uchodźców, a następnie – instrumentów przyspieszających proces ich integracji. W chwili obecnej trudno uznać system recepcji osób poszukujących ochrony międzynarodowej za wystarczający i zupełny. Świadczą o tym dobitnie krytyczne wobec przyjętych rozwiązań wypowiedzi przedstawicieli Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego FR. Aleksandr Czetwierikow, deputowany komitetu ds. polityki ekonomicznej Dumy Państwowej, wskazywał jeszcze w październiku 2014 r. na podstawowe problemy, z którymi spotykali się w Rosji migranci przymusowi z Ukrainy, w szczególności na: brak pracy, brak odpowiedniego miejsca zamieszkania, często również brak (m.in. na skutek opóźnień w wydawaniu zaświadczeń uchodźcy) rosyjskich dokumentów tożsamości i pobytu, z drugiej zaś strony – niezapewnienie realnego dostępu do opieki medycznej oraz wystarczającej liczby miejsc w szkołach dla dzieci uchodźców. Jednak godnym odnotowania jest fakt, że rząd rosyjski pracuje obecnie nad przepisami nowego aktu prawnego, który ma kompleksowo uregulować kwestię ochrony międzynarodowej w Rosji (jej form, zasad ich udzielania), mianowicie – nad projektem ustawy „o udzielaniu azylu<sup>71</sup> na terytorium Federacji Rosyjskiej”<sup>72</sup>. Niewątpliwie jest to swego rodzaju odpowiedź władz rosyjskich na problemy, jakie ujawniły się w toku stosowania – w skali masowej w przypadku migrantów przymusowych z Ukrainy – dotychczasowych przepisów o uznaniu za uchodźcę, o azylu tymczasowym oraz azylu politycznym. Wśród propozycji, które wydają się zdecydowanie zmierzać w jednym kierunku jest zarówno wprowadzenie w Rosji jednolitej procedury azylowej (w toku której oceniać się będzie możliwość i zasadność udzielenia każdej z form ochrony międzynarodowej, znanej prawu rosyjskiemu). Warto również podkreślić iż polityka rosyjska będąca do tej pory bardzo restrykcyjna w zakresie przyznawania migrantom ochrony międzynarodowej w przypadku Ukraińców, jak już

---

<sup>70</sup> <http://tass.ru/obschestvo/1459773>

<sup>71</sup> Azylu w rozumieniu ochrony międzynarodowej.

<sup>72</sup> <http://www.rg.ru/2014/12/02/ubezhische-anons.html> / <http://www.kommersant.ru/doc/2623023>

wspomniano, jest zdecydowanie bardziej przychylna, a wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej są w ogromnej większości wypadków rozpatrywane pozytywnie. Inaczej rzecz ma się w przypadku Polski, gdzie praktycznie sto procent wniosków o nadanie status uchodźcy jest rozpatrywanych negatywnie i jeśli sytuacja na Ukrainie nie ulegnie znaczącemu pogorszeniu nic nie wskazuje na to, aby taka tendencja miała ulec zmianie.



Projekt „Prawnicy na rzecz uchodźców V” jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców i z budżetu państwa.



Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2015.  
Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części  
możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu.  
Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest  
z podaniem źródła.

Instytut Spraw Publicznych  
ul. Szpitalna 5 lok. 22  
00-031 Warszawa  
tel. +48 022 556 42 99, fax +48 022 556 42 62  
isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl