

Jan Kil

PRAWDA

w procesie karnym

ORGANIZACJA NARODÓW
ZJEDNOCZONYCH
WOBEC PROBLEMU UCHODŹSTWA

ANNA POTYRAŁA

ORGANIZACJA NARODÓW
ZJEDNOCZONYCH
WOBEC PROBLEMU UCHODŹSTWA

Geneza, istota i praktyka aktywności



Warszawa 2015

Publikacja sfinansowana ze środków
Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM

Recenzenci naukowi
Prof. zw. dr hab. Andrzej Sakson
Prof. UAM dr hab. Tadeusz Wallas

Opracowanie redakcyjne i korekta
Hanna Januszewska

Projekt okładki
Anna Potyrała

Wykonanie okładki
Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Author and Dom Wydawniczy ELIPSA
Warszawa 2015

ISBN 978-83-8017-037-7



Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Wykaz najważniejszych skrótów	9
Wstęp	11
ROZDZIAŁ I. Uchodźstwo jako międzynarodowy problem globalny	41
1. Aspekty teoretyczne	41
1.1. Uchodźstwo jako postać migracji przymusowych	41
1.2. Globalny charakter zjawiska uchodźstwa	56
2. Uzasadnienie potrzeby zaangażowania społeczności międzynarodowej względem problemu uchodźstwa	65
2.1. Ochrona praw człowieka	66
2.2. Dążenie do zagwarantowania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa	72
ROZDZIAŁ II. Geneza aktywności ONZ	79
1. Problem uchodźstwa jako przedmiot zainteresowania Ligi Narodów	79
1.1. Wysoki Komisarz ds. uchodźców rosyjskich i Ormian	82
1.2. Międzynarodowe Biuro ds. uchodźców im. Fridtjöfa Nansena	88
1.3. Wysoki Komisarz ds. uchodźców pochodzących z Niemiec	92
2. Kryzysy uchodźcze okresu drugiej wojny światowej i początki zaangażowania Narodów Zjednoczonych	101
2.1. Administracja Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy i Odbudowy	104
2.2. Międzynarodowa Organizacja ds. Uchodźców	111
ROZDZIAŁ III. Istota działań Organizacji Narodów Zjednoczonych	124
1. Inicjatywy prawne na rzecz wyeliminowania problemu uchodźstwa	124
1.1. Konwencja genewska i protokół nowojorski	124
1.2. Światowe Konsultacje i Inicjatywa <i>Konwencja Plus</i>	140
2. Działania instytucjonalne	145
2.1. Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców	145
2.2. Agencja Narodów Zjednoczonych do spraw Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie	175

ROZDZIAŁ IV. Praktyka aktywności ONZ	191
1. Działalność humanitarna – wyzwania uchodźcze okresu Arabskiej wiosny	191
1.1. UNHCR jako główna agencja pomocowa w trakcie kryzysów uchodźczych Arabskiej wiosny	193
1.2. Zaangażowanie UNRWA w pomoc dla uchodźców okresu Arabskiej wiosny	201
2. Poszukiwanie trwałych sposobów rozwiązania problemu uchodźstwa – sukcesy i porażki Organizacji Narodów Zjednoczonych	211
2.1. Dobrowolna repatriacja	212
2.2. Lokalna integracja i przesiedlenie	217
3. Działania kontrolne względem państw	223
3.1. Praktyka aktywności kontrolnej UNHCR – <i>casus</i> Unii Europejskiej	224
3.2. Działalność kontrolna statutowych organów ONZ	232
Zakończenie	245
Wykaz tabel	252
Wykaz wykresów	253
Bibliografia	254

Contents

List of Abbreviations	9
Introduction	28
CHAPTER I. Refugeeism as an International Global Problem	41
1. Theoretical aspects	41
1.1. Refugeeism and forced migration	41
1.2. Global character of the refugee question	56
2. Factors determining the international community engagement towards the refugee problem	65
2.1. Human rights protection	66
2.2. Protection of international peace and security	72
CHAPTER II. Genesis of Activity	79
1. The Refugee problem as the League of Nations subject of interest	79
1.1. The High Commissioner of the League of Nations for Russian Refugees and Armenians	82
1.2. The Nansen International Office for Refugees	88
1.3. The Office of the High Commissioner for Refugees coming from Germany	92
2. Refugee crises in WW II and beginnings of the UN activity	101
2.1. The United Nations Relief and Rehabilitation Administration	104
2.2. The International Refugee Organization	111
CHAPTER III. Concept of the United Nations Activity	124
1. Legal initiatives aimed at elimination of refugee problem	124
1.1. The Geneva Convention of 1951 and the New York Protocol of 1967	124
1.2. Global Consultations and the <i>Convention Plus</i> Initiative	140
2. Institutional activities	145
2.1. The United Nations High Commissioner for Refugees	145
2.2. The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East	175

CHAPTER IV. Practice of the UN Activity 191

- 1. Humanitarian activities – migration challenges of the Arab Spring 191
 - 1.1. UNHCR as the main humanitarian agency during the Arab Spring 193
 - 1.2. UNRWA humanitarian commitment during the Arab Spring 201
- 2. In search of permanent solutions of the refugee problem – the UN successes and defeats 211
 - 2.1. Voluntary repatriation 212
 - 2.2. Local integration and resettlement 217
- 3. Control activity towards states 223
 - 3.1. Practice of the UNHCR’s control activities – the EU case 224
 - 3.2. Control activities of the UN statutory organs 232

Conclusions 249

List of Tables 252

List of Charts 253

Bibliography 254

Wykaz najważniejszych skrótów

EXCOM

Komitet Wykonawczy Urzędu Wysokiego Komisarza NZ do Spraw Uchodźców
(ang. Executive Committee of United Nations High Commissioner for Refugees)

GMG

Genevska Grupa do spraw Migracji (ang. Geneva Migration Group)

HLWG

Grupa robocza wysokiego szczebla do spraw Migracji i Azylu
(ang. High Level Working Group on Migration and Asylum)

IAMM

Międzynarodowa Agenda na rzecz Zarządzania Migracją
(ang. International Agenda for Migration Management)

IRO

Międzynarodowa Organizacja ds. Uchodźców
(ang. International Refugee Organization)

UNHCR

Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców
(ang. United Nations High Commissioner for Refugees)

UNRRA

Administracja Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy i Odbudowy
(ang. United Nations Relief and Rehabilitation Administration)

UNRWA

Agencja Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (ang. United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East)

WSTĘP

W utworzonej w 1945 r. Organizacji Narodów Zjednoczonych wyrażało się dążenie społeczności międzynarodowej do osiągnięcia trwałego pokoju i bezpieczeństwa na świecie. Podstawowym celem organizacji uczyniono zapobieganie i usuwanie zagrożeń pokoju, tłumienie „aktów agresji i innych naruszeń pokoju”, a także łagodzenie i załatwianie na drodze pokojowej sporów i sytuacji mogących prowadzić do naruszeń pokoju¹. Skuteczną realizację tego zamierzenia uzależniono od wprowadzenia na grunt prawa międzynarodowego i egzekwowania bezwzględnego zakazu użycia siły i groźby użycia siły, obowiązku poszanowania suwerennej równości i integralności terytorialnej państw członkowskich, oraz wykonywania w dobrej wierze wszelkich zobowiązań międzynarodowych. Ukształtował się w ten sposób system bezpieczeństwa zbiorowego, w którym za priorytet uznano współpracę między państwami, wzajemne poszanowanie interesów i szukanie porozumień, aby doprowadzić do usunięcia rozbieżności i odmiennych punktów widzenia na kwestie międzynarodowe.

Prawne wyeliminowanie groźby agresji i użycia siły w stosunkach międzynarodowych miało być gwarancją pokoju i bezpieczeństwa. Za równie istotny warunek osiągnięcia pokoju i bezpieczeństwa, twórcy Organizacji Narodów Zjednoczonych uznali poszanowanie „praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich, bez względu na rasę, płeć, język i wyznanie”². Zabiegając o zagwarantowanie ochrony praw jednostki, podczas trzeciej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ podkreślono, że przyrodzona godność oraz równe i niezbywalne prawa są postawą wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie³. W kolejnych latach takie postrzeganie praw człowieka przyczyniło się do

¹ Por.: artykuł 1(1), *Karta Narodów Zjednoczonych, San Francisco, 26 czerwca 1945*, Dz.U. 1947, nr 23, poz. 90 z późniejszymi zmianami.

² Por.: preambuła i artykuł 1(3), *Karta Narodów Zjednoczonych, San Francisco, 26 czerwca 1945*, op. cit.

³ Rozważano wówczas także możliwość przyznania osobom fizycznym prawa petycji, pozwalającego na dochodzenie uprawnień gwarantowanych przez prawo międzynarodowe. Propozycja nie została zrealizowana z uwagi na sprzeciw przedstawicieli Związku Radzieckiego, dla których prawo petycji było brakiem szacunku dla suwerenności państwa.

wprowadzenia powszechnego obowiązku przestrzegania norm zakazujących ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości i zbrodni wojennych. Przyznanie tym normom charakteru *ius cogens* zagwarantowało ich uniwersalną istotę oraz pozwoliło na postrzeganie ochrony praw człowieka przez pryzmat interesu społeczności międzynarodowej na równi z pokojem i bezpieczeństwem.

Jednym z kluczowych elementów powojennej koncepcji pokoju i bezpieczeństwa stało się zatem *bezpieczeństwo ludzkie* (ang. *human security*). Uznano, że bezpieczeństwo nie może być definiowane jedynie przez pryzmat ochrony terytorium państwa przed obcą agresją lub jedynie jako ochrona interesów narodowych czy interesów globalnych⁴. Bezpieczeństwo musi być odnoszone również do jednostek. W tym zakresie odpowiedzialność za jego zagwarantowanie spoczywa na państwie, które jest instrumentem ochrony praw człowieka, zarówno w wymiarze osobistym, politycznym, jak i ekonomicznym, społecznym, zdrowotnym czy żywnościowym. Bezpieczeństwo ludzkie nie może być jednak postrzegane jedynie jako gwarancja przeżycia fizycznego, powiązanego z możliwością korzystania z praw i podstawowych wolności, ale również jako „gwarancja stabilizacji, jako prawo do zrównoważonego rozwoju, jako ochrona tożsamości kulturowej”⁵, narodowościowej, etnicznej, czy religijnej. Bezpieczeństwo pojedynczych osób i grup zależy od wyeliminowania niepewności i poczucia zagrożenia powodowanych m.in. niedorozwojem lub niskim poziomem rozwoju państw, a w konsekwencji: niskim poziomem edukacji, bezrobociem, ubóstwem, zanieczyszczeniem środowiska naturalnego, niskim poziomem opieki zdrowotnej, naruszeniami praw człowieka (nie tylko o fundamentalnym charakterze) itp. „Bezpieczeństwo ludzkie to dziecko, które nie umarło, choroba, która się nie rozprzestrzeniła, praca, której nie utracono, napięcia etniczne, które nie przerodziły się w przemoc, dysydent, który nie został uciszony. Bezpieczeństwo ludzkie nie jest mierzone bronią, lecz ludzkim życiem i godnością”⁶. Choć koncepcja *bezpieczeństwa ludzkiego* sformułowana została oficjalnie dopiero w 1994 r. w raporcie *Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju* (ang. *United Nations Development Programme*), to jej początków upatrywać należy właśnie we wskazanej w Karcie Narodów Zjednoczonych idei ochrony praw człowieka.

⁴ *New Dimensions of Human Security. Human Development Report 1994*, United Nations Development Programme, New York–Oxford 1994, s. 22.

⁵ J. Symonides, V. Volodin, *Concept and new dimensions of security: introductory remarks*, w: *Non-Military Aspects of International Security. Peace and Conflict Issues after the Cold War*, United Nations Educational and Scientific and Cultural Organization, Paris 1995, s. 11.

⁶ *New Dimensions of Human Security*, op. cit., s. 22.

Zadanie ochrony praw człowieka organizacja realizowała dwutorowo. Po pierwsze, koncentrowała się na aktywności kodyfikacyjnej, skutkującej opracowaniem i przyjęciem międzynarodowych instrumentów prawnych, gwarantujących standardy ochrony praw jednostek. Po drugie, na inicjatywach instytucjonalnych, których konsekwencją było powołanie agend odpowiedzialnych za praktyczną realizację idei ochrony praw człowieka, a więc zarówno za kontrolę implementacji rozwiązań prawno-międzynarodowych, jak i za udzielanie pomocy humanitarnej w sytuacji naruszeń praw człowieka. W każdym z tych przejawów aktywności na rzecz ochrony praw człowieka, Organizacja Narodów Zjednoczonych realizowała koncepcję zwaną *dplomacją praw człowieka* (ang. *human rights diplomacy*). Najpełniejszy wyraz idea ta odnalazła w wiedeńskiej deklaracji i programie działania z 1993 r., zgodnie z którymi „promocja i ochrona praw człowieka jest przedmiotem zainteresowania społeczności międzynarodowej”⁷. Rozwinięta została przez Kofiego A. Annana, który w 2000 r. w raporcie *‘We, the Peoples’. The Role of the United Nations in the 21st Century*⁸, podkreślił iż ochrona praw człowieka nie jest już wyłącznie domeną państw i postulował wzmocnienie mechanizmów monitorowania implementacji rozwiązań gwarantujących ochronę praw człowieka. Za cel uznał doprowadzenie do sytuacji, w której prawnemu wyrażeniu woli ochrony praw człowieka towarzyszyć będzie rzeczywista wola wypełniania zobowiązań. Dostępne instrumentarium obejmować powinno nie tylko tradycyjne środki kontrolne (jak sprawozdania państw, badania na miejscu, skargi państwowe), lecz także *cichą dyplomację*, publiczną krytykę państwa dokonującego naruszeń praw człowieka, a w ostateczności sankcje.

Zaprojektowany na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych uniwersalny system ochrony praw człowieka nadał uprawnieniom jednostek pierwotny i indywidualny charakter (prawa te przysługiwały jednostce już w stanie natury), powszechny wymiar (przysługują każdemu niezależnie od rasy, religii, narodowości, przynależności etnicznej, wieku, stanu zdrowia, stanu majątkowego itp.), niezbywalność (nie ma możliwości zrzeczenia się tych praw) i niezależność (wynikają z samej natury bycia człowiekiem i nie są uwarunkowane koniecznością wypełnienia jakichkolwiek zobowiązań). Wśród wprowadzonych gwarancji znalazło się prawo do azylu politycznego – do poszukiwania schronienia poza własnym państwem, w sytuacji gdy państwo to nie chce lub nie może objąć jednostki opieką.

⁷ Par. 4, *Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the World Conference on Human Rights, A/CONF.157/23, 12.07.1993.*

⁸ K.A. Annan, *‘We the Peoples’. The Role of the United Nations in the 21st Century*, New York 2000.

*

Powiązanie ochrony praw człowieka z ideą udzielenia pomocy osobom, których prawa są naruszane przez państwo pochodzenia lub stałego pobytu spowodowało wprowadzenie do prawa międzynarodowego nowego rodzaju ochrony: azylu politycznego (statusu uchodźcy)⁹. Ochrona osób poszukujących schronienia poza własnymi państwami stała się przedmiotem międzynarodowego zainteresowania, zasady jej udzielania uzależnione były od regulacji międzynarodowych, nie wewnętrznych. Do chwili wprowadzenia do prawa międzynarodowego rozwiązań regulujących kwestie przyznawania azylu politycznego, cudzoziemcy opuszczający własne państwa z obawy przed prześladowaniami korzystać mogli z ochrony jedynie w postaci azylu terytorialnego lub azylu dyplomatycznego. Praktyka udzielania azylu terytorialnego znana była już w czasach starożytnych (z greckiego „azyl” to *wolność od zajęcia, coś, nie podlegającego zajęciu*). Potwierdzona została w okresie późniejszym m.in. w pracach Hugona Grocjusza i Emera de Vattela¹⁰, z których pierwszy w 1604 r. rozważał możliwość uznania wolności przepływu osób i przyznania jest charakteru normy fundamentalnej. Azyl terytorialny to instytucja prawa wewnętrznego. W konsekwencji, decyzja o przyznaniu, odmowie przyznania lub cofnięciu ochrony jest zależna wyłącznie od władz danego państwa. Azyl terytorialny, traktowany jako prawo państwa, będące przejawem jego suwerenności, nie dawał uchodźcom prawa do domagania się schronienia w innym państwie. Tym samym, nie przyczyniał się do rozwiązania problemu uchodźstwa. Formą ochrony cudzoziemców obawiających się prześladowania stał się również azyl dyplomatyczny. Jego istotą jest udzielenie schronienia cudzoziemcowi na terenie misji dyplomatycznej, placówki konsularnej, pokładzie samolotu lub statku w służbie państwa lub należącego do sił zbrojnych danego państwa, lub na terenie misji wojskowej¹¹. Warunkiem przyznania ochrony w formie azylu dyplomatycznego jest istnienie sytuacji niecierpiącej zwłoki,

⁹ Termin „azyl polityczny”, inaczej „status uchodźcy” rozumieć należy jako pozycję prawną osób poszukujących schronienia poza własnymi państwami w związku z prześladowaniami ze względu na rasę, religię, narodowość, przynależność do określonej grupy społecznej czy przekonania polityczne. Szczegółowo kwestie terminologiczne omówione zostały w rozdziale II.

¹⁰ J. Symonides, *Prawo do azylu*, w: *Prawa człowieka. Model prawny*, (red.) R. Wieruszewski, Warszawa–Wrocław–Kraków 1991, s. 615.

¹¹ Poszukując podstaw prawnych azylu dyplomatycznego odwoływano się do obowiązującej w przeszłości zasady eksterytorialności. Według tej koncepcji, placówka dyplomatyczna danego państwa stanowiła jego terytorium. Wykonując swoje suwerenne prawa, państwo mogło więc udzielić schronienia cudzoziemcowi w misji dyplomatycznej. Współcześnie, wraz z przyjęciem teorii funkcji, jedyną podstawą dla udzielenia azylu dyplomatycznego jest zgoda

co rozumieć można jako bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub wolności cudzoziemca. Również azyl dyplomatyczny nie mógł więc stanowić antidotum na problem uchodźstwa. Rozwiązaniem miało być przyznanie prawa udzielania (uprawnienie państwa) i ubiegania się (prawo jednostki) o status uchodźcy.

Skierowanie uwagi na prawo do azylu politycznego podyktowane było dwoma względami. Pierwszym stała się potrzeba humanitarna, związana z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa osobom, których prawa są łamane (koncepcja *bezpieczeństwa ludzkiego*). Drugim był cel strategiczny – potrzeba ochrony bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego, zagrożonych w sytuacji napływu uchodźców¹² oraz potrzeba ochrony międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Idea praw indywidualnych (w tym przypadku uprawnień uchodźców), stawianych w opozycji do uprawnień państw (zarówno państw pochodzenia, jak i goszczących), jest potencjalnie destabilizująca dla systemu międzynarodowego¹³. Z tego względu ochronę uchodźców zaczęto postrzegać nie tylko jako ideę humanitarną, ale traktować w powiązaniu z bezpieczeństwem poszczególnych państw, regionów i bezpieczeństwem w skali globalnej. Panuje powszechny pogląd, że dzisiejsze naruszenia praw człowieka, są jutrzejnymi problemami uchodźczymi¹⁴. Masowe, przymusowe przemieszczenia ludności, powodowane naruszeniami praw człowieka, w szczególności prześladowaniami o podłożu rasowym, narodowościowym, etnicznym, religijnym, społecznym czy politycznym, są zaś jednym z czynników destabilizujących stosunki międzynarodowe i prowadzącym do zagrożenia pokoju i bezpieczeństwa. Można wskazać kilka powodów takiego stanu. Po pierwsze, w sytuacjach masowego uchodźstwa, napływ tysięcy, a nawet setek tysięcy osób powodować może destabilizację w regionie, w którym osoby te szukają schronienia. Obecność uchodźców w państwach goszczących prowadzić może do napięć i niepokojów społecznych. Dzieje się tak dlatego, iż schronienia udzielają zwykle państwa niezdolne i nie mające odpowiednich środków do objęcia uchodźców rzeczywistą ochroną (w efekcie obozy dla uchodźców stają się swoistego rodzaju „państwem w państwie”, nad którym władze państwa goszczącego nie sprawują żadnej kontroli), a także dlatego, że obecność uchodźców często ma długotrwały charakter. Po drugie, do za-

zainteresowanych państw. Może mieć ona podstawy w dokumentach międzynarodowych lub wynikać ze zwyczaju. Szerzej: J. Symonides, *Prawo do azylu*, op. cit., s. 619.

¹² *The State of the World's Refugees: In Search of Solutions*, Oxford 1995, s. 13 i n.

¹³ Por.: H. Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order In World Politics*, Basingstoke 1995, s. 147.

¹⁴ G. Loescher, *Refugees: A Global Human Rights and Security Crisis*, w: *Human rights in Global Politics*, (eds.) T. Dunne, N.J. Wheeler, Cambridge 1999, s. 244.

grożenia pokoju i bezpieczeństwa w skali regionu, a nawet globu, dojść może w sytuacji odmowy przyjęcia uchodźców i udzielenia im pomocy przez potencjalne państwa goszczące. Wówczas, osoby te w poszukiwaniu państw gotowych udzielić im pomocy, przemierzają nie tylko region, ale często docierają na inne kontynenty. Po trzecie, nie można zapominać, iż równie często przyjęcie uchodźców i udzielenie im schronienia i pomocy humanitarnej prowadzić może do zachwiania przyjaznych i dobrosąsiedzkich stosunków między państwami pochodzenia a państwami goszczącymi. Udzielenie pomocy uchodźcom nierzadko traktowane jest jako ingerencja w wewnętrzne sprawy innego państwa. Często nawet słowna krytyka działań państw przyczyniających się do uchodźstwa ich obywateli, odbierana jest przez takie państwa jako naruszenie zakazu interwencji. W rezultacie pojawia się zagrożenie, że konflikt wewnątrzpaństwowy, wraz z falami uchodźców, przekroczy granice państwa. Uwzględniając zatem powyższe aspekty, społeczność międzynarodowa za stosowne uznała opracowanie międzynarodowych standardów gwarantujących uchodźcom ochronę i pomoc, a także powołanie globalnych instytucji odpowiedzialnych za wspomaganie, ale i kontrolę działań państw. W ten sposób dążono do zapewnienia bezpieczeństwa nie tylko osób – uchodźców, ale także bezpieczeństwa państw, regionów i bezpieczeństwa w skali globalnej przez wyeliminowanie zagrożeń, które mogą pojawić się wraz ze wzmożonym napływem uchodźców oraz przez zapewnienie apolitycznego charakteru statusu uchodźcy.

Uchodźstwo jest efektem naruszeń praw człowieka. Skoro do naruszeń tych może dochodzić i najczęściej dochodzi w czasie konfliktów zbrojnych (wewnętrznych, umiędzynarodowionych i międzynarodowych), to jest też uchodźstwo efektem naruszeń pokoju i bezpieczeństwa, a uchodźcy są ofiarami zagrożeń pokoju i bezpieczeństwa. Jednocześnie, jak wskazano powyżej, samo zjawisko uchodźstwa wywiera negatywny wpływ na pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe, a uchodźcy postrzegani są w kategorii zagrożenia dla bezpieczeństwa. Uwagę na ten paradoks i swoisty dualizm charakteru zjawiska uchodźstwa zwrócono już w okresie międzywojennym. Wówczas, w odpowiedzi na kryzys humanitarny związany z napływem uchodźców rosyjskich, pojawieniem się uciekinierów z Turcji, a także z rosnącą liczbą uchodźców z obszaru Niemiec, członkowie społeczności międzynarodowej rozpoczęli współpracę mającą na celu rozwiązanie kwestii uchodźstwa. Na forum Ligi Narodów podejmowano działania na rzecz stworzenia podstaw dla międzynarodowej współpracy skierowanej na likwidację problemu uchodźstwa. Przyjęto założenie, iż rozwiązanie problemu uchodźstwa możliwe będzie dzięki określeniu podstaw prawnych i instytucjonalnych. Przyjęte rozwiązania nie

spełniły pokładanych nadziei. Nie tylko nie przyczyniły się do rozwiązania istniejącego problemu uchodźstwa, ale nie zapobiegły również jego nasileniu, spowodowanemu przez wybuch drugiej wojny światowej.

Choć bezpośrednio po zakończeniu światowego konfliktu, traktowano uchodźstwo jako problem zrodzony wyłącznie na skutek wojny, to w niedługim czasie okazało się, że jest to fenomen charakterystyczny dla współczesnych stosunków międzynarodowych. Uchodźcy pojawiali się w różnych rejonach świata w efekcie rozmaitych wydarzeń o międzynarodowym lub wewnętrznym charakterze, podczas których dochodziło do aktów prześladowań jednostek i naruszeń praw człowieka często o masowych charakterze. Z tego względu w ramach nowej organizacji uniwersalnej rozpoczęto działania mające na celu ograniczenie, a docelowo – rozwiązanie problemu uchodźstwa traktowanego jako problem globalny. Podstawą aktywności Organizacji Narodów Zjednoczonych w tym zakresie stała się wskazana w Karcie Narodów Zjednoczonych wiara „w podstawowe prawa człowieka, w godność i wartość człowieka, w równouprawnienie mężczyzn i kobiet, w równość narodów dużych i małych”¹⁵. Prawa człowieka jako takie są uniwersalne, wynikają z prawa naturalnego i przyrodzonej godności jednostki. Prawa uchodźców stały się natomiast wyrazem prawa pozytywistycznego, w którym decyzje o przyznaniu ochrony podejmowane są przez suwerenne państwa¹⁶ na podstawie zasad określonych jednak przez całą społeczność międzynarodową. Tym samym, dopuszczono możliwość przejęcia opieki nad jednostką przez państwo niebędące państwem obywatelstwa lub państwem pochodzenia danej osoby. Stało się to możliwe dzięki utożsamieniu idei ochrony uchodźców z interesem całej społeczności międzynarodowej.

*

Przedmiotem niniejszej pracy uczyniono aktywność Organizacji Narodów Zjednoczonych względem międzynarodowego problemu jakim jest zjawisko uchodźstwa. Praca, przygotowana w oparciu o założenia teorii instytucjonalizacji oraz teorii oddziaływań międzynarodowych¹⁷, zmierza do ukazania genezy

¹⁵ Preambuła, *Karta Narodów Zjednoczonych*, San Francisco, 26 czerwca 1945, op. cit.

¹⁶ E. Haddad, *The Refugee in International Society. Between Sovereigns*, Cambridge–New York 2008, s. 85.

¹⁷ Instytucjonalizacja w odniesieniu do stosunków międzynarodowych bazuje na przekonaniu, że państwa – główni uczestnicy stosunków międzynarodowych – tworzą „trwałe i celowo współdziałające zespoły oddziaływań międzynarodowych, stanowiące nowe węzły komunikowania oraz ramy zbiorowego rozpatrywania i rozwiązywania problemów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania”. Przykładem jest tworzenie przez państwa organizacji międzynarodowych służących „utrwalaniu i stabilizowaniu” pożądanego stanu stosunków między-

i istoty działalności ONZ, a także praktyki zaangażowania organizacji w rozwiązanie kwestii, której nie można wyeliminować działaniami pojedynczych państw, lecz która wymaga zaangażowania całej społeczności międzynarodowej. Przyjęto, iż istota aktywności organizacji względem problemu uchodźstwa przejawia się w: (1) działalności prawnej, tj. opracowaniu i nakłanianiu władz państw do przyjęcia prawno-międzynarodowych postanowień określających status uchodźców, wskazujących ich uprawnienia i obowiązki; (2) działalności instytucjonalnej, tzn. w tworzeniu instytucji i agend odpowiedzialnych za realizację założeń wynikających z aktów prawa międzynarodowego, w szczególności za ochronę uchodźców; (3) konkretnej aktywności humanitarnej względem uchodźców (tj. w udzielaniu uchodźcom pomocy i w określaniu statusu prawnego uchodźców w sytuacji masowego napływu osób na terytoria państw trzecich) i państw goszczących (tzn. w udzielaniu niezbędnej pomocy tym państwom); (4) działaniach na rzecz implementacji postanowień aktów prawnych traktujących o problemie uchodźstwa. Uwzględniając powyższe, za niezbędne uznano:

- dokonanie analizy międzynarodowych aktów prawnych, przyjętych na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych, a odnoszących się do statusu uchodźców;
- ukazanie istniejących rozwiązań instytucjonalnych;
- zaprezentowanie przejawów i skali zaangażowania humanitarnego ONZ względem osób poszukujących schronienia poza własnymi państwami;
- przedstawienie działań kontrolnych wobec państw goszczących i państw pochodzenia uchodźców;
- dokonanie oceny dotychczasowej prawnej, instytucjonalnej, humanitarnej i kontrolnej aktywności organizacji.

W zamierzeniu praca nie jest skierowana na analizę poszczególnych kryzysów uchodźczych i ich przyczyn, a jedynie na ukazanie działań Organizacji Narodów Zjednoczonych w konkretnych przypadkach. Z tego względu wszelkie odniesienia do kryzysów uchodźczych stanowią jedynie tło dla prezentacji i oceny aktywności ONZ i jej agend. Podobnie, celem nie jest analiza konsekwencji zjawiska uchodźstwa, z jakimi stykają się państwa goszczące ani analiza polityk azylowych poszczególnych państw. Widoczne w pracy nawiąza-

dowych i załatwiania problemów, które nie mogły być rozwiązane działaniami pojedynczych państw. Z kolei prawo oddziaływań międzynarodowych, odnoszone początkowo wyłącznie do państw, obejmuje nie tylko oddziaływania polityczne i wojskowe, „lecz także ekonomiczne, kulturowe, technologiczne, ideologiczne i ekologiczne”. W tym znaczeniu źródłem oddziaływań są nie tylko państwa, ale także aktorzy niepaństwowi. Za takich, uwzględniając temat niniejszej pracy, uznano zarówno Organizację Narodów Zjednoczonych i jej agendy pomocnicze, jak i samych uchodźców. Cytaty pochodzą z książki J. Kukułki. Patrz: J. Kukułka, *Teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2000, s. 205 i 206 oraz 219.

nia do tych zagadnień służyć będą jedynie ukazaniu nadzwyczajnych działań podejmowanych w celu ochrony bezpieczeństwa państw przed negatywnymi skutkami napływu uchodźców oraz wpływu tych działań na aktywność Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Tak określone ramy problemowe mają pomóc w udowodnieniu, że działania Organizacji Narodów Zjednoczonych względem problemu uchodźstwa mają charakter kompleksowy, lecz przynoszą pożądane efekty jedynie w wymiarze prawnym i humanitarnym, przy jednoczesnej nieskuteczności inicjatyw skierowanych na poszukiwanie trwałych sposobów rozwiązania problemu i na ograniczenie skali zjawiska. Zamiarem jest zatem wykazanie, że w ciągu blisko siedemdziesięciu lat funkcjonowania organizacji, jej aktywność była zaledwie reakcją na kryzysy uchodźcze i choć skutkowała pomocą dla osób potrzebujących międzynarodowej ochrony, to nie przyczyniła się do wypracowania skutecznych mechanizmów wyeliminowania ani nawet zmniejszenia liczby uchodźców, pomimo że takie cele organizacja przed sobą postawiła. Podobnie, nie odnotowano znaczących sukcesów w odniesieniu do skutecznej implementacji opracowanych rozwiązań. Uwzględniając powyższe, niezbędne jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze: (1) od kiedy datuje się zinstytucjonalizowana aktywność wobec problemu uchodźstwa?; (2) jak można uzasadnić potrzebę zaangażowania Organizacji Narodów Zjednoczonych na tym polu?; (3) jakie były powody stworzenia, w ramach jednej organizacji, dwóch reżimów uchodźczych?; (4) jakie są prawne i instytucjonalne efekty działalności ONZ w tym zakresie?; (5) w jaki sposób realizowana jest aktywność humanitarna organizacji w sytuacji kryzysów uchodźczych?; (6) jakie są przejawy i efekty aktywności kontrolnej ONZ względem państw pochodzenia i państw goszczących?; (7) jakie czynniki determinują skuteczność działań prawnych i humanitarnych?; (8) jakie są przyczyny nieskuteczności inicjatyw zmierzających do rozwiązania problemu uchodźstwa?

Z uwagi na fakt, że praca jest analizą politologiczno-prawną, wykorzystano metody badawcze charakterystyczne zarówno dla nauk prawnych, w tym dla nauki prawa międzynarodowego publicznego¹⁸, jak i nauk społecznych¹⁹,

¹⁸ Uwagę na metody badawcze charakterystyczne dla prawa międzynarodowego publicznego zwrócili między innymi: L. Oppenheim, *The Science of International Law: Its Task and Method*, "American Journal of International Law" 1908, Vol. 2, No. 2; H. Kelsen, *Théorie Générale du Droit International Public: Problèmes Choisis*, Paris 1932; H. Morgenthau, *Positivism, Functionalism, and International Law*, "American Journal of International Law" 1940, Vol. 34, No. 2; L. Ehrlich, *Interpretacja traktatów*, Warszawa 1957; P. Allott, *Language, Method and the Nature of International Law*, "British Yearbook of International Law" 1971, Vol. 45.

¹⁹ Szerzej na temat metod w naukach społecznych patrz np.: B. Krauz-Mozer, *Teorie polityki. Założenia metodologiczne*, Warszawa 2005; J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 2010.

w tym nauki o polityce i nauki o stosunkach międzynarodowych. Kluczową rolę przypisano metodzie analizy prawnej, umożliwiającej ustalenie pewnych faktów na podstawie bezpośrednich danych źródłowych. Uzasadnieniem zastosowania tego podejścia jest poddanie aktywności Organizacji Narodów Zjednoczonych wobec uchodźców rygorowi umów międzynarodowych. Metoda ta, wykorzystana w drugim i trzecim rozdziale, pozwoli na interpretację i ocenę postanowień dotyczących pozycji prawnej uchodźców, praw i obowiązków państw goszczących, jak i kompetencji tzw. agencji uchodźczych powołanych w ramach ONZ. Metoda ta będzie również pomocna w działaniach *de lege ferenda*, skierowanych na wskazanie propozycji rozwiązań prawnych, mogących wzmocnić skuteczność działań podejmowanych przez ONZ względem problemu uchodźstwa. Analiza aktów prawnych stanowi punkt wyjścia dla zastosowania metody porównawczej, pozwalającej na zrozumienie istoty aktywności ONZ, przyjmującej wymiar prawny, instytucjonalny, humanitarny i kontrolny. Porównanie rozwiązań wynikających z dwóch stworzonych przez organizację reżimów uchodźczych²⁰, pozwoli na przedstawienie podobieństw i różnic, a tym samym na wskazanie zapisów najbardziej skutecznych dla realizacji celów organizacji. Metoda porównawcza użyta zostanie również w ostatniej części pracy dla ukazania ewolucji aktywności Organizacji Narodów Zjednoczonych i jej agend. Umożliwi dokonanie kompleksowej oceny podejmowanych przez organizację działań. W rozprawie zastosowano także genetyczną metodę historyczną, która stanowi uzupełnienie podejścia opisowego. O ile opis skierowany jest na przedstawienie zdarzeń z przeszłości jako ciągu faktów historycznych, bez analizowania zachodzących zależności innych niż czasowe, o tyle metoda genetyczna sprzyja prezentacji związków przyczynowo-skutkowych między prezentowanymi wydarzeniami historycznymi. Podejście to znajdzie zastosowanie przede wszystkim w drugim rozdziale pracy, w którym kompleksowej analizie poddano okoliczności podjęcia działań względem międzynarodowego problemu, za jaki uznano uchodźstwo. Chodzi w szczególności o uwidocznienie zmiany postrzegania zjawiska uchodźstwa z problemu wyłącznie humanitarnego w zjawisko wywierające wpływ na bezpieczeństwo poszczególnych państw oraz na międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo, a także o zinterpretowanie zależności między wysiłkami społeczności międzynarodowej w przeszłości i obecnie. Zobrazowanie przebiegu dyskusji nad istotą zjawiska oraz nad ideą ochrony uchodźców pozwoli na wyjaśnienie i ocenę działań podejmowanych współcześnie. Rozważania zawarte w drugiej, trzeciej oraz w ostatniej części rozprawy, prowadzone będą w opar-

²⁰ Jeden dotyczy uchodźców palestyńskich, drugi – pozostałych osób zmuszonych do opuszczenia miejsc zamieszkania i poszukiwania schronienia poza własnymi państwami.

ciu o metodę statystyczną, umożliwiającą prezentację zjawiska społecznego o charakterze masowym, jakim jest uchodźstwo, przez pryzmat liczebności uchodźców, ich pochodzenia i kierunków ucieczki. Tym samym, metoda ta pozwoli ukazać dynamikę kryzysów uchodźczych, co będzie stanowić podstawę do oceny skuteczności działań podejmowanych przez Organizację Narodów Zjednoczonych.

*

Realizacja tak zakreślonej problematyki wymaga posłużenia się terminologią stosowaną w nauce o stosunkach międzynarodowych, a także w nauce prawa międzynarodowego.

Terminem o znaczeniu podstawowym jest *uchodźstwo*, definiowane zgodnie z prawem międzynarodowym jako sytuacja, w której osoba opuszcza państwo obywatelstwa lub stałego zamieszkania z powodu uzasadnionej obawy przed prześladowaniem ze względu na rasę, religię, narodowość, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne i nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do własnego państwa i korzystać z jego ochrony. Międzynarodowa ochrona, z której korzystać mogą osoby w sytuacji uchodźstwa przyjmuje postać *azylu politycznego*, zwanego *statusem uchodźcy*. Kryteria przyznania ochrony, standardy traktowania uchodźców oraz prawa im przysługujące zostały określone w *Konwencji dotyczącej statusu uchodźców*, przyjętej w Genewie w 1951 r. oraz w nowojorskim *Protokole dotyczącym statusu uchodźców z 1967 r.*, a także w rezolucjach będących podstawą objęcia międzynarodową pomocą uchodźców palestyńskich. Szczegółowo zagadnienia te zaprezentowane zostały w drugim i trzecim rozdziale niniejszej pracy.

Biorąc pod uwagę, że zjawisko uchodźstwa traktowane jest przede wszystkim w kategorii zagrożeń dla bezpieczeństwa ludzkiego, ale również bezpieczeństwa państw i bezpieczeństwa międzynarodowego, w pracy posłużono się terminem *sekurytyzacja* (ang. *securitization*). Termin autorstwa Ole Wævera, pozwala na szerokie rozumienie bezpieczeństwa, nie tylko w kontekście zagrożeń militarnych, lecz również zagrożeń w sektorze politycznym, ekonomicznym, społecznym, a nawet środowiskowym. Odnosi się do postrzegania danej kwestii jako zagrożenia dla bezpieczeństwa (nawet gdy prawdziwe zagrożenie nie występuje)²¹, a następnie do podjęcia określonych działań wobec tej kwestii. Z sekurytyzacją mamy do czynienia, gdy wskazane zostanie zagrożenie egzystencjalne, podjęte zostaną względem tego zagrożenia nadzwyczajne działania,

²¹ B. Buzan, O. Wæver, J. De Wilde, *Security: A New Framework For Analysis*, Boulder 1998, s. 24.

prowadzące do złamania istniejących zasad i reguł²². Podkreślając, iż współcześnie zjawisko uchodźstwa (oraz szeroko pojęta migracja) rozpatrywane jest przez pryzmat bezpieczeństwa państw²³, koncepcja sekurytyzacji umożliwi analizę działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych (i dokonanie oceny skuteczności) wobec nadzwyczajnych przedsięwzięć państw, które są skierowane na ochronę granic i terytoriów państwowych przed napływem uchodźców, na kontrolę napływu uchodźców, a także na unikanie przejmowania odpowiedzialności za te osoby. Działania takie, których przejawy zostaną zanalizowane w ostatnim rozdziale pracy, podejmowane oficjalnie dla zapewnienia bezpieczeństwa państw, uznane są za naruszenie międzynarodowych standardów traktowania uchodźców i utrudniają skuteczne wypełnianie mandatu ONZ.

Kluczową rolę w niniejszej rozprawie odgrywa również pojęcie *międzynarodowy reżim uchodźczy*. Postanowienia wynikające z przyjętych w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych umów w sprawie statusu uchodźców oraz rezolucji powołujących agendy uchodźcze i określające statuty tych instytucji, precyzują szczegółowo zakres działań, wskazują także ich instrumentarium. Szczegółowe określenie zasad, norm i reguł realizowanych inicjatyw, pozwala stwierdzić, że społeczność międzynarodowa wyraziła zgodę na stworzenie swoistego rodzaju reżimu uchodźczego o międzynarodowym charakterze. Uwzględniając jednak fakt, iż opracowano dwa rodzaje rozwiązań – dotyczące uchodźców palestyńskich i pozostałych – mówić należy o dwóch międzynarodowych reżimach uchodźczych. Ich celem miało być zagwarantowanie bezpieczeństwa jednostek, państw i bezpieczeństwa w skali międzynarodowej. Koncepcję reżimów międzynarodowych po raz pierwszy przedstawił w 1975 r. J.G. Ruggie, rozwinął zaś Stephen Krasner, który odnosił ją do zbiorów formalnie lub nieformalnie wyrażonych zasad, norm, reguł i procedur decyzyjnych, wokół których zbiegają się oczekiwania aktorów w danym obszarze zagadnień²⁴. O ile zasady i normy, postrzegane jako podstawowa charakterystyka reżimu, są niezmiennie (gdyż w przeciwnym razie zmianie uległby sam

²² Ibidem, s. 26. Na temat krytyki koncepcji sekurytyzacji patrz: C. Charrett, *A Critical Application of Securitization Theory: Overcoming the Normative Dilemma of Writing Security*, International Catalan Institution for Peace Working Paper, Barcelona 2009.

²³ Patrz przede wszystkim: O. Wæver, B. Buzan, M. Kelstrup, P. Lemaitre, *Identity, Migration and the New Security Agenda*, London 1993; oraz J. Huysmans, *The Politics of Insecurity. Fear, migration and asylum in the EU*, London–New York 2006 (szczególnie s. 45–62).

²⁴ S.D. Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences. Regimes as Intervening Variables*, w: *International Regimes*, (ed.) S.D. Krasner, Ithaca–New York 1983, s. 2. Przez lata koncepcję reżimów międzynarodowych odnoszono do procesów integracyjnych o charakterze gospodarczym i stosunków okresu zimnej wojny. Współcześnie reżimy międzynarodowe spotyka się w innych obszarach stosunków międzynarodowych.

reżim), o tyle reguły i procedury mogą ulegać zmianom, niezbędnym dla realizacji założeń reżimu. Reżimy międzynarodowe są swoistymi modelami zachowań, tworzonymi w oparciu o praktykę zachowań członków społeczności międzynarodowej. Organizują, a zarazem ograniczają działania uczestników w określonym obszarze i ułatwiają współpracę międzynarodową, skierowaną na urzeczywistnianie wspólnych wartości. Reżimów nie można utożsamiać z organizacjami międzynarodowymi, chociaż wielu reżimom towarzyszy działalność organizacji. Reżim bowiem to zespół zasad, norm, reguł i procedur, którym nie towarzyszą uprawnienia decyzyjne²⁵. Podstawą funkcjonowania reżimów międzynarodowych są uzgodnienia suwerennych państw, które godzą się na określone reguły licząc na osiągnięcie korzyści, niemożliwych do uzyskania jednostronnymi działaniami lub na ochronę wartości wspólnych, niemożliwych do zachowania aktywnością pojedynczych państw. Uzgodnienia mogą przyjąć postać umów międzynarodowych, ale mogą wynikać również z aktów o charakterze politycznym. Pomimo krytyki tego podejścia teoretycznego za brak precyzji i oparcie o niestabilne podstawy, nie można pominąć jego użyteczności. Koncepcja reżimów międzynarodowych nie tylko pozwala bowiem opisać wzorce współpracy, ale zanalizować zarówno współpracę, jak i niezgodę²⁶. Z tego względu będzie pomocna w prowadzeniu analiz w trzecim i czwartym rozdziale niniejszej pracy.

Uwzględniając zróżnicowanie sposobu zapisu oficjalnych nazw dokumentów międzynarodowych, organów organizacji międzynarodowych oraz pisowni i odmiany obcojęzycznych nazwisk i nazw geograficznych, za wiążące uznano wytyczne *Zespołu Rady Języka Polskiego* oraz *Komisji Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Rzeczypospolitej Polskiej przy Głównym Geodecie Kraju*.

*

Niniejsza praca jest zwieńczeniem rozpoczętego w 1999 r. projektu badawczego poświęconego współczesnemu uchodźstwu. Pierwszy etap badań zakończony został publikacją monografii „Współczesne uchodźstwo. Próby rozwiązania międzynarodowego problemu” (Poznań 2005). Praca skierowana była na analizę międzynarodowych inicjatyw zmierzających do wyeliminowania zjawiska uchodźstwa. Upływ dziesięciu lat od chwili ukazania się

²⁵ A. Hasenclever, P. Mayer, V. Rittberger, *Theories of International Regimes*, Cambridge 2002, s. 10–11.

²⁶ R.O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Economy*, New Jersey–Chichester 1984, s. 56–57.

książki i nowe wyzwania uchodźcze przed jakimi stanęła społeczność międzynarodowa skłoniły do kontynuacji projektu badawczego i przygotowania opracowania poświęconego działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych – najbardziej aktywnego uczestnika stosunków międzynarodowych na polu zmagania ze zjawiskiem uchodźstwa. Wykorzystując poczynione w 2005 r. analizy historyczne i prawne, w pracy ukazano dwa kierunki działań ONZ, skierowane na określenie podstaw prawnych międzynarodowych reżimów uchodźczych i stworzenie ich ram instytucjonalnych. Analizie poddano także praktyczną sferę działalności organizacji.

Do podjęcia problemu badawczego skłonił brak opracowania kompleksowo analizującego aktywność Organizacji Narodów Zjednoczonych wobec międzynarodowego problemu za jaki uznać należy uchodźstwo. Dotyczy to zarówno literatury polskiej, jak i zagranicznej. Problematyka uchodźstwa znajduje co prawda odzwierciedlenie w wielu pracach, była i jest przedmiotem badań prawników, politologów i socjologów. Dominują jednak opracowania o charakterze wycinkowym. Uwaga autorów skierowana jest głównie na analizę przyczyn zjawiska uchodźstwa, jego konsekwencji dla państw lub dla samych uchodźców, a także na ukazanie prób rozwiązania problemu uchodźstwa. W polskiej nauce kwestia uchodźstwa zagościła w roku 1991, gdy do polskiego ustawodawstwa wprowadzono wcześniej nieznaną formę ochrony cudzoziemców tj. status uchodźcy. Wówczas zagadnienie uchodźstwa podjęli w swych badaniach między innymi Bogdan Wierzbicki, Zdzisław Galicki, Mieczysława Zdanowicz, Roman Wieruszewski, w latach późniejszych Barbara Mikołajczyk, Agnieszka Florczak czy Izabela Oleksiewicz. Prace tych autorów były przede wszystkim próbą analizy międzynarodowych (oraz europejskich) aktów prawnych dotyczących uchodźców oraz odniesienia tych zapisów do polskich regulacji. Z powyższych względów za zasadne uznano przygotowanie niniejszego opracowania. Nowatorski charakter pracy wynika z faktu zaprezentowania nie tylko genezy i istoty aktywności ONZ, ale przede wszystkim wskazania i oceny efektów praktycznych działań organizacji na przełomie lat, ze szczególnym uwzględnieniem najnowszych kryzysów uchodźczych (rozdział IV). W niniejszej pracy poszukiwane są odpowiedzi na pytanie o czynniki determinujące skuteczność działań prawnych i humanitarnych oraz o przyczyny nieskuteczności inicjatyw zmierzających do trwałego rozwiązania problemu uchodźstwa.

Podstawową rolę dla realizacji celu niniejszego opracowania przyznano materiałom pierwotnym, do których zaliczono statuty agencji ONZ uprawnionych do podejmowania aktywności względem kwestii uchodźstwa. Z uwagi na fakt, że uchodźstwo jest ściśle powiązane z problematyką ochrony praw człowieka, analizowane są również teksty umów międzynarodowych opra-

cowanych i przyjętych z inicjatywy ONZ, składające się na międzynarodowe prawo praw człowieka. Pierwszorzędne znaczenie przyznano postanowieniom *Konwencji dotyczącej statusu uchodźców*, przyjętej w 1951 r. oraz uzupełniającego ją protokołu dodatkowego z 1967 r. Dążąc do ukazania praktyki działań ONZ, posłużono się raportami *Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców* i *Agencji Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie*, prezentowanymi każdego roku na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ i Rady Gospodarczo-Społecznej oraz rezolucjami Rady Bezpieczeństwa ONZ i Zgromadzenia Ogólnego. Analizie poddane są teksty w języku angielskim, będącym językiem oryginalnym wskazanych aktów prawnych.

Wśród materiałów o charakterze wtórnym dominują opracowania autorów brytyjskich i amerykańskich, dotyczące genezy i działalności *Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców* oraz *Agencji Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie*. Za szczególnie istotne uznano opracowania autorstwa Louise W. Holborn (*The International Refugee Organization. A specialized Agency of the UN. Its history and work 1946–1952*, London–New York–Toronto 1956; *Refugees: A Problem of Our Time. The Work of The United Nations High Commissioner for Refugees, 1951–1972*, Metuchen 1975), Gila Loeschera (m.in. *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford 2001; *UNHCR: The Politics and Practice of Refugee Protection*, London–New York 2012, praca zbiorowa), Jeffa Crispa (m.in. *Mind the gap! UNHCR, humanitarian assistance and the development process*, UNHCR Working Paper, Geneva 2001; *Beyond the nexus: UNHCR's evolving perspective on refugee protection and international migration*, UNHCR Working Paper, Geneva 2008) oraz Elii Zureika (*Palestinian Refugees and the Peace Process*, Washington 1996; *Public opinion and Palestinian Refugees*, Ottawa 1999). Uwzględniono także dorobek polskiej nauki w tym zakresie, w szczególności monografię Bogdana Wierzbickiego (m.in. *Sytuacja prawna uchodźcy w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Białystok 1993) i Mieczysławy Zdanowicz (*Wysoki Komisarz ONZ do Spraw Uchodźców. Studium prawnomiędzynarodowe z zakresu współpracy Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców z organizacjami pozarządowymi*, Białystok 1994). Wykorzystano również opracowania polskich autorów ukazujące teoretyczne aspekty migracji, w tym migracji przymusowych, odnosząc się zwłaszcza do prac Krystyny Kersten, Marka Okólskiego i Andrzeja Saksona. Dążąc do zobrazowania dynamiki zmian aktywności Organizacji Narodów Zjednoczonych wykorzystano publicystykę oraz materiały internetowe (których nie ujęto w bibliografii, a jedynie w przypisach).

*

Określono powyżej problemowi badawczemu, podporządkowana została struktura pracy tworzona przez wstęp, cztery rozdziały oraz zakończenie.

Rozdział pierwszy ukazuje zagadnienia, niezbędne dla zrozumienia istoty uchodźstwa oraz zasadności działań Organizacji Narodów Zjednoczonych wobec tej kwestii. Prezentuje uchodźstwo jako specyficzną postać migracji o niedobrowolnym i przymusowym charakterze, rzutującą na bezpieczeństwo zarówno jednostek (osób fizycznych), jak i bezpieczeństwo państw – pochodzenia i państw goszczących. Rozważania zawarte w tej części pracy mają charakter analiz teoretycznych, skierowanych na omówienie cech zjawiska uchodźstwa i wyjaśnienie związków między uchodźstwem i bezpieczeństwem. Kluczowym elementem analiz jest również próba uzasadnienia potrzeby zaangażowania społeczności międzynarodowej, skierowanego na rozwiązanie międzynarodowego problemu.

W rozdziale drugim ukazano przesłanki i okoliczności podjęcia pierwszych międzynarodowych inicjatyw względem kwestii uchodźstwa. Dokonanie dalszych analiz nie jest bowiem możliwe bez ukazania tła historycznego i zobrazowania okoliczności, powodów i efektów pierwotnej aktywności społeczności międzynarodowej w omawianym obszarze. Przedstawienie kontekstu politycznego, dyplomatycznego, a nawet militarnego, pozwoli w zamyśle na dokładną analizę i ocenę późniejszych działań podjętych w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Uwzględniając, iż po zakończeniu drugiej wojny światowej celem społeczności międzynarodowej stało się ograniczenie, a w zamyśle likwidacja problemu uchodźstwa, trzeci rozdział poświęcono ukazaniu istoty aktywności ONZ w tym zakresie. Uwagę skoncentrowano na działalności prawnej, przejawiającej się w opracowaniu międzynarodowych standardów traktowania uchodźców oraz na inicjatywach instytucjonalnych. Nacisk położony został na ukazanie przesłanek decydujących o stworzeniu dwóch reżimów uchodźczych w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych. Rozważaniom poddano również cechy różnicujące przyjęte zasady, normy, reguły i procedury, składające się na dwa międzynarodowe reżimy uchodźcze.

Ostatnia część pracy dotyczy praktyki działań Organizacji Narodów Zjednoczonych, w szczególności jej agend specjalnych. Uwagę skierowano na ukazanie i ocenę aktywności pomocowej względem osób poszukujących ochrony poza własnymi państwami oraz wobec państw udzielających uchodźcom schronienia na własnych terytoriach. Prezentując skalę kryzysów uchodźczych i ich destrukcyjny wpływ na bezpieczeństwo jednostek i państw, zobrazowa-

no wysiłki ONZ zmierzające do udzielenia wsparcia rzeczowego i finansowego, skierowanego na łagodzenie skutków zjawiska uchodźstwa. Jednocześnie podkreślono znaczenie zaangażowania organizacji w kontrolę działań państw dotkniętych skutkami uchodźstwa. Na tym tle uwzględniono zarówno działalność instytucji typowo kontrolnych, jak i statutowych organów ONZ, w szczególności Zgromadzenia Ogólnego, Rady Bezpieczeństwa i Rady Gospodarczo-Społecznej, zmierzając do wykazania nieskuteczności zabiegów.

INTRODUCTION

Founded in 1945, the United Nations Organization has embodied the desire of the international community to reach lasting peace and security in the world. The fundamental purpose of the Organization was the “prevention and removal of threats to the peace (...) suppression of acts of aggression and other breaches of the peace” as well as “adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace”. The effective attainment of this goal was made dependent on the introduction to international law and enforcement of the absolute ban on the threat and use of force, respect for the sovereign equality and territorial integrity of Member States and the performance in good faith of all international obligations. Thus, a collective security system arose in which priority was given to cooperation between states, mutual respect for their interests, settlement of disputes by peaceful means in order to remove differences between states and divergent points of view on international issues.

The legal elimination of a threat of aggression and use of force from international relations was to ensure peace and security. As an equally important condition of achieving peace and security, the founders of the United Nations considered “respect for human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion”. Seeking protection for the rights of an individual, delegates to the third session of the UN General Assembly stressed that inherent dignity, equal and inalienable rights were the foundations of freedom, justice and peace in the world.¹ In subsequent years, this view of human rights contributed to the imposition of a universal ban on genocide, crimes against humanity and war crimes. The recognition of these norms as *ius cogens* ensured their universality and helped view the protection of human rights through the prism of the

¹ A possibility was pondered at that time to give natural persons the right of petition which would allow them to claim rights guaranteed by international law. This proposal was not approved due to the objection of the Soviet Union representatives for whom the right of petition amounted to disrespect for national sovereignty.

interest of the international community on an equal footing with peace and security.

Considered therefore one of the key elements of the post-war conception of peace and security, the *human security* idea grew in importance as the belief gained ground that security could not be defined only in terms of the security of a territory of a state from outside aggression or only as the protection of national or global interests. Security must be related also to individuals. In this aspect, responsibility for its provision rests with the state, which is an instrument of human rights protection and as such is expected to provide personal, political, economic, social, health care and food security. Although the concept of *human security* was officially formulated only in 1994 in the *United Nations Development Programme*, its beginnings should be sought in the idea of human rights protection included in the *UN Charter*.

The task of human rights protection was carried out by the UN along two lines. First, the organization focused on codification resulting in drafting and adoption of international legal instruments, setting standards for the protection of the rights of the individual. Second, the UN pursued some institutional initiatives, the result of which was the setting up of agencies responsible for the practical implementation of the idea of human rights protection. Specifically, these agencies were supposed to review the implementation of international-law solutions and provide humanitarian aid where human rights were violated. In both types of activity in favour of human rights protection, the United Nations has pursued the so-called *human rights diplomacy*, which was embodied best in the 1993 *Vienna Declaration and Programme of Action* (VDPA). According to the Declaration: “the promotion and protection of human rights is a matter of priority for the international community”. Later elaborated on by Kofi A. Annan in the 2000 report *We the Peoples: the Role of the United Nations in the 21st Century*, which emphasized that human rights protection was no longer the responsibility of states only and suggested that the mechanisms of monitoring how solutions guaranteeing human rights protection are implemented be strengthened. The objective he set is the situation where the legally expressed wish to protect human rights is accompanied by the real will to meet obligations. The available measures should comprise not only traditional means of control (e.g. reports by states, local inspections, state complaints) but also *quiet diplomacy*, public criticism of the state violating human rights, and finally, sanctions as a means of last resort.

The universal system of human rights protection, designed by and within the United Nations, made the rights of individuals original and individual

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

