

EUROPA I JEJ UCIEKINIERZY

MIEDZY PRAWAMI CZŁOWIEKA A RACJĄ STANU

Ponieważ państwa należące do Unii Europejskiej starają się wypracować w toku realizacji Traktatu Amsterdamskiego wspólną politykę dotyczącą azylu i migracji, warto zadać sobie pytanie, w jaki sposób przyjmują one na swój teren uchodźców. Przekonamy się, że na razie nie istnieje w tej kwestii zadowalająca odpowiedź. W polityce naprawdę służącej człowiekowi znacząca rola przypada Kościołowi i jego wiernym.

I. OGRANICZENIA W DOPUSZCZANIU DO POSTĘPOWANIA AZYŁOWEGO

„W kwietniu 1994 r. zwrócił się do mnie pewien uznany już za uchodźcę mężczyzna, powiadamiając mnie, że jeden z jego kuzynów, politycznie bardzo zaangażowany J. S., musiał opuścić Kossowo i wkrótce przybędzie do Włoch. W jego posiadaniu znajdowała się kopia oskarżenia wniesionego przeciwko niemu i wielu innym osobom oraz artykuł prasowy opisujący jego historię i wskazujący jednoznacznie na to, że według adwokatów aresztowane już osoby były torturowane. J. S. nie posiadał paszportu, gdyż zatrzymała mu go policja.

W związku z tym zwróciłam się z wnioskiem do Delegatury do Spraw Uchodźców, żeby uzyskać dla J. S. pozwolenie na wjazd do Szwajcarii, gdzie będzie mógł złożyć wniosek o udzielenie mu azylu, oraz zapowiedziałam jego przybycie Delegaturze oraz posterunkowi granicznemu w Chiasso. Przybywszy na granicę, J. S. pełen ufności oczekiwał zezwolenia na wjazd do Szwajcarii. Kiedy już odpowiedział na wiele pytań i wypełnił formularze, poinformowano go jednak, że jego wniosek został odrzucony. J. S. przekazano z powrotem włoskim urzędnikom granicznym, którzy odesłali go do Mediolanu. Po dwóch kolejnych nieudanych próbach J. S. wjechał wreszcie potajemnie do Szwajcarii — z pomocą «przewod-

* Jean-Claude Huot (ur. w 1959 r.) odbył studia na uniwersytecie w Neuchâtel, a od 1992 r. jest sekretarzem Szwajcarskiej Komisji Narodowej *Justitia et Pax*.

nika», którego musiał drogo opłacić. W sześć miesięcy później otrzymał status uchodźcy i udzielono mu w Szwajcarii azylu”¹.

Z relacji tej wynika podstawowa sprzeczność w polityce azylowej prowadzonej przez Konfederację Szwajcarską. Z jednej strony nadal istnieje w tym kraju gotowość gwarantowania azylu uznanym uchodźcom. Z drugiej jednak strach przed nadużyciem w tej dziedzinie powoduje, że władze wyraźnie ograniczają ilość zezwoleń na wjazd. W Unii Europejskiej istnieje możliwość nałożenia sankcji na te towarzystwa lotnicze, które niedostatecznie kontrolują dokumenty podrózne swoich pasażerów. W Szwajcarii nowa Ustawa o Azylu, która w 1999 r. została poddana pod referendum², przewiduje, że wniosek o udzielenie azylu nie będzie rozpatrywany, jeśli wnioskodawca nie posiada dokumentów pozwalających na ustalenie jego tożsamości, chyba że wykaże w sposób wiarygodny, iż z usprawiedliwionych powodów nie jest w stanie tego uczynić. Obecnie do takiego uregulowania dąży się również w Holandii³.

Ludzie prześladowani lub mający uzasadnione obawy, że grozi im prześladowanie, są jednak w większości wypadków zmuszeni do potajemnego opuszczenia kraju. Nie są więc w stanie wymagać od prześladowających ich władz odpowiednich dokumentów; niekiedy nawet sami niszczą swoje dokumenty, żeby uniknąć identyfikacji i aresztowania. Ponadto w przypadku nowych ustaw, które zostały poddane pod referendum, terminy wniesienia apelacji są szalenie krótkie. Jeśli wskutek nieprzychylenia się do wniosku o azyl zostanie wydane postanowienie o natychmiastowym jego odrzuceniu, ubiegający się o azyl ma na ogół tylko 24 godziny na wniesienie apelacji, tzn. zapobiegnięcie temu, by wykonanie usunięcia nastąpiło jeszcze przed rozpatrzeniem apelacji przez powołaną do tego niezależną komisję. Tym samym osoba ubiegająca się w Szwajcarii o azyl, a nie potrafiąca udowodnić swojej tożsamości, nie władająca językami obowiązującymi w tym kraju

¹ Według relacji Margrit Salzmann, współpracownicy Służby Prawnej *Caritas Jura*.

² Dokładnie rzecz biorąc, chodzi tu o dwa teksty legislacyjne, a mianowicie o Ustawę o Azylu, która w czerwcu 1998 r. została całkowicie zrewidowana przez obie izby Zgromadzenia Związkowego (szwajcarskiego Parlamentu — przyp. tłum.), oraz o „Postanowienie o pilnych środkach w zakresie azylu i obcokrajowców”, które oprócz opisanych tu zawiera jeszcze kilka innych rozporządzeń zaczerpniętych z tekstu tej ustawy. To pilne Postanowienie weszło w życie 1 lipca 1998 r., a więc jeszcze przed referendum, które przewidziane zostało na czerwiec 1999 r.

³ *Migrations Europe*, ukazujący się co miesiąc biuletyn na temat imigracji, ucieczki i mniejszości etnicznych, grudzień 1998, s. 12.

lub nie posiadająca tam chętnych do pomocy przyjaciół, jest całkowicie bezradna i nie jest w stanie dochodzić swoich praw.

Wprowadzenie tego typu restrykcji jest logiczną konsekwencją całego szeregu zarządzeń, które zostały wydane w latach dziewięćdziesiątych zarówno w Szwajcarii, jak i w wielu innych krajach europejskich. Wszystkie te zarządzenia mają jedną cechę wspólną: ograniczają możliwość złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy (zwanego dalej „procedurą azylową”). Pojęcie „wyraźnie bezpodstawnego roszczenia” zezwala na wykluczenie z tego postępowania takich osób, których wniosek o azyl po dokładnym sprawdzeniu zostanie oceniony jako nieuzasadniony (Niemcy 1993, Belgia 1993, Szwajcaria 1990). Sformułowanie: „bezpieczne kraje trzecie” pozwala wydalić ich wnioskodawcę do tych krajów, przez które po drodze przejeżdżali (Niemcy 1993, Szwajcaria 1990). Lista „krajów pochodzenia uchodźcy uważanych za bezpieczne” pozwala na odrzucenie przez władze wniosków o azyl, składanych przez osoby pochodzące z tych krajów, bez ich dokładnego sprawdzania (Niemcy 1993, Szwajcaria 1990). Te same trzy pojęcia zawarte są też w normach zalecanych w roku 1992 w Londynie przez powołaną *ad hoc* komisję ministerialną.

II. GENEWSKA KONWENCJA O STATUSIE UCHODźCÓW I STATUS UCHODźCÓW

Według obliczeń Urzędu Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców (UNHCR), w skali światowej z ojczyzny musiało uciekać 50 mln ludzi, czyli co sto piętnasty mieszkaniec naszej planety. Liczba osób w kompetencji Wysokiego Komisarza wzrosła z 17 mln w 1991 r. do 22 mln obecnie. Według UNHCR, należy do nich 6,1 mln Europejczyków, w większości z byłej Jugosławii (Bośni i Kosowa). Jednakże obecnie najwięcej uchodźców pojawia się nie w Europie, lecz w Azji (7,5 mln) i w Afryce (7,4 mln)⁴. Przeważająca większość tych uchodźców uciekła przed nieraz długotrwałymi wojnami domowymi, toczącymi się w ich krajach rodzinnych.

Takie konflikty dotyczą bezpośrednio ludność danego kraju. W rzeczywistości uchodźca jest obecnie coraz rzadziej przeciwnikiem jakiegoś reżimu, a za to coraz częściej należy do pewnej grupy ludności, religii lub narodowości, która ucieka przed etnicznymi lub religijnymi konfliktami lub masowymi prześladowania-

⁴ Por. też statystykę UNHCR za rok 1997 opublikowaną w Internecie.

mi. Jak pisała już w 1955 r. Hannah Arendt, „nowi uchodźcy (...) nie są prześladowani dlatego, że coś zrobili lub pomyśleli, lecz wskutek tego, kim są nieodwołalnie od urodzenia — urodzeni w niewłaściwej rasie lub klasie (...). Współczesny uchodźca jest tym, kim w swojej istocie nigdy nie powinien być: osobą niewinną nawet zdaniem prześladowających go potęg. Ich największym nieszczęściem była subiektywna niewinność, która przyłgnęła do nich nieodparcie”⁵.

Ta niemiecka filozofka pochodzenia żydowskiego, która sama uciekła do Stanów Zjednoczonych, nawiązuje tu oczywiście do swych ziomków, którzy mieli to nieszczęście, że urodzili się z tożsamością, która sama w sobie wystarczyła, żeby uczynić z nich ofiary prześladowań. Właśnie ta tożsamość stała się problemem, kiedy ludzie ci chcieli uciec przed prześladowaniami. Wiadomo, jak trudno w Szwajcarii ustosunkować się do swej przeszłości, a zwłaszcza do postawy wobec ofiar narodowego socjalizmu. Wiadomo jednakże, że Konfederacja nie była jedynym krajem, który ościagał się z przyjmowaniem żydowskich uchodźców. Świadczy o tym do dziś zakończona fiaskiem konferencja z Evian z 1930 roku.

Po upływie ponad 50 lat od zakończenia II wojny światowej stoimy dziś przed podobnym problemem⁶. Większość tych, którzy szukają azylu w Europie, uciekła ze swej ojczyzny, gdyż przyczyną ich prześladowania jest przynależność etniczna, religijna lub narodowa. Kraje europejskie zachowują zaś sporą rezerwę, kiedy wchodzi w grę przyznawanie tym ludziom statusu uchodźców lub nawet gwarantowanie azylu. I tak przepisy regulujące ochronę tymczasową, wydane przez Unię Europejską w kontekście wojny w Bośni, wyraźnie mówią o tym, że konflikty międzyetniczne, akty prześladowań nie popełniane przez przedstawicieli oficjalnych władz oraz masowy ucisk, które mogą zagrozić życiu, nie podpadają pod kompetencje genewskiej Konwencji o statusie uchodźców, lecz wymagają stworzenia statusu specjalnego. Chcąc uniknąć postępowań indywidualnych, wysuwa się nawet argumenty natury

⁵ H. Arendt, *Imperialismus* (1951), cyt. za: S. Bodart, *Les réfugiés apolitiques: guerre civile et persécution de groupe au regard de la Convention de Genève*, w: *International Journal of Refugee Law* 7 (1995) 1, s. 39. Odnośnie do pojęcia „uchodźcy” por. też mój artykuł: *Pour une vraie protection provisoire! Réflexion sur le statut pour „personnes à protéger” proposé dans le cadre de la révision totale de la loi sur l’asile*, w: *J+P Texte* 1 (1997), s. 8.

⁶ Podobnym, lecz nie identycznym. Wyjątkowości *shoah* nie należy relatywizować.

praktycznej⁷. W Szwajcarii nowa Ustawa o Azylu przewiduje na przykład także przejściową ochronę uchodźców, którą można zagwarantować na okres do 5 lat grupom ludzi narażonych „na poważne zagrożenie ogólne, zwłaszcza podczas wojny lub wojny domowej”, bądź znajdujących się „w sytuacjach ogólnej przemocy”⁸. Ochrona taka, której może udzielić i którą może zakończyć rząd danego kraju, praktycznie uniemożliwia uzyskanie statusu uchodźcy, który nie ma ograniczeń czasowych.

Mimo to, jeśli nie przeczyta się uważnie dokumentów Konwencji o statusie uchodźców z 1951 r. oraz podręczników dotyczących procedury i kryteriów ustalania statusu uchodźcy, można chyba stwierdzić, że uchodźcami⁹ są również takie osoby, które uciekają przed prześladowaniem z powodu przynależności do określonej grupy etnicznej, religijnej lub narodowej, nawet jeśli osobiście nie ucierpiały jeszcze z powodu prześladowania, na które narażona jest ich grupa przynależnościowa jako całość lub w przypadku których nie chodzi o prześladowanie ze strony państwa¹⁰. Zgodnie z Konwencją o statusie uchodźców, uchodźcą jest każda 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 (...)”¹¹.

Unia Europejska powinna więc w trybie pilnym zająć się na nowo historią prawa azylowego i wyraźnie wskazać na to, że azyl nie jest subiektywnym prawem jednostki, lecz instytucjonalną ofertą ze strony kraju schronienia. Konwencja o statusie uchodźców nie stworzyła wprawdzie „prawa azylowego”, lecz „dając abstrakcyjną i ogólną definicję uchodźców, na którą może się powołać każda osoba odpowiadająca tym kryteriom, pozbawia ten temat arbitralności”¹². Właśnie na zarzut arbitralności narażają

⁷ Propozycje te zawarte są w dokumencie zredagowanym we wrześniu 1998 r. pod austriackim przewodnictwem Unii Europejskiej. Wywołały one w Londynie żywą krytykę ze strony Europejskiej Rady do Spraw Ucieczki i Azylu (ECRE), która zmienia organizację licznych europejskich akcji pomocy w dziedzinie azylu.

⁸ Artykuł 4 szwajcarskiej Ustawy o Azylu z dnia 26 czerwca 1998 r.

⁹ Por. UNHCR, *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft*, Genf 1979 (nowe wydanie 1992), nr 66-79.

¹⁰ Tamże, nr 43 i 65.

¹¹ Artykuł 1 (A) p. 2 genewskiej Konwencji z 1951 r. o statusie uchodźcy. W: Dz. U. NR 116 z 1991 r. poz. 515.

¹² S. Bodart, dz. cyt., s. 57.

się jednak kraje europejskie, zbyt wąsko interpretując genezy Konwencji o statusie uchodźców i sformułowaną w niej definicję uchodźcy. Nie dotrzymują one swych międzynarodowych zobowiązań, zmuszając setki tysięcy ludzi do życia w strachu i niepewności.

III. WZAJEMNA OBAWA ZAINTERESOWANYCH STRON

Kiedy piszę te słowa (początek roku 1999), w Szwajcarii mieszka ponad 20 tysięcy Jugosłowian, których wnioski o przyznanie azylu albo jeszcze nie został rozpatrzony, albo został już odrzucony. Przeważającą większość tych ludzi stanowią Albańczycy z Kosowa. Rząd postanowił na początku tego roku wstrzymać wydalenie tych ludzi do końca kwietnia. Ponieważ wynik rokowań w Rambouillet i ich poszukiwanie wyjścia z konfliktu między Serbami a kosowskimi Albańczykami był wówczas całkowicie niepewny, nikt nie potrafił powiedzieć, jak może się rozwinąć sytuacja i jak o losie uchodźców z Kosowa zdecydują ministrowie. Ludzie ci zostali zmuszeni do ucieczki ze swych zniszczonych wsi, ledwo uszli masakrom i musieli przyglądać się, jak rozstrzelivano ich najbliższych. Można sobie aż nadto dobrze wyobrazić, w jak okropnym strachu żyli. Szwajcarskie organizacje humanitarne żądały udzielenia im przynajmniej tymczasowego azylu i umożliwienia dłuższej przerwy na odpoczynek. Do tego żądania przyłączyły się również partie polityczne. Przed podjęciem odpowiednich kroków Zgromadzenie Związkowe chciało jednak jeszcze poczekać na podobne postanowienie rządów austriackiego i niemieckiego.

Być może w chwili, gdy czytamy te słowa, sprawy wyglądają już całkiem inaczej. Problem jako taki jednak pozostaje. **Długotrwała prowizorka jest nieznośna dla ludzi, którzy po wstrząsających przeżyciach są zmuszeni uchodzić na obczyznę.** Obecnie w Szwajcarii wnioski o azyl rozpatruje się o wiele szybciej niż jeszcze przed dziesięcioma laty, i tak powinno być. W chwili obecnej problem polega nie tyle na czekaniu na decyzję, ile raczej na czekaniu na jej wykonanie. Jeśli wniosek o azyl zostanie odrzucony, co w 1998 r. miało miejsce w 87,5% przypadków, często realizacja wydalenia sprawia duże problemy. Obecnie w Szwajcarii przebywa 20 tysięcy osób, których wnioski o azyl został odrzucony, lecz których wydalenie wstrzymano. Jeśli zamiast azylu zagwarantowano komuś tymczasowe przyjęcie (21 tysięcy osób

do końca 1998 r.), decyzję tę można w każdej chwili odwołać¹³. Dla ludzi, którzy w przypadku wydalenia całkiem realnie muszą obawiać się o swoje bezpieczeństwo, taki strach jest nie do zniesienia. Jeśli na domiar złego przeżyli już wstrząs związany z torturami, brutalnym traktowaniem lub gwałtem, strach ten w wielu przypadkach prowadzi do ciężkich schorzeń psychosomatycznych¹⁴.

Następstwa są tym donioślejsze, że odrzucenie wniosku o azyl jest w oczach ludzi efektywnie prześladowanych niczym negacja przeżytego przez nich cierpienia. Pierwszym etapem rehabilitacji psychospołecznej osób po przeżytych wstrząsach jest jednak właśnie uznanie popełnionych na nich przestępstw, i to jeszcze przed wyleczeniem ich psychicznych i fizycznych dolegliwości. Kolejnym etapem jest — o ile to w ogóle możliwe — zadośćuczynienie, a wreszcie pomoc w urzeczywistnieniu perspektyw na przyszłość¹⁵. Nie powinno więc dziwić, że decyzja o wydaleniu jest dla uciekinierów jakby kontynuacją wcześniejszego ucisku. Przejawia się to następnie utratą zaufania do krajów schronienia. Uchodźcy nie mają już nic do stracenia; przepelnia ich uczucie wzburzenia i oporu wobec kraju, który ich przyjął, a teraz znowu wysyła na wygnanie; w ten sposób ludzie znajdujący się w sytuacji bez wyjścia podjętą wobec nich decyzję odbierają jako samowolę¹⁶.

Położenie osób ubiegających się o azyl oraz przyjętych tymczasowo utrudnia dodatkowo inna jeszcze kwestia. W niejednym kantonie policja zaobserwowała nasilenie handlu narkotykami, co przypisuje się osobom, które złożyły już wniosek o azyl. Brak wprawdzie empirycznych danych, które pozwoliłyby ocenić znaczenie i przyczyny tego wzrostu, lecz dostępne częściowe statysty-

¹³ Cytowane liczby zostały zaczerpnięte ze statystyki za 1998 r. prowadzonej przez Delegaturę do Spraw Uchodźców.

¹⁴ Lekarze ze szpitali uniwersyteckich w Genewie, Oddział Podróży i Migracji, do których zadań należą badania lekarskie przydzielonych do kantonu Genewa uchodźców ubiegających się o azyl, zaobserwowali, że 61% spośród nich potwierdza, iż mieli oni za sobą jakieś poważne, wstrząsające przeżycie (zorganizowana przemoc), a 18% odpowiada twierdząco na pytanie, czy byli torturowani; 31% tych osób wykazuje objawy zaburzeń psychologicznych: L. Subilia, *Impact des délais d'attente sur la santé des demandeurs d'asile victime de violence organisée et de torture*. Rękopis ten został skrócony na zlecenie szwajcarskiej sekcji ACAT (Akcja Chrześcijan na rzecz Zniesienia Tortur). ACAT-Themenblatt 99/03.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Por. SFH (Szwajcarska Pomoc dla Uchodźców), *Asylmißbrauch durch Kriminelle oder kriminelle Asylsuchende? Zahlen, Fakten und Erklärungsansätze zur Kriminalität unter Asylsuchenden in der Schweiz*, Bern 1999, s. 153.

ki dowodzą, że 90% osób ubiegających się o azyl nie ma żadnych problemów z policją¹⁷. Pozwalają one także na postawienie hipotezy, że z jednej strony niektórzy kryminaliści wykorzystują prawo do azylu, żeby wyjechać do Szwajcarii i popełnić tam przestępstwa, a z drugiej strony pozbawienie korzeni społecznych i kulturowych w powiązaniu z brakiem znajomości norm społecznych w kraju schronienia ułatwiają stoczenie się do świata przestępczego; mówi się wówczas o przestępczości wśród ubiegających się o azyl.

Do tych obiektywnych trudności dochodzi jeszcze sposób informowania przez środki masowego przekazu o przestępczości wśród ubiegających się o azyl. Analizując najważniejsze gazety codzienne ukazujące się w Szwajcarii romańskiej i niemieckojęzycznej, Szwajcarska Organizacja Pomocy Uchodźcom (SFH) stwierdziła, że w wiodących środkach masowego przekazu azyl nie był przedstawiany jako instytucja służąca przyjmowaniu i opiece nad uchodźcami, lecz jako instrument zwalczania przestępczości. Z drugiej strony przeanalizowane relacje nie przyczyniają się do wyjaśnienia przyczyn przestępczości wśród osób ubiegających się o azyl¹⁸. Stąd też czytelnicy mają coraz silniejsze wrażenie, że chodzi tu o zjawisko masowe, a wymiar sprawiedliwości i policja nie są w stanie go opanować.

Uczucia niepewności, jakie ogarnęło mieszkańców Szwajcarii, trudno się wyzbyć, zwłaszcza że nie brak innych powodów do zmartwienia. Zmiany społeczne, które można zaobserwować w Szwajcarii podobnie jak w innych państwach europejskich, dotyczą zarówno sfery prywatnej (na przykład zmian w strukturze rodziny), jak i gospodarczej (nieprzerwany łańcuch fuzji i restrukturyzacji przedsiębiorstw oraz związana z tym obawa o miejsce pracy). „Sprzyja to podawaniu w wątpliwość podstawowych wartości, na których opiera się porządek społeczny. Jeśli zaś społeczeństwo traci sens wartości, prowadzi to do «strachu przed pustką» czyli anomii, o której mówi Durkheim”¹⁹.

Konkluzja, że wszystkie stałe punkty orientacyjne uległy zachwianiu, jest istotnym wyjaśnieniem faktu, że obawy wzbudzone warunkami społecznymi i gospodarczymi przenoszone są na obcych, a zwłaszcza na ludzi ubiegających się o azyl. Stąd też zaniepokojenia tego nie powinno się określać mianem wrogości wobec cudzoziemców. „Strach ma źródło głębiej, a mianowicie

¹⁷ Por. tamże, s. 83.

¹⁸ Por. tamże, s. 34.

¹⁹ M. Forcé, *Analyses du changement social*, Paris 1998, s. 10.

w zaniepokojeniu związanym z aktualnymi zmianami gospodarczymi oraz w niepewności miejsca pracy”²⁰.

IV. ROLA KOŚCIOŁA

Kościół nie może pozostać obojętny na cierpienia uchodźców, niezależnie od tego, czy zostały one oficjalnie uznane czy też nie. Pozbawieni korzeni, wyrzuci z majątku i często noszący jeszcze ślady doznanej przemocy, ludzie ci zasługują na nasze pełne współczucie. „Kościół ze swej strony poczuwa się do obowiązku niesienia pomocy, niczym dobry samarytanin, nielegalnym imigrantom i uchodźcom, którzy są współczesną ikoną człowieka ograbionego, pobitego i porzuconego przy drodze do Jerycha (por. Łk 10, 30). Wychodzi im naprzeciw i «oblewa ich rany olejem pociechy i winem nadziei» (Mszał Rzymski, VII prefacja zwykła), czuje się bowiem powołany, aby być żywym znakiem Chrystusa, który przyszedł, aby wszyscy mieli życie w obfitości (por. J 10, 10)²¹.

Bycie „po stronie uchodźców”²² wymaga oprócz pomocy humanitarnej także takich interwencji, które mając naturę polityczną, pozwalają na takie stosowanie istniejących uregulowań prawnych azylu, żeby ustawy te pozostały skutecznym narzędziem ochrony ofiar przed prześladowaniami. „Kościół winien mieć (...) swobodę (...) w spełnianiu nieskrępowanie wśród ludzi swego zadania, a także w wydawaniu oceny moralnej nawet w kwestiach dotyczących spraw politycznych, kiedy domagają się tego podstawowe prawa osoby lub zbawienie dusz” (KDK 76).

Pierwszym z takich zadań Kościoła jest stałe przypominanie państwu, żeby działało w myśl poszanowania godności człowieka i zapewniało ochronę osobom jej potrzebującym. Tak więc Rada Kościołów Katolickich oświadczyła w 1997 roku: „Jeśli pragnąc ukrócić nielegalną imigrację, w każdym człowieku ubiegającym się o azyl widzimy podejrzanego, istnieje duże niebezpieczeństwo,

²⁰ *Justitia et Pax, Das Reche auf Asyl in Diskussion. Überlegungen zum Bundesbeschluss über dringliche Maßnahmen im Asyl- und Ausländerbereich und zum Asylgesetz*, w: *J + P Text 2* (1999), Bern 1999, s. 8. Pierwszy rozdział tej broszury, której tematem są zmiany przeprowadzane właśnie w dziedzinie prawa azylowego, porusza bardzo dokładnie temat zaniepokojenia, jakie wydaje się obecnie panować wśród mieszkańców Szwajcarii.

²¹ *Wiara człowieka powinna działać przez miłość*. Orędzie Jana Pawła II na Światowy dzień migranta i uchodźcy z 21 sierpnia 1996 r., nr 2.

²² Tytuł memorandumów opublikowanych przez szwajcarski Kościół rzymsko-katolicki, chrześcijańsko-katolicki i reformowany w latach 1985 i 1987 na temat kwestii azylu i uchodźców.

że także położenie uznanych prawnie cudzoziemców stanie się jeszcze bardziej niepewne, gdyż wzbudzi to ich obawy i zachwieje równowagę tak niezbędną dla «współzycia» w naszym społeczeństwie”²³. Jeszcze przed dwoma laty, 30 września 1998 r., Kościoły reformowany i katolicki w Austrii uskarżały się na niedostateczną ochronę ubiegających się o azyl uchodźców z Kosowa²⁴.

Jeśli państwo istotnie okazuje się niezdolne do wypełniania zobowiązań w zakresie udzielania azylu, rzeczą uzasadnioną jest tworzenie miejsc schronienia w kościołach, jak pokazała to komisja niemieckich biskupów w grudniu 1998 roku. W pomieszczeniach kościelnych znaleźli wówczas schronienie ludzie, których wnioski o azyl odrzucono i z tego powodu groziło im wkrótce wydalenie z Niemiec. Takie działanie Kościoła można jak najbardziej uznać za legalne, jeśli jest to rzeczywiście „ostatni możliwy sposób zażegnania poważnego niebezpieczeństwa dla zdrowia lub życia uchodźcy zagrożonego wydaleniem”²⁵.

Kościołowi jednak w żadnym razie nie wystarcza jedynie rola „motoru”²⁶ napędzającego ludzi odpowiedzialnych, reprezentujących państwo i władze. Państwo nie jest przecież jedyną stroną biorącą udział w polityce azylowej. Świat polityki, który odpowiada za swoje decyzje przed opinią publiczną, sposób, w jaki reaguje na to ludność, obawy, jakim daje wyraz — wszystko to odgrywa istotną rolę w procesie poszukiwania decyzji. Jeśli wymiar sprawiedliwości i policja, a więc władza ustawodawcza i wykonawcza, odczuwają, że opinia publiczna z rezerwą podchodzi do przyjmowania uchodźców, organa te będą okazywały mniejszą gotowość do rozluźnienia istniejących restrukcyjnych uregulowań. Sprawą bardzo istotną jest więc prowadzenie wśród ludności obszernej pracy oświatowej i uwrażliwianie ludzi na problemy osób ubiegających się o azyl. Wyjaśnienie przyczyn ucieczki, tłumaczenie powodów nadużywania procedury azylowej, budzenie współczucia dla ofiar, których elementarne prawa człowieka zo-

²³ *Qu'as-tu fait de ton frère?*, Oświadczenie Rady Kościołów Katolickich we Francji z dnia 24 lutego 1997 r.

²⁴ *Migration Europe*, ukazujący się co miesiąc biuletyn na temat imigracji, ucieczki i mniejszości etnicznych, listopad 1998, s. 5.

²⁵ *Hilfe und Schutz bedrohter Menschen im Einzelfall. Eine Argumentations- und Entscheidungshilfe zum sogenannten „Kirchenasyl“*, Kommission XIV Migration der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn, listopad 1998, s. 3. Na temat tego aspektu por. także artykuł: *Kirche und Asyl: legitimer Widerstand im Rechtsstaat?*, Szwajcarskiej Komisji Narodowej *Justitia et Pax*, Institut für Sozialethik des SEK, Zurich 1996.

²⁶ Wyrażenie to pochodzi z orędzia Papieża na Światowy dzień migranta i uchodźcy, *Documentation catholique* nr 2175, 1 lutego 1998, s. 105.

stały pogwałcone — oto naczelne zadania Kościoła we współczesnej Europie.

Czas zaproponować wreszcie rozwiązania aktualnych problemów. Nieuznawanie obowiązujących obecnie restrykcji w zakresie dopuszczania do procedury azylowej wymaga uzupełnienia w postaci poszukiwania wiarygodnych rozwiązań, które prowadziłyby do korzystniejszej relacji między prawami człowieka a racją stanu. Poniżej przedstawimy propozycje realizowania tego postulatu.

Mimo to dające się zastosować w praktyce propozycje rozwiązań na płaszczyźnie politycznej mogą być tylko efektem kompromisu. Stąd też zawsze będzie istniało pewne napięcie między radykalnością Ewangelii, która nie dopuszcza kompromisów, jeśli chodzi o godność człowieka, a poszukiwaniem pragmatycznych rozwiązań, dostosowanych do obaw ludności i bardzo realnej przestępczości i karalności wśród ubiegających się o azyl i uchodźców. Napięcie to nie powinno uniemożliwiać zajmowania odważnych stanowisk, lecz musi przyczyniać się do relatywizowania różnych punktów widzenia. Tam, gdzie chodzi o tego rodzaju złożone i zarazem delikatne problemy, nikt nie może postępować tak, jakby jedynie on posiadał klucz do ich rozwiązania.

V. PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ

Zdolność państw do przestrzegania praw zapisanych w Deklaracji Powszechnej Praw Człowieka oraz w wyrosłych na jej gruncie umowach i konwencjach można chyba najlepiej ocenić w kwestii azylu. Jeśli istotnie „każdy człowiek ma prawo ubiegać się o azyl i korzystać z niego w innym kraju w razie prześladowania”²⁷, to jest sprawą jasną, że Konwencja o statusie uchodźców musi pozostać jedynym miernikiem każdego azylu politycznego. Stąd też jest rzeczą ważną, żeby ściśle przestrzegać tej Konwencji, traktując ją jako punkt wyjścia przy kształtowaniu wszystkich innych środków polityki azylowej.

1. Przestrzeganie genewskiej Konwencji o statusie uchodźców

Jak zauważyliśmy, interpretacja genewskiej Konwencji o statusie uchodźców jest obecnie raczej restrykcyjna. I tak na przykład ofiar wojen domowych nie uważa się za uchodźców, nawet

²⁷ Artykuł 14 Deklaracji Powszechnej Praw Człowieka (tekst polski cyt. za: E. J. Osmańczyk, *Encyklopedia ONZ i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1986, s. 118 przyp. tłum.).

jeśli jedna ze stron prowadzących wojnę bezpośrednio atakuje mniejszość etniczną, religijną czy narodową, do której należą te ofiary. Stąd też należy się pilnie domagać bardziej otwartej interpretacji zawartej w Konwencji definicji pojęcia uchodźcy. Według podręcznika UNHCR, nawet przy masowym napływie uchodźców jest rzeczą jak najbardziej możliwą stosowanie procedury opierającej się na tzw. „zbiorowym przyznawaniu statusu uchodźcy, na mocy którego każdy członek grupy — można powiedzieć na pierwszy rzut oka — zostaje zaklasyfikowany jako uchodźca i wcale nie trzeba udowadniać, że nim nie jest”²⁸. W ten sposób można by szybko i elastycznie zareagować na przyjęcie uciekinierów z Bośni, a teraz również z Kosowa, nie obciążając tym administracji, gdyż przecież dzięki zastosowaniu takiej zbiorowej procedury postępowanie indywidualne staje się zbyteczne. Można by także lepiej ocenić koszty niezbędne na pomoc socjalną i opiekę medyczną dla osób poszkodowanych, gdyż stabilny i jasny status uchodźcy umożliwiłaby ofiarom szybsze otrząśnięcie się z tragicznych przeżyć w ojczyźnie.

2. Pomoc w powrocie do domu

Przeważająca większość uciekinierów pragnie powrócić do ojczyzny. Zalecenie im powrotu w sytuacji, gdy nie ma gwarancji bezpieczeństwa i godności, przypominałoby wszakże próbę rozkazania głodującemu, żeby coś zjadł, nie pomagając mu w zdobyciu niezbędnego pożywienia. Stąd też rzeczą konieczną jest rozwinięcie programów pomocy w powrocie uchodźców do ojczyzny, które wychodziłyby naprzeciw ich nadziejom, nie narażając ich jednocześnie na psychiczne obciążenie w postaci przymusowego wydalenia.

Od 1997 r. w Szwajcarii istnieje program pomocy dla przyjętych tymczasowo uchodźców bośniackich, który ma im pomóc w powrocie do ojczyzny. Program ten przyznaje jednostkom oraz całym rodzinom, które wskutek uzyskania jedynie tymczasowego azylu są zmuszone do repatriacji, naprawdę znaczne kwoty, a mimo to nie obywa się bez problemów. Faktem jest, że większość Bośniaków nie może zająć swoich dawnych mieszkań. Zniszczenie rodzinnej gospodarki i nieufność, jaką okazuje się ludziom, którzy powrócili dopiero po zakończeniu wojny, szalenie utrudniała ich gospodarczą i społeczną integrację. Udzielone im wsparcie finansowe w wielu wypadkach przeznaczone jest na rozwiązanie naj-

²⁸ UNHCR, dz. cyt., nr 44.

pilniejszych problemów pojawiających się w pierwszych miesiącach pobytu w ojczyźnie. Kiedy otrzymane pieniądze się kończą, nie pozostaje im nic innego jak nadzieja, że znowu gdzieś wywędrują²⁹. Pomoc przeznaczoną na powrót i ponowną integrację ze społeczeństwem należy więc ewidentnie opierać na innych podstawach.

Często uchodźcami są młodzi ludzie mający przed sobą jeszcze długą przyszłość. Kształcenie podstawowe dzieci uchodźców, kształcenie zawodowe młodzieży, wypracowanie projektów odnoszących się do pracy zawodowej — oto sprawy, które z powodzeniem można uwzględnić w projektach pomocy mającej na celu przygotowanie uchodźców do repatriacji, przy czym należy do tego zobowiązać także instancje odpowiedzialne za kształcenie, integrację zawodową i pomoc w rozwoju krajów schronienia. W Szwajcarii takie i podobne projekty zgromadziły już wiele pożytecznych doświadczeń, które zostaną wykorzystane w przyszłych projektach rozwojowych. Ważne jest więc, żeby uchodźcy ponownie byli w stanie sami formułować projekty i zdobywać niezbędną do tego znajomość zagadnień, żeby móc te projekty realizować równoległe z politycznym, społecznym i gospodarczym rozwojem swojego ojczystego kraju.

Inny środek pomocy dotyczy tej części ludności, która pozostała w zniszczonych wojną regionach ojczyzny. Tutaj narzędziem pomocy jest z pewnością współpraca w rozwoju. Chodzi przy tym nie tyle o pomoc udzielaną repatriantom, ile o wsparcie przy odbudowie zniszczonej infrastruktury i o przywrócenie do dawnego stanu struktur gospodarczych, niezbędne do tego, by projekty gospodarcze powracających z wygnania uchodźców były przez ich otoczenie w ojczyźnie przyjmowane jako pozytywny i pożądany przyczynek do powszechnego dobrobytu.

Wszystkie te środki pomocnicze przyniosą jednak efekty dopiero wtedy, gdy usunie się przyczyny, które doprowadziły do ucieczki. Jak domagali się tego szwajcarscy biskupi w grudniu 1998 r., „powracającym należy zagwarantować bezpieczeństwo (...) przed ich wyjazdem i powrotem do domu”. Stąd też „zapewnienie materialnej i humanitarnej pomocy na miejscu, które (...) umożliwi współżycie wszystkich we wzajemnym poszanowaniu”³⁰,

²⁹ Por. H.-R. Wicker, C. Moser, T. Gass, *Evaluation des Rückkehrhilfe und Wiedereingliederungsprogrammes für bosnische Staatsangehörige*, Bern 1998.

³⁰ Fragmenty doniesienia prasowego o problematyce azylu, poruszanej na Szwajcarskiej Konferencji Biskupów w dniu 3 grudnia 1998. Z okazji opublikowania tego doniesienia prasowego szwajcarscy biskupi odwiedzili

musi być sprawą pilną dla wszystkich krajów schronienia, które pragną zorganizować i przyspieszyć powrót uchodźców do ojczyzny. Prawdą jest, że jest to misja szalenie złożona, gdyż w przeważającej części przypadków ma ona do czynienia z działaczami politycznymi, którzy bynajmniej nie kierują się tymi samymi celami. Taki stan rzeczy zakłada bardzo istotne zmiany polityczne w krajach pochodzenia uchodźców, zmiany zależne w pierwszym rzędzie od tamtejszych działaczy politycznych. Rozwój taki wymaga czasu, stąd też repatriacja uchodźców nie jest zamierzeniem krótkofalowym. Zadanie to — co podkreślali również szwajcarscy biskupi — jest „zgodne z wymogami porozumień międzynarodowych i praw człowieka”³¹.

3. Walka z nadużyciami

Jeśli — co miało już miejsce w Szwajcarii — kryminaliści posługują się procedurą azyłową, żeby wjechać do kraju i popełniać tam przestępstwa, i jeśli ubiegający się o azyl, pozbawieni zasadniczych moralnych punktów orientacyjnych, popełniają czyny karalne — postępowanie powinno być dwojakie.

Pierwszy środek polega na wzmożeniu walki ze zorganizowaną przestępczością i bandami „przewodników”. Chodzi tu o bandy, które potajemnie przemycają ludzi do kraju w tym celu, żeby popełniali w nim określone przestępstwa, na przykład handlowali narkotykami. Z drugiej strony ludzie, którzy przybywają do jakiegoś kraju nielegalnie, są zdani na łaskę swoich „przewodników”. Muszą ich bardzo drogo opłacać, przy czym cena wzrasta wraz z ilością przeszkód, jakie napotykają podczas przekraczania granicy. W takich wypadkach ludzi, którzy potajemnie wjechali do kraju, gdzie złożyli wniosek o dopuszczenie do procedury azyłowej, pod żadnym warunkiem nie należy karać za nielegalne przekroczenie granicy. Bandy, które wykorzystują nielegalne przekraczanie granicy do bogacenia się kosztem nieszczęścia ubiegających się o azyl lub do popełniania przestępstw, należy koniecznie zwalczać; do tego niezbędna jest ścisła współpraca policji i wymiaru sprawiedliwości. W ten sposób przestępstwa zorganizowane, wykraczające poza granice jednego kraju, pociągają za sobą internacjonalizację służb przeznaczonych do zwalczania przestępczości.

jeden z prowadzonych przez Caritas ośrodków dla ubiegających się o azyl i udzielili wsparcia finansowego projektowi wychowawczemu, w ramach którego dzieci z Kosowa oraz z innych regionów świata uczą się w swoich językach ojczystych.

³¹ Tamże.

Kolejna możliwość polega na zapobieganiu przestępczości wśród ubiegających się o azyl. Chcąc zapobiec, żeby osoby te, a zwłaszcza młodzież, stawały się łatwym łupem zorganizowanych band, np. handlarzy narkotyków, należy im zaoferować możliwość prawdziwej integracji ze społeczeństwem. Doświadczenie uczy, że środek ten jest o wiele skuteczniejszy, jeśli oferują go ludzie o tej samej przynależności kulturowej. Korzystne jest więc łączenie rodzin (lub przegrupowania) w szerokim sensie tego słowa, tzn. nawet w dalekim pokrewieństwie. Takie przegrupowania powinny wykraczać poza granice kantonów lub nawet granice państwowe Szwajcarii, a więc obejmować cały obszar Unii Europejskiej. Ponieważ okazało się, że uchodźcy chętnie uciekają do tych krajów, gdzie istnieją już gminy zamieszkałe przez ludzi tego samego pochodzenia, dodatkowo należy także zorganizować współpracę z przedstawicielami tych gmin. Doświadczenia ludzi, którzy już od dłuższego czasu żyją w społeczeństwie kraju schronienia, pomogłyby nowo przybyłym w przetruceniu mostów między normami i wartościami ich własnej kultury a tymi, które obowiązują w nowym otoczeniu. Taka postępująca integracja przyczyniłaby się do profilaktyki zachowań aspołecznych, będących często pierwszym krokiem na drodze do przestępczości wśród ubiegających się o azyl; jednocześnie nie pozbawiałaby ich ona możliwości powrotu do własnego kraju.

4. Prawo do pozostania we własnym kraju

Problemu azylu nie można mimo wszystko wyizolować z ogólnego kontekstu ruchu migracyjnego. W dzisiejszym świecie panują krańcowe nierówności. W 1960 r. 20% ludności świata, żyjące w najbogatszych krajach, dysponowało trzydziestokrotnie wyższym dochodem niż najbiedniejsze 20%. W 1995 r. dochód ten był już 82 razy wyższy. Ta wzrastająca dysproporcja staje się jeszcze bardziej jaskrawa, jeśli porówna się największe majątki z produktem krajowym brutto (PKB) krajów najuboższych: majątek trzech najbogatszych ludzi świata przekracza łączny produkt krajowy brutto 48 krajów najsłabiej rozwiniętych³². Nic więc dziwnego, że tak wielu ludzi szuka na obczyźnie dobrobytu, którego skąpi mu jego własny kraj. Z etycznego punktu widzenia jest rzeczą prawnie uznaną, że człowiek, który miał pecha urodzić się w kraju ubogim i niestabilnym, może poszukiwać lepszych warunków życia

³² Program Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju (UNDP), *Rapport sur e développement humain 1998*, Paris 1998, ss. 32 i 33.

gdzie indziej. Nie pragnie on przecież niczego innego jak tylko w pewien sposób zrekompensować sobie nierówne szanse istniejące w świecie³³. Patrząc na to z drugiej strony, nie jest rzeczą słuszną ograniczanie imigracji, jeśli w zamian nie oferuje się rekompensaty zapewniającej większe szanse także mieszkańcom najuboższych krajów. Stąd też nadużywanie azylu do celów migracyjnych powinno bezwzględnie podlegać kompetencji polityki zagranicznej. Współpraca przy tworzeniu programów rozwojowych, międzynarodowe stosunki gospodarcze, powszechne zapewnienie i dotrzymanie norm minimum socjalnego oraz poszanowanie praw człowieka — oto dziedziny, w których w następnych latach należy uczynić bardzo szybkie postępy. Najważniejszym warunkiem korzystania z prawa do emigracji jest nie być wcale do tego zmuszonym. Inaczej mówiąc, wyzwanie tkwi nie w tym, żeby zabraniać naszym bliźnim do nas przyjeżdżać, lecz w tym, żeby postarać się uczynić wszystko co tylko możliwe, aby zostali oni we własnym kraju i mogli tam żyć z godnością.

tłum. **Barbara Floriańczyk**

³³ Por. P. A. Schmid, *Gibt es ein Recht auf Einwanderung? Ethnische Probleme der Migrationspolitik*, w: H. Holzey, P. Schaber (red.), *Ethik in der Schweiz*. Zurich 1996, s. 75 nn.