

Barbara Mikołajczyk

Pomoc prawna w sprawach uchodźczych. Nowe wyzwania w związku z przystąpieniem Polski do UE

Palestra 49/1-2(553-554), 19-29

2004

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

POMOC PRAWNA W SPRAWACH UCHODŹCZYCH

Nowe wyzwania w związku z przystąpieniem Polski do UE

1. Uwagi wprowadzające

Liczba cudzoziemców wjeżdżających na terytorium Polski i składających wnioski o nadanie statusu uchodźcy w rozumieniu konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r.¹ stale rośnie². Jednocześnie wzrasta liczba ubiegających się o status uchodźcy, którzy sięgają po pomoc prawną, o czym świadczą odwołania od decyzji Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców kierowane do Rady do Spraw Uchodźców³. Coraz rzadziej są one jednozdaniowe – stwierdzające jedynie, że strona nie zgadza się z decyzją organu pierwszej instancji. Mniej też jest „gotowych”, ogólnikowych odwołań, w nagłówku których cudzoziemiec wpisuje swoje dane i podpisuje odwołanie, którego treści zwykle nie rozumie. (Praktyka taka była dość powszechna wśród wnioskodawców jeszcze pod koniec lat dziewięćdziesiątych). Obecnie odwołania, przygotowane przez prawników oraz studentów prawa z uniwersyteckich klinik prawnych, nierzadko obok zarzutów naruszenia przepisów konwencji genewskiej oraz prawa krajowego, zawierają analizę sytuacji społeczno-politycznej w kraju pochodzenia mocodawcy oraz interpretują postanowienia konwencji w sposób świadczący o rzetelnej znajomości skomplikowanego zagadnienia. Należy bowiem zwrócić uwagę, że chociaż postanowienia konwencji z 1951 r. pozostają niezmienione od ponad pięćdziesięciu lat (z wyjątkiem zmian wprowadzonych przez protokół nowojorski z 1967 r.), szeroko pojmowane prawo uchodźcze, a nawet interpretacja definicji uchodźcy⁴ stale

¹ Dz.U. 1991, Nr 119, poz. 115 i 117.

² W 2002 r. 5169 osób zostało objętych wnioskami o nadanie statusu uchodźcy – dane Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców – www.uric.gov.pl

³ Autorka jest członkiem Rady do Spraw Uchodźców.

⁴ Zgodnie z art. 1A konwencji uchodźcą jest osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej, lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami kraju, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się, na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego miejsca zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa.

ewoluują. Przed adwokatami, radcami prawnymi i innymi osobami świadczącymi pomoc prawną stoi zatem nie lada wyzwanie. Muszą nie tylko znać stanowiska UNHCR, mieć rozeznanie w sytuacji migracyjnej świata i stanie przestrzegania praw człowieka, ale także powinni być zorientowani w zmianach, jakie niesie ze sobą integracja ze strukturami europejskimi. Wspólne standardy dla procedur uchodźczych stanowią jeden z fundamentów tworzonego spójnego systemu azylowego w państwach UE. Zaś przystąpienie Polski do UE spowoduje, że polskie prawo uchodźcze stanie się jednym z elementów tego systemu.

Zarówno na etapie postępowania sądowego, jak i administracyjnego, świadczenie pomocy prawnej przez adwokatów i radców odgrywa szczególną rolę. Jednakże, jak się okazuje, świadczenie takiej pomocy osobom, które w postępowaniu administracyjnym mają zostać zidentyfikowane (lub wręcz przeciwnie), jako uchodźcy w rozumieniu konwencji genewskiej ma dość specyficzny charakter. Napotyka bowiem wiele przeszkód natury praktycznej, a czasem także prawnej. Z tego względu, poniżej przedstawiono uwagi na temat zagadnienia udzielania pomocy prawnej cudzoziemcom ubiegającym się o status uchodźcy w tworzonym prawie europejskim (UE) oraz w prawie polskim, a zwłaszcza w nowej ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z 13 czerwca 2003 r., obowiązującej od 1 września 2003 r.⁵

2. Standard europejski

Podstawowe traktaty z dziedziny praw człowieka, tj. międzynarodowe paktów praw człowieka i europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także konwencja genewska z 1951 r., nie regulują sposobu przyznawania statusu uchodźcy. Jednakże oczywiste jest, że gwarantem przestrzegania głównej zasady prawa uchodźczego, tzn. zakazu wydalania cudzoziemca do kraju, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne, jest zapewnienie ubiegającemu się o ochronę międzynarodową rzetelnej procedury. Zaś umożliwienie wnioskującemu dostępu do szeroko rozumianej pomocy prawnej stanowi jeden z jej podstawowych elementów. Pomoc prawna jest szczególnie istotna dla cudzoziemca nie znającego ani prawa, ani języka państwa pobytu i rzadko będącego w stanie samodzielnie przygotować przekonujące odwołanie do organu wyższej instancji lub skargę do sądu.

Wagę omawianego zagadnienia podkreślił w swym orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC). Na przykład w głośnej sprawie *Chahal przeciwko*

⁵ Dz.U. 2003, Nr 128, poz 1176.

*Wielkiej Brytanii*⁶, ETPC orzekł, iż Wielka Brytania naruszyła postanowienia konwencji, ponieważ nie umożliwiła skarżącemu ustanowienia swego prawnego pełnomocnika, a ponadto dostarczono mu jedynie główne motywy deportacji, bez szczegółowego uzasadnienia. Nie miał więc możliwości wzruszenia decyzji i skorzystania ze skutecznego środka odwoławczego w rozumieniu art. 13 konwencji⁷.

Prawo dostępu do pomocy prawnej szczególnie akcentuje Wysoki Komisarz ONZ do Spraw Uchodźców (UNHCR). W jego opinii, dostęp do pomocy prawnej stanowi minimalny, a zarazem podstawowy standard dla procedur uchodźczych⁸. Taki minimalny standard może zostać zagwarantowany m.in. poprzez dostarczenie ubiegającemu się o status uchodźcy niezbędnego pouczenia dotyczącego postępowania oraz zawierającego katalog praw, jakie mu przysługują w związku ze złożeniem wniosku⁹.

Natomiast Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy uznało, że ubiegający się o status uchodźcy powinien mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do przesłuchania (tzw. wywiadu statusowego) oraz na skontaktowanie się z prawnikiem albo organizacją pozarządową. Pomoc prawna powinna być dostępna w czasie całej procedury¹⁰. Podobne stanowisko przyjął także Parlament Europejski¹¹ oraz Rada UE w sprawie Kosowarów ubiegających się o ochronę międzynarodową w państwach UE¹².

Jednakże, w przypadku osób ubiegających się o status uchodźcy samo pozwolenie na poszukiwanie pomocy prawnej nie zapewni im równego dostępu do takiej

⁶ *Chahal przeciwko Wielkiej Brytanii*. Wyrok z 15 listopada 1996 (w:) *European Court of Human Rights, Reports 1996 – V*. Zob. także: M. A. Nowicki: *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*. t. 2. Kraków 2002, s. 168 i n.

⁷ Podkreślić należy, że z tekstu EKPC, dość trudno wywieźć bezpośrednią ochronę praw osób ubiegających się o status uchodźcy. Stąd sprawy rozpatrywane przez Trybunał dotyczą kwestii „około-uchodźczych”, zwykle związanych z wydaleniem cudzoziemców po wydaniu decyzji odmawiającej przyznania statusu uchodźcy lub innej formy ochrony, tak było np. w sprawie *Chahal przeciwko Wielkiej Brytanii*.

⁸ *Fair and Expendious Asylum Procedures*. UNHCR Geneva, November 1994. Podobne stanowisko także (w:) *Global Consultations on International Protection. Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*. Geneva 31 May 2001, EC/GC/01/12 – dostępne na stronie internetowej: www.unhcr.ch

⁹ UNHCR Executive Committee Conclusion, No. 8 (XXVIII). *Determination of refugee Status, 1977*.

¹⁰ *Parliamentary Assembly of the Council of Europe Recommendation 1236 on the right to asylum*. zob. także: *Report on the protection and reinforcement of the human rights of refugees and asylum seekers in Europe. Committee on Migration, Refugees and Demography*. 26 March 1997, Doc. 7783.

¹¹ Np. w rezolucji w sprawie dokumentu roboczego Komisji „Towards common standards on asylum procedures”.

¹² *Joint Action of 26 April 1999 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty of the European Union, establishing projects and measures to provide practical support in relation to the reception and voluntary repatriation of refugees, displaced persons and asylum seekers, including emergency assistance to person who have fled as a result of recent events in Kosovo*. (1999/290/JHA) OJ L 1999/114.

pomocy, a co za tym idzie, nie zagwarantuje ani równości praw, ani równości wobec prawa. Przyczyny tej nierówności wynikają zwykle z niemożności pokrycia kosztów pomocy prawnej. Komitet Ministrów Rady Europy podniósł, iż faktyczna pomoc prawna dla osób o słabej ekonomicznie pozycji oznacza eliminację barier finansowych w dostępie do wymiaru sprawiedliwości¹³. Dlatego też, organizacje pozarządowe i UNHCR postulują o przyjęcie rozwiązań prawnych pozwalających tak na przyznawanie tym osobom bezpłatnej pomocy prawnej świadczonej przez adwokata lub radcę prawnego z urzędu w czasie całego postępowania, jak i o umożliwienie zasięgnięcia jednorazowej bezpłatnej porady.

Badania ECRE (Europejska Rada ds. Uchodźców i Emigrantów) wskazują na duże zróżnicowanie prawa państw europejskich regulującego możliwości dostępu do pomocy prawnej dla osób ubiegających się o status uchodźcy¹⁴. Tylko w niektórych państwach przyjęto przepisy uznające prawo wnioskodawców do pomocy prawnej w czasie trwania całej procedury. W większości prawo to ograniczone zostało do określonego etapu postępowania, najczęściej przysługuje ono od momentu otrzymania przez zainteresowanego negatywnej decyzji wydanej przez organ I instancji. Zresztą, w opinii ECRE, w wielu przypadkach prawo to jest iluzoryczne, ponieważ państwa nie podejmują w praktyce odpowiednich kroków, aby pomoc była faktycznie dostępna¹⁵. Tylko takie państwa, jak Dania, Holandia, Finlandia, Portugalia i Szwecja umożliwiają cudzoziemcom skorzystanie z bezpłatnej pomocy prawnej począwszy od postępowania przed organem pierwszej instancji.

Jednym z zasadniczych elementów tworzonego wspólnego systemu azylowego (uchodźczego) w ramach UE jest przygotowana przez Komisję Europejską propozycja dyrektywy Rady UE dotycząca standardów minimalnych dla procedur azylowych¹⁶. W omawianym zakresie propozycja wymaga od państw członkowskich, aby te umożliwiły na każdym etapie postępowania osobie ubiegającej się o status uchodźcy skuteczne skonsultowanie się z osobą uprawnioną w świetle prawa krajowego do świadczenia pomocy prawnej i reprezentowania jej przed sądami i organami administracji. Jednakże prawo do skorzystania z bezpłatnej pomocy zagwarantowano dopiero po wydaniu negatywnej decyzji przez organ pierwszej instancji.

Propozycja dyrektywy pozwala ponadto na przyjęcie rozwiązania polegającego na przyznaniu takiej pomocy na wniosek cudzoziemca, który podlegałby rozpatrzeniu przez odpowiedni organ. (Niewykluczone, że tym organem może być or-

¹³ *Committee of Ministers of the Council of Europe Resolution of 2 March 1978 (78) 8 on Legal Aid and Advice.*

¹⁴ *Study on Provision of Free Legal Assistance to Asylum Seekers in Europe.* ECRE 2002.

¹⁵ ECRE podaje, że np. w Irlandii aż 80% osób ubiegających się o status uchodźcy nie korzysta z żadnej pomocy. W Czechach, Austrii, Bułgarii, Francji, w Niemczech i Luksemburgu tylko nieliczni mogą korzystać z bezpłatnej pomocy prawnej. *Study on Provision of Free Legal Assistance...*

¹⁶ *Amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status – COM(2002) 326 final 000/0238 (CNS).*

gan prowadzący sprawę wcale niezainteresowany obecnością prawnika). Decyzja o konieczności przyznania cudzoziemcowi takiej pomocy, ma być podejmowana po sprawdzeniu jego sytuacji finansowej (bo być może jest w stanie sam pokryć koszty) oraz zbadaniu aspektu prawnego – czy rzeczywiście istnieje taka potrzeba w związku z toczącą się sprawą. Propozycja pozwala także państwom na ograniczenie korzystania z pomocy prawnej do usług świadczonych jedynie przez wyznaczonych adwokatów lub radców prawnych, co oznacza, że jeśli cudzoziemiec będzie chciał skorzystać z pomocy prawników nieznajdujących się na liście uprawnionych, nie będzie to już pomoc bezpłatna (art. 13 projektu dyrektywy).

Istotne dla sprawy są oczywiście uprawnienia przysługujące prawnikowi w czasie postępowania. Art. 14 propozycji dyrektywy nakłada na państwa obowiązek zagwarantowania osobie, która świadczy cudzoziemcowi pomoc prawną lub go reprezentuje, dostęp do informacji zawartych w aktach w związku z postępowaniem odwoławczym, co oznacza, że pełnomocnik nie musi mieć dostępu do wszystkich dokumentów i na każdym etapie postępowania. Z kolei, zgodnie z przepisem art. 14 ust. 2 propozycji dyrektywy, państwa zostały zobowiązane do zagwarantowania, że pełnomocnicy zostaną poinformowani o miejscu i czasie składania przez cudzoziemca-mocodawcę osobistych zeznań. Powinni mieć też prawo uczestniczenia w wywiadzie statusowym.

Należy także pamiętać, że nie we wszystkich krajach cudzoziemcy ubiegający się o status uchodźcy mogą swobodnie poruszać się po kraju goszczącym, jeśli nielegalnie przekroczyli granicę, to zazwyczaj przebywają w strzeżonych ośrodkach deportacyjnych. Czasami samo złożenie wniosku powoduje, że są umieszczani w ośrodkach recepcyjnych, znajdujących się w stosunkowo niedostępnych miejscach. Niektóre państwa (np. Niemcy) przyjęły przepisy ograniczające możliwość poruszania się cudzoziemców jedynie na określonym obszarze (np. w granicach miasta, landu, itp.). Zdarza się, że w określonych sytuacjach wnioskodawcy w ogóle nie mają prawa opuszczania ośrodka recepcyjnego¹⁷. Oznacza to, że z jednej strony dostęp do osób wymagających ochrony jest utrudniony, a z drugiej strony, oni sami (jeśli nie pomagają im skutecznie osoby zatrudnione w ośrodkach) mają kłopoty ze znalezieniem takiej pomocy, zwłaszcza, jeśli nie znają języka.

Kolejną gwarancją zawartą w art. 14 jest umożliwienie osobom świadczącym pomoc prawną dostępu do wnioskodawców przebywających w strefach zamkniętych (np. na lotniskach i w portach morskich), choć państwa mogą zastosować tutaj pewne przewidziane prawem krajowym ograniczenia, obiektywnie niezbędne dla bezpieczeństwa danej strefy lub dla efektywnego (w praktyce oznacza zwykle szyb-

¹⁷ Warto dodać, że pozwala na to prawo UE – art. 7 dyrektywy Rady UE z 27 stycznia 2003 r. – *Co-uncil Directive 2003/9/EC laying down minimum standards for reception of asylum seekers*. Dziennik Urz. UE L 31/2003.

kiego) zbadania wniosku. Przy czym, projekt dyrektywy wymaga, aby ograniczenia te nie spowodowały całkowitego wyłączenia prawa do pomocy prawnej.

Podkreślić należy, że projektowana dyrektywa określa wyłącznie minimalne standardy postępowania w sprawach o nadanie statusu uchodźcy, jakie państwa powinny zagwarantować w swoim systemie prawnym. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby państwa wprowadziły korzystniejsze przepisy dla cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy. Oznacza to, że regulacje poszczególnych państw w omawianym zakresie nadal mogą się znacznie różnić.

3. Standard polski

Warunkiem umożliwienia cudzoziemcowi poszukiwania pomocy prawnej jest poinformowanie go o jego sytuacji prawnej. Nowa polska ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP w art. 22 stanowi, że ubiegającego się o status uchodźcy należy pouczyć w zrozumiałym dla niego języku o trybie i zasadach postępowania oraz o przysługujących mu prawach i obowiązkach oraz o konsekwencjach ich niewykonania. Obowiązek udzielania informacji wynika także z art. 9 k.p.a. według którego „organy administracji państwowej obowiązane są do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”. Taką niezbędną wskazówką jest wręczane w momencie składania wniosku osobom ubiegającym się o status uchodźcy w RP pisemnych (w różnych wersjach językowych) pouczeń dotyczących trybu i zasad postępowania oraz przysługujących im praw i ciążących na nich obowiązków. Cudzoziemiec kwituje odbiór takiego pouczenia. Na formularzu (formularze też są przygotowane w kilku językach) wniosku o nadanie statusu uchodźcy znajduje się ponadto informacja o tym, co powinien zawierać wniosek oraz pouczenie o obowiązku informowania organów administracji o zmianie miejsca zamieszkania i o skutkach niedopełnienia tego obowiązku.

Nowa ustawa nie wprowadza jednak przepisów bezpośrednio regulujących zasady uzyskiwania bezpłatnej, lub jakiegokolwiek innej, pomocy prawnej przez cudzoziemców ani w postępowaniu w pierwszej instancji, ani po odwołaniu do Rady do Spraw Uchodźców. Nie ma też szczególnych przepisów dotyczących pomocy prawnej dla małoletnich przybywających do Polski bez opieki, choć zgodnie z art. 47 ustawy ustanawia się dla małoletniego kuratora do reprezentowania go w postępowaniu oraz opiekuna faktycznego, który jest jednym z pracowników Urzędu i wykonuje pieczę nad jego osobą i majątkiem (art. 48).

Jedynym wyjątkiem, który mówi *expressis verbis* o „pomocy prawnej” jest art. 43 nowej ustawy. Ma on zastosowanie wyłącznie do cudzoziemców umieszczonych w

strzeżonych ośrodkach lub wobec których zastosowano areszt w celu wydalenia. Zgodnie z tym przepisem, cudzoziemiec musi zostać poinformowany, w języku dla niego zrozumiałym, o organizacjach, do których zadań statutowych należą sprawy uchodźców. Ponadto, zapewnia mu się kontakt korespondencyjny lub telefoniczny z tymi organizacjami. Ponadto, może on w szczególności w celu udzielenia mu pomocy prawnej, kontaktować się osobiście na terenie strzeżonego ośrodka lub aresztu w celu wydalenia z przedstawicielem UNHCR lub organizacji, do której zadań statutowych należą sprawy uchodźców. Przepis ten wydaje się być dość niejasny, gdyż można się zastanawiać, czy jego konstrukcja, przy braku innych uregulowań dotyczących pomocy prawnej, ogranicza możliwość skorzystania z pomocy prawnej do pomocy udzielanej jedynie przez UNHCR i organizacje działające na rzecz uchodźców, czy też, możliwość skorzystania z pomocy prawnej świadczonej przez UNHCR i odpowiednie organizacje istnieje obok pomocy „tradycyjnej” – świadczonej przez adwokatów. Należy chyba uznać, w dobrej wierze, że gwarancją minimalną w tym przypadku jest zapewnienie cudzoziemcowi przebywającemu w ośrodku strzeżonym przynajmniej kontaktu z UNHCR lub organizacją świadczącą pomoc, niezależnie od pomocy świadczonej przez adwokatów i radców prawnych, jeśli cudzoziemiec ma taką wolę i możliwości. Trzeba mieć bowiem świadomość, że w aresztach deportacyjnych i ośrodkach strzeżonych osadzeni cudzoziemcy znajdują się w sytuacji podobnej do „normalnych” aresztantów, a niektórzy z nich znaleźli się tam z wyłącznie z powodu nielegalnego przekroczenia granicy, które było dla nich jedyną szansą ucieczki przed prześladowaniami w kraju pochodzenia.

Natomiast w „normalnych warunkach”, tzn. poza sytuacjami zatrzymania, polski minimalny standard dla osób ubiegających się o status uchodźcy polega na zagwarantowaniu kontaktu z UNHCR i odpowiednimi organizacjami pozarządowymi, które w praktyce świadczą im pomoc prawną (art. 23)¹⁸.

Wspomniane przepisy nie ograniczają w żaden sposób, bo i nie regulują, możliwości korzystania z odpłatnej pomocy prawnej świadczonej poza tymi organizacjami. Nie ma też przeszkód natury „technicznej”, które uniemożliwiałyby kontakt z prawnikami. Cudzoziemcy nie muszą wcale, gdy mają własne środki na utrzymania-

¹⁸ Art. 23 gwarantuje swobodę wnioskującego w kontaktach z przedstawicielem Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców oraz z organizacjami, do których zadań statutowych należą sprawy uchodźców. UNHCR umożliwia przedstawicielowi kontakt z cudzoziemcem oraz prawo (na wnioski za pisemną zgodą cudzoziemca) do uzyskiwania od organów prowadzących postępowanie w sprawie o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy informacji o przebiegu tego postępowania oraz do przeglądania akt sprawy i sporządzania z nich notatek i odpisów, z wyłączeniem akt, o których mowa w art. 74 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. Przedstawiciel UNHCR może dołączać do akt sprawy opinie, dokumenty i materiały. Przepis ten zobowiązuje organy RP do podejmowania działań ułatwiających UNHCR wypełnienie jego zadań zgodnie z art. 35 konwencji.

nie, przebywać w ośrodkach recepcyjnych, a jeżeli nawet tam mieszkają, to nie są to ośrodki zamknięte¹⁹.

W praktyce jednak, na etapie przygotowania wniosku oraz w czasie całego postępowania administracyjnego, z powodu braku przepisów pozwalających na korzystanie z bezpłatnej pomocy prawnej „z urzędu” i jednocześnie niedostatku środków finansowych, cudzoziemcy najczęściej korzystają z opisanego wyżej polskiego „standardu minimalnego”, a więc z bezpłatnej pomocy prawnej świadczonej przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, przez uniwersyteckie poradnie prawne (głównie w Krakowie i Warszawie)²⁰, Caritas oraz przez kilku adwokatów-wolontariuszy. O możliwości uzyskania takiej pomocy dowiadują się zwykle z informatorów przygotowanych przez UNHCR i Fundację (dostępnych także na granicach), albo od organizacji humanitarnych (Polska Akcja Humanitarna), do których udali się po pomoc.

Pomoc prawna świadczona przez organizacje pozarządowe oraz prawników wolontariuszy polega na udzielaniu porad prawnych, monitorowaniu wywiadów statusowych, przygotowywaniu odwołań i organizowaniu zastępstwa procesowego przed NSA. Kliniki uniwersyteckie prowadzą ponadto działalność badawczą co do sytuacji w krajach pochodzenia wnioskodawców i wizytują ośrodki recepcyjne²¹.

Warto dodać, że podobnie, jak i w innych państwach Europy, jedynie 20% skarżących decyzje Rady do Spraw Uchodźców jest reprezentowanych przez adwokatów. Cudzoziemcy po prostu nie wiedzą, że przed NSA mogą wnioskować nie tylko o przyznanie tłumacza, ale i o wyznaczenie „pełnomocnika z urzędu”²². Stawienie przed NSA oraz reprezentowanie przez adwokata lub radcę prawnego nie jest obowiązkowe. Sąd może jednak zwolnić cudzoziemca z kosztów sądowych (co jest dość częste), a także wyznaczyć pełnomocnika z urzędu. Podobnie, zgodnie z nowymi przepisami prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stronom w postępowaniu sądowym może zostać przyznane prawo do pomocy, które obejmuje zarówno zwolnienie od kosztów sądowych, jak i ustanowienie adwokata lub radcy prawnego (art. 244).

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 21 stycznia 2002 r. w sprawie regulaminu pobytu w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (Dz.U. 2003, Nr 146, poz. 1425).

²⁰ W prawie uchodźczym specjalizują się sekcje praw człowieka studenckich klinik prawnych działających w Uniwersytecie Jagiellońskim i Uniwersytecie Warszawskim. Kliniki, czy też inaczej poradnie prawne, działają w większości państw Europy Centralnej i Wschodniej, w których, na wzór amerykański, cudzoziemcom pomagają studenci prawa pod patronatem pracowników naukowych i adwokatów. Zob. S. Anagnost: *The Challenge of Providing High Quality, Low Costs Legal Aid for Asylum Seekers and Refugees*, „12 International Journal of Refugee Law” 2000, nr 4, s 577 i n.

²¹ *Study on Provision of Free Legal Assistance to Asylum Seekers in Europe*. ECRE 2002. Część dotycząca Polski przygotowana przez P. Sendeckiego.

²² *Study on Provision of Free Legal Assistance...* . Część dotycząca Polski.

Należy mieć jednak świadomość, że na etap „sądowy” sprawa cudzoziemca dociera dopiero po zakończeniu postępowania przed organem I instancji, a następnie przed Radą do Spraw Uchodźców, w trakcie których nie mogą wnosić o ustanowienie „pełnomocnika z urzędu”. Okazuje się jednak, że w świetle nowych regulacji, cudzoziemiec może mieć trudności z wniesieniem skargi do sądu na negatywną decyzję organów administracji, a w konsekwencji ze skorzystaniem z „prawa ubogich”. Art. 16 ust. 2 ustawy, stanowi bowiem, że w przypadku odmownej decyzji wydanej przez organ odwoławczy określa się termin (nieprzekraczający 14 dni) opuszczenia przez cudzoziemca terytorium RP. Po upływie tego terminu, jego pobyt na terytorium RP staje się nielegalny. O ile cudzoziemiec nie uzyska zgody na pobyt tolerowany, to przepisy nowej ustawy, nie gwarantują mu uczestnictwa w czasie postępowania sądowego i skorzystania z „prawa ubogich”, gdyż nie chronią go przed wydaleniem przed lub w czasie postępowania sądowego. Na decyzję Rady do Spraw Uchodźców przysługuje skarga do NSA, a od 1 stycznia 2004 r. do sądu administracyjnego²³. Termin do wniesienia skargi wynosi 30 dni, tak więc ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony nawet nie „wykorzystuje” terminu do wniesienia skargi do sądu, nie mówiąc już o uczestnictwie w postępowaniu sądowym. Takie podejście wydaje się być kontrowersyjne w świetle podstawowej zasady demokratycznego państwa prawa, jaką jest zapewnienie wszystkim podmiotom²⁴ ochrony przed naruszeniami prawa ze strony administracji publicznej. Jeśli cudzoziemiec nie otrzyma wizy na czas trwania postępowania sądowego, a jak wiadomo decyzja o wydaniu wizy ma charakter uznaniowy, to jego prawo do sądu zagwarantowane w art. 45 ust. 1 konstytucji RP może w praktyce okazać się jedynie teorią.

4. Uwagi końcowe

Zważywszy, że Polska w roku 2004 r. stanie się członkiem Unii Europejskiej i w przyszłości (niewykluczone, że od roku 2005) będzie ją obowiązywać projektowana dziś dyrektywa dotycząca standardów minimalnych dla procedur uchodźczych,

²³ Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Dz.U. 2002, Nr 153, poz 1270.

²⁴ Nawet cudzoziemcom, którzy wjechali nielegalnie (nie można powoływać się na art. 37 § 2 konstytucji). Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego złożenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy konwaliduje nielegalny wjazd. „Cudzoziemiec, który w dniu wszczęcia postępowania w sprawie wydalenia z Polski nie posiada ważnego paszportu, ważnej wizy i karty stałego pobytu, jednakże dysponuje ważnym zaświadczeniem o zarejestrowaniu jego wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy, przebywa legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu przepisu art. 19 pkt 5 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”. – Postanowienie z 9 września 1998 r. III RN 73/98 (OSNAIUS 1999, nr 10, poz. 3). Por. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 listopada 2000 r. P12/99, OTK 2000, nr 7.

należy się zastanowić, czy polskie przepisy realizują jej cel w postaci minimalnego standardu w zakresie świadczenia pomocy prawnej.

Celem Komisji Europejskiej opracowującej projekt dyrektywy było, po pierwsze, zagwarantowanie umożliwienia cudzoziemcowi efektywnej konsultacji (co oznacza więcej niż zwykły kontakt) z adwokatem lub radcą prawnym na wszystkich szczeblach postępowania. Cudzoziemiec (niebędący w ośrodku strzeżonym) w Polsce ma w tym przypadku pełną swobodę. Po drugie, projekt dyrektywy przewiduje, że w przypadku wydania negatywnej decyzji, państwo (organy prowadzące sprawę) na wniosek cudzoziemca powinny zapewnić mu skorzystanie z bezpłatnej pomocy prawnej, jeśli udowodni, że nie posiada odpowiednich środków finansowych na pokrycie kosztów takiej pomocy.

Jak się okazuje, odpowiedź na pytanie, czy polski model świadczenia bezpłatnej pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy odpowiada minimalnym standardom zawartym w projekcie dyrektywy, nie jest oczywista. W praktyce, w czasie postępowania administracyjnego, dzięki opiece UNHCR oraz organizacji pozarządowych i uniwersyteckich klinik prawnych, wnioskodawcy efektywnie korzystają z bezpłatnej pomocy prawnej, zwłaszcza na etapie odwołania od decyzji organu I instancji. Brak konkretnych przepisów ustawy nie przeszkadza udzielaniu takiej pomocy, a jak wynika z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, nie jest konieczne zamieszczanie szczegółowych przepisów w ustawie krajowej, aby zrealizować cel dyrektywy. Ustawa krajowa może określać jedynie pewne ramy prawne dla rzeczywistego zagwarantowania praw jednostkom, aby te były w stanie dochodzić swych praw przed sądem. Jednak sama praktyka administracyjna lub wewnętrzne przepisy odpowiednich organów bez oparcia w ustawie nie spełniają tych wymogów. Są one bowiem zależne od uznania danej instytucji i mogą zostać zmienione bez informowania jednostek²⁵.

W przypadku polskiej ustawy, „oparcie” w niej znajduje jedynie prawo do kontaktu z organizacjami pozarządowymi i UNHCR. Jak się okazuje, pomoc świadczona przez UNHCR i wspomniane organizacje i prawo do bezpłatnej pomocy prawnej gwarantowanej przez państwo, stanowią w omówionym projekcie dyrektywy osobne gwarancje.

Z pewnością scedowanie świadczenia pomocy prawnej na organizacje pozarządowe, kliniki uniwersyteckie, czy wolontariuszy jest bardzo praktyczne i system ten działa całkiem skutecznie, ale jest to rozwiązanie raczej niepewne. Teoretycznie

²⁵ „[I]mplementacja dyrektywy w prawie krajowym niekoniecznie wymaga, aby jej postanowienia zostały oddane formalnie i dosłownie w ustawie; w zależności od treści dyrektywy wystarczyć mogą zwykle ramy prawne, jeżeli rzeczywiście zostanie zagwarantowane pełne zastosowanie dyrektywy w jasny i określony sposób, iż w przypadku przyznania przez dyrektywę praw jednostkom – będą one w stanie dowiedzieć się o wszystkich swoich prawach, by w razie potrzeby dochodzić ich przed sądem krajowym”. Zob. sprawa C-361/88 *Komisja przeciwko RFN (TA – Luft)*; F. Emmert, M. Morawiecki: *Prawa europejskie*. Warszawa–Wrocław 1991, s. 106.

zawsze może zabraknąć sponsorów dla organizacji lub „ludzi dobrej woli” świadczących pomoc. Z tego względu wydaje się, że jedyną rzetelną gwarancją spełniającą standard europejski w zakresie pomocy prawnej dla osób ubiegających się o status uchodźcy, jest zagwarantowanie im przez państwo skorzystania, obok pomocy świadczonej im przez organizacje, kliniki i wolontariuszy, możliwości skorzystania, wzorem postępowania sądowego, z „prawa ubogich” (przynajmniej przed organem drugiej instancji). Rozbieżność pomiędzy prawem polskim i unijnym w przypadku przystąpienia Polski do UE zapowiada więc konieczność zmiany przepisów dopiero co uchwalonej ustawy.