

BADANIA

**EKSPERTYZY**

REKOMENDACJE

ADAM CHMURA, DAWID CEGIEŁKA

**POMOC PRAWNA  
DLA OSÓB UBIEGAJĄCYCH SIĘ  
O NADANIE STATUSU UCHODźCY  
W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM  
I EUROPEJSKIM  
ORAZ W KRAJACH  
GRUPY WYSZEHRADZKIEJ**

**INSTYTUT SPRAW  
PUBLICZNYCH**

## Pomoc prawna dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w prawie międzynarodowym i europejskim oraz w krajach Grupy Wyszehradzkiej

### Grupa Wyszehradzka

Dnia 15 lutego 1991 roku prezydent Polski Lech Wałęsa, prezydent Czechosłowacji Vaclav Havel i premier Węgier József Antall zawiązali na zamku w Wyszehradzie – w średniowiecznej siedzibie królów węgierskich – nieformalne zrzeszenie trzech państw środkowoeuropejskich, które reprezentowali. Wszystkie te kraje miały zbieżne cele polityki zagranicznej: przystąpienie do struktur Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO). Aby osiągnąć wspólny sukces, przyjęto zasadę, że państwa te będą wzajemnie konsultować i koordynować swoje działania, a także wspierać podejmowane przez siebie dążenia na arenie międzynarodowej. Do zadeklarowanych na spotkaniu założeń wspólnej polityki należały między innymi poszanowanie praw człowieka, budowanie demokracji parlamentarnej, niwelowanie gospodarczych i administracyjnych pozostałości po poprzednim ustroju. Po rozpadzie Czechosłowacji na dwa byty państwowe oba z nich znalazły się w Grupie Wyszehradzkiej, zwiększając tym samym liczbę jej członków do czterech krajów<sup>1</sup>.

Jeden z głównych celów funkcjonowania Grupy Wyszehradzkiej został osiągnięty w 2004 roku, kiedy tworzące ją cztery kraje (określane wspólnie jako V4) zostały członkami Unii Europejskiej. Grupa Wyszehradzka nie uległa jednak rozwiązaniu i funkcjonuje nadal, głównie jako forum wymiany doświadczeń i wypracowywania wspólnych stanowisk, przede wszystkim w sprawach istotnych dla przyszłości regionu i Unii Europejskiej.

Poza kwestiami europejskimi współpraca w ramach V4 koncentruje się na wzmacnianiu stabilności w Europie Środkowej, wymianie informacji, propagowaniu wspólnoty kulturowej, a także kooperacji w zakresie kultury, nauki, edukacji i wymiany młodzieży. We współpracę wyszehradzką są zaangażowane liczne i zróżnicowane podmioty: prezydenci, premierzy, ministrowie, parlamenty, instytucje rządowe, organizacje pozarządowe, ośrodki naukowe, uczelnie, instytucje kultury.

---

<sup>1</sup> <http://www.visegradgroup.eu/about>

Jedyną w pełni zinstytucjonalizowaną formą współpracy w ramach V4 jest Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki (International Visegrad Fund, IVF). Przewodnictwo w grupie jest pełnione rotacyjnie i trwa rok, a jego program jest przyjmowany przez premierów państw wyszehradzkich.

Obecnie prezydencję w V4, po Polsce, sprawują Węgry, które jednak wśród priorytetów swojego przewodnictwa nie umieściły współpracy w coraz bardziej absorbujących Europę kwestiach migracji, w tym współpracy w zakresie wspólnej polityki azylowej<sup>2</sup>. Dlatego nie możemy mówić nie tylko o polityce, ale nawet

o wspólnej wizji dotyczącej podejścia do migrantów przymusowych. Tym bardziej więc nie wypracowano wspólnego modelu systemu pomocy prawnej dla osób poszukujących międzynarodowej ochrony w jednym z krajów V4. Być może jest to zarazem sygnał i szansa, żeby państwa Europy Środkowej skupione w Grupie Wyszehradzkiej stały się inicjatorami i propagatorami wprowadzania europejskich rozwiązań w tym zakresie, zgodnie z leżącymi u podstaw powstania tej inicjatywy zasad propagowania i ochrony praw człowieka.

Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) podkreśla rolę, jaką w procesie uchodźczym odgrywa dostęp do bezpłatnej procedury prawnej dla osób, które uciekły przed prześladowaniem ze swojego kraju pochodzenia. „Na każdym etapie procedury, łącznie z samym przyjęciem wniosku, aplikant powinien otrzymywać wskazówki i informacje w zakresie procedury i mieć dostęp do pomocy prawnej. Gdy jest dostępna bezpłatna pomoc prawna w danym kraju, aplikujący powinien móc z niej w razie potrzeby skorzystać”. W dokumencie Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców z 2001 roku, dotyczącym sprawiedliwej i efektywnej procedury azylowej, zaznaczono, że taka pomoc jest jednym z warunków efektywnego i sprawiedliwego postępowania<sup>3</sup>. Z kolei w dokumencie z 2005 roku *Fair and efficient asylum procedures: a non-exhaustive overview* Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców uznał prawo do pomocy i reprezentacji prawnej w postępowaniu zarówno pierwszej, jak i wyższych instancji za istotny warunek właściwej identyfikacji osób wymagających międzynarodowej ochrony i poprawy efektywności orzekania w pierwszej instancji. Dodatkowa pomoc, między innymi prawna, powinna być zapewniona osobom o szczególnych potrzebach, takim jak dzieci bez opieki czy ofiary tortur i traumy<sup>4</sup>. Taka konkluzja wynika ze

---

<sup>2</sup> Por. [http://www.visegradgroup.eu/documents/presidency-programs/20132014-hungarian#\\_Home%20Affairs](http://www.visegradgroup.eu/documents/presidency-programs/20132014-hungarian#_Home%20Affairs) [dostęp: 27 grudnia 2013 roku].

<sup>3</sup> *Global Consultations on International Protection, Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, United Nations High Commissioner for Refugees, EC/GC/01/12, 31 maja 2001 roku, par. 50g.

<sup>4</sup> *Fair and efficient asylum procedures: a non-exhaustive overview of applicable international standards*, United Nations High Commissioner for Refugees, Genève 2005, par. 5, 8.

rozumienia specyfiki procedury azylowej i nietypowej sytuacji, w jakiej znajdują się osoby poszukujące międzynarodowej ochrony. Bardzo często przymusowi migranci zostali wyrwani ze swojego kręgu kulturowo-językowego i znaleźli się w obcej dla nich rzeczywistości, którą muszą poznać i oswoić na najbardziej podstawowym poziomie. Wymaganie od tych osób, nierzadko uprzednio naznaczonych traumą, aby opanowały procedurę azylową i samodzielnie prowadziły sprawy, od których zależy ich byt w jednym z krajów Grupy Wyszehradzkiej, przy najczęściej nikłej znajomości języka, sprawi, że ich prawa nie będą w pełni chronione. Stąd paląca konieczność, aby wspólnymi siłami dążyć do utworzenia efektywnego systemu, który zagwarantuje rzetelność postępowania na każdym jego etapie.

Do niedawna powyższa kwestia nie była podnoszona na poziomie międzynarodowym. Sama konwencja genewska z 1951 roku, będąca kamieniem węgielnym światowego systemu ochrony uchodźców, nie regulowała tej kwestii. Podobnie Europejska Konwencja Praw Człowieka, która co prawda w art. 6 ust. 1 głosi, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”, zarazem jednak – w ust. 3c – nie rozciąga tego uprawnienia na procedurę azylową. Z kolei art. 13 wskazuje, że „każdy, czyje prawa i wolności zawarte w [...] konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe”, ale i ten zapis nie gwarantuje otrzymania pomocy prawnej przez osobę będącą w procedurze uchodźczej. Warto przy tym zauważyć, że w kilku orzeczeniach Europejski Trybunał Praw Człowieka interpretował art. 6 i 13 z punktu widzenia postępowań azylowych, między innymi w wymiarze występowania przeszkód w efektywnym dostępie do środka odwoławczego przez brak sprawnie funkcjonującego i przystępnego dla migrantów przymusowych systemu pomocy prawnej<sup>5</sup>.

Dnia 1 grudnia 2009 roku weszła w życie Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, mająca także dla państw Grupy Wyszehradzkiej charakter prawa unijnego pierwotnego<sup>6</sup>, która w art. 47 zagwarantowała „możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela” oraz określiła prawo do bezpłatnej pomocy prawnej: „pomoc prawna jest udzielana osobom, które

---

<sup>5</sup> M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji, sprawa nr 30696/09, 21 stycznia 2011 roku. Por. także: I.M. przeciwko Francji, sprawa nr 9152/09, 2 lutego 2012 roku.

<sup>6</sup> Art. 51 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

nie posiadają wystarczających środków, w zakresie, w jakim jest ona konieczna do zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”. Istotne jest to, że art. 47 przewiduje szerszy zakres ochrony niż wyrażony w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przez rozciągnięcie go na procedurę administracyjną, w tym i sądowno-administracyjną<sup>7</sup>, a zatem również uchodźczą.

Kluczowym dla Polski, Węgier, Czech i Słowacji dokumentem, który reguluje postanowienia w zakresie pomocy prawnej osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, jest Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 roku w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (tak zwana dyrektywa proceduralna). Dyrektywa obejmuje swoim zakresem postępowania uchodźcze, już w preambule ustalając minimalne standardy tego postępowania<sup>8</sup> – możliwość korzystania z pomocy prawnej, prawo do bycia informowanym o swojej sytuacji prawnej w zrozumiałym języku i kontaktowania się z przedstawicielem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców. Zarazem jednak nakłada ona na państwa wyszehradzkie obowiązek stworzenia takiego systemu, który zapewniłby osobie w procedurze uchodźczej możliwość skorzystania z pomocy prawnej we własnym zakresie, z kolei w wypadku decyzji odmownej – zagwarantowałby bezpłatnego przedstawiciela do prowadzenia jej sprawy. Bezpłatną pomoc prawną cudzoziemiec powinien otrzymywać na wniosek<sup>9</sup>, ale tryb jego składania i przebieg uzyskiwania pomocy pozostawiono w gestii zainteresowanych państw<sup>10</sup>. Rządy krajowe otrzymały również prawo ograniczenia bezpłatnej pomocy prawnej do:

- ▶ postępowania odwoławczego od decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji,
- ▶ cudzoziemców, którzy nie posiadają wystarczających środków,
- ▶ doradców wyraźnie wyznaczonych w ustawodawstwie krajowym do pomocy lub reprezentacji osób ubiegających się o azyl,
- ▶ sytuacji, w której istnieje prawdopodobieństwo uwzględnienia odwołania, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby pomoc lub reprezentacja prawna nie była arbitralnie ograniczana<sup>11</sup>.

Komisja Europejska przedstawiła w 2011 roku projekt zmian dyrektywy proceduralnej<sup>12</sup>, w tym zasad dotyczących przyznawania bezpłatnej pomocy prawnej.

---

<sup>7</sup> Wyjaśnienie dotyczące art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

<sup>8</sup> Pkt 13 preambuły dyrektywy 2005/85/WE.

<sup>9</sup> Art. 15 ust. 1–2 dyrektywy 2005/85/WE.

<sup>10</sup> Art. 15 ust. 4 dyrektywy 2005/85/WE.

<sup>11</sup> Art. 15 ust. 3 dyrektywy 2005/85/WE.

<sup>12</sup> *Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich (przekształcenie)*, KOM(2009) 554 wersja ostateczna, 21 października 2009 roku.

Jest to element działań prawnych mających na celu ustanowienie Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA). Zgodnie z nim, osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej miałyby uzyskać prawo do bezpłatnej pomocy prawnej na wszystkich etapach procedury, a więc również w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, nie zaś tylko w postępowaniu odwoławczym. Sprecyzowano ponadto minimalny zakres bezpłatnej pomocy prawnej w postępowaniu w pierwszej instancji (dostarczenie wnioskodawcy informacji na temat postępowania oraz wyjaśnienie przyczyn rzeczywistych i prawnych w wypadku decyzji negatywnej) i pomocy lub reprezentacji prawnej w postępowaniach odwoławczych (przygotowanie niezbędnych dokumentów proceduralnych i udział w rozprawie przed sądem pierwszej instancji w imieniu wnioskodawcy)<sup>13</sup>. Prawo do skutecznego środka odwoławczego miało również objąć decyzje o uznaniu wniosku za bezzasadny<sup>14</sup>.

Ostatecznie, po wielu trudnych negocjacjach i sporach państw członkowskich, zmieniona dyrektywa została przyjęta 26 czerwca 2013 roku<sup>15</sup>. Gwarantuje ona cudzoziemcowi zapewnienie bezpłatnej pomocy prawnej na wszystkich etapach postępowania. Państwa członkowskie muszą w pierwszej instancji toczącego się postępowania zapewnić dostęp do bezpłatnej informacji prawnej (z kolei w postępowaniu odwoławczym – do bezpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej)<sup>16</sup>. Pomoc taką mogą świadczyć, w zależności od przyjętego przez dany kraj rozwiązania, organizacje pozarządowe, specjaliści z organów władzy publicznej lub wyspecjalizowane służby państwowe<sup>17</sup>. Finansowo-organizacyjne możliwości danego kraju decydują o dopuszczalności zapewnienia bezpłatnej pomocy lub reprezentacji prawnej już na etapie postępowania w pierwszej instancji<sup>18</sup>, co jest rozwiązaniem obowiązkowym w wypadku postępowania odwoławczego. Na pomoc składają się co najmniej takie działania, jak przygotowanie wymaganych dokumentów proceduralnych i udział w rozprawie przed sądem pierwszej instancji w imieniu aplikanta<sup>19</sup>. Bezpłatna pomoc i reprezentacja prawna powinna być udzielana przez osoby, które zostały dopuszczone lub są do tego uprawnione na mocy prawa

<sup>13</sup> Art. 18 ust. 1–2 wniosku Komisji KOM(2009) 554, wersja ostateczna.

<sup>14</sup> Art. 41 ust. 1 pkt a(i) wniosku Komisji KOM(2009) 554, wersja ostateczna.

<sup>15</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona).

<sup>16</sup> Pkt 22–23 preambuły dyrektywy 2013/32/UE: „W interesie zarówno państw członkowskich, jak i wnioskodawców leży także zapewnienie prawidłowego uznania potrzeby ochrony międzynarodowej już na poziomie pierwszej instancji. W tym celu należy bezpłatnie udzielać wnioskodawcom informacji prawnych i proceduralnych na poziomie pierwszej instancji, uwzględniając przy tym ich szczególną sytuację. Udzielanie takich informacji powinno między innymi umożliwić wnioskodawcom lepsze zrozumienie procedury, pomagając im w ten sposób w wywiązywaniu się ze stosownych obowiązków. Wymaganie od państw członkowskich dostarczenia takich informacji jedynie za pośrednictwem prawników posiadających uprawnienia do wykonywania zawodu adwokata lub radcy prawnego stanowiłoby nadmierne obciążenie. [...] W postępowaniach odwoławczych, z zastrzeżeniem pewnych warunków, wnioskodawcom należy zapewnić bezpłatną pomoc prawną i reprezentację ze strony osób uprawnionych do takich czynności na mocy prawa krajowego”.

<sup>17</sup> Art. 21 ust. 1 dyrektywy 2013/32/UE.

<sup>18</sup> Art. 20 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE.

<sup>19</sup> Art. 20 ust. 1 dyrektywy 2013/32/UE.

krajowego<sup>20</sup>. *De facto* nie muszą to być adwokaci lub radcowie prawni ani nawet osoby z wykształceniem prawniczym. Zadanie to może być powierzone organizacjom pozarządowym<sup>21</sup>. Dyrektywa określa również zasady dostępu do akt sprawy, potwierdza dostęp doradców prawnych do ośrodków detencyjnych i stref tranzytowych oraz ich prawo do udziału w przesłuchaniu, choć z możliwością ograniczenia prawa do zabrania głosu nie w trakcie, ale na końcu przesłuchania<sup>22</sup>.

Termin transpozycji dyrektywy upływa – z pewnymi wyjątkami – 20 lipca 2015 roku i jest taki sam dla przepisów dotyczących bezpłatnej informacji i pomocy prawnej<sup>23</sup>. Do tego czasu państwa Grupy Wyszehradzkiej muszą wypracować efektywny system bezpłatnej pomocy prawnej dla migrantów przymusowych, uwzględniający wskazane w niej rozwiązania.

Dyrektywa Rady nr 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 roku, ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (dyrektywa recepcyjna), nie zawiera gwarancji bezpośrednio dotyczących prawa do pomocy prawnej, ale reguluje kwestie mające podstawowe znaczenie dla jego realizacji. Na jej mocy państwa członkowskie muszą informować osoby ubiegające się o uzyskanie międzynarodowej ochrony, w formie pisemnej i w języku prawdopodobnie dla nich zrozumiałym, o podmiotach świadczących pomoc prawną. Wynika z tego prawo pracowników tych organizacji do dostępu do ośrodków i innych miejsc zakwaterowania cudzoziemców w celu umożliwienia migrantom kontaktów z nimi. Dostęp do ośrodka może być ograniczony wyłącznie ze względów bezpieczeństwa<sup>24</sup>. Nie precyzuje się jednak zasad dostępu do takiej pomocy prawnej, dając krajom członkowskim wolną rękę w jego kształtowaniu w wewnętrznym ustawodawstwie<sup>25</sup>.

Dnia 26 czerwca 2013 roku przyjęto nową dyrektywę recepcyjną, która ustanawia wspólne (nie zaś jedynie minimalne) normy dotyczące przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową<sup>26</sup>. Ma być ona transponowana do systemów krajowych poszczególnych państw do 20 lipca 2015 roku<sup>27</sup>. Zgodnie z nią, poza utrzymaniem poprzednich gwarancji dla uchodźczych wnioskodawców, osoby zatrzymane muszą być natychmiast poinformowane na piśmie, w języku dla nich zrozumiałym lub co do którego można zasadnie przypuszczać, że jest dla nich zrozumiałym, o powodach zatrzymania, procedurach zaskarżenia decyzji o zatrzymaniu

---

<sup>20</sup> Art. 21 ust. 1 dyrektywy 2013/32/UE.

<sup>21</sup> Art. 22 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE.

<sup>22</sup> Art. 23 dyrektywy 2013/32/UE.

<sup>23</sup> Art. 51 ust. 1 dyrektywy 2013/32/UE.

<sup>24</sup> Art. 5, art. 14 ust. 2b i 7 dyrektywy 2003/9/WE.

<sup>25</sup> Art. 21 dyrektywy 2003/9/WE.

<sup>26</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową.

<sup>27</sup> Art. 31 ust. 1 dyrektywy 2013/33/UE.

oraz o możliwości wystąpienia o bezpłatną pomoc i reprezentację prawną<sup>28</sup> (na wniosek cudzoziemca). Bezpłatna pomoc i reprezentacja prawna muszą być świadczone przez odpowiednio wykwalifikowane osoby, dopuszczone lub uprawnione do ich udzielania na mocy prawa krajowego, których interes nie jest sprzeczny, ani rzeczywiście, ani potencjalnie, z interesem wnioskodawcy.

Kolejnym aktem prawnym, na podstawie którego państwa Grupy Wyszehradzkiej powinny tworzyć system pomocy prawnej dla cudzoziemców, jest rozporządzenie Dublin III. Zgodnie z art. 49, rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu (29 czerwca 2013 roku) w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i ma zastosowanie do wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych od pierwszego dnia następującego po upływie sześciu miesięcy od jego wejścia w życie – od tego dnia będzie stosowane do każdego wniosku o przejście lub wtórne przejście, niezależnie od daty jego złożenia. Państwa członkowskie będą zatem musiały zacząć stosować przepisy rozporządzenia w zakresie prawa do bezpłatnej pomocy prawnej od drugiej połowy stycznia 2014 roku.

Państwa członkowskie muszą zapewnić dostęp do pomocy prawnej i – w razie potrzeby – pomocy językowej. Bezpłatna pomoc prawna, obejmująca co najmniej przygotowanie dokumentów wymaganych w ramach postępowania i zastępstwo prawne przed sądem, jest udzielana na wniosek, jeśli cudzoziemiec nie jest w stanie ponieść kosztów związanych z taką pomocą. Poza kryterium finansowym państwa członkowskie mogą odmówić przyznania bezpłatnej pomocy prawnej, gdy odwołanie zostanie uznane przez właściwy organ lub sąd za niemające realnych szans powodzenia. Udzielanie bezpłatnej pomocy prawnej może być również ograniczone do usług doradców specjalnie wyznaczonych przez prawo krajowe do tego celu. Państwa członkowskie mogą ponadto zastrzec, że wnioskodawcy nie będą traktowani w sposób bardziej uprzywilejowany niż zwykle są traktowani ich obywatele w sprawach dotyczących pomocy prawnej.

Stosowanie powyższych ograniczeń nie może jednak doprowadzić do sytuacji, w której pomoc prawna i zastępstwo prawne będą arbitralnie ograniczane, a skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości będzie utrudniony. Gwarancję stanowi między innymi obowiązek sądowej kontroli decyzji o odmowie przyznania bezpłatnej pomocy prawnej, jeśli decyzja nie została podjęta przez sąd<sup>29</sup>.

Poniżej zwięźle przedstawiono obecnie funkcjonujący system pomocy prawnej dla poszukujących międzynarodowej ochrony w każdym z państw Grupy Wyszehradzkiej.

---

<sup>28</sup> Art. 9 ust. 4 dyrektywy 2013/33/UE.

<sup>29</sup> Art. 27 ust. 5–6 rozporządzenia 604/2013.



Zestawienie ukazuje między innymi różnicowanie regulacji i brak jednolitości w przyjmowanych rozwiązaniach.

## Rzeczpospolita Polska

Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, regulująca prawa i obowiązki osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce, nie określa kwestii związanych z dostępem tej kategorii osób do pomocy prawnej i zasad jej świadczenia. Na żaden organ ani na państwo polskie nie jest nałożony obowiązek zapewnienia takiej pomocy. Nie określa się również ram instytucjonalnych takiej pomocy. Gwarantuje się jedynie zapewnienie możliwości kontaktu z podmiotami świadczącymi pomoc prawną dla osób przebywających w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców<sup>30</sup>. Tym samym nie ma w Polsce wydzielonych struktur zajmujących się pomocą prawną dla cudzoziemców. Co prawda trwają rozmowy między przedstawicielami władz a wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi, gdyż Dyrektywa Rady 2005/85/WE w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich wymaga stworzenia pewnego systemu, póki co jednak nie przyjęto konkretnych rozwiązań.

Przymusowy migrant w Polsce może korzystać z pomocy komercyjnych prawników, na co jednak rzadko może sobie pozwolić ze względów finansowych, albo z bezpłatnego wsparcia wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych. W zasadzie tylko one – dzięki latom doświadczeń i pracy z tak odmienną kategorią klientów – dysponują realną wiedzą, aby móc udzielić realnego i efektywnego wsparcia prawnego. Na etapie procedury sądowo-administracyjnej są wspierane przez profesjonalnych pełnomocników (adwokatów czy radców prawnych), ale dzieje się tak w niewielkim zakresie i ogranicza się do stawiennictwa w sądzie (wyjątkiem są sprawy zlecane prawnikom w trybie urzędowym).

Większość obciążeń związanych z zapewnieniem bezpłatnej profesjonalnej i rzetelnej pomocy prawnej osobom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce spoczywa zatem na organizacjach pozarządowych. Pozyskują one środki na swoje funkcjonowanie w ramach konkursów grantowych, tak aby zapewnić bezpłatne usługi beneficjentom. Ich niewielka liczebność i wąska specjalizacja sprawiają, że w mniejszym lub większym zakresie współpracują one ze sobą lub z krajowym biurem

---

<sup>30</sup> Art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców<sup>31</sup>. Także część polskich uniwersytetów – w ramach uniwersyteckich poradni prawnych (tak zwanych klinik prawa) – bezpłatnie obsługuje cudzoziemców. Pomoc prawna jest świadczona przez organizacje pozarządowe właściwie na każdym etapie procedury, począwszy od momentu złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy (wniosek taki nie może być jednak złożony przez pełnomocnika), skończywszy zaś na postępowaniu sądowno-administracyjnym (organizacja może się przyłączyć do toczącego się postępowania sądowego po uzyskaniu zgody sądu).

Jedną z form pomocy jest również występowanie w imieniu cudzoziemców do organów ochrony praw człowieka, zarówno polskich, jak i europejskich – Rzecznika Praw Obywatelskich czy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Niemniej jednak dzieje się to nieczęsto, choć organizacje korzystają z tej możliwości.

Przyjęte w Polsce rozwiązania mają wiele ograniczeń. Pierwszym problemem jest sposób finansowania organizacji pozarządowych i wynikająca z tego niestabilność finansowa tych podmiotów. Ich aktywność i funkcjonowanie zależą od tego, czy uda im się pozyskać stosowne środki. Niestety, nierzadko się zdarza, że dany grantodawca nie wydziela środków na konkurs dotyczący kontynuowania danego projektu. Odbija się to negatywnie na ciągłości prowadzenia spraw klientów i mocna ogranicza zakres przysługujących im praw.

Kolejnym utrudnieniem są miejsca położenia ośrodków pozarządowych i ośrodków państwowych, w których przebywają cudzoziemcy ubiegający się o status uchodźcy w Polsce (zazwyczaj z dala od dużych miast, w odizolowanych miejscach). Półśrodkiem są tutaj wizyty przedstawicieli organizacji pozarządowych. Ze względu na ograniczenia finansowe i osobowe, nie są one jednak w stanie pokryć pełni zapotrzebowania na ich usługi. Podobnie sytuacja wygląda w ośrodkach detencyjnych.

Sami cudzoziemcy, oprócz ograniczeń finansowych (nie otrzymują zwrotu kosztów za przejazdy), niekiedy nie orientują się w zastanej sytuacji geograficznej czy prawnej, co skutkuje tym, że nigdy nie docierają do biur organizacji pozarządowych.

W przyszłości nieodzowne jest więc zagwarantowanie instytucjonalnego wsparcia wysoce wyspecjalizowanych podmiotów, żeby świadczona bezpłatna pomoc prawna mogła objąć możliwie szeroki krąg beneficjentów.

---

<sup>31</sup> Wśród głównych organizacji pozarządowych wyspecjalizowanych w udzielaniu porad prawnych cudzoziemcom należy przed wszystkim wymienić: Helsińską Fundację Praw Człowiek, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Fundację Instytut na Rzecz Państwa Prawa oraz Centrum Prawne im. Haliny Nieć.

## Republika Czeska

Przystępując do omówienia zagadnienia dostępności bezpłatnej pomocy prawnej dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Czechach, należy – w pierwszej kolejności – wskazać, że tego rodzaju wsparcie (w znaczeniu wąskim, rozumianym jako możliwość skorzystania z pomocy prawnika opłacanego ze środków budżetu państwa) mogą uzyskać jedynie osoby, które pragną się odwołać od negatywnej decyzji wydanej w ich sprawie przez organ pierwszej instancji – Departament Azylu i Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Czeskiej. W zakresie pomocy prawnej dostępnej dla tej kategorii cudzoziemców bezpośrednio po złożeniu przez nich wniosku statusowego prawo czeskie dopuszcza korzystanie w tej fazie procedury uchodźczej z pomocy prawnika (doradcy prawnego), niemniej jednak nie zapewnia pokrycia kosztów tego rodzaju wsparcia.

Najczęściej jest ono świadczone przez pracowników organizacji pozarządowych działających na rzecz uchodźców i migrantów. Podkreślenia wymaga jednak to, że sporym problem praktycznym jest liczba osób, które mogą udzielić tego rodzaju pomocy. Szacuje się, że w całych Czechach jest jedynie około trzydziestu prawników (doradców) specjalizujących się w prawie azylowym<sup>32</sup>. Podobnie dużym problemem jest kwestia finansowania działalności organizacji pozarządowych zajmujących się poradnictwem prawnym. Oczywiście podmioty te mogą korzystać ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, niemniej jednak w okresach, kiedy uzyskanie dofinansowania nie jest możliwe, pozostaje im liczyć jedynie na wsparcie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które najczęściej nie jest przyznawane<sup>33</sup>.

Pomoc prawnika (doradcy) z organizacji pozarządowej (zgodnie z czeską ustawą o bezpłatnej pomocy prawnej, może to być jedynie osoba, która ukończyła wyższe studia prawnicze, lub student prawa<sup>34</sup>), wspierającego cudzoziemca w postępowaniu przed organem pierwszej instancji – jakkolwiek dostępna już od momentu złożenia wniosku statusowego – nie może polegać na udzielaniu mu jakichkolwiek wskazówek czy podpowiedzi podczas składania samego wniosku (wypełniania ankiety aplikacyjnej)<sup>35</sup>.

Ponieważ granice lądowe Republiki Czeskiej na żadnym odcinku nie stanowią granic zewnętrznych w rozumieniu kodeksu granicznego Schengen, szczególnego

---

<sup>32</sup> *Survey on legal aid for asylum seekers in Europe*, European Council on Refugees and Exiles, 2010 rok, s. 25 – <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/268.html> [dostęp: 27 grudnia 2013 roku].

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 25, 133.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 22, 78.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 22, 99.

znaczenia nabiera kwestia dostępu do pomocy prawnej dla osób, które przybywają do tego państwa drogą lotniczą i składają wniosek o nadanie statusu uchodźcy w międzynarodowym porcie lotniczym. Należy podkreślić, że prawo czeskie zna instytucję tak zwanej procedury granicznej, której istotą jest – nawet tylko czasowe – niedopuszczenie (w sensie prawnym) na terytorium tego państwa osoby, która aplikuje o status uchodźcy, i dążenie do wydania decyzji w przedmiocie udzielenia jej ochrony międzynarodowej już w porcie lotniczym, ściślej zaś – podczas pobytu takiego cudzoziemca w ośrodku recepcyjnym zlokalizowanym na obszarze takiego portu.

Podkreślenia wymaga, że również w takich sytuacjach wnioskodawca ma prawo skorzystać z pomocy prawnika (doradcy), niemniej jednak może to być – z przyczyn obiektywnych – poważnie utrudnione. Jest to spowodowane, z jednej strony, tym, że pracownicy organizacji pozarządowych nie są stale obecni w ośrodkach recepcyjnych w portach lotniczych (najczęściej odwiedzają takie punkty raz w tygodniu). Z drugiej zaś strony, przyczyną tego rodzaju rzeczywistych ograniczeń w dostępie do pomocy prawnej jest to, że – z braku miejsc w ośrodkach recepcyjnych – cudzoziemiec może być przeniesiony do ośrodka detencyjnego zlokalizowanego już poza portem lotniczym. W takim wypadku – niezależnie od miejsca, w którym taki ośrodek się znajduje – nadal jest stosowana fikcja prawną, że wnioskodawca nie został dopuszczony na terytorium Czech, a w konsekwencji, że wciąż znajdują wobec niego zastosowania przepisy dotyczące procedury granicznej<sup>36</sup>.

Tym samym zmiana miejsca pobytu cudzoziemca, choć nie wpływa na jego sytuację prawną, poważnie ogranicza dostęp takiej osoby do prawnika. O ile bowiem możliwość kontaktu z prawnikiem jest – w sensie prawnym – nieograniczona w ośrodku recepcyjnym, o tyle w wypadku przebywania cudzoziemca w placówce detencyjnej sytuacja ta ulega poważnej zmianie<sup>37</sup>. Zgodnie z prawem czeskim, na wejście pracownika organizacji pozarządowej do ośrodka zamkniętego musi wyrazić zgodę Ministerstwo Spraw Wewnętrznych<sup>38</sup>. Co więcej, cudzoziemcy przebywający w tego typu placówkach mają również ograniczony dostęp do telefonu, tym samym zaś – do ewentualnej telefonicznej konsultacji prawnej<sup>39</sup>.

Prawo czeskie przewiduje możliwość uzyskania przez prawnika dostępu do akt sprawy i wzięcia przez niego udziału w przesłuchaniu statusowym<sup>40</sup>. Należy jednak w tym miejscu podkreślić, że prawnik uczestniczący w przesłuchaniu nie może zadawać

<sup>36</sup> *Survey on legal aid for asylum seekers in Europe*, op.cit., s. 125; *Country Report: Czech Republic*, 2007, s. 21.

[http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/2004\\_2007/refugee/docs/evaluation\\_2006/dg\\_eval\\_Czech\\_Republic\\_0306\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/2004_2007/refugee/docs/evaluation_2006/dg_eval_Czech_Republic_0306_en.pdf)

<sup>37</sup> *Detention of asylum seekers and migrants and alternatives to detention*, Praha 2011, s. 37, 39 –

[http://www.docs.opu.cz/OPU\\_brozura\\_ENG\\_12012012\\_web.pdf](http://www.docs.opu.cz/OPU_brozura_ENG_12012012_web.pdf) [dostęp: 27 grudnia 2013 roku].

<sup>38</sup> *Survey on legal aid for asylum seekers in Europe*, op. cit., s. 48.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 51.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 36, 38.

cudzoziemcowi dodatkowych pytań – musi się zadowolić możliwością złożenia komentarza (oceny) dotyczącego przebiegu tej czynności już po zakończeniu wywiadu<sup>41</sup>.

Jeśli chodzi o dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej finansowanej ze środków budżetu państwa, to możliwość skorzystania z takiej formy wsparcia pojawia się dopiero po wydaniu decyzji administracyjnej przez Departament Azylu i Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Czeskiej<sup>42</sup>.

System bezpłatnej (finansowanej ze środków publicznych) pomocy prawnej dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Republice Czeskiej stanowi część krajowego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>43</sup>. Zgodnie z prawem czeskim, warunkiem przyznania prawnika, który na etapie postępowania odwoławczego będzie reprezentował cudzoziemca, jest złożenie przez zainteresowaną osobę stosownego podania do sądu. Należy jednak podkreślić, że wniosek taki, choć w sensie formalnym stanowi warunek *sine qua non* udzielenia cudzoziemcowi nieodpłatnej pomocy prawnej finansowanej ze środków publicznych, nie stanowi przesłanki materialnej udzielenia takiego wsparcia w wypadku wykazania trudnej sytuacji materialnej lub istnienia innej okoliczności sytuującej wnioskodawcę wśród osób wymagających szczególnego wsparcia. Wskazuje się, że prawo czeskie i czeska praktyka sądowa kierują się tutaj swoistym domniemaniem, że osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy w tym państwie należą właśnie do takich „wrażliwych” grup.

Warto w tym miejscu podkreślić, że cudzoziemiec nie jest uprawniony do wskazania konkretnego prawnika, którego chciałby widzieć w roli swojego pełnomocnika w postępowaniu odwoławczym. Prawo czeskie określa, że wyboru osoby do pełnienia tej funkcji dokonuje sąd spośród listy prawników prowadzących indywidualną praktykę<sup>44</sup>.

Jeśli cudzoziemiec nie jest zadowolony ze sposobu prowadzenia jego sprawy przez ustanowionego przez sąd pełnomocnika, może zwrócić się do sądu o dokonanie zmiany pełnomocnika, niemniej jednak należy podkreślić, że ewentualne przychylenie się przez sąd do takiej prośby będzie zależać od wskazania poważnych zaniedbań w wykonywaniu powierzonych funkcji pełnomocnika lub konfliktu, który powstał na linii „cudzoziemiec – prawnik”. Poza tym cudzoziemiec ma prawo zwrócić się ze skargą na działania pełnomocnika do organu samorządu zawodowego, którego jest on członkiem.

---

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 37, 104.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 15.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 20.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 31.

Należy podkreślić, że cudzoziemcy relatywnie często skarżą się na sporządzanie przez wyznaczanych im pełnomocników „ustandaryzowanych” odwołań, w których nie są należycie uwypuklane okoliczności konkretnej sprawy administracyjnej<sup>45</sup>.

W zakresie postępowania przed sądem prawo czeskie wyraźnie określa, że jego przedmiotem jest w istocie jedynie kontrola poprawności przyporządkowania stanu rzeczywistego i stosownych norm prawnych dokonana przez organ pierwszej instancji. Innymi słowy, choć sąd pochyla się nad rzeczywistymi okolicznościami, na jakie powoływał się cudzoziemiec w toku postępowania w pierwszej instancji, to – rozpoznając sprawę – nie może oprzeć się na nowych dowodach, które nie były znane organowi pierwszej instancji, ani na okolicznościach zaistniałych już po wydaniu decyzji. Taka konstatacja, a także stwierdzenie, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych niewłaściwie oceniło pewne fakty ujawnione w postępowaniu administracyjnym, mogą powodować jedynie przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia<sup>46</sup>.

Prawo czeskie zna instytucję skargi kasacyjnej od wyroku regionalnego sądu administracyjnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Brnie<sup>47</sup>. Należy jednak w tym miejscu podkreślić, że czeski Naczelny Sąd Administracyjny – podobnie jak jego odpowiednik w Polsce – jest „sądem prawa”, co oznacza, że podstawą złożenia skargi może być jedynie zarzut błędnej wykładni, niewłaściwego zastosowania prawa materialnego lub rażącego naruszenia przepisów prawa procesowego, nie zaś sama ocena stanu rzeczywistego. Skargę musi sporządzić profesjonalny prawnik. Co szczególnie istotne, na tym ostatnim etapie – szeroko rozumianego – postępowania uchodźczego w Czechach jest możliwe (na takich samych zasadach, jak w wypadku postępowania przed regionalnym sądem administracyjnym) skorzystanie przez cudzoziemca z pomocy prawnika wyznaczonego przez sąd i opłacanego ze środków publicznych.

## Słowacja

Należy podkreślić na wstępie, że system nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Słowacji został przewidziany dopiero na etapie postępowania w drugiej instancji<sup>48</sup>.

Prawo słowackie stanowi, że pełnomocnika z urzędu ustanawia się na wniosek cudzoziemca ubiegającego się nadanie statusu uchodźcy, w którego sprawie Urząd

<sup>45</sup> *Access to effective remedies: The asylum seeker perspective. Thematic Report*, 2010 rok, s. 30 – <http://fra.europa.eu/en/publication/2010/access-effective-remedies-asylum-seeker-perspective> [dostęp: 27 grudnia 2013 roku].

<sup>46</sup> *Survey on legal aid for asylum seekers in Europe, op. cit.*, s. 40.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 41.

<sup>48</sup> *International protection in Slovak Republic*, s. 1.

do Spraw Migracji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Słowacji wydał decyzję o odmowie nadania statusu uchodźcy, o umorzeniu postępowania w sprawie o nadanie takiego statusu (kolejny wniosek) lub o odrzuceniu wniosku z powodu jego oczywistej bezzasadności<sup>49</sup>.

Podanie o przyznanie pomocy prawnej powinno być złożone bezpośrednio do Centrum Pomocy Prawnej przy słowackim Ministerstwie Sprawiedliwości lub za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Słowacji po zasygnalizowaniu takiej potrzeby podczas przesłuchania statusowego (w tym wypadku resort przekazuje podanie cudzoziemca do Centrum Pomocy Prawnej dopiero po wydaniu decyzji negatywnej<sup>50</sup>). Jednocześnie należy podkreślić, że nawet wówczas, gdy wniosek cudzoziemca jest niepełny, centrum podejmuje – w pewnym sensie warunkowo – wszystkie kroki prawne, które są niezbędne dla ochrony prawnej cudzoziemca, szczególnie składa w jego imieniu środek zaskarżenia<sup>51</sup>.

Zgodnie z prawem słowackim, prawnik jest uprawniony do uczestniczenia w przesłuchaniu cudzoziemca i do zadawania mu dodatkowych pytań w toku takiej czynności. Problemem praktycznym jest to, że pytania pochodzące od pełnomocnika lub jego komentarze dotyczące przebiegu przesłuchania nie zawsze znajdują odzwierciedlenie w protokole<sup>52</sup>.

W myśl prawa słowackiego, cudzoziemcowi przysługuje prawo do zaskarżenia decyzji negatywnej wydanej przez organ pierwszej instancji do sądu regionalnego właściwego ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca. Jeśli sąd ten nie zdecyduje się uchylić kwestionowanej decyzji, osoba ubiegająca się o nadanie statusu uchodźcy może poddać takie orzeczenie kontroli Sądu Najwyższego<sup>53</sup>.

Należy podkreślić, że już po złożeniu wniosku o nadanie statusu uchodźcy za pośrednictwem organu Policji Granicznej i do spraw Cudzoziemców osoba aplikująca jest uprawniona do skorzystania z pomocy prawnej świadczonej przez organizacje pozarządowe działające na rzecz migrantów i osób poszukujących ochrony międzynarodowej<sup>54</sup>. Nie oznacza to jednak oczywiście dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej w ramach systemu oferowanego przez państwo słowackie. Urząd do spraw Migracji jest bowiem zobowiązany jedynie do poinformowania cudzoziemca o możliwości skorzystania przez niego z tego rodzaju wsparcia i o organizacjach

---

<sup>49</sup> Act dated 23 June 2005 on the provision of legal aid to destitute persons and on the amending and supplementing Act No. 586/2003 Coll. On the Bar and on the amending and supplementing of Act No. 455/1991 (Digest) on trades (Trades Act), as amended by later legislation, as amended by later legislation, as amended by Act No. 8/2005 Coll – Article 3(3) and Article 24a c).

<sup>50</sup> *Ibidem*, article 24b(1).

<sup>51</sup> *Ibidem*, article 24b(3).

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 37.

<sup>53</sup> *Country Report. Slovak Republic*, s. 7.

<sup>54</sup> *Dublin II regulation & asylum system in Slovakia*, s. 12–13 – <http://www.dublin-project.eu/dublin/Slovakia> [dostęp: 27 grudnia 2013 roku].

pozarządowych prowadzących taką działalność, niemniej jednak nie ma obowiązku ponoszenia jej kosztów<sup>55</sup>.

## Węgry

Prawo węgierskie *expressis verbis* uznaje osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy w tym państwie za uprawnione do uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej w takim postępowaniu, finansowanej ze środków publicznych<sup>56</sup>. Należy podkreślić, że tego rodzaju uprawnienie zostało zagwarantowane na poziomie ustawy o pomocy prawnej, nie zaś w przepisach dotyczących jedynie do cudzoziemców czy – w węższym ujęciu – cudzoziemców wnoszących o uznanie ich za uchodźców na Węgrzech<sup>57</sup>. Już w tym miejscu warto także zauważyć, że pomoc prawna z urzędu obejmuje w prawie węgierskim zarówno etap administracyjny, jak i etap sądowy postępowania w sprawie o nadanie statusu uchodźcy<sup>58</sup>.

Warunkiem uzyskania przez cudzoziemca prawa do skorzystania z pomocy prawnej jest złożenie (na urzędowym formularzu) stosownego podania do Centralnego Urzędu do spraw Wymiaru Sprawiedliwości<sup>59</sup>. Podobnie jak zostało to uregulowane w prawie czeskim, stosowne regulacje Republiki Węgierskiej przewidują, że kryterium materialnym udzielenia wnioskodawcy tego rodzaju wsparcia jest znajdowanie się przez taką osobę w ciężkiej sytuacji finansowej, niemniej prawo węgierskie jakby *a priori* uznaje za osobę znajdującą się w takim położeniu cudzoziemca, który przebywa w ośrodku pobytowym dla osób aplikujących o status uchodźcy<sup>60</sup>.

W trudniejszej sytuacji (z przyczyn rzeczywistych) znajdują się osoby, wobec których zastosowano tak zwane procedury graniczne, wyraźnie dopuszczane przez prawo węgierskie<sup>61</sup>. Chodzi tutaj przede wszystkim o to, że kontakt takiego cudzoziemca – pozostającego w wydzielonej strefie portu lotniczego – z przedstawicielami organizacji pozarządowych (na przykład Węgierskiego Komitetu Helsińskiego) może być utrudniony. Organizacje społeczne nie są w stanie zapewnić, żeby ich pracownicy byli stale obecni w tego rodzaju punktach i – w razie potrzeby – służyli radą lub informacją prawną cudzoziemcom przybywającym do Węgier w celu poszukiwania w tym państwie ochrony międzynarodowej<sup>62</sup>. W jeszcze

---

<sup>55</sup> *Dublin II Regulation. National Report. Slovakia*, 2010 rok, s. 34 – <http://www.refworld.org/docid/51405b8d2.html> [dostęp: 27 grudnia 2013 roku].

<sup>56</sup> *Survey on legal aid for asylum seekers in Europe*, *op. cit.*, s. 69.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 20, 69.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 32, 53.

<sup>59</sup> *Ibidem*, s. 91.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 27, 83.

<sup>61</sup> *Ibidem*, s. 43, 128.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 45.



trudniejszej sytuacji znajdują się osoby, które umieszczono w placówkach detencyjnych. Tego rodzaju ośrodki są najczęściej lokalizowane poza Budapesztem i innymi większymi miastami. Tym samym pracownicy organizacji pozarządowych – z przyczyn obiektywnych – nie są w stanie regularnie odwiedzać takich placówek, co w konsekwencji – w połączeniu z brakiem należytej informacji prawnej ze strony funkcjonariuszy publicznych pełniących tam służbę, szczególnie informacji (dostępnej w innym języku niż węgierski) o prawie złożenia wniosku o przyznanie prawnika z urzędu – powoduje, że tylko ograniczona liczba cudzoziemców występuje o udzielenie im bezpłatnej pomocy prawnej<sup>63</sup>.

Jeśli chodzi o kwestię kwalifikacji, jakie powinny posiadać osoby chcące świadczyć pomoc prawną dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy na Węgrzech, prawo nie przewiduje w tym zakresie żadnych szczególnych wymagań (na przykład doświadczenie w pracy z migrantami, znajomość języków obcych)<sup>64</sup>. Zarówno ta okoliczność, jak i to, że liczba osób – nawet z wykształceniem prawniczym – specjalizujących się w prawie azylowym nie jest duża, powodują poważne trudności w zagwarantowaniu cudzoziemcom rzetelnego wsparcia prawnego<sup>65</sup>. W tym wymiarze poważnym błędem ustawodawcy węgierskiego było nieprzyznanie cudzoziemcom niezadowolonym z pracy tak wyznaczonego pełnomocnika możliwości wystąpienia o dokonanie jego zmiany<sup>66</sup>.

Cudzoziemiec, któremu przyznano prawo do uzyskania nieodpłatnego wsparcia prawnego, otrzymuje do wiadomości listę prawników działających w regionie, w którym przebywa. Tym samym osoba taka ma możliwość dokonania wyboru spośród specjalistów, którzy – przynajmniej powinni – zajmować się w swojej praktyce zawodowej sprawami uchodźczymi<sup>67</sup>.

Zgodnie z prawem węgierskim, prawnik może towarzyszyć cudzoziemcowi już podczas tak zwanych procedur wstępnych związanych z przyjęciem od niego wniosku o nadanie statusu uchodźcy, niemniej jednak należy podkreślić, że – co do zasady – będzie to raczej nie pełnomocnik cudzoziemca, ale pracownik organizacji pozarządowej<sup>68</sup>. Wynika to z faktu, że – o czym była już mowa – udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej następuje dopiero po złożeniu stosownego podania do właściwego organu, który musi podjąć decyzję w tym zakresie.

Odnosząc się do uprawnień pełnomocnika na etapie postępowania – co do istoty sprawy prowadzonego przez Urząd do spraw Imigracji i Narodowości – należy

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, s. 136–137.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 22, 79.

<sup>65</sup> *Ibidem*, s. 25, 61–62, 91.

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 65, 156.

<sup>67</sup> *Ibidem*, s. 91.

<sup>68</sup> *Ibidem*, s. 35–36, 100.

wskazać, że obejmują one przede wszystkim możliwość towarzyszenia cudzoziemcowi podczas przesłuchania statusowego, a nawet – w odróżnieniu od odpowiednich uregulowań prawa czeskiego – do zadawania osobie aplikującej dodatkowych pytań, a także (co oczywiste) dostęp do akt sprawy<sup>69</sup>.

W wypadku wydania decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy cudzoziemiec ma prawo zaskarżyć takie rozstrzygnięcie do Sądu Metropolitalnego w Budapeszcie. Wypada w tym miejscu zaznaczyć, że prawo węgierskie nie zna instytucji wyspecjalizowanego „sądu azylowego”, odwołania od decyzji uchodźczych są zaś rozpoznawane przez izbę administracyjną sądu budapeszteńskiego. Z drugiej strony, specyfika postępowania w sprawie o nadanie statusu uchodźcy i doniosłość prawna decyzji kończących takie postępowanie sprawiły, że obowiązkiem sądu jest przeprowadzenie przesłuchania cudzoziemca, a także uwzględnienie wszystkich dowodów, jakie się ujawniły nawet po wydaniu decyzji administracyjnej<sup>70</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, że – podobnie jak to jest na gruncie prawa czeskiego – sąd będzie mógł jedynie przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji<sup>71</sup>. W tym wymiarze należy wskazać, że nieodpłatna pomoc prawna realizowana przez prawnika wyznaczonego dla cudzoziemca do postępowania administracyjnego obejmuje również reprezentację takiej osoby przed sądem.

---

<sup>69</sup> *Ibidem*, s. 37–38, 75, 107.

<sup>70</sup> *Ibidem*, s. 116.

<sup>71</sup> *Ibidem*, s. 41.

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



Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.  
Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części  
możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu.  
Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest  
z podaniem źródła.

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