

## STATUS PRAWNY UCHODźCÓW WEWNĘTRZNYCH W AZERBEJDŻANIE

*„Uchodźstwo wewnętrzne jest największą tragedią naszych czasów”*

**Wirowska Anna. *The Legal Status of Internal Refugees in Azerbaijan.***

There are over 600,000 internally displaced persons (IDPs) living in Azerbaijan who were forced to migrate due to the Armenian - Azerbaijani conflict (1988–1994), which still remains unresolved. Due to the impasse in the peacemaking process, IDPs have been and will be the neediest social group in Azerbaijan for the foreseeable future. The crucial aim of the research is not only the widening of knowledge about the IDPs' situation but also providing a better understanding of the domestic and international context of their displacement. The article concerns internal immigrants' legal position, in the context of their socio-economic situation as well as political participation. IDPs in Azerbaijan are firstly subject to the domestic legal system and secondly to international law. The article examines the incorporation of the Guiding Principles on Internal Displacement into the Azerbaijani legal system. The research is based on international literature and documentation relating to the subject forced migrations, especially English resources.

**Key words:** Internal displacement, Azerbaijan, Nagorno-Karabakh conflict, Azerbaijani legal system, human rights.

Prawo międzynarodowe nie definiuje jednoznacznie terminu „uchodźcy wewnętrzny”. Profil osób, które doświadczyły przymusowego przesiedlenia, został wyznaczony na podstawie sformułowanych przez ONZ „Zasad przewodnich dotyczących uchodźstwa wewnętrznego”<sup>2</sup>. Wytyczne określono na podstawie istniejącego kanonu prawa międzynarodowego dotyczącego praw człowieka, tj. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, czterech konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. oraz dwóch protokołów dodatkowych do konwencji genewskich<sup>3</sup>. Pojęcie „uchodźcy wewnętrzni” odnosi się do ludzi, którzy zmienili miejsce zamieszkania pod wpływem przymusu, jednocześnie nie przekraczając granic państwowych. Za główne przyczyny migracji uznaje się konflikty zbrojne, masową przemoc, łamanie praw obywatelskich oraz katastrofy ekologiczne<sup>4</sup>.

Według raportu Centrum Monitoringu Wewnętrznych Przesiedleń (Internal Displacement Monitoring Centre/ IDMC<sup>5</sup>) z 2013 r., Azerbejdżan zalicza się do grupy państw o największym współczynniku uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych<sup>6</sup>. Na jego terytorium mieszka, w zależności od statystyk, od 543 400 do 600 336 przesiedleńców<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> K. Annan, Secretary General of the United Nations, Foreword to the second edition of the Guiding Principles by Under-Secretary General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator Mr. Jan Egleland, w: Guiding principles on internal displacement, United Nations Publications, OCHA/IDP/2004/01, Genewa 2004.

<sup>2</sup> W artykule nazwa „Zasady przewodnie dotyczące uchodźstwa wewnętrznego” zostanie skrócona do formy „Zasady przewodnie”.

<sup>3</sup> Zob. Powszechna Deklaracja Praw Człowiek z 10 XII 1948 r.; Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 XII 1966 r.; Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych w: Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 169; Cztery konwencje genewskie z 12 VIII 1949 r. oraz dwa Protokoły dodatkowe do konwencji genewskich z 8 VI 1977 r.

<sup>4</sup> J. Egleland, Foreword to the second edition of the Guiding Principles by Under-Secretary-General Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator Mr. Jan Egleland, w: Guiding principles... Zob. The law of the Republic Azerbaijan “On status of refugees and internally displaced (persons displaced within the country) persons” z 21 V 1999, art. 1, ust. 3–4, art. 2.

Zob. więcej nt. prób zdefiniowania terminu uchodźca wewnętrzny w: D. Heidrich-Hamera, Międzynarodowa ochrona uchodźców wewnętrznych. Aspekty prawne i praktyka, Warszawa 2005, s. 21–31.

<sup>5</sup> Centrum Monitoringu Wewnętrznych Przesiedleń (IDMC) działa przy Norweskiej Radzie Uchodźców (Norwegian Refugee Council), powołane z ramienia ONZ.

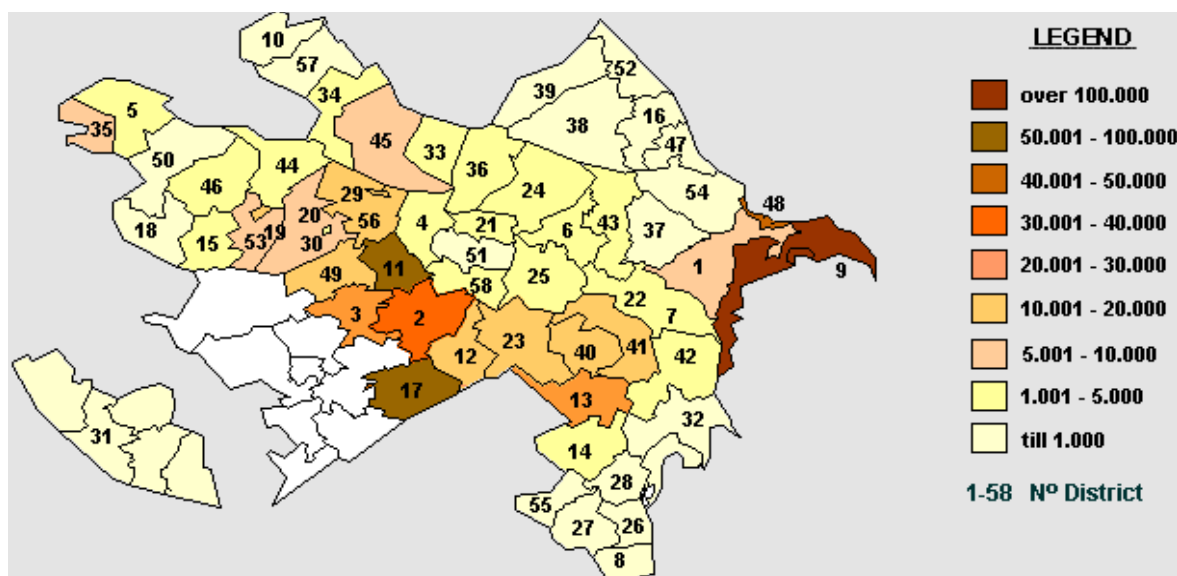
<sup>6</sup> W zestawieniu globalnym Azerbejdżan zajmuje ósme miejsce pod względem liczby uchodźców i osób przymusowo przesiedlonych, po Syrii, Kolumbii, Nigerii, Iraku, Turcji, Pakistanie, Bangladeszu. Global Statistics 2013, IDMC, Genewa 2013. <http://www.internal-displacement.org/OpenDocument> (dostęp: 1 XII 2013).

<sup>7</sup> Szacowana liczba uchodźców wewnętrznych w Azerbejdżanie różni się w zależności od opracowań. Wg danych UNHCR liczba osób przesiedlonych wynosi: 600 336. Zgodnie z obliczeniami Państwowego Komitetu ds. Uchodźców oraz Osób Wewnętrznie Przesiedlonych w Azerbejdżanie: 597 429. Wg raportu Centrum Monitoringu Wewnętrznych Przesiedleń na terenie Azerbejdżanu

Przymusowe migracje Azerbejdżan były następstwem pogłębiającego się konfliktu azerbejdżańsko-ormiańskiego o Górski Karabach, który doprowadził do regularnych działań zbrojnych w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. Przemieszczenia ludności azerbejdżańskiej należy podzielić na dwa okresy, których cezurę wyznacza rozpad Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Pierwsza fala masowych przesiedleń nastąpiła po brutalnych zamieszkach w Askeranie i Sumgaicie w 1988 r.<sup>8</sup> Wówczas z terytorium Armeńskiej Socjalistycznej Republiki Rad i Górsko-Karabachskiego Okręgu Autonomicznego wyjechało 200 tysięcy Azerbejdżan oraz Kurdów. Przesiedleńcy byli rozmieszczani bez odgórnie przygotowanych planów, osiedlali się na płw. Apszerońskim, w Baku (175 tys. osób) i Sumgaicie (44 tys. osób)<sup>9</sup>. Druga fala przymusowej migracji przypadła na czas działań zbrojnych pomiędzy niepodległymi Armenią i Azerbejdżanem w latach 1991–1994. W następstwie zajęcia przez Ormian Górskiego Karabachu oraz wprowadzenia okupacji ormiańskiej w siedmiu należących do Azerbejdżanu rejonach sąsiadujących, przemieszczono 500 tysięcy osób narodowości azerbejdżańskiej. Uchodźców wewnętrznych lokowano równoległe do linii frontu, w środkowo-południowej części kraju, a także na północy, przy granicy azerbejdżańsko-rosyjskiej<sup>10</sup>.

Mapa 1.

### Rozmieszczenie uchodźców wewnętrznych w Azerbejdżanie



Źródło: Azerbejdżański Państwowy Komitet ds. Uchodźców i Osób Wewnętrznie Przesiedlonych, Baku 2002.

Niemożność podpisania traktatu pokojowego między Baku a Erywaniem wynika z braku wystarczającej determinacji i woli politycznej aktorów międzynarodowych<sup>11</sup>. Jednocześnie każda ze stron konfliktu opowiada się za przeciwstawnym wariantem jego rozwiązania, czyniąc

zamieszkuje 543 400 uchodźców wewnętrznych. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48d1e6>. (dostęp 6 VI 2014).

Global Overview 2014. People internally displaced by conflict and violence, IDMC, Genewa 2013, s. 47. <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/201405-global-overview-2014-en.pdf>. (dostęp 6 VI 2014).

<sup>8</sup> W Askeranie ucierpieli Azerbejdżanie (sprawcami byli Ormianie), natomiast w Sumgaicie Ormianie (sprawcami byli Azerbejdżanie). Zob. P. Adamczewski, Górski Karabach w polityce niepodległego Azerbejdżanu, Warszawa 2012, s. 133–135.

<sup>9</sup> Zob. ibidem, s. 142–145.

<sup>10</sup> Zob. A. Wirowska, Konflikt o Górski Karabach. Problem azerskich przesiedleńców. „Doctrina” nr 9 (2012), s. 310–313. Zob. Mapa 1. Rozmieszczenie uchodźców wewnętrznych w Azerbejdżanie, Azerbejdżański Państwowy Komitet ds. Uchodźców i Osób Wewnętrznie Przesiedlonych, Baku 2002. <http://www.azerweb.com/en/idps.php> (dostęp: 6 VI 2014).

<sup>11</sup> Zdaniem niektórych kaukazoznawców, brak postępu w procesie pokojowym wynika z niskiej efektywności organizacji międzynarodowych, których członkowie posiadają różne interesy w regionie. Zob. P. Adamczewski, Górski Karabach...; M. Falkowski, Polityka Rosji na Kaukazie Południowym i w Azji Centralnej, Prace OSW, Warszawa 2006; A. Junusow, Karabach – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość, „Eurazja”, rocznik III, nr 1, Warszawa 1996; W.N. Kazimirow, Mir Karabachu, Moskwa 2009; P. Kwiatkiewicz, Azerbejdżan: ukształtowanie niepodległego państwa, Toruń 2009; T. Świętochowski, Azerbejdżan, Warszawa 2006; S. Zolan, Górny Karabach: w poszukiwaniu rozwiązania, „Eurazja”, rocznik III, nr 1, Warszawa 1996.

z procesu negocjacyjnego pokaz siły na użytek wewnętrzny<sup>12</sup>. W związku z tym nie można oczekiwać rozwiązania sporu o Górski Karabachw perspektywie krótkoterminowej.

Uchodźstwo wewnętrzne stanowi poważne obciążenie dla rozwijającego się Azerbejdżanu, ponieważ zgodnie z prawem międzynarodowym, ochrona ludności przesiedlonej leży w gestii władz krajowych<sup>13</sup>. Przesiedleńcy stanowią około sześciu procent społeczeństwa azerbejdżańskiego i wymagają zwiększonej opieki państwa, gdyż należą do najuboższej warstwy społecznej<sup>14</sup>. W 1993 r. utworzono Państwowy Komitet ds. Uchodźców i Osób Wewnętrznie Przesiedlonych, który zajmuje się kwestiami tymczasowego osadnictwa, repatriacji oraz zapewnieniem ochrony socjalnej pokrzywdzonej ludności. Ponadto od 1998 r. wprowadzono pod patronatem prezydenta Azerbejdżanu cztery programy na rzecz poprawy sytuacji uchodźców wewnętrznych, o łącznej wartości 2 mld i 70 mln dolarów<sup>15</sup>. Strategie pomocy państwowej koncentrowały się na następujących kwestiach: rozwiązaniu podstawowych problemów uchodźców i osób przesiedlonych (1998)<sup>16</sup>, na redukcji ubóstwa i rozwoju ekonomicznym (2003–2005)<sup>17</sup>, poprawie warunków bytowych, tworzeniu miejsc pracy i promocji zatrudnienia (2004, 2007)<sup>18</sup>, a także zmniejszeniu poziomu biedy oraz zapewnieniu zrównoważonego rozwoju kraju (2008–2015)<sup>19</sup>. Finansowe wsparcie władz krajowych pozwoliło na stworzenie m.in.: 82 nowoczesnych obiektów mieszkalnych, 139 szkół, 51 przedszkoli oraz 55 punktów medycznych i szpitali<sup>20</sup>.

Ze względu na wyjątkowy status przesiedleńcy podlegają zarówno lokalnej jurysdykcji, jak i ochronie prawa międzynarodowego. Azerbejdżan ratyfikował większość nadrzędnych dokumentów ONZ dotyczących praw człowieka<sup>21</sup>, które stanowią integralną część porządku legislacyjnego państwa. Zgodnie z wytycznymi ONZ kraj, na którego terytorium znajdują się osoby wewnętrznie przesiedlone, powinien dokonać adaptacji swojego systemu prawnego do „Zasad przewodnich dotyczących uchodźstwa wewnętrznego”<sup>22</sup>.

Nadrzędnym aktem legislacyjnym w Azerbejdżanie jest Konstytucja Republiki, uchwalona 12 listopada 1995 r. Kolejne miejsce w hierarchii norm prawnych zajmują akty uchwalone za pośrednictwem referendum, natomiast niższymi wobec wymienionych są umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą Milli Medżlisu (parlamentu Azerbejdżanu). Następne w hierarchii są kolejno: ustawy, dekrety prezydenckie, dekrety rządowe oraz rozporządzenia<sup>23</sup>. W latach 2003–2013 wydano 51 dekretów i rozporządzeń na szczeblu prezydenckim, 165 dekretów rządowych oraz 10 ustaw dotyczących sytuacji osób przymusowo przesiedlonych.

<sup>12</sup> Według P. Adamczewskiego, propaganda wewnętrzna nastawiona na kultywowanie wzajemnej nienawiści i uprzedzeń w Azerbejdżanie i Armenii oraz utajnienie procesu pokojowego „skutkuje tym, że społeczeństwa nie są przygotowane do zaakceptowania hipotetycznej ugody z przeciwnikiem”. Zob. P. Adamczewski, Górski Karabach, s. 421–423. Podobne zdanie wyrażone zostało w następujących publikacjach: W. Górecki, Perspektywy uregulowania konfliktu w Górnym Karabachu, s. 1; T. de Waal, Black Garden..., s. 279–280.

<sup>13</sup> Principle 3, Guiding principles..., s. 2.

<sup>14</sup> Według badań Banku Światowego z 2002 r., 68% mieszkańców Azerbejdżanu zostało uznanych za biednych, z czego 24% żyje na skraj ubóstwa. Najwyższy poziom biedy – 79% – dotyczy osób przesiedlonych. Zob. Employment and Income, w: Azerbaijan Human Development Report. A specific impediment to development: the issue of refugees and IDPs, Demographics and Gender, Baku 2002.

<sup>15</sup> Przyjęta kwota została wyznaczona na podstawie danych z oficjalnych statystyk rządowych w 2010 r. Azerbaijan: after some 20 years, IDPs still face barriers to self-reliance. A profile of international displacement situation, IDMC 2010, s. 116. <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Europe/Azerbaijan/pdf/Azerbaijan-December-2010.pdf> (dostęp: 6 VI 2014).

<sup>16</sup> Zob. The order of the President of Azerbaijan Republic On the approving of “The State program for the solution of the problems of refugees and IDPs” z 17 IX 1998 r. [www.refugees-idps-committee.gov.az/en/laws/3.html](http://www.refugees-idps-committee.gov.az/en/laws/3.html) (dostęp: 6 VI 2014)

<sup>17</sup> Zob. State Programme for Poverty Reduction and Economic Development 2003–2005, IMF 2003. [http://siteresources.worldbank.org/INTPRSI/Resources/Country-Papers-and-JSAs/Azerbaijan\\_PRSP.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRSI/Resources/Country-Papers-and-JSAs/Azerbaijan_PRSP.pdf) (dostęp: 6 VI 2014).

<sup>18</sup> Zob. The order of the President of the Azerbaijan Republic on Approval of “the State Program on Improvement of Living Conditions of Refugees and internally Displaced Persons and Employment Promotion” z 1 VII 2004 r. Całość programu dostępna w języku angielskim na stronie internetowej Państwowego Komitetu ds. Uchodźców i Osób Wewnętrznie Przesiedlonych: <http://www.refugees-idps-committee.gov.az/en/laws/34.html> (dostęp: 20 II 2014).

<sup>19</sup> Zob. State Programme on Alleviation of Poverty and Sustainable Development in Azerbaijan 2008–2015 z 15 IX 2008 r. <http://www.cled.az/pdf/others/Azerbaijan%20Poverty%20Program%20for%202008-2015.pdf> (dostęp 8 VI 2014).

<sup>20</sup> Zob. The President’s attitude towards the problem (of IDPs), <http://www.refugees-idps-committee.gov.az/en/pages/3.html>. (dostęp 8 VI 2014).

<sup>21</sup> Wszystkie dokumenty wymienione w przypisie nr 3, a także Konwencja Praw Dziecka z 20 XI 1989 r., zostały ratyfikowane w latach 1992–1993.

<sup>22</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), The Protection of Internally Displaced Persons and the Role of UNHCR, 27 February 2007. <http://www.refworld.org/docid/45ddc5c04.html> (dostęp 8 VI 2014).

<sup>23</sup> Konstytucja Republiki Azerbejdżanu z 12 XI 1995 r., art. 148. <http://en.president.az/azerbaijan/constitution/> (dostęp 8 VI 2014).

Ze względu na szeroki zakres problematyki podejmowanej w wymienionych dokumentach, analiza została ograniczona do kluczowych dla badanej tematyki norm prawnych. Najważniejsze pod względem implementacji „Zasad przewodnich dotyczących uchodźstwa wewnętrznego” do krajowej jurysdykcji są Konstytucja Republiki Azerbejdżanu, Ustawa o specjalnym statusie uchodźców oraz osób wewnątrznie przesiedlonych oraz Ustawa o zabezpieczeniu socjalnym osób wewnątrznie przesiedlonych<sup>24</sup>. Wytyczne ONZ tworzą zbiór trzydziestu reguł, który składa się z pięciu sekcji dotyczących: norm ogólnych (I), zabezpieczenia ludności przed przesiedleniem (II), ochrony uchodźców wewnątrznych (III), przyjmowania pomocy humanitarnej (IV), a także repatriacji, relokacji oraz reintegracji ludności (V). Większość „Zasad przewodnich” została pomyślnie włączona do systemu prawnego Azerbejdżanu – jakkolwiek istnieją przeszkody natury biurokratycznej, informacyjnej oraz społecznej, uniemożliwiający przesiedleńcom korzystanie w pełni ze swoich praw.

Reguły ogólne odwołują się bezpośrednio do artykułów Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, postulujących przyznanie każdemu człowiekowi takich samych praw i wolności, niezależnie od sytuacji politycznej, prawnej czy międzynarodowej kraju lub obszaru, do którego należy<sup>25</sup>. Pierwsza „Zasada przewodnia” mówi o tym, że „osoby wewnątrznie przesiedlone powinny cieszyć takimi samymi prawami i wolnościami w granicach prawa międzynarodowego i krajowego, jak inne osoby w tym samym państwie”<sup>26</sup>.

Implementacja wytycznych ONZ znajduje odbicie w Konstytucji Azerbejdżanu<sup>27</sup>. Na podstawie Ustawy o specjalnym statusie uchodźców oraz osób wewnątrznie przesiedlonych, przyjętej w 1999 r. w Azerbejdżanie, nadano przesiedleńcom wyjątkową pozycję prawną<sup>28</sup>. Międzynarodowi obserwatorzy zwracają uwagę na trudności przesiedlonej ludności w dochodzeniu swoich szczególnych praw w krajowych sądach, niemających doświadczenia z orzekaniem na podstawie międzynarodowej jurysdykcji<sup>29</sup>. Respektowanie unikalnego statusu uchodźców wewnątrznych ma kluczowe znaczenie dla implementacji podstawowych reguł ONZ, ponieważ „potrzeby przesiedleńców całkowicie różnią się od potrzeb ogółu społeczeństwa. [...] Osoby wewnątrznie przesiedlone w Azerbejdżanie egzystują w formie prawnego więzienia, posiadają dodatkowe przywileje wynikające ze swojego statusu, jednak nie mogą swobodnie poruszać się i integrować z resztą społeczeństwa, jeżeli chcą z nich skorzystać”<sup>30</sup>.

Druga sekcja „Zasad przewodnich” ONZ dotyczy zabezpieczenia ludności podczas przesiedlenia. Wyznaczone reguły w dużej mierze opierają się na zapisach Konwencji genewskiej o ochronie osób cywilnych podczas wojny. Dokument zobowiązuje państwa-sygnatariuszy do zorganizowania, spełniającego normy bezpieczeństwa i higieny, wyjazdu z terytorium objętego działaniami zbrojnymi<sup>31</sup>. Art. 85 IV konwencji genewskiej zawiera obszerny opis warunków bytowych, jakie powinny zostać zagwarantowane osobom internowanym (przemieszczonym)<sup>32</sup>. W tym duchu wyrażona została siódma „Zasada przewodnia”, która postuluje zapewnienie satysfakcjonującego zakwaterowania uchodźcom wewnątrznym przez władze krajowe<sup>33</sup>.

Wytyczne ONZ znalazły odzwierciedlenie w Konstytucji Azerbejdżanu<sup>34</sup> oraz w Ustawie o zabezpieczeniu socjalnym osób wewnątrznie przesiedlonych, obowiązującej od 21 maja 1999 r.

<sup>24</sup> The law of the Republic Azerbaijan “On status of refugees and internally displaced (persons displaced within the country) persons” z dnia 21 V 1998 r. <http://www.refugees-idps-committee.gov.az/en/laws/2.html> (dostęp 8 VI 2014); The law of the Republic of Azerbaijan “On social protection of internally displaced persons and persons equated to them” z 21 V 1999 r. <http://www.refugees-idps-committee.gov.az/en/laws/1.html> (dostęp 8 VI 2014).

<sup>25</sup> Zob. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, art. 2, art. 7; Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 2, ust. 1.  
<sup>26</sup> Cyt. za: Principle 1, Guiding principles..., s. 2.

<sup>27</sup> Konstytucja Republiki Azerbejdżanu, art. 24, art. 25, ust. 1–2.

<sup>28</sup> Uzyskanie statusu osoby przymusowo przesiedlonej jest uzależnione od decyzji odpowiedniego organu wykonawczego – Państwowego Komitetu ds. Uchodźców i Osób Przymusowo Przesiedlonych, która następuje w ciągu miesiąca od daty złożenia wniosku. Zob. The law of the Republic Azerbaijan “On status of refugees and internally displaced (persons displaced within the country) persons”, art. 1, ust. 4.

<sup>29</sup> Azerbaijan: Analysis of Gaps In the Protection of Internally Displaced Persons (IDPs), UNHCR 2009, s. 15. <http://www.unhcr.org/4bd7edbd9.html> (dostęp 8 VI 2014).

<sup>30</sup> Cyt. za: S. Amirova, J. Kirsch, Evaluation report. ICLA in Azerbaijan counseling for change, NRC 2008, s. 6. [http://www.nrc.no/arch/\\_img/9261445.pdf](http://www.nrc.no/arch/_img/9261445.pdf) (dostęp 8 VI 2014).

<sup>31</sup> Zob. Konwencja o ochronie osób cywilnych podczas wojny, art. 35–36, 38.; Principle 8, Guiding principles on internal displacement, s. 5.

<sup>32</sup> Zob. Konwencja o ochronie osób cywilnych podczas wojny, art. 85.

<sup>33</sup> Zob. Principle 7, Guiding principles..., s. 4.

<sup>34</sup> Zob. Konstytucja Republiki Azerbejdżanu, art. 43.



Drugi z wymienionych aktów prawnych przyznaje przesiedleńcom specjalne przywileje, tj.: tymczasowe miejsce zamieszkania, zatrudnienie, świadczenia socjalne, opiekę medyczną, bezpłatną edukację, zniżki na usługi transportu publicznego oraz ulgi podatkowe<sup>35</sup>. W myśl ustawy przewidziana jest adaptacja niezamieszkałych budynków do potrzeb uchodźców wewnętrznych lub organizacja specjalnie do tego celu przystosowanych obozowisk. Poszkodowana ludność ma również prawo do zajęcia odmiennych niżeli zapewnione przez państwo miejsc zamieszkania, jeżeli nie narusza w ten sposób praw innych ludzi<sup>36</sup>. Dodatkowe zabezpieczenie dla osób przesiedlonych stanowi dekret prezydencki z 1 lipca 2004 r., który zabrania ewakuacji uchodźców wewnętrznych z publicznych i prywatnych budynków, mieszkań oraz działek użytku publicznego, zajętych w latach 1992–1998, do czasu repatriacji lub relokacji pokrzywdzonej ludności<sup>37</sup>. Poza tym uchodźcy wewnętrzni są upoważnieni do otrzymania nieoprocentowanych pożyczek na zakup gruntu lub nieruchomości<sup>38</sup>. Natomiast przesiedleńcy-rolnicy mogą ubiegać się o kredyt na narzędzia i maszynyna preferencyjnych warunkach<sup>39</sup>.

Dane azerbejdżańskiego Państwowego Komitetu ds. Uchodźców i Osób Wewnętrznie Przesiedlonych dowodzą, że mimo działań podjętych przez administrację krajową oraz organizacje międzynarodowe sytuacja bytowa tej grupy społecznej jest trudna. Przedstawione statystyki pokazują, że większość przesiedleńców mieszka w hotelach lub obozowiskach (ponad 113 tys. osób), 28 tys. w barakach, a reszta w budynkach publicznych, sanatoriach, pensjonatach i wagonach<sup>40</sup>, które nie spełniają norm humanitarnych<sup>41</sup>.

Najwięcej miejsca w zbiorze „Zasad przewodnich” poświęcono regulacjom dotyczącym zabezpieczenia warunków życia osób znajdujących się na uchodźstwie wewnętrznym. Podstawę prawną wyznaczonych reguł stanowią: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, a także cztery konwencje genewskie oraz drugi protokół dodatkowy. W myśl II Protokołu dodatkowego zabrania się jakichkolwiek aktów przemocy wobec przesiedleńców oraz agresji na ich siedliska<sup>42</sup>. Natomiast art. 12 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych akcentuje prawo uchodźców wewnętrznych do: poszukiwania bezpieczeństwa w innej części kraju, opuszczenia swojego państwa, a także do poszukiwania azylu w innym<sup>43</sup>. Azerbejdżańska ustawa zasadnicza pobieżnie odnosi się do przytoczonych norm prawa międzynarodowego, gwarantując obywatelom swobodę poruszania się na terytorium państwa, możliwość wyjazdu za granicę oraz prawo do powrotu<sup>44</sup>. Jednocześnie prawnicy zrzeszeni w Amerykańskim Stowarzyszeniu Prawa Międzynarodowego (ASPM) zwrócili uwagę na ograniczenie wolności przemieszczania się w granicach Azerbejdżanu, wynikające z funkcjonowania systemu wewnętrznej rejestracji<sup>45</sup>.

Kolejne uregulowania odnoszą się do przepisów III konwencji genewskiej, zgodnie z którymi przesiedleńcy powinni być poddani ochronie przed przymusowym powrotem lub przemieszczeniem

<sup>35</sup> Zgodnie z art. 3, przepisy ustawy obowiązują do trzech lat od daty ustanowienia warunków do powrotu osób przymusowo przesiedlonych do wcześniejszego miejsca zamieszkania. The law of the Republic of Azerbaijan “On social protection of internally displaced persons and persons equated to them”, art. 4.

<sup>36</sup> The law of the Republic of Azerbaijan “On social protection of internally displaced persons and persons equated to them”, art. 5.

<sup>37</sup> Zob. The order of the President of the Azerbaijan Republic on Approval of “the State Program on Improvement of Living Conditions of Refugees and internally Displaced Persons and Employment Promotion, pkt 2. <http://www.refugees-idps-committee.gov.az/en/pages/66.html>. (dostęp 8 VI 2014).

<sup>38</sup> The law of the Republic Azerbaijan “On status of refugees and internally displaced (persons displaced within the country) persons”, art. 17, ust. 3.

<sup>39</sup> The law of the Republic of Azerbaijan “On social protection of internally displaced persons and persons equated to them”, art. 6.

<sup>40</sup> <http://www.refugees-idps-committee.gov.az/en/pages/18.html> (dostęp: 19 lutego 2014).

<sup>41</sup> Zob. S. Amirova, J. Kirsch, Evaluation report..., s. 7.

<sup>42</sup> Zob. Principle 10, Guiding principles..., s. 5–6; Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 VIII 1949 r. dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych 8 VI 1977 r., art. 4, 14.

<sup>43</sup> Zob. Principle 15, Guiding principles..., s. 8.; Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 12; Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, art. 13–14.

<sup>44</sup> Konstytucja Republiki Azerbejdżanu, art. 28, pkt 3–4.

<sup>45</sup> System wewnętrznej rejestracji wymaga od obywateli dokonania meldunku w odpowiednim organie, jeżeli przebywają w danym miejscu dłużej niż 30 dni. Zob. Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law: Issues and Challenges, red. W. Kälin, R.C. Williams, K. Koser, A. Solomon, w: Studies in Transnational Legal Policy No. 41, Waszyngton 2010, s. 22. [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2010/1/19%20internal%20displacement/0119\\_internal\\_displacement\\_complete.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2010/1/19%20internal%20displacement/0119_internal_displacement_complete.pdf). (dostęp: 8 VI 2014).

w inne miejsce, gdzie zagrożone może być ich życie, bezpieczeństwo, wolność lub zdrowie<sup>46</sup>. Azerbejdżański system legislacyjny nie odwołuje się bezpośrednio do regulacji międzynarodowych w tym zakresie. Mimo to państwowe kampanie informacyjne podkreślają, że proces repatriacji i relokacji poszkodowanej ludności opiera się za zasadzie dobrowolności<sup>47</sup>.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka głosi, że „każdy człowiek ma prawo do uznawania wszędzie jego osobowości prawnej”<sup>48</sup>. W związku z tym władze krajowe powinny zapewnić osobom przesiedlonym paszporty oraz dowody osobiste (także akty urodzenia i ślubu), umożliwiające pełne korzystanie z przysługujących im praw. Na państwo nałożony jest obowiązek podjęcia działań, które ułatwią wydawanie przesiedleńcom nowych lub zastępczych dokumentów, utraconych w wyniku przymusowej migracji<sup>49</sup>. Przesiedleńcy w Azerbejdżanie doświadczają trudności związanych z pozyskaniem nowej dokumentacji. Przede wszystkim, problemy ludności wynikają z funkcjonowania scentralizowanego systemu dystrybucji poświadczeń tożsamości. Osoby przesiedlone, przebywające w różnych częściach kraju, są zobligowane do odbioru dokumentów w stolicy, co generuje dodatkowe koszty<sup>50</sup>.

W świetle prawa międzynarodowego i krajowego<sup>51</sup> przesiedleńcy są uprawnieni do czynnego i biernego udziału w życiu politycznym państwa oraz porozumiewania się w zrozumiałym języku (alfabecie). Raporty Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji oraz Norweskiej Rady Uchodźców podkreślają, że większość osób przesiedlonych posiada jedynie znajomość cyrylicy, która wpływa na ograniczenie dostępu do informacji publicznej, przekazywanej za pośrednictwem alfabetu łacińskiego<sup>52</sup>. Z drugiej strony, w analizie UNHCR stwierdzono, iż uchodźcy wewnętrzni czują się dobrze poinformowani w bieżących kwestiach politycznych i ekonomicznych dzięki telewizji i gazetom<sup>53</sup>.

W odniesieniu do partycypacji politycznej przesiedleńców w Azerbejdżanie, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE nie stwierdziło znaczących różnic pomiędzy poszczególnymi grupami społecznymi<sup>54</sup>. Jednakowoż, rozbieżność pomiędzy uchodźcami wewnętrznymi a ogółem społeczeństwa polega na ograniczonym wykorzystaniu biernego prawa wyborczego przez przesiedloną ludność. Zdaniem analityków UNHCR, uchodźcy wewnętrzni zmagają się z poważniejszymi problemami natury ekonomicznej niż reszta populacji, co obniża poziom ich czynnego angażowania się w politykę<sup>55</sup>.

Kolejne zasady dotyczą szeroko pojętej niedyskryminacji przesiedleńców<sup>56</sup>, swobodnej partycypacji w działaniach gospodarczych<sup>57</sup> oraz bezpłatnego dostępu do edukacji<sup>58</sup>. Gwarantem prawa do pracy i edukacji jest Konstytucja Republiki Azerbejdżanu<sup>59</sup>. Na mocy ustaw pomocniczych, władze krajowe zobowiązują się do wsparcia osób przesiedlonych w znalezieniu miejsc zatrudnienia oraz zapewnienia im ciągłości stażu pracy<sup>60</sup>. Co więcej, państwo prowadzi kampanie zachęcające prywatnych przedsiębiorców do zatrudniania uchodźców wewnętrznych,

<sup>46</sup> Zob. Konwencja o traktowaniu jeńców wojennych (III konwencja genewska), art. 23. Zob. Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law..., s. 25–26.

<sup>47</sup> Zob. Azerbaijan: Analysis of Gaps In the Protection..., s. 50–51.

<sup>48</sup> Cyt. za: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, art. 6. Zob. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 16; IV konwencja genewska, art. 81.

<sup>49</sup> Zob. Principle 20, Guiding principles..., s. 10–11.

<sup>50</sup> Zob. Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law..., s. 354–355.

<sup>51</sup> Zob. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, art. 21; Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 25, 27; Konstytucja Republiki Azerbejdżanu, art. 56, pkt 1, art. 45, pkt 1, art. 21.

<sup>52</sup> Zob. Electoral displacement in the Caucasus. Georgia and Azerbaijan. Action Plan II, red. J. Fischer, J. Grace, B. Hatch, IOM 2003, s. 35–36, [http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Electoral\\_Displacement\\_in\\_the\\_Caucasus1.pdf](http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Electoral_Displacement_in_the_Caucasus1.pdf). (dostęp: 8 VI 2014); S. Amirova, J. Kirsch, Evaluation report..., s. 10.

<sup>53</sup> Zob. Azerbaijan: Analysis of Gaps In the Protection..., s. 30.

<sup>54</sup> Zob. Republic of Azerbaijan. Presidential Election 9 October 2013. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warszawa 2013, s. 21, <http://www.osce.org/odihr/elections/110504?download=true>. (dostęp 8 VI 2014).

<sup>55</sup> Raport również zwraca uwagę na ograniczenie możliwości rozwoju zdolności przywódczych. Zob. Azerbaijan: Analysis of Gaps In the Protection..., s. 30–31.

<sup>56</sup> Zob. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, art. 18.

<sup>57</sup> Zob. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, art. 6–7.

<sup>58</sup> Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 VIII 1949 r. dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych z dnia 8 VI 1977 r., art. 4, 14.

<sup>59</sup> Zob. Konstytucja Republiki Azerbejdżanu, art. 47–48, art. 35, art. 42.

<sup>60</sup> Zob. The law of the Republic Azerbaijan “On status of refugees and internally displaced (persons displaced within the country) persons”, art. 16.

a także gwarantuje tej grupie ludności pierwszeństwo w utrzymaniu stanowiska pracy w razie redukcji etatów. Przesiedlona ludność jest pozytywnie motywowana do zakładania i prowadzenia własnej działalności gospodarczej poprzez możliwość otrzymania korzystnych pożyczek<sup>61</sup>, jeżeli stworzy miejsca zatrudnienia dla innych przesiedleńców<sup>62</sup>. Mimo legislacyjnego wsparcia 35% uchodźców wewnętrznych to bezrobotni<sup>63</sup>.

Do nadrzędnych problemów osób przesiedlonych zalicza się brak kompletnej dokumentacji, utrudniającej dostęp do rynku pracy, a także prowadzącej do wyzysku przez niektórych pracodawców<sup>64</sup>.

Szansą na poprawę sytuacji ekonomicznej i społecznej przesiedleńców jest uzyskanie wykształcenia. Władze państwowe w Azerbejdżanie zapewniają dzieciom uchodźców wewnętrznych edukację na poziomie podstawowym oraz średnim, a uczniowie są uprawnieni do otrzymania bezpłatnych podręczników i przyborów szkolnych<sup>65</sup>. W raporcie UNHCR odnotowano, że poziom umiejętności uczniów z rodzin osób wewnętrznie przesiedlonych nie różni się znacząco od stopnia zaawansowania ich rówieśników, wychowujących się w normalnych warunkach<sup>66</sup>.

„Zasady przewodnie” nakładają na państwo obowiązek i odpowiedzialność za zapewnienie pomocy humanitarnej przesiedlonej ludności. Zgodnie z wytycznymi, międzynarodowe organizacje humanitarne mogą oferować wsparcie uchodźcom wewnętrznym, natomiast władze danego państwa powinny ułatwić przepływ pomocy<sup>67</sup>. Adaptację prawa krajowego do zapisów konwencji genewskich stanowią dwie ustawy z 1999 r.<sup>68</sup>, regulujące kwestie osób wewnętrznie przesiedlonych, oraz Ustawa o ubezpieczeniach społecznych. Ostatnia z wymienionych norm prawnych przewiduje zniesienie opłat za ubezpieczenie społeczne dla wszystkich organizacji udzielających pomoc uchodźcom i przesiedleńcom<sup>69</sup>. Zmiany wprowadzone do azerbejdżańskiego systemu legislacyjnego umożliwiają sprawne funkcjonowanie podmiotów organizujących wsparcie poszkodowanej ludności. W 2009 r. na terytorium Azerbejdżanu funkcjonowało 40 lokalnych i 60 międzynarodowych organizacji, które przeprowadziły 370 niezależnych projektów, skierowanych na poprawę warunków życia uchodźców i osób przesiedlonych<sup>70</sup>. W raporcie Centrum Monitoringu Wewnętrznych Przesiedleń, powołującym się na azerbejdżańskie statystyki rządowe, oszacowano łączny koszt pomocy międzynarodowej w latach 1994–2010 na 780 mln dolarów<sup>71</sup>.

Ostatnią kwestią regulowaną przez „Zasady przewodnie” są normy dotyczące repatriacji, przemieszczenia oraz reintegracji ludności przesiedlonej, których podstawą wyznaczenia jest II Protokół dodatkowy do konwencji genewskich<sup>72</sup>. Zgodnie z literą prawa międzynarodowego władze krajowe mają obowiązek, a także ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie warunków i środków finansowych, pozwalających na dobrowolny powrót lub relokację uchodźców wewnętrznych. Repatriacje oraz przemieszczenia azerbejdżańskich przesiedleńców odbywają się na zasadzie dobrej woli, przy wsparciu

<sup>61</sup> Zob. The law of the Republic of Azerbaijan “On social protection of internally displaced persons and persons equated to them”, art. 7.

<sup>62</sup> Zob. Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law..., s. 460.

<sup>63</sup> Zgodnie z danymi azerbejdżańskiego Państwowego Komitetu ds. Uchodźców i Osób Wewnętrznie Przesiedlonych, „w latach 2001–2008 zapewniono pracę 263 tys. osób, 2062 osoby otrzymały status osoby bezrobotnej, 932 osoby zaangażowano do prac społecznych, 710 osobom zapewniono szkolenia zawodowe, 5099 rodzin otrzymało pomoc społeczną. (...) Ponadto utworzono 27 814 miejsc pracy w nowych miejscach zamieszkania uchodźców wewnętrznych”. Cyt za: <http://www.refugees-idps-committee.gov.az/en/pages/18.html> (dostęp: 20 II 2014).

<sup>64</sup> Zob. S. Amirova, J. Kirsch, Evaluation report..., s. 7.

<sup>65</sup> Zob. The law of the Republic of Azerbaijan “On social protection of internally displaced persons and persons equated to them”, art. 11. Raport UNHCR, zwrócił uwagę na braki w wyposażeniu szkół, w których uczą się dzieci z przesiedlonych rodzin. Zob. Azerbaijan: Analysis of Gaps In the Protection..., s. 39–40.

<sup>66</sup> Zob. Azerbaijan: Analysis of Gaps In the Protection..., s. 39–40.

<sup>67</sup> Principle 25, Guiding principles..., s. 10–11. Zob. I Konwencja genewska art. 9–11; IV Konwencja genewska art. 30, 61.

<sup>68</sup> Zob. The law of the Republic of Azerbaijan “On status of refugees and internally displaced (persons displaced within the country) persons”, art. 7, ust. 2, art. 20; The law of the Republic of Azerbaijan “On social protection of internally displaced persons and persons equated to them”, art. 9, ust. 2.

<sup>69</sup> Ustawa o ubezpieczeniach społecznych z 3 XII 2004 r. <http://www.refugees-idps-committee.gov.az/en/pages/6.html> (dostęp: 17 II 2014).

<sup>70</sup> Min. ONZ, UE, OBWE, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Światowa Organizacja Zdrowia, Bank Światowy. Największe zaangażowanie organizacji międzynarodowych przypadło na lata 1994–1995 (120 mln dolarów), po ostatniej fali przesiedleń ludności azerbejdżańskiej. Zob. Azerbaijan: after some 20 years, IDMC 2010, s. 122–127. <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Europe/Azerbaijan/pdf/Azerbaijan-December-2010.pdf>. (dostęp: 8 VI 2014).

<sup>71</sup> Ibidem, s. 116.

<sup>72</sup> Zob. Protokół dodatkowy do konwencji genewskich, art. 17.

finansowym rządu oraz merytorycznej asyście organizacji międzynarodowych (zwłaszcza UNHCR). Ponadto „administracja państwowa powinna w miarę możliwości włączyć społeczność przesiedleńców w cykl planowania i zarządzania procesem powrotu, przemieszczenia lub reintegracji”<sup>73</sup>.

Władze krajowe w Azerbejdżanie prowadzą kampanie informacyjne dla osób przesiedlonych, jednakże nie organizują społecznych konsultacji odnośnie do programu repatriacyjnego<sup>74</sup>. Według „Zasad przewodnich”, po powrocie do wcześniejszych siedlisk lub po przemieszczeniu uchodźcom wewnętrznym przysługuje prawo równego dostępu do usług publicznych. Nie powinni oni doświadczać żadnych form dyskryminacji<sup>75</sup>.

Ze sprawozdania UNHCR wynika, że po repatriacji ludność staje w obliczu problemów natury legislacyjnej, związanych z dochodzeniem swojej tożsamości prawnej oraz praw własności. Wynikają one z rozbieżności między zapisami Ustawy o statusie uchodźców i osób wewnątrznie przesiedlonych a praktyką władz Azerbejdżanu. Zgodnie z przywołanym aktem, przywileje przesiedleńców ulegają „wstrzymaniu”, gdy następuje powrót do wcześniejszych domostw lub gdy zapewnione zostały nowe miejsca zamieszkania<sup>76</sup>. Niemniej w związku z brakiem bardziej zaawansowanej infrastruktury medycznej, edukacyjnej oraz trudnościami w znalezieniu pracy, repatrianci są odbiorcami zarówno pomocy państwowej, jak i międzynarodowej<sup>77</sup>.

Wewnętrzne przesiedlenia ludności w latach 1988–1994 wywołały kryzys humanitarny w Azerbejdżanie, w konsekwencji którego około 6% społeczeństwa znalazło się na skraju ubóstwa. Zaistniała sytuacja wymagała od władz krajowych podjęcia działań na rzecz normalizacji życia poszkodowanej ludności, do czasu pokojowego rozwiązania konfliktu karabachskiego. Zgodnie ze zwyczajem międzynarodowym, Azerbejdżan przyjął na siebie pełną odpowiedzialność za rozwiązanie problemów uchodźstwa wewnętrznego.

Pierwsze azerbejdżańskie normy prawne odwołujące się do specjalnego statusu osób przesiedlonych zostały przyjęte w 1999 r. Uwzględniały one większość z „Zasad przewodnich” ONZ.

Do zasadniczych problemów ograniczających międzynarodowe prawa uchodźców wewnątrznych w Azerbejdżanie należy zaliczyć: niesprawność sądów krajowych, scentralizowany system dystrybucji dokumentów, ograniczoną świadomość społeczeństwa oraz niedoinformowanie pokrzywdzonej grupy ludności. W perspektywie krótkoterminowej wskazane jest usprawnienie i rozszerzenie kanałów informacyjnych, zintensyfikowanie kampanii społecznych oraz zapewnienie przesiedleńcom szerokiego dostępu do bezpłatnych porad prawnych. Natomiast w perspektywie długoterminowej sugerowana jest decentralizacja systemu dystrybucji dokumentów oraz organizacja szkoleń z orzecznictwa na podstawie międzynarodowego prawa humanitarnego dla osób zatrudnionych w organach władzy sądowniczej. Ponadto szczególna uwaga ustawodawcy powinna zostać zwrócona na kwestie dotyczące repatriacji oraz relokacji poszkodowanej ludności, które nie mają odzwierciedlenia w prawie krajowym. Procesy związane ze zmianą miejsca zamieszkania przez uchodźców wewnątrznych powinny opierać się na zasadzie transparentności.

Jedną z domen krajowej legislacji wymagających dodatkowych regulacji jest prawo pracy. Mimo udogodnień dla pokrzywdzonej ludności, zapewnionych przez ustawodawcę, przesiedleńcy bywają ofiarami nieuczciwych praktyk pracodawców.

Wiele miejsca w azerbejdżańskim systemie prawnym poświęcono zagadnieniom związanym z zabezpieczeniem socjalnym i bytowym przesiedleńców, których poprawa stanowiła cel czterech ambitnych programów państwowych. Status prawny osób wewnątrznie przesiedlonych w Azerbejdżanie jest zasadniczo unormowany, jednak w niektórych dziedzinach wymagana jest pogłębiona regulacja. Przede wszystkim, nadrzędny wysiłek władz krajowych powinien zostać położony na zlikwidowanie barier natury biurokratycznej, informacyjnej oraz społecznej, które uniemożliwiają pokrzywdzonej ludności korzystanie z przysługujących jej praw.

<sup>73</sup> Cyt. za: Principle 28, Guiding principles..., s. 14.

<sup>74</sup> Zob. Azerbaijan: Analysis of Gaps In the Protection..., s. 50–51.

<sup>75</sup> Principle 29, Guiding principles..., s. 14–15.

<sup>76</sup> The law of the Republic Azerbaijan “On status of refugees and internally displaced (persons displaced within the country) persons”, art. 12, ust. 2.

<sup>77</sup> Zob. Azerbaijan: Analysis of Gaps In the Protection..., s. 52.