

**Agnieszka Gloria Kamińska**

Uniwersytet Jagielloński

ORCID 0000-0002-0762-6829

akaminska@uj.edu.pl

## Migracja i azyl w Republice Cypryjskiej na tle ustawy z 2000 r. o uchodźcach

**Słowa kluczowe:** azyl, migracja, pozwolenie na pobyt (czasowy, stały), Republika Cypryjska, status uchodźcy

**Streszczenie.** Po podziale Cypru (w 1974 r.) na zamieszkałą przez Cypryjczyków pochodzenia greckiego Republikę Cypryjską oraz północną część wyspy zdominowaną przez Cypryjczyków pochodzenia tureckiego, Republika Cypryjska przyjęła ok. 200 tys. uchodźców z północnej (tureckiej) części Cypru. Zaspokoiłi oni zapotrzebowanie na siłę roboczą, co stało się motywem dla prowadzenia w tym czasie restryktywnej polityki wobec emigrantów „z zewnątrz”. Rozwój gospodarczy Republiki Cypryjskiej na przełomie XX i XXI stulecia i będące jego następstwem zapotrzebowanie na nowych pracowników zbiegło się z nasileniem imigracji z kilku kierunków. Po złagodzeniu rygorów w udzielaniu pozwolenia na pracę i pobyt na terytorium Republiki wezbrała fala imigracji. Objęła mieszkańców republik kaukaskich i położonych na wybrzeżu czarnomorskim byłego ZSRR (w tym potomków greckiej diaspory z tych obszarów, przyjmowanych na Cyprze bez przeszkód z prawem ubiegania się o obywatelstwo), nadto – z objętych konfliktami państw Bliskiego Wschodu i Półwyspu Bałkańskiego, a także emigrantów z terytoriów Indii, Bangladeszu, Pakistanu i Filipin. Dla zróżnicowanej narodowościowo, kulturowo i religijnie zbiorowości imigrantów motywami przybycia na Cypr była chęć uzyskania lepiej płatnej pracy, a także – znalezienia się poza obszarami konfliktów. Imigranci zainteresowani byli nie tylko pozyskaniem pracy i zezwoleń na pobyt, ale perspektywnie statusu uchodźcy, a następnie (lub: alternatywnie) prawa do azylu. Apogeum starań o azyl wystąpiło w 2007 r. Złożono wówczas 6,79 tys. wniosków. Republika Cypryjska jako państwo UE zmuszona była dostosować swą politykę migracyjną i azylową do standardów unijnych. Ubiegający się o azyl uzyskiwali najpierw – przejściowo – ochronę prawną przez przyznanie im statusu uchodźcy (*refugee status*). Władze nie koncentrowały ubiegających się w obozach dla uchodźców; pozwalały też na podejmowanie pracy dla zdobycia środków utrzymania. Ustawa Nr 6 z 2000 r. uregulowała status uchodźcy w Republice Cypryjskiej (ustawę kilkakrotnie znowelizowano). Cypryjska Służba ds. Azylu została zobligowana do informowania imigrantów w zrozumiałym dla nich języku o warunkach ubiegania się o pobyt, pracę, status uchodźcy oraz o uzyskanie azylu. Przyznanie statusu uchodźcy oraz uzyskanie azylu warunkowały uprawdopodobnione okoliczności występujące w kraju pochodzenia: a) zagrożenie dla życia lub wolności osobistej, b) ryzyko poważnych prześladowań, c) groźba poddania torturom, niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu.

### Migration and asylum in the Republic of Cyprus in the context of the 2000 Refugee Act

**Keywords:** asylum, migration, residence permit (temporary, permanent), Republic of Cyprus, refugee status

**Summary.** Following the division of Cyprus in 1974 into the Republic of Cyprus, predominantly inhabited by individuals of Greek origin, and the northern part of Cyprus, dominated by individuals of Turkish origin, the Republic of Cyprus admitted approximately 200,000 refugees from the northern (Turkish) part of Cyprus. These newcomers fulfilled the Republic of Cyprus's labor force requirements, leading to the implementation of a restrictive immigration policy from external sources. The economic development of the Republic of Cyprus at the turn of the 20th and 21st centuries, coupled with the resulting demand for new workers, coincided with an increase in immigration from various directions. The relaxation of work and residence permit regulations triggered a surge in immigration, encompassing residents of Caucasian republics and Black Sea coastal areas of the former USSR, including those with the right to seek citizenship as descendants of the Greek diaspora from these regions. Additionally, immigrants from conflict-ridden states in the Middle East and the Balkan Peninsula, as well as economic migrants from populated territories such as India, Bangladesh, Pakistan, and the Philippines, were drawn to Cyprus. The primary motivations for this diverse community of immigrants, in terms of nationality, culture, and religion, were the desire for better-paying jobs and the aspiration to escape areas of armed, ethnic, and political conflicts. The immigrants were not only interested in obtaining employment and residence permits but also, prospectively, refugee status, and subsequently (or alternatively) asylum rights. The peak of asylum applications occurred in 2007, with 6,790 applications submitted. As a European Union member state, the Republic of Cyprus was compelled to align its immigration and asylum policies with EU standards. Asylum seekers initially obtained legal protection by being granted refugee status. The authorities did not confine asylum seekers to refugee camps and permitted them to work to sustain themselves. Law No. 6 of 2000 regulated the status of refugees in the Republic of Cyprus (subsequently amended multiple times). The Cypriot Asylum Service was also obligated to inform immigrants in a language they understood about the conditions for applying for residence, employment, refugee status, and obtaining asylum. Criteria justifying the awarding of refugee status and obtaining asylum were circumstances likely to occur in the applicant's country of origin (previous residence), including: a) threat to life or personal freedom, b) risk of serious persecution, c) threat of torture, inhumane or degrading treatment.

### Uwagi wprowadzające

Terytorium Cypru, zamieszkałe przez Cypryjczyków pochodzenia greckiego (ok. 82% populacji w dekadzie lat 70. XX w.) oraz Cypryjczyków pochodzenia tureckiego (ok. 18% w tej samej dekadzie), ma od dziesięcioleci populację zróżnicowaną narodowo, językowo i religijnie<sup>1</sup>. Liczne rozbieżności aspiracji dwóch głównych grup ludności i ich orientowanie się na wsparcie (odpowiednio) Grecji oraz Turcji doprowadziły do tureckiej inwazji na tereny północnego Cypru i podziału wyspy na dwie oddzielne części: grecką i turecką.

W Republice Cypryjskiej, zamieszkałej zasadniczo przez Cypryjczyków pochodzenia greckiego, utrata północnej części wyspy w 1974 r. doprowadziła do kryzysu gospodarczego. Produkt krajowy brutto w latach 1973–1975 zmniejszył się o 18%, bezrobocie sięgnęło zaś okresowo 30% w 1974 r. i 22,5% w 1975 r.<sup>2</sup> Głównym problemem „migracyjnym” była konieczność przyjęcia i utrzymania w greckiej części

<sup>1</sup> N. Trimikliniotis, C. Demetriou, *Cyprus*, [w:] *European Immigration: A Sourcebook*, red. A. Triandafyllidou, R. Gropas, Aldershot–Ashgate 2007, s. 56–57.

<sup>2</sup> C. Mainwaring, *On the Edge of Exclusion: The Changing Nature of Migration in Cyprus and Malta*, „The Cyprus Review” 2008, vol. 20, 2, s. 21.

wyspy ok. 200 tys. uchodźców z terenów północnego Cypru, zajętego przez Turków<sup>3</sup>. W tym okresie migracja wewnątrzcypryjska (z części tureckiej do greckiej) zaspokoiła zapotrzebowanie na siłę roboczą. Stała się też przesłanką restrykcyjnej polityki władz Republiki Cypryjskiej w odniesieniu do imigrantów zarobkowych przybywających „z zewnątrz”.

Szybki wzrost gospodarczy sprawił, że już w dekadzie lat 90. XX w. gospodarka Republiki Cypryjskiej w niektórych branżach zaczęła odczuwać niedobory siły roboczej (zwłaszcza wykwalifikowanej). Władze Republiki stosunkowo szybko i elastycznie zareagowały na potrzeby rynku pracy. Rygory wizowe i pobytowe dla cudzoziemców uległy złagodzeniu: standardem stało się udzielenie zezwoleń na pracę na okres czteroletni. Z czasem okres ten przedłużono do 6 lat. Podczas starań o zezwolenie o stałe zamieszkanie na Cyprze konieczne jest wykazanie się co najmniej 5 latami legalnego pobytu<sup>4</sup>. Złagodzenie rygorów imigracji do Republiki Cypryjskiej zaowocowało wzrostem liczby imigrantów z 15,8 tys. w 1996 r. do 30,2 tys. w 2005 r.<sup>5</sup> Imigranci przybywający spoza wyspy podejmowali pracę głównie w budownictwie, przemyśle oraz w rolnictwie, a także w obsłudze miejsc pobytu turystów.

Masowa imigracja oraz dążenie rzesz imigrantów do zalegalizowania ich pobytu na terytorium Republiki Cypryjskiej, uzyskania statusu uchodźcy lub przyznania im prawa do azylu skłoniło parlament Republiki Cypryjskiej do kompleksowego uregulowania statusu imigrantów w Ustawie Nr 6 z 2000 r. Przedstawienie jej założeń oraz procesu wdrażania ustawy jest celem analiz zawartych w opracowaniu.

## 1. Migracja i status imigrantów w Republice Cypryjskiej w latach 2000-2023

W końcowej dekadzie XX stulecia, po rozpadzie ZSRR Cypr stał się obszarem migracji mieszkańców byłej republiki ZSRR położonych na wybrzeżach Morza Czarnego i w rejonie Kaukazu. Znaczną część osób poszukujących pracy i miejsca zamieszkania na Cyprze stanowili Grecy Pontyjscy – potomkowie kupców i osadników greckich osiedlających się – w przeszłości – na terenach przybrzeżnych Morza Czarnego. Osoby te, po udokumentowaniu pochodzenia greckiego, przyjmowane były w Republice Cypryjskiej bez zbędnych formalności i z możliwością osiedlenia się na stałe.

<sup>3</sup> Por. N. Trimikliniotis, C. Demetriou, *Active Participation of Immigration in Cyprus*, Research Repost, „Politis” 2 March 2007.

<sup>4</sup> M. Thomson, *Migrants on the edge of Europe Perspectives from Malta, Cyprus and Slovenia*, „Sussex Migration Working Paper” 2006, no. 35, <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=mwp35.pdf&site=252>.

<sup>5</sup> N. Trimikliniotis, P. Pantelides, *Mapping discriminatory landscapes in Cyprus: Ethnic discrimination in the labour market*, „The Cyprus Review” 2003, vol. 15, No 1 (spring), s. 3.

Wspomniana fala imigracji przedłużyła się na początkowe lata XXI stulecia, aczkolwiek cechując się malejącym („gasnącym”) natężeniem<sup>6</sup>. Oprócz napływu migrantów o greckich „korzeniach” etnicznych z republik byłego ZSRR Republika Cypryjska doświadczyła pod koniec XX stulecia i początkach XXI w. napływu uchodźców i imigrantów z obszarów arabskiego Bliskiego Wschodu. Przyczyniły się one do napięcia w relacjach między Palestyńczykami a obywatelami Izraela w strefie Gazy i całym terytorium Autonomii Palestyńskiej, a następnie do akcji wojskowej USA i sprzymierzeńców wobec Iraku Saddama Husajna w 2003 r. Wówczas na terytorium Republiki Cypryjskiej pojawiło się wielu uchodźców z Iraku; wielu z nich wystąpiło do władz cypryjskich z wnioskami o udzielenie im azylu politycznego.

Innym kierunkiem, z którego napłynęli imigranci, były niektóre państwa bałkańskie, po rozpadzie federacji jugosłowiańskiej i pojawieniu się konfliktów w Bośni i Hercegowinie, a następnie w relacjach serbsko-chorwackich oraz wokół Kosowa.

Imigracje z krajów z krajów Bliskiego Wschodu oraz terytoriów byłej Jugosławii były głównie spowodowane przez konflikty zbrojne i etniczne na obszarach, skąd przybywali imigranci. Częstym zjawiskiem było przy tym przemieszczanie całych, wielopokoleniowych rodzin oraz bliżej nieokreślony czas pobytu na terytorium Republiki Cypryjskiej, przy niejasnej perspektywie powrotu do ojczyzny. Element poszukiwania pracy odgrywał tu znaczącą rolę, zwłaszcza w kontekście zapewnienia środka utrzymania niepracującym członkom rodziny – nie zaś, jak przy typowej emigracji zarobkowej, chęć podniesienia poziomu zarobków i transferu uzyskanych oszczędności do kraju (państwa) pochodzenia (z zamiarem podniesienia poziomu życiowego rodzin i osób najbliższych).

Przemieszczanie się uchodźców wojennych z niespokojnych obszarów Bliskiego Wschodu i Półwyspu Bałkańskiego stanowiło nowy rys w obszarze migracji cudzoziemców na terytorium Republiki Cypryjskiej i, pod wieloma względami, nowe wyzwanie dla polityki społecznej oraz systemu prawnego tego państwa, a także w kontekście przynależności do Unii Europejskiej<sup>7</sup>.

## **2. Aktualne uwarunkowania imigracji do Republiki Cypryjskiej – intensywność i charakter napływu imigrantów a prawne uwarunkowania ich przyjmowania**

W pierwszej dekadzie XXI stulecia Republika Cypryjska (terytorium zdominowane przez Cypryjczyków pochodzenia greckiego) pozostawała nadal obszarem dość intensywniej imigracji z terytoriów pozaeuropejskich. Większość migrantów

<sup>6</sup> C. Mainwaring, *op. cit.*, s. 22.

<sup>7</sup> R. Pace, *The Mediterranean Island States: Malta and Cyprus*, [w:] *The European Union and the Member States*, red. E.E. Zeff, E.B. Pirro, Boulder 2006, s. 381-405.

przybywała drogą morską z ogarniętych konfliktami krajów Bliskiego Wschodu: Libanu, Syrii, Autonomii Palestyńskiej. Także kilka tysięcy mieszkańców północnej części wyspy, zajętej przez Turków, skorzystało ze złagodzenia ograniczeń w przekraczaniu dzielącej Cypr linii demarkacyjnej, przechodząc na terytorium Republiki Cypryjskiej i tym samym – na obszar Unii Europejskiej<sup>8</sup>.

Uchodźcy z państw Bliskiego Wschodu, po znalezieniu się na terytorium Republiki Cypryjskiej, w dużej części stali się osobami zainteresowanymi zalegalizowaniem tu pobytu, korzystając z prawa azylu. Spowodowało to, głównie w latach 2003–2006, gwałtowny przyrost liczby wniosków o azyl (na poziomie 363%, ujmując liczbę wniosków z 2003 r. jako punkt wyjścia). W 2007 r. liczba ubiegających się o azyl w Republice Cypryjskiej „poszybowała” do poziomu 6,79 tys. (w skali rocznej), co stanowiło apogeum liczby złożonych wniosków azylowych w ciągu całej historii istnienia Republiki. Przeliczając liczbę złożonych wniosków w relacji na jednego stałego mieszkańca Republiki, była to liczba rekordowa w gronie państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>9</sup>.

Największą grupą migrantów ubiegających się o azyl w Republice Cypryjskiej pod koniec pierwszej dekady XXI w. stanowili przybysze z obszarów ogarniętych konfliktem zbrojnym terytoriów Syrii (15–18% ogółu starających się o azyl). Zmniejszyła się natomiast liczba obywateli Bangladeszu oraz Pakistanu ubiegających się o azyl<sup>10</sup>.

W pozostałej części populacja składających wnioski azylowe była zróżnicowana. Stanowili ją obywatele Sri Lanki, Indii, Chin, Iraku, ale także Gruzji, Rosji i Ukrainy.

Poza liczebną zbiorowością zainteresowanych uzyskaniem zezwolenia na pobyt dla odbycia studiów, motywy ubiegających się o azyl były złożone. Dla Syryjczyków oraz Irakijczyków podstawowym motywem było znalezienie się poza zasięgiem konfliktów wewnętrznych oraz poza polem oddziaływania opresyjnych reżimów politycznych. Dla imigrantów z gęsto zaludnionych w państw Półwyspu Indyjskiego i Azji Wschodniej na plan pierwszy wysuwał się motyw znalezienia stałej, lepiej płatnej pracy i zapewnienia korzystniejszych warunków bytu rodzinom. Starania o azyl były dodatkowo motywowane odniesieniami do sytuacji politycznej w państwach pochodzenia potencjalnych azylantów, co pozwalało na uzasadnienie wniosków o dłuższy pobyt (wraz z rodzinami) niż w przypadkach starań o pozwolenie na podjęcie pracy zarobkowej (pozwolenia takie były z reguły limitowane w czasie).

<sup>8</sup> Por. „Cyprus Mail”, 1 February 2006.

<sup>9</sup> Liczba wniosków o azyl, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, była wyższa niż we Francji czy w Niemczech. Por. wydawnictwo UNHCR *Asylum Level and Trends in Industrialized Countries*, 2007, <https://www.unhcr.org/media/asylum-levels-and-trends-industrialized-countries-2007>.

<sup>10</sup> Stosunkowo najliczniejszą kategorię obywateli tych państw, przybywających na Cypr, stanowili studenci (kandydaci na studentów), ubiegający się o wizy okresowe dla studentów.

Republika Cypryjska w postępowaniu wobec migrantów – także jako państwo członkowskie UE – zmuszona była respektować zarówno powszechne standardy międzynarodowe, jak i standardy unijne. Dotyczyło to wymogów sprecyzowanych w ONZ-owskiej Deklaracji o azylu terytorialnym z 14 grudnia 1967 r., w Dyrektywie Rady Unii Europejskiej (2003/9/WE) o minimalnych normach przyjmowania osób ubiegających się o azyl, zastąpionej przez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, a w odniesieniu do migrantów podejmujących studia – w Dyrektywie 2004/114/EC z 13 grudnia 2004 r. dotyczącej warunków przyjmowania obywateli państw trzecich na studia w państwach członkowskich UE. Stosownie do postanowień Dyrektywy 2004/114/EC władze cypryjskie zezwalały na podjęcie studiów i jednoczesnej pracy zarobkowej w częściowym wymiarze ustawowego czasu pracy, tj. w wymiarze 20 godzin tygodniowo w czasie trwania zajęć akademickich oraz 40 godzin w czasie ferii oraz wakacji<sup>11</sup>.

W obliczu napływu imigrantów ubiegających się o skorzystanie z prawa azylu władze Republiki Cypryjskiej zdecydowały się na zreformowanie (już w 2002 r.) regulacji odnoszących się do prawa azylu. Jednym z założeń nowego prawa azylowego było skrócenie czasu postępowania azylowych, które u progu XXI stulecia trwały 2-3 lata<sup>12</sup>.

Założenia nowych uregulowań azylowych, które weszły w życie z początkiem 2004 r., można było ująć następująco. Ubiegający się o azyl, po złożeniu stosownie uzasadnionego wniosku, mogli uzyskać częściową ochronę prawną na okres przejściowy i byli traktowani jako „uchodźcy” (tzw. *refugee status*). W stosunku do liczby potencjalnych azylantów ochrona przejściowa, poprzez zagwarantowanie statusu „uchodźcy”, stosowana była oszczędnie i restrykcyjnie<sup>13</sup> (uzyskanie statusu azylanta miało cechy trwałości; status uchodźcy ujęty został jako noszący charakter przejściowy).

Przeciętna liczba autorów wniosków azylowych, którym władze cypryjskie gwarantowały przejściowo status „chronionego uchodźcy” nie przekraczała pułapu 3% ogółu złożonych wniosków o azyl. Najczęstszym motywem uzasadnienia odmowy stosowanym w praktyce było przedłożenie przez wnioskodawcę we wniosku azylowym danych niezetelnych lub też niedostatecznie udokumentowanych<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Aliens and Immigration Law – Amendment, 184(I) z 2007 r.

<sup>12</sup> H. Frendo, *Drawings Parallels Between Malta and Cyprus*, „Times of Malta”, 13 June 2008.

<sup>13</sup> E. Strovolidou, R. Colville, *Cyprus: The twisted reality behind the statistics*, UNHCR, 13 January 2005.

<sup>14</sup> Amnesty International, Amnesty International Report 2007 – Cyprus, 23 May 2007.



Zasadą było, iż osoby ubiegające się o azyl nie były „skupione” w odosobnionych ośrodkach pobytu dla imigrantów. Osoby te uzyskiwały także pozwolenie na pracę zarobkową celem uzyskania środków na swe utrzymanie.

### **3. Status prawny uchodźcy a prawo do azylu w Republice Cypryjskiej – analiza unormowań w perspektywie potrzeb i nasileń imigracyjnych**

Kwestie statusu uchodźców, którzy znaleźli się na terytorium Republiki Cypryjskiej, problematykę ich traktowania w czasie pobytu na tym terytorium oraz możliwości ubiegania się o azyl i zasady funkcjonowania służb Republiki Cypryjskiej właściwych w sprawach azylu reguluje Ustawa Nr 6 z 2000 r. z kilkunastoma późniejszymi nowelizacjami<sup>15</sup>.

Artykuł 4 cypryjskiej ustawy o uchodźcach gwarantuje, że uchodźca bądź ubiegający się o status uchodźcy nie zostanie deportowany do kraju, gdzie występuje zagrożenie dla jego wolności bądź gdzie może być on poddany torturom lub nie-ludzkiemu albo poniżającemu traktowaniu lub ściganiu ze względu na płeć, rasę, religię, narodowość, przynależność do określonej grupy społecznej lub poglądy polityczne.

Z tych samych powodów uchodźca nie może być dyskryminowany podczas przebywania na terytorium Republiki Cypryjskiej. Władze Republiki zostały zobligowane do respektowania zasady jedności rodzin. Organy właściwe w sprawach azylu zostały zobowiązane do dostarczenia uchodźcom informacji dotyczących międzynarodowej ochrony uchodźców i azylantów w języku dla nich zrozumiałym, w szczególności zaś – danych na temat praw i obowiązków związanych z międzynarodową ochroną uchodźców oraz zbiorowości osób ubiegających się o azyl.

Zgodnie z Ustawą Nr 6 z 2000 r. status uchodźcy nie może być przyznany cudzoziemcowi oskarżonemu o przestępstwo przeciwko pokojowi lub ludzkości określone w aktach prawa międzynarodowego, a także – podejrzanemu o ciężkie przestępstwo o charakterze niepolitycznym (kryminalnym), a także osobie uznanej za winną czynów sprzecznych z celami i zasadami ONZ określonymi w Preambule i w art. 1-2 Karty Narodów Zjednoczonych<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Tekst pisemny ustawy został ogłoszony w „The Official Gazette of the Republic of Cyprus” z 28 stycznia 2000 r. Ustawa była nowelizowana ustawami No: 6(I) z 2002 r., 53(I) oraz 63(I) z 2003 r., 9(I) i 241(I) z 2004 r., 154(I) z 2005 r., 112(I) z 2007 r., 122(I) z 2009 r., 9(I) z 2013 r., 58(I) i 59(I) z 2014 r., 105(I) i 106(I) z 2016 r., 80(I) z 2018 r., 116(I) z 2019 r., 142(I) z 2020 r., 178(I) z 2022 r., 86(I) z 2023 r. Ustawa przywoływana dalej jako: cypryjska ustawa o uchodźcach.

<sup>16</sup> Art. 5 ust. 1 lit. „c” cypryjskiej ustawy o uchodźcach z 2000 r. (w brzmieniu ogłoszonym w „The Official Gazette”, w brzmieniu znowelizowanym ustawami wskazanymi w przyp. 15).

Także zagrożenie dla społeczeństwa cypryjskiego bądź dla bezpieczeństwa Republiki Cypryjskiej może zostać uznane przez właściwe władze Republiki Cypryjskiej za przesłankę odmówienia określonej osobie lub grupie osób statusu chronionego prawem uchodźcy na terytorium Republiki Cypryjskiej<sup>17</sup>. Dotyczy to, tym bardziej, skorzystania z prawa do azylu.

Nadany uprzednio status chronionego uchodźcy może zostać *a posteriori* cofnięty (przesłanki cofnięcia tego statusu określa detalicznie przepis art. 5 ust. 4 cypryjskiej ustawy o uchodźcach).

Uchylenie statusu uchodźcy następuje, jeśli osoba, która uzyskała ten status w Republice Cypryjskiej, przyjmie obywatelstwo innego państwa i uzyska przywileje i ochronę wynikającą z nowo nabytego obywatelstwa oraz gdy osoba ta dobrowolnie odzyska swój status w państwie, z którym zerwała uprzednio związek, obawiając się prześladowań<sup>18</sup>.

Cypryjska ustawa o uchodźcach reguluje też sposób pozyskiwania informacji o osobach ubiegających się o status uchodźcy na terytorium Republiki Cypryjskiej. W szczególności wymaga, by informacje takie były, w miarę możliwości, zbierane bezpośrednio przez władze cypryjskie, a w każdym razie – bez naruszania psychicznej integralności osób, których dotyczą i bez narażania na utratę wolności lub bezpieczeństwa członków rodzin osoby ubiegającej się o status uchodźcy, którzy nadal przebywają w kraju, z którego pochodzi dana osoba ubiegająca się o ten status<sup>19</sup>.

Nowelizacja ustawy o uchodźcach, dokonana w 2016 r.<sup>20</sup> określiła termin, w którym władze właściwe w zakresie decydowania w sprawach nadawania (i cofania) statusu uchodźcy winny potwierdzić przyjęcie przedłożonego wniosku. Zgodnie z nowelizowanym unormowaniem ustawy termin ten wynosi 3 dni od dnia przyjęcia wniosku.

Potwierdzenie przyjęcia wniosku jest dokumentem uprawniającym ubiegających się o status uchodźcy do przebywania w Republice Cypryjskiej<sup>21</sup> przez okres rozpatrywania wniosku o przyznanie statusu uchodźcy. Korzystanie z prawa pobytu na terytorium Republiki Cypryjskiej może zostać doprecyzowane na wniosek zainteresowanego przez Sąd Administracyjny. Do wydania orzeczenia przez Sąd

<sup>17</sup> Art. 5 ust. 2 lit. „d” cypryjskiej ustawy o uchodźcach.

<sup>18</sup> Art. 6 ust. 1 lit. „c” i „d” cypryjskiej ustawy o uchodźcach.

<sup>19</sup> Art. 6 ust. 1D, lit. „b” cypryjskiej ustawy o uchodźcach.

<sup>20</sup> Art. 8 ust. 1 lit. „b” ustawy nowelizującej, No 105(I) z 2016 r.

<sup>21</sup> Władze Cypru mogą ograniczyć osobom ubiegającym się o status uchodźcy w Republice Cypryjskiej prawo do przemieszczania się po całym terytorium Republiki lub wyłączyć pewne obszary Republiki z prawa do przemieszczania się tam bez specjalnego pozwolenia. Por. art. 9D znówelizowanej w 2016 r. cypryjskiej ustawy o uchodźcach.



Administracyjny osoba ubiegająca się o status uchodźcy może legalnie przebywać na terytorium kontrolowanym przez Republikę Cypryjską<sup>22</sup>.

W okresie co najmniej tygodnia na przygotowanie odpowiedniego wniosku do Sądu Administracyjnego ubiegający się o status uchodźcy cudzoziemcy mają prawo do uzyskania pomocy w utrzymaniu się oraz do pomocy prawnej w zakresie sporządzenia i złożenia wspomnianego wniosku<sup>23</sup>.

Cypryjska Służba ds. Azylu została zobowiązana postanowieniem art. 9A (dodanym ustawą nowelizującą, No 105(I) z 2016 r.) do sporządzenia ulotek informacyjnych w językach zrozumiałych dla osób ubiegających o status uchodźcy w Republice Cypryjskiej zawierających dane o: a) dostępnych świadczeniach typu socjalnego, b) powinnościach niezbędnych dla uzyskania prawa pobytu, c) organizacjach świadczących specjalną pomoc prawną dla starających się o uzyskanie statusu uchodźcy.

Funkcjonariusze służb cypryjskich, przyjmujący wnioski o uzyskanie statusu uchodźcy, zostali ponadto zobowiązani (postanowieniem art. 9A ust. 2 znowelizowanej w 2016 r. ustawy Nr 6/2000 o uchodźcach) do przekazania składającym wnioski informacji o warunkach ich przyjmowania (ustnie lub na piśmie w języku zrozumiałym dla aplikujących o status uchodźcy). Dyrektor Służby ds. Azylu został ustawowo upoważniony do wydawania aplikującym dokumentów podróży, jeśli ważne względy humanitarne czynią niezbędną obecność aplikujących w innym państwie (niż Republika Cypryjska)<sup>24</sup>. Wydane dokumenty podróży winny odpowiadać wymogom korzystania z międzynarodowej ochrony osób ubiegających się o uzyskanie statusu uchodźcy.

Na czas starań o uzyskanie statusu „uchodźcy” ubiegający się o ten status uzyskują zgodę na pobyt i zakwaterowanie na terenach przygranicznych bądź w pobliżu stref tranzytu<sup>25</sup>. Do tego celu mogą zostać adaptowane hotele, mieszkania oraz domy prywatne. Starania aplikujących o status uchodźcy, posiadających rodziny, winny – w miarę możliwości – uwzględniać ich potrzeby zamieszkania wraz z rodziną; o potrzebach tych informowana jest odpowiednia agenda Służby ds. Azylu, która z kolei pozostaje w kontakcie ze służbami opieki i pomocy społecznej.

---

<sup>22</sup> Użycie formuły „terytorium kontrolowane przez rząd Republiki Cypryjskiej” związane jest z podziałem terytorium Republiki na część kontrolowaną przez władze Republiki Cypryjskiej i część zajętą przez Turcję, znajdującą się poza kontrolą Republiki.

<sup>23</sup> Art. 7 ust. 1B cypryjskiej ustawy o uchodźcach w brzmieniu nadanym nowelizacjami No 106(I) z 2016 r.

<sup>24</sup> Art. 9B cypryjskiej ustawy o uchodźcach (w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą No 105(I) z 2016 r.).

<sup>25</sup> Art. 9N ust. 1 cypryjskiej ustawy o uchodźcach (w brzmieniu nadanym ustawą No 105(I) z 2016 r.).

Decyzje w sprawie miejsca zakwaterowania aplikujących wraz z ich rodzinami podejmowane są wspólnie przez Służbę ds. Azylu i Służbę Pomocy Społecznej<sup>26</sup>.

Ustawa przewiduje tworzenie centrów obsługi i zakwaterowania dla ubiegających się o status uchodźcy<sup>27</sup>. Tymczasowo ubiegający się o ten status mogą być zakwaterowani poza centrami dla uchodźców. Zakwaterowanym w ośrodkach ustawa gwarantuje swobodę przemieszczania się i powrotu do ośrodka zakwaterowania. Ponadto Służba ds. Azylu zapewnia starającym się o status uchodźcy środki utrzymania (w wymiarze miesięcznym) na poziomie określonym przez Gabinet Ministrów Republiki Cypryjskiej<sup>28</sup>. Środki na utrzymanie winny pokrywać koszty śniadania i dwóch gotowych posiłków w ciągu dnia (wg obliczeń dokonanych przez specjalistów ds. żywienia). Zakwaterowani zobowiązani są do utrzymania zajmowanych pomieszczeń w ośrodkach zakwaterowania w czystości i porządku. Nie mogą oni gościć w przydzielonych pomieszczeniach osób spoza grona zakwaterowanych w ośrodku dla uchodźców<sup>29</sup>.

Artykuł 9ITH ust. 1 ustawy określił czas pobytu i warunki opuszczenia ośrodka dla starających się o status uchodźcy. Okres ten – dla starających się o wskazany status – może trwać co najmniej 6 miesięcy po skierowaniu wnioskodawcy do ośrodka recepcyjnego, w przypadku gdy ośrodek recepcyjny jest przeludniony i konieczne jest skierowanie nowych wnioskodawców. Zakwaterowanie można utracić wskutek powtarzających się naruszeń zasad funkcjonowania ośrodka i niewypełniania poleceń porządkowych prowadzących ośrodek, używania przemocy wobec innych zakwaterowanych lub personelu ośrodka. O zamiarze usunięcia z ośrodka powiadamiane są: Służba ds. Azylu oraz Służba Pomocy Społecznej. Osoba opuszczająca ośrodek ma obowiązek poinformowania Służby ds. Azylu (na piśmie) o opuszczeniu ośrodka oraz o adresie nowego miejsca pobytu<sup>30</sup>.

Specjalne zasady traktowania ustawa przewiduje w odniesieniu do towarzyszących ubiegającym się o status uchodźcy osobom nieletnim (w tym: dzieci)<sup>31</sup>.

W unormowaniach części III cypryjskiej ustawy o uchodźcach znalazły się postanowienia regulujące przesłanki i tryb przyznawania statusu uchodźcy, ochrony dodatkowej (subsydiarnej) oraz tymczasowej na okres pobytu czasowego na terytorium Republiki Cypryjskiej. Wniosek o uzyskanie statusu „uchodźcy” kierowany

<sup>26</sup> Art. 9N ust. 4 lit. „a”, „b” i ust. 5-6 cypryjskiej ustawy o uchodźcach (w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2016 r.).

<sup>27</sup> Art. 9IE ust. 2 cypryjskiej ustawy o uchodźcach (w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą No 116(I) z 2019 r.).

<sup>28</sup> Art. 9IZ ust. 1 lit. „a” cypryjskiej ustawy o uchodźcach (w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą No 105(I) z 2016 r.).

<sup>29</sup> Art. 9IZ ust. 1 lit. „e” przywołanej ustawy.

<sup>30</sup> Art. 9ITH ust. 2 przywołanej ustawy (po nowelizacji z 2016 r.).

<sup>31</sup> Art. 9KE przywołanej ustawy.

jest na piśmie lub ustnie na ręce funkcjonariusza Służby ds. Azylu w miejscu zatrzymania osoby migrującej do Republiki Cypryjskiej, rejestrowany przez funkcjonariusza tej Służby i w ciągu 3 dni roboczych przekazywany Służbie ds. Azylu (Asylum Service) do zbadania. W przypadku masowej rejestracji wniosków z określonego kraju trzeciego termin do rejestracji wniosków może być wydłużony do dziesięciu dni roboczych<sup>32</sup>. Aplikujący może złożyć wniosek także w imieniu podlegających jego władzy rodzicielskiej zstępnych<sup>33</sup>. Od aplikujących powyżej 14. roku życia przy składaniu wniosku pobiera się odciski palców (celem ich ewentualnej późniejszej identyfikacji)<sup>34</sup>.

Przy udzielaniu – traktowanego jako przejściowy – statusu chronionego prawem międzynarodowym uchodźcy, a także ewentualnego i późniejszego skorzystania z prawa azylu na terytorium Republiki Cypryjskiej, istotne znaczenie ma kwalifikacja państwa, skąd pochodzą ubiegający się o wskazany status. Nie są brane pod uwagę przy przyznaniu praw uchodźcy i przy udzieleniu azylu państwa, które wskazuje art. 12B ustawy o uchodźcach z 2000 r. Unormowanie to wymienia państwa, które traktowane są jako nieuzasadniające pozytywnego traktowania na Cyprze wniosków ich obywateli (mieszkańców) o przyznanie statusu uchodźcy, a następnie – azylu na terytorium Republiki Cypryjskiej. Przesłanki wskazania tych państw zostały ujęte „od strony negatywnej”, tj. braku:

- a) zagrożenia dla życia lub wolności osobistej potencjalnych aplikujących,
- b) ryzyka poważnych prześladowań,
- c) zagrożeń torturami, poważnych obaw o nieludzkie lub poniżające traktowanie.

Brak wskazanych tu zagrożeń prowadzi – w ujęciu cypryjskiego ustawodawcy – do uznania państw pochodzenia potencjalnych wnioskodawców w sprawie uzyskania statusu uchodźcy lub skorzystanie z prawa do azylu za „państwowo bezpieczne” (*safe country*)<sup>35</sup>.

Uznanie państwa, z którego przybył ubiegający się o status uchodźcy bądź o skorzystanie z prawa azylu za „państwo bezpieczne” (*safe country*) prowadzi, co do zasady, do odmowy przyznania wskazanego tu statusu. Osoba aplikująca, która otrzymała decyzję odmowną wydaną przez cypryjską Służbę ds. Azylu ma możliwość zaskarżenia decyzji odmownej do Sądu Administracyjnego ds. Ochrony Międzynarodowej (IPAC – International Protection Administrative Court)<sup>36</sup>. IPAC ma wyłączną jurysdykcję do orzekania w pierwszej instancji w sprawie wszelkich środków odwoławczych wniesionych do niego przez osobę ubiegającą się o azyl

<sup>32</sup> Art. 11 ust. 2 lit. „a”, „c” przywołanej ustawy.

<sup>33</sup> Art. 11 ust. 6 lit. „a” przywołanej ustawy.

<sup>34</sup> Art. 11A ust. 1 i 2 przywołanej ustawy.

<sup>35</sup> Art. 12B ust. 3 lit. „b” przywołanej ustawy.

<sup>36</sup> Art. 31C przywołanej ustawy.

na podstawie art. 146 Konstytucji przeciwko decyzji, działaniu lub zaniechaniu odnoszącym się do przepisów ustawy o uchodźcach<sup>37</sup>.

Zgodnie z art. 13 ustawy wydanie decyzji w sprawie wniosku o uzyskanie (przejściowo) statusu uchodźcy bądź o uzyskanie azylu na terytorium Republiki Cypryjskiej winno być – w miarę możliwości – poprzedzone wysłuchaniem aplikującego przez funkcjonariusza Służby ds. Azylu. Wniosek, zgodnie z postanowieniami art. 13 ust. 5 ustawy, winien być rozpatrzony najszybciej, jak to możliwe. Maksymalny czas na ostateczne rozpatrzenie wniosku został sprecyzowany w art. 13 ust. 10 ustawy. Jest on stosunkowo długi; sięga bowiem 21 miesięcy od momentu przedłożenia wniosku Służbie ds. Azylu<sup>38</sup>.

### Uwagi końcowe

Ustawowe uregulowanie trybu postępowania o uzyskanie statusu „uchodźcy” w pewnych, kwalifikowanych sytuacjach, tj. przy występowaniu w kraju pochodzenia zagrożeń dla życia, zdrowia lub wolności osobistej – zmierzającego do przyznania tak zagrożonym (tylko niektórym) imigrantom prawa do azylu w Republice Cypryjskiej ustabilizowało i ujęło w ramy prawne relewantne działania władz i służb cypryjskich. Nie przyniosło ono jednakowoż rozstrzygnięcia wielu praktycznych i finansowych problemów powstałych przez napływ imigrantów oraz ich (nawet „legalizowany”) pobyt na terytorium Republiki.

Przeprowadzona analiza wdrażania unormowań Ustawy Nr 6 z 2000 r. i jej dotychczasowych nowelizacji prowadzi do spostrzeżenia, że jednym z problemów oczekujących na jurydycznie rozwiązanie jest wdrożenie w prawie oraz w praktyce działania władz cypryjskich dyrektywy UE z 2003 r. (Nr 2003/109/EC/38) dotyczącej łączenia rodzin emigrantów o dłuższym okresie pobytu.

W kwestii tej propozycje zmian w dotychczasowym ustawodawstwie cypryjskim zostały – po raz pierwszy – przedłożone parlamentowi już w marcu 2006 r., ale spotkały się z krytyką tak opozycyjnych ugrupowań parlamentarnych (partyjnych), jak i zainteresowanych organizacji pozarządowych<sup>39</sup>.

Proponowana nowelizacja ustawy dotyczącej migracji zakładała postawienie kilku wymogów kandydatom (i ich rodzinom) ubiegającym się o długoterminowy pobyt na terytorium Republiki Cypryjskiej. Były to w szczególności następujące oczekiwania:

<sup>37</sup> Supreme Court, Republic of Cyprus, <http://www.supremecourt.gov.cy/> [dostęp: 11.12.2023].

<sup>38</sup> Art. 13 ust. 10 przywołanej ustawy w brzmieniu nadanym przez art. 19 lit. „b” ustawy nowelizującej No 106(I) z 2016 r.

<sup>39</sup> Szerzej por. N. Trimikliniotis, M. Fulas-Souroulla, *Mapping of policies affecting female migrants and policy analysis: the Cyprus case*, Nicosia 2006.

- a) posiadanie regularnych/stałych środków na utrzymanie własne i osób pozostających na utrzymaniu osoby ubiegającej się o pobyt (minimum przez okres 18 miesięcy);
- b) posiadanie ważnego paszportu (z okresem ważności co najmniej przez 5 lat);
- c) posiadanie ważnego zezwolenia na pobyt pod określonym adresem;
- d) posiadanie potwierdzonych dokumentami kwalifikacji zawodowych lub statusu wykształcenia akademickiego;
- e) potwierdzenie posiadania konta bankowego;
- f) posiadanie potwierdzonego braku zaległości w zakresie podatków oraz opłat obowiązkowych;
- g) posiadanie potwierdzeń ubezpieczenia zdrowotnego
- h) posiadanie potwierdzeń przydziału lokalu lub umowy najmu mieszkania;
- i) posiadanie potwierdzonego przez instytucje podległe ministerstwu edukacji postępów w nauce języka greckiego (w formie egzaminu pisemnego) oraz potwierdzonego pisemnie pozytywnego wyniku sprawdzianu znajomości historii i kultury cypryjskiej.

Podnoszony przez niektórych uczestników dyskursu nad postulowanymi uregulowaniami wymóg znajomości języka greckiego spotkał się z krytyką ze strony licznych organizacji pozarządowych. W szczególności krytyczna ocena została odniesiona do okoliczności, iż właściwe władze cypryjskie nie zorganizowały uprzednio bezpłatnego nauczania języka greckiego dla imigrantów.

Podsumowując efekty wdrażania Ustawy Nr 6/2000, warto podkreślić, że z krytyką organizacji pozarządowych (o nastawieniu przychylnym imigrantom) spotkały się też przypadki deportacji z Republiki Cypryjskiej osób, które przebywały na Cyprze 5 lat bądź dłużej. Stały się one, dodatkowo, przedmiotem sporów przed Sądem Najwyższym Republiki Cypryjskiej<sup>40</sup>.

Ponadto należy zaznaczyć, że w praktyce polityki władz Republiki Cypryjskiej wobec imigrantów dominuje czynnik ekonomiczno-społeczny: potrzeby cypryjskiego rynku pracy, a zwłaszcza zapotrzebowanie na określone kategorie pracowników. Istotne znaczenie mają nadto powiązania rodzinne. Osoba, która zawrze związek małżeński z obywatelką/obywatelem Republiki Cypryjskiej, może po 3 latach pozostania w małżeństwie i zgodnym współmieszkaniu wystąpić o stały pobyt rejestrowany w Republice Cypryjskiej.

Uzupełniając trzeba zauważyć, że pewne przywileje dotyczą naturalizacji lub przyznania obywatelstwa Republiki Cypryjskiej sportowcom i specjalistom w sferze sportu (np. trenerom), pod warunkiem legalnego pobytu na Cyprze w wymiarze 7 lat. Inne kategorie osób aplikujących o naturalizację muszą wykazać się co

<sup>40</sup> Projekt ustawy nowelizującej Aliens and Immigration Law, został przedłożony parlamentowi 22 marca 2006 r.

najmniej 8-letnim stażem legalnego pobytu na Cyprze. Status naturalizowanego mieszkańca Republiki Cypryjskiej przyznają specjaliści sędziowie bądź Sąd Rejestrowy (Court Register).

W podsumowaniu należy też zaznaczyć, że uzyskanie pełnego obywatelstwa Republiki Cypryjskiej trzeba ocenić – poza grupą Greków Pontyjskich (potomków greckich migrantów do państw basenu Morza Czarnego, do Rosji i na Kaukaz) – za wybitnie trudne. Istotną przesłanką, poza wybitnymi kwalifikacjami zawodowymi, jest dobra znajomość języka greckiego. Bariera umiejętności zawodowych oraz językowych pozostaje, dla zasadniczej większości imigrantów, trudna do przeskoczenia: są to bowiem z reguły osoby o niskim stopniu wykształcenia (nawet niepiśmienne w języku kraju pochodzenia), dla których pisemne sprawdziany językowe (w zakresie znajomości języka greckiego) są realną przeszkodą dla ich naturalizacji w Republice Cypryjskiej<sup>41</sup>.

Newralgiczne położenie Cypru na szlaku przemieszczania się migrantów z obszarów Bliskiego i Środkowego Wschodu na kontynent europejski oraz cypryjskie członkostwo w Unii Europejskiej sprawia, iż terytorium Republiki Cypryjskiej traktowane jest przez imigrantów, tak zarobkowych, jak i politycznych, jako swoisty „pomost” między państwami pochodzenia a krajami destynacji w obrębie Unii Europejskiej. Aktualizowało to instytucjonalne podejście do problemu pobytu migrantów, zarówno przejściowego, jak i obliczonego na lata, na terytorium Republiki Cypryjskiej. Wyrazem kompleksowego podejścia władz Republiki do kwestii migracji było ustanowienie specjalnej, rozbudowanej ustawy o uchodźcach z 2000 r. oraz jej dostosowanie – poprzez kolejne nowelizacje – do ewoluujących uwarunkowań, manifestujące się kilkunastoma uzupełnieniami i modyfikacjami tej stosunkowo niedawno ustanowionej regulacji.

Analizując politykę prowadzoną przez władze Republiki Cypryjskiej wobec migrantów, w tym wdrażanie pomyślanej jako kompleksowa Ustawy Nr 6 z 2000 r., oraz instytucjonalnego potraktowania problemu masowej migracji była rozbudowa Służby Pomocy Społecznej i ustanowienie specjalnej Służby ds. Azylu jako organu wyspecjalizowanej administracji rządowej i przypisanie jej większości kompetencji w zakresie przyjmowania migrantów na terytorium Republiki Cypryjskiej, ich rozmieszczenia i kwaterowania, zapewnienia środków utrzymania, kontroli przemieszczania się z ośrodków (obozów) dla imigrantów oraz nieomal całości uprawnień w sferze decydowania (pod kontrolą Sądu Administracyjnego) o udzieleniu zgody na pobyt czasowy, rejestracji wniosków o przyznanie statusu uchodźcy bądź

---

<sup>41</sup> Egzamininy językowe prowadzone są pod auspicjami cypryjskiego ministerstwa edukacji. Kursy języka greckiego prowadzone są przez the Adult Educations Centers oraz the State Institutes for Further Education.



udzielenie azylu. Służba ta, od momentu przystąpienia Republiki Cypryjskiej do Unii Europejskiej, ściśle współpracuje z właściwymi organami UE, wypełniając zadania wyznaczone Dyrektywami 2001/55/EC oraz 2003/9/WE.

## Literatura

- Frendo H., *Drawings Parallels Between Malta and Cyprus*, „Times of Malta”, 13 June 2008.
- Mainwaring C., *On the Edge of Exclusion: The Changing Nature of Migration in Cyprus and Malta*, „The Cyprus Review” 2008, vol. 20, 2.
- Pace R., *The Mediterranean Island States: Malta and Cyprus*, [w:] *The European Union and the Member States*, red. E.E. Zeff, E.B. Pirro, Boulder 2006.
- Strovalidou E., Colville R., *Cyprus: The twisted reality behind the statistics*, UNHCR, 13 January 2005.
- Thomson M., *Migrants on the Edge of Europe: Perspectives from Malta, Cyprus and Slovenia*, „Sussex Migration Working Paper” 2006, no. 35, <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=mwp35.pdf&site=252>.
- Trimikliniotis N., Demetriou C., *Active Participation of Immigration in Cyprus*, Research Report, „Politis” 2 March 2007.
- Trimikliniotis N., Demetriou C., *Cyprus*, [w:] *European Immigration: A Sourcebook*, red. A. Triandafyllidou, R. Gropas, Aldershot–Ashgate 2007.
- Trimikliniotis N., Pantelides P., *Mapping discriminatory landscapes in Cyprus: Ethnic discrimination in the labour market*, „The Cyprus Review” 2003, vol. 15, No 1 (spring).
- Trimikliniotis, N., Fulas-Souroulla, M., *Mapping of policies affecting female migrants and policy analysis: the Cyprus case*, Nicosia 2006.