

Marta Szuniewicz

Rodzinny wymiar uchodźstwa : uwagi prawnomiędzynarodowe

Kwartalnik Prawa Publicznego 6/4, 89-123

2006

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marta Szuniewicz *

RODZINNY WYMIAR UCHODŹSTWA – UWAGI PRAWNOMIĘDZYNARODOWE

1. Wstęp

Jakkolwiek tematyka ochrony uchodźców nie jest obca polskiej literaturze prawniczej, celem niniejszego opracowania jest spojrzenie na nią z perspektywy rodziny i zwrócenie uwagi na kwestie wyłaniające się właśnie na płaszczyźnie więzów rodzinnych, zagrożonych lub zerwanych w wyniku sytuacji generujących uchodźstwo. Punktem wyjścia dla poniższych rozważań będzie oczywiście kwestia rozumienia terminu „rodziny uchodźczej” w prawie międzynarodowym i ustawodawstwie wewnętrznym państw oraz wskazanie przyczyn i potrzeby ochrony tej „podstawowej komórki społeczeństwa”. Poczynionych zostanie przy tym kilka uwag odnośnie znaczenia rodziny w regulacjach i przedsięwzięciach podejmowanych na rzecz ochrony kobiet i dzieci, ze szczególnym uwzględnieniem problemu dzieci pozbawionych opieki (*unaccompanied children*). Wyraźnie podkreślone zostanie też pryncypium jedności rodziny (*family unity*) i jej implikacje w kontekście uchodźstwa. Wiąże się to z kwestią łączenia rodzin (*family reunification*) oraz przeszkód, jakie napotyka ono na szczeblu krajowych unormowań azyłowych.

* Mgr Marta Szuniewicz – doktorantka w Katedrze Praw Człowieka i Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

2. Koncepcja „rodziny uchodźczej”

Nie ma jednej, międzynarodowo przyjętej, definicji „rodziny”, jakkolwiek panuje powszechna zgoda co do tego, że składa się ona przynajmniej z kobiety i mężczyzny połączonych węzłem małżeńskim oraz ich małoletnich dzieci (tzw. „*nuclear family*”). Koncepcja rodziny może różnić się w niektórych swoich aspektach (zwłaszcza odnośnie kręgu osób objętych ochroną w ramach rodziny) między poszczególnymi krajami lub kręgami kulturowymi¹. W wielu społeczeństwach rodzina jest rozumiana w szerszym tego słowa znaczeniu, obejmując swym zakresem również „*dependent persons*”, tzn. niezamężne dzieci, małoletnie rodzeństwo oraz starsze osoby pozostające pod opieką i na utrzymaniu dorosłych członków rodziny². Sposób definiowania rodziny niewątpliwie zależy w znacznym stopniu od „korzeni” kulturowych jej członków oraz społeczności, w której jest ona formowana. Innym ważnym czynnikiem w tym względzie jest powód, dla którego podejmuje się próbę stworzenia takiej definicji³.

Odnośnie interesującej nas tutaj rodziny uchodźczej należy wyraźnie zaznaczyć, że Urząd Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców [dalej: UNHCR] zawsze podkreślał wagę i konieczność pragmatycznego, elastycznego i jednocześnie wrażliwego na różnice kulturowe podejścia do problemu identyfikacji członków rodziny uchodźczej. Podczas gdy „*nuclear family*”⁴ jest w sposób oczywisty rdzeniem rodziny, „zasada zależności” (*the principle of dependency*), a właściwie odpowiednie jej stosowanie, pozwala państwom na przyjęcie tak szerokiej koncepcji rodziny⁵, jakiej wymagają indywidualne okoliczności sprawy, umożliwiając tym samym operacyjną elastyczność w zaspokajaniu

¹ Por. *Uwagi Ogólne* Komitetu Praw Człowieka odnośnie art. 23 MPPOiP, przyjęte na 39. sesji Komitetu w 1990 r., par. 2.

² UNHCR Executive Committee, *Note on Family Protection Issues*, (EC/49/S.C./CRP.14, 4 June 1999), par. 3.

³ *Ibidem*, par. 4.

⁴ Problemowi „*nuclear family*” i osób wchodzących w jej skład poświęcono dużo uwagi w *Background Note for the Agenda item: Family Reunification in the context of Resettlement and Integration, Protecting the Family: Challenges in Implementing Policy in the Resettlement Context*, „Annual Tripartite Consultations on Resettlement”, Geneva, 20–21.6.2001 r., par. 17–20.

⁵ Rada Społeczno-Gospodarcza ONZ już w swej rezolucji nr 208 (VIII) par. 4 (a) z 9.3.1949 r. wzywała państwa przyjmujące uchodźców do pozytywnego rozpatrywania wszelkiej możliwości stałego rozszerzania definicji „*family unit*” przy opracowywaniu programów osiedlania uchodźców (*resettlement*).

potrzeb innych członków rodziny wszędzie tam, gdzie więzi materialne (majątkowe), fizyczne, emocjonalne czy duchowe można uznać za równoważne wąskim czynnikiem obiektywnym w postaci bliskiego stopnia pokrewieństwa⁶. W związku z powyższym – poza oczywistymi członkami rodziny (mąż, żona, małoletnie dzieci) – istnieje jeszcze szeroka gama standardów ochronnych obejmujących znacznie szerszą sferę więzi rodzinnych. I tak dla przykładu według UNHCR „zasada jedności rodziny” (*principle of family unity*) wymaga, aby następujące osoby podlegały procesowi łączenia rodzin: będący na utrzymaniu pełnoletnich uchodźców ich rodzice oraz inni krewni, a także inni „zależni” członkowie „*family unit*”, tacy jak bliscy przyjaciele czy przybrane dzieci (*foster children*)⁷.

Jedno jest pewne, ustalenie kręgu osób mieszczących się w zasięgu znaczeniowym pojęcia rodziny jest z jednej strony niewątpliwie ważnym elementem, a zarazem punktem wyjścia dla zapewnienia ochrony tzw. „*family unit*”, z drugiej zaś decyduje o zakresie praw przysługujących poszczególnym członkom rodziny⁸. Gdy idzie o małżonków UNHCR uznaje za osoby na równi uprawnione do ochrony także osoby niepozostające w legalnych związkach, jak osoby zaręczone, „małżeństwa zwyczajowe” (tzw. „*customary marriage*” lub „*common-law marriage*”) oraz osoby żyjące ze sobą przez kwalifikowany okres czasu⁹.

Mimo że kraje przyjmujące uchodźców czynią bardzo często rozróżnienie między małoletnimi dziećmi (niezależnie od wieku przyjętego za próg pełnoletniości) a tymi, które ten wiek już osiągnęły, UNHCR w ramach przyjętej polityki promuje ideę łączenia z rodzicami wszystkich niezamężnych dzieci, niezależnie od ich wieku¹⁰. Dopóki bowiem dzieci nie założą swej własnej rodziny, powinny być chronione w ramach jedynej *family unit*, której są członkami i mieć zagwarantowane prawo bycia z nią połączonym.

⁶ *Background Note...*, par. 15.

⁷ UNHCR *Resettlement Handbook*, Charter 4.6.7.(b).

⁸ Za przykład posłużyć może dyferencjacja standardów w zakresie realizacji prawa do połączenia rodziny w zależności od stopnia pokrewieństwa aplikujących o nią osób. Co do kwestii szczegółowych i samej „zasady zależności” zob. UNHCR, *Guidelines on Reunification of Refugee Families* (June 1983), rozdział III oraz K. Jastram, K. Newland, *Family Unity and Refugee Protection*, [w:] *Refugee Protection in International Law, UNHCR's Global Consultations on International Protection*, (red. E. Feller, V. Türk, F. Nicholson), Cambridge University Press, UNHCR 2003, s. 582 i n.

⁹ *Background note...*, par. 18. Co więcej, ostatnio UNHCR (a za jego zaleceniami stopniowo też niektóre państwa) uznaje również związki homoseksualne jako „grupe” (*unit*), gdy idzie o połączenie rodziny.

¹⁰ *Ibidem*, par. 21.

3. Zasada jedności rodziny i jej implikacje w kontekście uchodźstwa

Próbując znaleźć i ocenić miejsce rodziny uchodźczej w prawie międzynarodowym przydatne jest dokonanie rozróżnienia pomiędzy dwoma pryncypiami – jednością rodziny (*family unity*) i połączeniem rodziny (*family reunification*)¹¹.

Poszanowanie zasady „jedności rodziny” jest niewątpliwie jednym z podstawowych sposobów zapewnienia ochrony rodzinie uchodźczej¹². Fundamentem powszechnie uznanego prawa integralności rodziny jest uznanie rodziny jako „*group unit*”¹³, co implikuje obowiązek zapewnienia wspólnego życia należącym doń osobom, albowiem „jeśli członkowie grupy (*unit*) nie mają prawa do życia razem, to nie można mówić o poszanowaniu i ochronie rodziny”¹⁴. Należy wyraźnie podkreślić, że prawo do zachowania integralności rodziny nabiera szczególnego znaczenia właśnie w kontekście uchodźstwa.

Podtrzymywanie i zapewnienie jedności rodziny jest jednym z najważniejszych elementów polityki ochrony uchodźców, pomagając zapewnić im opiekę „fizyczną”, komfort psychiczny i równowagę emocjonalną oraz materialne wsparcie. Prawo do integralności rodziny nie zostało zagwarantowane *expressis verbis* w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951r.¹⁵ i w związku z tym kwestia łączenia rodzin uchodźczych zdeterminowana jest kryteriami polityki azylowej lub imigracyjnej poszczególnych państw, które mogą nie stosować się do zaleceń i rekomendacji UNHCR¹⁶. Tym niemniej należy wskazać, iż prawa uchodźców „muszą być rozumiane, interpretowane i stosowane w świetle dalszego rozwoju prawa międzynarodowego, włączając w to odpo-

¹¹ K. Jastram, K. Newland, op.cit., s. 565.

¹² UNHCR *Note of family protection...*, par. 6.

¹³ I w takim znaczeniu rodziny jako grupy, komórki społecznej używać będziemy pojęcia rodziny w dalszych rozważaniach.

¹⁴ *Uwagi Ogólne...*, par. 5.

¹⁵ Również Konwencja OJA z 1969 r. dotycząca niektórych aspektów problemów uchodźców w Afryce nie zawiera szczególnego odwołania do pryncypiów *family unity and reunification*. Tymczasem Deklaracja z Kartaginy (1984 r.) „*specifically acknowledges family reunification as a fundamental principle that should be the basis for humanitarian treatment in the country of asylum*”.

¹⁶ S. Norton-Staal, *Putting family first*, „Refugees Magazine”, issue 95 (The international year of the family) ze strony internetowej UNHCR (<http://www.unhcr.org>).

wiednie konwencje i porozumienia międzynarodowe, praktykę państwową oraz stanowiska doktryny¹⁷.

Prawo do zachowania jedności rodziny jest nieodłącznym elementem, a zarazem warunkiem *sine qua non* praw rodziny, powszechnie uznanej w instrumentach prawnomiędzynarodowych za „podstawową komórkę społeczeństwa”¹⁸, uprawnioną do „uzyskania ochrony i pomocy ze strony państwa”¹⁹. To prawo jest zabezpieczone w uniwersalnych i regionalnych instrumentach ochrony praw człowieka oraz w międzynarodowym prawie humanitarnym i przynależy każdej istocie ludzkiej, niezależnie od jej statusu, a zatem i uchodźcom. Kierując się względami humanitarnymi i praktycznymi, UNHCR podejmuje wszelkie możliwe starania, mające na celu zapewnienie jedności rodziny w kontekście uchodźstwa, albowiem „dla milionów uchodźców na całym świecie rodzina to wszystko, co im pozostało”²⁰.

Polityka i praktyka UNHCR w zakresie „*family unity*” wywodzi się właśnie z wyżej wymienionej zasady prawa międzynarodowego i jakkolwiek, jak już wspomnieliśmy, brak jest w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r.²¹ oraz w jej Protokole Dodatkowym z 1967r.²² szczegółowych postanowień poświęconych ochronie jedności rodziny uchodźczej²³, to jednak sta-

¹⁷ K. Jastram, K. Newland, op.cit., s. 571.

¹⁸ Zob. art. 16 ust. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (PDPCz) z 10.12.1948 r.; art. 17 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP) z 16.12.1966 r.; art. 17 ust. 1 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka (AKPCz) z 22.11.1969 r.; art. 18 ust. 1 Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów (AKPCiL) z 1981 r.; art. 38 Arabskiej Karty Praw Człowieka z 1994 r.; art. 10 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych (MPPGSiK) z 16.12.1966 r.; art. 16 Europejskiej Karty Socjalnej (EKS) z 18.10.1961 r.; art. 15 ust. 1 Protokołu z San Salvador z 1988 r.; preambułę Konwencji Praw Dziecka z 1989 r. Jedynie Europejska Konwencja Praw Człowieka (EKPC) z 4.11.1950 r. oraz Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP) z 2000 r., milczą na ten temat.

¹⁹ Por. art. 23 ust. 3 PDPCz; art. 23 ust. 1 MPPOiP; art. 17 ust. 1 AKPCz. Nieco innego sformułowania używa AKPCiL, stanowiąc, że „[b]ędzie ona (tj. rodzina – przyp. M. Sz.) chroniona przez Państwo, które będzie się troszczyło o jej zdrowie fizyczne i moralne. Państwo będzie miało obowiązek wspomaganie rodziny” (art. 18 ust. 1 i 2), zaś w art. 33 ust. 1 KPP czytamy, że „*the family shall enjoy legal, economic and social protection*”.

²⁰ *Year of the family*, „Refugees Magazine”, issue 95, (The international year of the family) ze strony internetowej UNHCR (<http://www.unhcr.org>).

²¹ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28.7.1951 r. (Dz.U. z 1991 r., Nr 119, poz. 515).

²² Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 27.9.1967 r. (Dz.U. z 1991 r., Nr 119, poz.517).

²³ Brak w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców jakichkolwiek przepisów odnoszących się do jedności rodziny oraz połączenia rodziny uchodźczej zdaje się sugerować, że członkowie Konferencji Pełnomocników nie byli przygotowani do przyjęcia bezwarunkowych zobowiązań w stosun-

nowcze postanowienia Rekomendacji zawartej w Akcie Końcowym Konferencji Pełnomocników potwierdzają, że „jedność rodziny (...) jest zasadniczym (*essential*) prawem uchodźcy” oraz zalecają podjęcie przez państwa „niezbędnych środków ochrony rodziny uchodźcy, szczególnie mając na uwadze 1) zapewnienie, aby jedność rodziny uchodźczej była zachowana, zwłaszcza w tych przypadkach, gdzie głowa rodziny spełnia warunki konieczne dla uzyskania zezwolenia na wjazd na terytorium danego państwa oraz 2) ochronę małoletnich uchodźców, w szczególności „*unaccompanied children*” ze szczególnym odniesieniem do kwestii związanych z opieką i adopcją²⁴.

Także *Executive Committee of the High Commissioner's Program* (EXCOM) przyjął szereg konkluzji (*conclusions*)²⁵ w przedmiocie łączenia rodzin uchodźczych oraz potrzeby zapewnienia im ochrony²⁶. W ostatniej poświęconej powyższej tematyce konkluzji nr 88 (L) z 1999 r. Komitet Wykonawczy podkreślił potrzebę zapewnienia jedności rodzinie uchodźczej, m.in. przez podjęcie środków mających zapewnić poszanowanie zasady integralno-

ku do rodzin uchodźczych, uznając te kwestie w zasadzie za sprawy podlegające osądowi państw, które powinny być uregulowane głównie przez odpowiednie przepisy krajowego prawa azyloвого i imigracyjnego, z tym że zarówno te regulacje prawne, jak i towarzysząca im polityka państw, musi mieścić się w „*the framework of international law*”. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem Komitetu przygotowującego projekt konwencji, „fakt, że Projekt Konwencji milczy na dany temat oznacza, iż w tej kwestii Komitet uważa, że dany przepis nie jest konieczny oraz że państwa będą mogły same zdecydować w tym zakresie «*at their discretion in accordance with international law*»” (*Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons on its first session – E/1618*); cyt. za: *Protecting the refugee's family (the Final Act of the 1951 United Nations Conference of Plenipotentiaries): an Australian perspective*. A paper prepared as a contribution to UNHCR's Expert Roundtable Series, [w:] *UNHCR Global Consultations on International Protection of Refugees, Interpreting the Refugees Convention – an Australian contribution*. Part 12: *Protecting the refugee's family* (Roundtable 4), UNHCR Roundtable Discussion, Canberra 2001, s. 178.

²⁴ *Recommendation B of the Final Act of the 1951 United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, UN Doc. A/CONF2/108/Rev.1 (26.11.1952).

²⁵ Jakkolwiek EXCOM Conclusions nie są wiążące dla państw, „*they do carry considerable normative weight [...]*” – zob. J. Arturo, *Family Reunification for Migrants and Refugees: A Forgotten Human Right? A Comparative Analysis of Family Reunification under Domestic Law and Jurisprudence, International and Regional Instruments, ECHR Case law and the EU 2003 Family Reunification Directive*, s. 33 (dostępny na stronie – http://www.df.uc.pt/hrc/working_papers/arturojohn.pdf).

²⁶ Por. EXCOM Conclusions No. 1 (XXVI) 1975; No. 7 (XXVIII): *Expulsion*; No. 9 (XXVIII) 1977: *Family reunion*; No. 15 (XXX): *Refugees without an asylum country*; No. 22 (XXXII): *Protection of asylum seekers in situations of large-scale influx*; No. 24 (XXXII) 1981: *Family reunification*; No. 47 (XXXVIII): *Refugee children*; No. 74 (XLV): *General*; No. 84 (XLVIII) 1997, No. 85 (XLIX) 1998, No. 88 (L) 1999: *Protection of the refugee's family*.

ści rodziny (włączając w to działania na rzecz połączenia rodzin rozbitych w wyniku działań zbrojnych i związanego z tym exodusu ludności), kierowanie się liberalnymi kryteriami przy identyfikacji osób uprawnionych do wjazdu na terytorium państwa celem połączenia się z członkami swej rodziny, regulacje prawne i praktykę pozwalającą na rozszerzenie przyznanego jednostce statusu uchodźcy na pozostałych członków jego rodziny, przyznanie priorytetu integralności rodziny w możliwie najwcześniejszych stadiach wszelkiego rodzaju operacji dotyczących uchodźców oraz przyjęcie i realizację programów promujących samowystarczalność dorosłych osób w celu poprawienia ich zdolności niesienia pomocy i wsparcia dla zależnych od nich członków rodziny²⁷.

Znaczenie rodziny w kontekście uchodźstwa i konieczność jej ochrony znalazły także odzwierciedlenie w szeregu rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, które jednak zazwyczaj ograniczają się jedynie do poparcia „starań i wysiłków podjętych przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, a mających na celu łączenie uchodźców z członkami ich rodzin”²⁸ czy wezwania państw do „współpracy z UNHCR i innymi organizacjami w zakresie podejmowania środków zmierzających do zagwarantowania ochrony rodzinie uchodźczej, w tym środków mających na celu łączenie rodzin rozbitych na skutek masowego opuszczenia kraju przez uchodźców”²⁹. Zgromadzenie Ogólne kilkakrotnie wzywało też UNHCR – we współpracy z innymi organizacjami ONZ – do włączenia do swej polityki, zmierzającej do przeciwdziałaniu rozłączaniu rodzin, świadomości wagi jedności rodziny³⁰.

W związku z powyższym widać wyraźnie, że poszanowanie prawa do jedności rodziny wymaga ze strony państwa nie tylko powstrzymania się od działań mogących doprowadzić do rozdzielenia rodzin, ale także podjęcia wszelkich możliwych środków w celu zapewnienia zachowania integralności rodziny oraz połączenia rozproszonych jej członków³¹ (również bez koniecz-

²⁷ EXCOM Conclusions No. 88 (L) z 1999 r.

²⁸ Rezolucja 51/73 z 12.12.1996 r., par. 7; 52/105 z 12.12.1997 r., par. 7; 53/122 z 9.12.1998 r., par. 7; 54/145 z 17.12.1999 r., par. 7; 56/136 z 19.12.2001 r., par. 7.

²⁹ Rezolucje: 54/146 z 17.12.1999 r., par. 21; 55/74 z 4.12.2000 r., par. 24.

³⁰ Rezolucje: 51/73 z 12.12.1996 r., par. 4; 52/105 z 12.12.1997 r., par. 4; 53/122 z 9.12.1998 r., par. 5; 54/145 z 17.12.1999 r., par. 5; 56/136 z 19.12.2001 r., par. 5.

³¹ Artykuł 8 zawiera w ustępie 1 zarówno negatywne, jak i pozytywne obowiązki państwa w perspektywie zapewnienia skutecznego prawa poszanowania życia rodzinnego każdego człowieka (a więc także nie-obywateli). Organy strasburskie stwierdziły, że w przypadku, gdy państwo „failed in its positive obligation, [...] which may be inherent in an effective ‘respect’ for

ności powrotu do kraju, w którym groziłoby im poważne i bezpośrednie niebezpieczeństwo³². „Odmowa udzielenia pozwolenia na połączenie rodziny może być uznana za kłóćącą się z prawem do życia rodzinnego oraz zachowania jedności rodziny, zwłaszcza w tych przypadkach, gdzie rodzina nie ma realnie istniejących możliwości, by korzystać z tego prawa gdzie indziej. Podobnie, deportacja lub wydalenie mogą stanowić naruszenie prawa do integralności rodziny, chyba że akty te byłyby usprawiedliwione w świetle międzynarodowych standardów prawnych³³.”

Reasumując, należy stwierdzić, że dla uchodźców i innych osób poszukujących międzynarodowej ochrony zasada jedności rodziny jest zarówno „zasadą prawną, celem humanitarnym, zasadniczym zrębem ochrony oraz kluczem do sukcesu wszelkich trwałych rozwiązań³⁴.”

4. Potrzeba zapewnienia ochrony rodzinie uchodźczej

Należy zadać pytanie, dlaczego tak newralgicznym elementem ochrony uchodźców, jest zapewnienie ochrony ich rodzinie.

Po pierwsze, rodzina uchodźcza odgrywa istotną rolę w procesie zapewnienia jej członkom ochrony i dobrobytu (*well-being*). Kiedy jedność rodziny zostaje rozbita, poszczególni jej członkowie stają się bardziej narażeni na grożące w obliczu konfliktu zbrojnego niebezpieczeństwa. Samotni uchodźcy, szczególnie dzieci i osoby starsze, mogą mieć znacznie utrudniony dostęp do artykułów pierwszej potrzeby, takich jak jedzenie, schronienie czy opieka medyczna. Kobiety pozbawione opieki męskich członków rodziny oraz te, które zostały jedynymi żywicielkami i głowami swych rodzin³⁵ oraz dzieci oddzie-

family life [...] the State violated Article 8 (1)”; zob. *Marckx v. Belgium*, wyrok z 13.6.1979 r., sprawa nr 6833/74, Series A nr 31, par. 47 w zw. z par. 31. Była to pierwsza sprawa, w której Trybunał uznał istnienie pozytywnych zobowiązań („*to facere*”) w kontekście art. 8 oraz w ogóle całej Europejskiej Konwencji, zaś ostatnio zauważalne staje się wzmocnienie linii orzecznictwa strasburskiego w odniesieniu do tych pozytywnych obowiązków wynikających z art. 8, a dotyczących wydalania obcokrajowca zamieszkującego na terytorium Państwa-Strony konwencji (por. *Boultif v. Switzerland*, wyrok z 20.12.2001 r., sprawa nr 31465/96; *Amrohalli v. Denmark*, wyrok z 11.6.2002 r., sprawa nr 56811/00; *Yildiz v. Austria*, wyrok z 31.10.2002 r., sprawa nr 37295/97).

³² *Summary conclusions on family unity...*, par. 5.

³³ *Ibidem*.

³⁴ K. Jastram, K. Newland, *op.cit.*, s. 556.

³⁵ Zważywszy, że blisko 80% populacji uchodźców i osób przesiedlonych w ramach danego państwa stanowią kobiety i dzieci, nie dziwi fakt znaczącego odsetku gospodarstw domowych,

lone od swoich rodziców są narażone na większe ryzyko wszelkiego rodzaju nadużyć i przemocy³⁶. Rodzina jest często „ostatnią linią obrony” dla uchodźców i wielokrotnie członkowie rodziny w szerokim tego słowa znaczeniu „polegają wyłącznie na rodzinie jako grupie, mogącej zapewnić im przetrwanie, wsparcie duchowe i opiekę emocjonalną”³⁷.

Po drugie, rodzina uchodźcza ma także nieporównywalny wpływ na zapewnienie emocjonalnej równowagi i komfortu psychicznego jej członków³⁸. UNHCR wielokrotnie podkreślał, jak nieoszacowane wsparcie psychiczne daje osobie uchodźcy, zwłaszcza gdy jest ono dzieckiem lub osobą starszą, przebywanie w środowisku rodzinnym. Nie trzeba chyba uzasadniać, że najlepszym sposobem zaspokojenia fizycznych i emocjonalnych potrzeb dzieci, w tym zapewnienia im poczucia bezpieczeństwa, jest podjęcie wszelkich możliwych środków, by nie dopuścić do odłączenia ich od rodziców (i innych członków rodziny).

Po trzecie, ochrona rodziny uchodźczej pomaga zapewnić trwałość rozwiązań kwestii uchodźców w postaci dobrowolnej repatriacji (*voluntary repatriation*), miejscowej integracji (*local integration*) lub *resettlement*³⁹. Doświadczenie niezbitnie dowodzi, że uchodźcy pozostający w rodzinie mają większe szanse na pomyślną integrację i rozpoczęcie na nowo życia po tragicznych przeżyciach – czy to ponownie w swoim kraju ojczystym, czy też w innym państwie⁴⁰. Doświadczenie pokazujące, że grupa, jaką jest rodzina, ma większe szanse na integrację społeczną w nowym kraju zamieszkania⁴¹,

w których kobiety stały się głowami rodziny i jedynymi jej żywicielami; por. ECOSOC Resolution – E/RES/1991/23 oraz R. Ellis, *Help for single-parent refugee families*, „Refugees Magazine”, issue 95 (The international year of the family) ze strony internetowej UNHCR (<http://www.unhcr.org>).

³⁶ Por. m.in. Machel Graça, *Impact of armed conflict on children, Report of the Expert of the Secretary General*, przedłożony stosownie do rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 48/157 (A/51/306) z 1996 r.

³⁷ *Background note...*, par. 14.

³⁸ *Ibidem*, par. 1(b).

³⁹ Por. UNHCR *Note on family protection...*, par. 16.

⁴⁰ Zagwarantowanie ochrony rodzinie uchodźczej w znaczący sposób ułatwia proces integracji uchodźcy, albowiem odtworzenie więzów gospodarczych i społecznych w zniszczonym przez konflikt państwie, gdzie nadal tlą się zarzewia napięć społecznych i często etnicznych między mieszkańcami a powracającymi uchodźcami oraz podjęcie nowego życia staje się łatwiejszym zadaniem, gdy jednostka może liczyć na wsparcie i pomoc swojej rodziny. W niewątpliwie trudnym procesie odnajdywania się i zadomowienia w nowej społeczności rodzina jest znaczącym oparciem dla swoich członków, a dzieci, które łatwiej i szybciej przechodzą proces asymilacji z nowym otoczeniem, często odgrywają istotną rolę w ułatwieniu swoim rodzicom i innym członkom rodziny integracji z nowym społeczeństwem.

⁴¹ Por. UNHCR *Note on family protection...*, par. 17.

legło u podstaw preferencji tych państw do przyjmowania całych rodzin niż pojedynczych uchodźców.

Rodzina odgrywa poza tym główną rolę w zapewnieniu ekonomicznej samowystarczalności nowo przybyłych uchodźców⁴². Stąd UNHCR i inne organizacje zmagają się ostatnio do włączenia do swojej polityki programów zmierzających do zapewnienia samowystarczalności rodzinom uchodźczym (*self-sufficiency programmes*) w celu umożliwienia im ponoszenia odpowiedzialności w stosunku do jej poszczególnych członków oraz zapewnienia im ochrony i utrzymania. A zatem elastyczna polityka w zakresie łączenia rodzin niesie ze sobą nie tylko oczywiste korzyści dla uchodźcy i jego rodziny, ale także dla państwa przyjmującego uchodźców poprzez wydatne polepszenie widoków na efektywną integrację lokalną uchodźców oraz obniżenie w dłuższej perspektywie kosztów socjalnych, które przyszłoby ponieść państwu na pomoc uchodźcom⁴³. Na wzmiankę zasługuje także pełniona przez rodzinę uchodźczą rola „kanału dystrybucyjnego” wszelkich środków, będąca powszechnie przyjętą metodą zaopatrywania uchodźców w niezbędne dobra dostarczone przez międzynarodowe i krajowe organizacje pomocy humanitarnej. Gospodarstwo domowe pozostaje najbardziej podstawową komórką w sieci dystrybucyjnej⁴⁴.

Rola rodziny i potrzeba jej ochrony została wyraźnie podkreślona w podstawowych zasadach, na których UNHCR opiera swoje działania na rzecz zapewnienia rodzinom uchodźców skutecznej ochrony oraz dla promowania i ułatwiania łączenia rodzin i procesu „*resettlement*”⁴⁵. Proces ten, jako narzędzie międzynarodowej ochrony, implikuje fundamentalną z punktu widzenia naszych rozważań konieczność zachowania lub przywrócenia podstawowej godności życia uchodźcy, w tym podjęcia starań w kierunku połączenia uchodźcy z jego rodziną⁴⁶. Kreuje to zatem po stronie państwa wymóg podjęcia niezbędnych kroków w celu zagwarantowania poszanowania jedności rodziny uchodźczej między innymi przez przyjęcie odpowiednich regulacji w swoich ustawodawstwach wewnętrznych.

⁴² Co do samowystarczalności gospodarczej uchodźców oraz roli rodziny w inicjatywach gospodarczych jej członków por. *ibidem*, par. 41–43.

⁴³ *Background note...*, par. 1 e).

⁴⁴ K. Jastram, K. Newland, *op.cit.*, s. 563; por. też: UNHCR *Handbook for emergencies*, second edition, s. 151.

⁴⁵ Omówienie tych zasad naczelnych działalności UNHCR na polu ochrony rodziny uchodźczej zostały przedstawione w *Background note...*, rozdział I.

⁴⁶ *Background note...*, par. 1 (a).

Ponadto za koniecznością podjęcia wszelkich możliwych działań w zakresie łączenia rozproszonych rodzin przemawiają też niewątpliwie „względy czysto humanitarne”⁴⁷. Zważywszy zatem na fakt, że rozłączone rodziny mogą korzystać ze swoich praw poprzez proces połączenia ich członków tylko tam, gdzie mogą prowadzić wspólnie normalne życie⁴⁸, to w przypadkach, gdy uchodźcy (i inne osoby wymagające międzynarodowej ochrony), nie mają innego kraju niż *country of asylum or resettlement*, gdzie mogliby je prowadzić, powinni być uprawnieni do przeprowadzenia procesu połączenia rodziny na terenie tego państwa⁴⁹. Działania na rzecz łączenia rodzin są niewątpliwie niezwykle żywotną sferą humanitarnej działalności UNHCR, a zarazem mającą centralne znaczenie w wypełnianiu jego mandatu niesienia międzynarodowej pomocy.

5. Uchodźstwo a problem ochrony praw kobiet*

Kobiety i dzieci stanowią większość populacji uchodźców na świecie⁵⁰. I dlatego tak newralgiczną w kontekście ochrony rodziny jest konieczność zapewnienia należytego podejścia do problemów żeńskiej części populacji uchodźców, która niewątpliwie w znaczącym zakresie wpływa na sytuację rodzin uchodźczych.

Konflikty zbrojne i inne sytuacje generujące uchodźców „niezwykle mocno oddziałują na życie kobiet i mogą całkowicie zmienić role pełnione przez nie w rodzinie i społeczności”⁵¹. W obliczu braku mężczyzn w gospodarstwach domowych i społeczności na skutek ich śmierci, czynnego udziału w walkach zbrojnych, uwięzienia, zaginięcia albo oddzielenia od rodziny, kobiety i dziewczęta są zmuszone do wzięcia na siebie większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo i dobrobyt rodziny, często będąc pozbawionymi nie-

⁴⁷ Ibidem, zasada 4.

⁴⁸ UNHCR *Note on family protection...*, concluding remarks, par. 27 (f).

⁴⁹ Ibidem.

* Pomimo tak szerokiego sformułowania skupimy się w tym miejscu przede wszystkim na tych aspektach ochrony praw kobiet-uchodźców, które w sposób bezpośredni lub pośredni oddziałują na ochronę rodziny.

⁵⁰ Przeważająca większość uchodźców opuszczających swój dom to kobiety i dzieci, stanowiące niekiedy nawet 90% ogólnej populacji; por. *Progress Report on implementation of the UNHCR Guidelines on the protection of refugee women (EC/SCP/74)*, par. 6.

⁵¹ Ch. Lindsey, *Women facing war. ICRC study on the impact of armed conflict on women. Executive summary*, s. 12.

zbędnych środków materialnych czy społecznego wsparcia⁵². W kontekście uchodźstwa jedynymi żywicielkami rodzin stają się właśnie kobiety zmuszone przez okoliczności do objęcia funkcji samotnej głowy rodziny (gospodarstwa domowego)⁵³.

Poczucie obowiązku zaopiekowania się całą rodziną staje się motorem sprawczym determinacji i woli przetrwania kobiet w obliczu wielkich tragedii⁵⁴. Dostęp kobiet-uchodźców do odpowiedniej pomocy medycznej jest istotny tak dla ich własnego zdrowia, jak i dla dobrostanu całej rodziny, a nawet społeczności⁵⁵. Kobiety sprawują również opiekę zdrowotną nad bliskimi, dlatego zdrowie tych ostatnich jest bezpośrednio uzależnione od wiedzy kobiet-uchodźców, ich zaangażowania w promowanie zdrowego środowiska oraz podejmowania działań profilaktycznych⁵⁶.

Kobiety-uchodźcy oraz kobiety przemieszczone w granicach swojego państwa tworzą grupę o wysokim stopniu zagrożenia ze specyficznymi potrzebami, wymagającymi specjalnych mechanizmów dla ich zaspokojenia⁵⁷. Należy w związku z powyższym położyć szczególny nacisk na opracowanie odpowiednich strategii działania celem zapewnienia ochrony oraz pomocy uchodźczyniom⁵⁸, które często potrzebują odpowiedniego przygotowania i wsparcia dla sprostania nowym wyzwaniom w zakresie pomocy swojej rodzinie⁵⁹.

⁵² Raport Sekretarza Generalnego ONZ poświęcony problematyce kobiet, pokoju i bezpieczeństwa, przedstawiony 16.10.2002 r. Radzie Bezpieczeństwa (S/2002/1154), par. 9.

⁵³ *Handbook for...*, s. 104, par. 59. Dla przykładu szacuje się, że 45 tysięcy gospodarstw domowych w Ruandzie prowadzonych było przez dzieci, z których ponad 90 procent stanowiły dziewczynki (dane przytoczone za: *Spojrzenie na świat kobiet-uchodźców*, „Z obcej ziemi” 2002, nr 16).

⁵⁴ Ch. Lindsey, op.cit., s. 12.

⁵⁵ Co do kluczowej roli zdrowia kobiety dla dobrobytu rodzin oraz społeczności zob. *Progress report on refugee women and UNHCR's Framework for implementation of the Beijing Platform for action* (EC/47/SC/CPR.45), par. 30.

⁵⁶ Por. *Note on refugee women and international protection* (EC/SCP/59), par. 37 oraz *Information note on UNHCR's guidelines on the protection of refugee women* (EC/SCP/67), par. 89.

⁵⁷ Rezolucja z 11.11.1994 r. przyjęta na piątej sesji plenarnej Międzyamerykańskiej Komisji ds. Kobiet (CIM), stanowiąca fragment „Strategicznego Planu Działań Międzyamerykańskiej Komisji ds. Kobiet”.

⁵⁸ *EXCOM, UNHCR Policy on refugee women...*, par. 13.

⁵⁹ *Information note...*, par. 107. Wśród projektów, których adresatami są rodziny oraz żeńska część populacji uchodźczej, należy wymienić chociażby te poświęcone problemom zdobycia dochodu (*income generation projects*), dążenia do uzyskania ekonomicznej samowystarczalności (*capacity building*), *training in reproductive health*, system doradztwa (w tym porad psychologicznych – *counselling*) oraz programy edukacyjne czy poświęcone niezwykle ważkiemu proble-

Kluczową kwestią w przypadku długotrwałych sytuacji generujących uchodźstwo jest zapewnienie kobietom, zwłaszcza tym będącym jedynymi głowami rodzin, dostępu do źródeł uzyskania dochodu wystarczającego dla zapewnienia rodzinie przetrwania⁶⁰ oraz programów szkoleniowych i doradczych, mających duże znaczenie dla zdolności kobiet do otoczenia swej rodziny odpowiednią opieką⁶¹. Kilka programów UNHCR skierowanych zostało do kobiet jako ważnych „źródeł materialnego zabezpieczenia rodziny”⁶².

Potrzeby kobiet-uchodźców (oraz kobiet przesiedlonych) jako matek oraz jako kobiet, na których spoczywa wyłączna odpowiedzialność za wspierania swych rodzin wymagają „*constructive recognition by all parties to their relief and rehabilitation*”⁶³. Zgromadzenie Ogólne ONZ żąda od państw podjęcia współpracy z UNHCR celem zapewnienia pełnej ochrony i dobrobytu uchodźcom (w szczególności kobietom i dzieciom) zgodnie z podstawowymi normami zagwarantowanymi w prawie międzynarodowym oraz ustawodawstwach krajowych⁶⁴. Wzywa ponadto do uznania centralnej roli matki w rodzinie w przepisach dotyczących zapewnienia dobrobytu rodzinie oraz ułatwienie im dostępu do wszelkich form doradztwa oraz pomocy materialnej⁶⁵.

Programy i projekty UNHCR dotyczące kobiet-uchodźców powinny zmierzać do uwzględnienia szczególnych więzi łączących uchodźczynie z ich rodzinami⁶⁶. Należy mieć na uwadze, iż środki podejmowane w celu zapewnienia im bezpieczeństwa fizycznego i zdrowia mogą pomóc zapobiegać rozłączeniu matki i dziecka. Nietrudno przy tym zauważyć, że kobiety szczególnie odczuwają stratę bliskiej osoby i to właśnie one są często głównymi ini-

mowi „HIV/AIDS”; por. np. *UNHCR Policy on refugee women and guidelines on their protection: An assessment of 10 years of implementation* (5.2002 r.) ze strony internetowej Komisji ds. Kobiet (www.womencommission.org).

⁶⁰ Por. *Note on refugee women and international protection* (EC/SCP/59), par. 48. Należy zapewnić takim kobietom możliwość zdobycia zatrudnienia, zwłaszcza, gdy są jedynymi żywicielkami rodzin, albowiem w takim właśnie przypadku potrzebna jest im szczególna pomoc; zob. „Z obcej ziemi” 2002, nr 16.

⁶¹ *Information note...*, par. 111.

⁶² Zob. *Note on refugee women...*, par. 48. Należy zaznaczyć, że przygotowywanie takich projektów wymaga podkreślenia ekonomicznej roli kobiety jako zdobywcy dochodu dla siebie oraz dla innych członków rodziny, producenta oraz zarządcy żywności, dostawcy pożywienia, wody i opału, nie zapominając również o ich aktywności na polu religijnym, kulturalnym i politycznym (*UNHCR Policy on refugee women...*, par. 7).

⁶³ Por. np. rezolucję Zgromadzenia Ogólnego z 11.12.1980 r. „*Refugee and displaced women*” (A/RES/35/135).

⁶⁴ *Ibidem*, par. 1.

⁶⁵ *Ibidem*, par. 4.

cjatorami próśb o wiadomości dotyczące losu ich najbliższych⁶⁷ oraz wniosków o połączenie rozproszonej rodziny.

6. Znaczenie rodziny w perspektywie zapewnienia ochrony dzieciom

Niniejsze rozważania należy rozpocząć od podkreślenia fundamentalnego znaczenia rodziny dla zapewnienia dzieciom ochrony oraz emocjonalnej równowagi i oparcia psychologicznego. „Troskliwa rodzina może oznaczyć wszystko dla dziecka–uchodźcy⁶⁸, zważywszy że często jest ona wszystkim, co pozostało mu na tym świecie”⁶⁹. Wszyscy wiemy, jak często to właśnie najmłodszy i bezbronny padają ofiarą sytuacji nadzwyczajnych, w których dochodzi do pogwałcenia ich prawa do życia, zdrowia, wyżywienia, wolności, nauki, tożsamości, zachowania integralności rodziny oraz do ochrony przed wyzyskiem nadużyciami w jakiegokolwiek formie (w tym wykorzystaniem seksualnym czy przymusową rekrutacją w szeregi walczących)⁷⁰.

Z uwagi na powszechnie uznany fakt, że rodzina jest najważniejszym środowiskiem dla dziecka, zapewniającym mu ochronę i opiekę, nie powinno być ono oddzielane od swoich rodziców⁷¹, chyba że jest to konieczne z uwagi na jego najlepszy interes⁷². Jednakże w czasie stanu nadzwyczajnego, takiego jak klęska żywiołowa czy przemieszczanie ludności spowodowane działaniami zbrojnymi, dzieci zbyt często zostają odłączone od swoich rodziców, zarówno na skutek przypadku, jak i świadomej decyzji o ewakuacji⁷³.

⁶⁶ *UNHCR Policy on refugee women...*, par. 11.

⁶⁷ *Women and war: Missing relatives*, Fact sheet z 31.10.2001 r., (ze strony internetowej <http://www.icrc.org>).

⁶⁸ Dzieci-uchodźcy stanowią 45% populacji uchodźców na całym świecie (dane przytoczone za: *Refugee Children, Global consultations on international protection*, EC/GC/02/9 z 25.4.2002 r., par. 1).

⁶⁹ *My family*, „Refugees Magazine”, issue 95 (The international year of the family) ze strony internetowej UNHCR (www.unhcr.org).

⁷⁰ Por. UNHCR, *Evaluation and policy analysis unit, Meeting the rights and protection needs of refugee children: An independent evaluation of the impact of UNHCR's activities*, Executive summary by Valid International EPAU/2002/02-ES (5.2002 r.), s. 8.

⁷¹ Oddzielenie od rodziny ma szczególnie dewastacyjne oddziaływanie na dzieci-uchodźców, które odłączone od swoich rodziców lub innych opiekunów są narażone na większe ryzyko nadużyć; por. *Refugee Children, Global...*, par. 4.

⁷² Zob. art. 9 Konwencji Praw Dziecka z 1989 r.

⁷³ *Action for the rights of children (ARC)*, [w:] *International Legal Standards – Revision Version 09/02*, (red. D. Nosworthy), s. 34. Czasami presja ratowania najmłodszych przed zagro-

Wszelkimi działaniami na rzecz dzieci–uchodźców rządzą dwie pryncypialne zasady: „zasada najlepszego interesu dziecka” oraz „zasada integralności rodziny”⁷⁴. Wszystkie dzieci mają prawo do rodziny⁷⁵, a rodziny mają prawo, a zarazem obowiązek, opiekowania się swoimi dziećmi. Wszelkie właściwe kroki powinny być podjęte, aby zapewnić rodzinom zachowanie ich integralności, a rozdzielonym rodzinom ich połączenie.

Nade wszystko emocjonalne „*well-being*” dzieci jest uzależnione od ochrony i opieki, jaką otrzymują od swoich rodzin i społeczności. Mając na celu jej zapewnienie, UNHCR podejmuje działania w trzech płaszczyznach: działania, których bezpośrednimi beneficjentami są dzieci, pomoc dzieciom w drodze działań wspierających ich rodziny oraz pomoc dzieciom i rodzinom poprzez działania na rzecz całej społeczności⁷⁶. Najlepszym sposobem zapewnienia emocjonalnej równowagi i komfortu psychicznego dzieci jest wspieranie ich rodzin⁷⁷, a wśród pryncypiów, które legły u jej podstaw, należy wymienić działania na rzecz zachowanie jedności rodziny, odszukania odłączonych członków rodziny oraz doprowadzenia do ich złączenia.

Przedłużająca się rozłąka z najbliższymi jest niewątpliwie znaczącym ciosem dla dzieci. Zważywszy na powyższe priorytetem muszą być działania na rzecz zapewnienia natychmiastowego przeprowadzenia procesu połączenia rodziny lub, gdy nie jest to możliwe, jak najszybsze otoczenie dziecka opieką⁷⁸, będącą substytutem tej dostarczanej przez rodzinę⁷⁹. Jednym z pod-

żeniem życia, jakie niesie ze sobą konflikt, skłania rodziców do wyrażenia zgody na ich ewakuację z terenów zagrożonych, co pociąga za sobą niejednokrotnie trwałe rozłączenie rodzin. Należy zwrócić baczną uwagę na fakt, że fizyczne zagrożenie może być przesadnie ocenione, podczas gdy potrzeby psychologiczne dziecka, aby być razem ze swoimi rodzicami, mogą okazać się być pominiętymi przy podejmowaniu decyzji o ewakuacji. Zważywszy na to, co powiedziano powyżej, UNHCR w swoim „*Handbook for emergencies*” (par. 41) zaleca, aby „*there should be no evacuations separating children from their parents or others recognized as primary caretakers (custody) unless essential to protest life*”.

⁷⁴ *Note on refugee children* (EC/SCP/46), par. 11 oraz *Executive Committee Conclusions No. 47 (XXXVIII)* z 1987 r., *Refugee Children*, par. d.

⁷⁵ „Uznając, że dzieci w sytuacjach nadzwyczajnych mają prawo do opieki ze strony rodziców lub innych członków rodziny w możliwie największym zakresie” MKCK podkreśla „potrzebę podjęcia przez państwa, krajowe stowarzyszenia Czerwonego Krzyża oraz inne zainteresowane organizacje koniecznych środków w celu jej zapewnienia”; por. rezolucję nr 20 przyjętą na XXV Międzynarodowej Konferencji Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy w Genewie w październiku 1986 r., opubl. w: „*International Review of the Red Cross*” 1986, nr 256, s. 387.

⁷⁶ *Refugee children: Guidelines on protection and care*, UNHCR, Geneva 1994, s. 14.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 15.

⁷⁸ Por. UNHCR *Note on family protection...*, Concluding remarks (h), zgodnie z którymi „w oczekiwaniu na połączenie rodziny należy zapewnić dzieciom tymczasową opiekę”.

⁷⁹ *Refugee children: Guidelines...*, s. 15.

stawowych priorytetów w zakresie opieki nad każdym dzieckiem jest konieczność zapewnienia mu stałych i stabilnych więzi emocjonalnych⁸⁰. Stąd, gdy tylko jest to możliwe, dzieci powinny być umieszczone w rodzinach⁸¹, z uwagi na fakt, iż instytucjonalne rozwiązania nie mogą sprostać ich rozwiniętym potrzebom oraz zapewnić społecznej i kulturalnej integracji ze społeczeństwem⁸². Preferowane jest oddanie ich pod opiekę krewnych lub innych osób tej samej grupy etnicznej lub kulturowej⁸³.

W poszukiwaniu rozwiązań⁸⁴ w pierwszym rzędzie należy brać pod uwagę potrzebę zachowania integralności rodziny albo, gdzie uległa ona rozproszeniu, potrzebę złączenia dzieci–uchodźców z ich bliskimi. Jednakże połączenie rodziny może nie zawsze okazać się możliwym czy odpowiednim rozwiązaniem, co czyni koniecznym podjęcie odpowiednich działań celem znalezienia innego rozwiązania, kierując się „najlepszym interesem dziecka”⁸⁵.

7. Działania na rzecz „unaccompanied children”

Najbardziej tragicznymi ofiarami w sytuacjach generujących uchodźstwo są dzieci, które zostały oddzielone od swoich rodziców, określane terminem „unaccompanied children” lub „separated children”⁸⁶. Każdy przy-

⁸⁰ *Handbook for...*, par. 51.

⁸¹ Dzieci często umieszcza się w przybranych rodzinach (*foster families*); por. *Promotion and protection...*, par. 71; UNHCR *Resettlement...*, s. 13.

⁸² *Promotion and protection...*, par. 72.

⁸³ Por. *Refugee children: Guidelines...*, s. 22 i *Handbook for...*, par. 50.

⁸⁴ Kluczowym problemem dotyczącym „unaccompanied refugee children” jest znalezienie odpowiedniego trwałego rozwiązania – dowolna repatriacja, integracja lokalna lub „resettlement”. W poszukiwaniu takiego rozstrzygnięcia szczególnie nacisk powinien być położony na zasadę „integralności rodziny” oraz „najlepszego interesu dziecka”. Najlepsze długotrwałe rozwiązanie dla oddzielnego dziecka będzie oczywiście uzależnione od okoliczności danej sprawy, które powinny być postrzegane w świetle obu wskazanych powyżej zasad; por. *Note on refugee children...*, par. 29–30.

⁸⁵ *Ibidem*, par. 13.

⁸⁶ „An unaccompanied child” jest osobą poniżej 18 roku życia (chyba że prawo przewiduje niższy wiek jako próg pełnoletności), która jest oddzielona od obydwójga rodziców i nie znajduje się pod opieką osoby dorosłej, mającej prawny lub zwyczajowy obowiązek sprawowania nad nią opieki (*Refugee Children: Guidelines...*, s. 121), zaś „a separated child” – „osobą, która nie ukończyła 18 roku życia (lub przewidzianego prawem wieku pełnoletności), która jest oddzielona od obojga rodziców, ale niekoniecznie od innych krewnych”, mogą bowiem towarzyszyć mu inni członkowie jego rodziny (ICRC, *Inter-agency Guiding Principles on unaccompanied and separated children*, Geneva 2004, s. 13). Celem zapewnienia, aby wszystkie takie osoby (tj. pozbawione opieki rodziców lub opiekunów) korzystały ze starań podjętych w kierunku odszu-

padek, w którym mamy do czynienia z dzieckiem pozbawionym opieki musi być gruntownie zbadany celem zapewnienia poszanowania podstawowej i powszechnie uznanej zasady „najlepszego interesu dziecka”⁸⁷.

„*Unaccompanied children*” są priorytetem działalności i troski UNHCR⁸⁸. Doświadczenia z różnych zakątków świata pokazują, że zdecydowana ich większość w rzeczywistości ma rodziców oraz innych krewnych, którzy żyją i mogą być zlokalizowani oraz którzy mogą i chcą zaopiekować się dzieckiem⁸⁹. Uzmysłowienie tego faktu ma fundamentalne znaczenie dla odpowiedniego podejścia do dzieci pozbawionych opieki oraz podstawowych zasad z nimi związanych: zasady zachowania integralności rodziny (w tym podjęcia działań prewencyjnych mających zapobiec odłączeniu dzieci od rodziców)⁹⁰, należytej identyfikacji oddzielonych dzieci oraz członków ich rodzin, poszukiwania członków rodziny oddzielonego dziecka, połączenia rozłączonych rodzin uchodźczych, „*no separate evacuation*”⁹¹ oraz „*no early adoption*”⁹².

kania ich rodziców i doprowadzenia do połączenia ich z nimi, UNHCR, UNICEF, MKCK, The International Save the Children Alliance oraz inne organizacje przyjęły szeroką koncepcję „*separated children*”. UNHCR, w przedstawionym Standing Committee „*conference room paper*” z 7.2.2000 r. (EC/50/S.C./CPR.7) znalazł szerokie poparcie dla przyjęcia szerokiego rozumienia tego terminu, wprowadzając następującą definicję: „*separated children are thus defined as children under 18 years who are separated from both parents or from their previous legal or customary primary giver*”.

⁸⁷ UNHCR *Resettlement...*, par. 14.

⁸⁸ Ibidem, par. 13 i 15. Starania UNHCR oraz United Nations Children’s Fund na polu identyfikacji, odszukiwania „*unaccompanied minors*” oraz łączenia ich z rodzinami kilkakrotnie podkreślało w swoich rezolucjach Zgromadzenie Ogólne ONZ; por. np. rezolucje z 12.2.1997 r. (A/RES/51/73); z 11.2.1998 r. (A/RES/52/105); z 10.2.1999 r. (A/RES/53/122); z 15.2.2002 r. (A/RES/56/136).

⁸⁹ *Promotion and protection...*, par. 70.

⁹⁰ Powyższe działania polegają m.in. na zapewnieniu, że dystrybucja żywności sprzyja integralności rodziny (zob. *Progress report on refugee children and adolescents, including UNHCR’s strategy for follow-up to the report on the impact of armed conflict on children*, Executive Committee of the High Commissioner’s Programme z 1.10.2001 r. (EC/47/SC/CPR.19), Performance objectives for UNHCR’s protection and assistance of refugee children and adolescents, par. 1. (a) (ii)), na wspieraniu szczególnie zagrożonych gospodarstw domowych (por. *Promotion and protection...*, par. 72) czy podjęciu kroków mających na celu dopilnowanie, aby centra opieki nad oddzielonymi dziećmi nie stawały się zachętą dla uchodźców do porzucania najmłodszych celem zapewnienia im lepszych warunków egzystencji (zwł. wyżywienia i opieki zdrowotnej) oraz zinstytucjonalizowanej opieki (*Handbook for...*, par. 40).

⁹¹ Jak już wcześniej podkreśliłam, zaleca się aby „*there should be no evacuations separating children from their parents or others recognized as primary caretakers (custody) unless essential to protect life*” (*Handbook for...*, par. 41). Jeśli ewakuacja jest konieczna, cała rodzina powinna być przenoszona razem, a jeśli nie jest to możliwe, dzieci powinny być ewakuowane przynajmniej ze swoimi opiekunami oraz rodzeństwem. Szczególną uwagę należy przyłożyć do

Rekomendowane jest podjęcie odpowiednich środków celem udoskonalenia ochrony dzieci i młodzieży, począwszy od takich wstępnych kwestii, jak rejestracja urodzin⁹³ i dokumenty tożsamości⁹⁴. Kierując się zapewnieniem ochrony dzieciom pozbawionym opieki raz po raz powtarzane są zalecenia w przedmiocie konieczności jak najwcześniejszej identyfikacji takich dzieci⁹⁵ oraz właściwej ich rejestracji⁹⁶ oraz zapewnienia im odpowiedniej tymczasowej opieki⁹⁷. Międzynarodowa Konferencja Czerwonego Krzyża nakłania rządy, stowarzyszenia krajowe, MKCK oraz inne zainteresowane organizacje do podjęcia odpowiednich środków zmierzających do możliwie najszybszej identyfikacji „*unaccompanied minors*”⁹⁸, założenia i systematycznego uzupełniania akt osobowych oraz do zapewnienia, że zostaną podjęte czynności poszukiwawcze mające na celu doprowadzenie do połączenia rodzin⁹⁹.

Zasadniczą kwestią jest udzielenie oddzielnym dzieciom pomocy w zlokalizowaniu i nawiązaniu kontaktu z członkami ich rodzin¹⁰⁰. Odnalezienie

zapewnienia, aby każda ewakuacja była należycie udokumentowana, a odpowiednie przygotowania zostały poczynione dla efektywnego przyjęcia dzieci i otoczenia ich opieką, dla utrzymania kontaktu z innymi członkami rodziny oraz dla możliwie najwcześniejszego połączenia z rodziną; por. *Promotion and protection...*, par. 30. Dnia 27.7.1994 r. MKCK, wraz z UNHCR, UNICEF oraz Międzynarodową Federacją Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca, opracował i opublikował wspólną deklarację, w której podkreślono wagę jedności rodziny oraz zasadę „*keeping records of all evacuated children who were separated from their relatives*”; por. *War and family links: The ICRC's Rwandan Unaccompanied Children programme (1994–2000)*, ICRC 2001.

⁹² UNHCR *Resettlement...*, par. 15–17.

⁹³ Co do problematyki rejestracji urodzin uchodźców patrz szerzej – ibidem, par. 33 oraz 44–47.

⁹⁴ *Evaluation...*, III: Key recommendations a (iii).

⁹⁵ Wczesne ustanowienie „*community services officers*” w Tanzanii w 1994 r. doprowadziło do identyfikacji 10.000 pozbawionych opieki dzieci w okresie niespełna jednego miesiąca. W masowych powrotach z Zairu i Tanzanii do Rwandy kolejne 10.000 oddzielonych dzieci zostało zidentyfikowanych (ponad 75% z nich zostało szybko połączonych z rodzicami); por. *Progress report on...*, par. 29. Co do oceny znaczenia scentralizowanych baz danych w operacji złączania z rodzinami dzieci w Ruandzie por. M. Merkelbach, *Reuniting children separated from the families after the Rwandan crisis of 1994: the relative value of a centralized database*, „*International Review of the Red Cross*” 2000, nr 838, s. 351–367.

⁹⁶ Por. np. rezolucję Zgromadzenia Ogólnego z 20.8.2003 r., „*Assistance to unaccompanied refugee minors*” (A/58/299), par. 56–58.

⁹⁷ Por. *Refugee children: Guidelines...*, par. 9, druga rekomendacja.

⁹⁸ *Evaluation...*, III: Key recommendations d); Executive Committee Conclusions „*Refugee Children*” No. 47 (XXXVIII) z 1987 r.

⁹⁹ Rezolucja nr 20 „*Assistance to children in emergency situations*” z XXV Międzynarodowej Konferencji Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca (Genawa, 23–31.10.1986 r.), par. 3.

¹⁰⁰ Zgodnie z Konwencją Praw Dziecka z 1989 r. państwa powinny udzielić pomocy takim dzieciom dla odnalezienia rodziców lub innych członków rodziny (art. 22 ust. 2). Podobne unor-

członków rodzin takich dzieci i połączenie z nimi musi być zawsze priorytetem i od dawna zajmuje szczególne miejsce w działalności UNHCR¹⁰¹. Wzmocnione zobowiązanie i zaangażowanie w zakresie wspierania szukania członków rodzin i złączania z nimi musi stać się integralną częścią strategii działań na rzecz dzieci pozbawionych opieki¹⁰². Szczególne znaczenie powinno mieć zapewnienie, aby czynności zmierzające do odnalezienia rodziców lub innych krewnych oddzielonego dziecka zostały podjęte jak najszybciej oraz by działania na rzecz należytego wyjaśnienia ich sytuacji rodzinnej były kontynuowane¹⁰³ z właściwą intensywnością przez odpowiednio długi okres czasu¹⁰⁴. W przypadkach, gdzie pomimo najlepszych starań, proces odszukiwania członków rodziny nie zakończył się pomyślnie i połączenie rodziny nie jest możliwe, krajowi i międzynarodowi partnerzy UNHCR współpracują w rozważaniu możliwości lokalnej integracji dzieci¹⁰⁵.

mowania znajdziemy w Afrykańskiej Karcie Praw i Dobrobytu Dziecka oraz UNHCR *EXCOM Conclusion No. 84* z 1997 r.

¹⁰¹ *Action for...*, s. 34. Jednym z pozytywnych przykładów są działania w rejonie Wielkich Jezior w Afryce, gdzie w latach 1994–2000 ponad 67.000 dzieci zostało połączonych ze swoimi rodzicami dzięki ogólnoswiatowemu programowi odszukiwania członków rodzin („*global tracing program*”), przygotowanemu przez organizacje humanitarne.

¹⁰² Por. przemówienie Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, Ruud Lubbersa, na specjalnej sesji ONZ poświęconej problemom dzieci, odczytane w Nowym Jorku 8.05.2002 r. Razem z UNICEF, MKCK oraz wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi, takimi jak International Rescue Committee (IRC) czy International Save the Children Alliance, UNHCR jest zaangażowany we wspólne starania zmierzające do udoskonalenia procedur poszukiwania i łączenia z rodzinami oddzielonych dzieci, zwłaszcza w Gwinei i Sierra Leone; zob. raport UNHCR „*Protection and assistance to unaccompanied and separated refugee children*” z 7.9.2001 r., przedstawiony Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ (A/56/333), par. 9.

¹⁰³ Także po zakończeniu przesiedlenia takich dzieci powinna zostać zachowana możliwość późniejszego połączenia z rodziną do czasu satysfakcjonującego wyjaśnienia sytuacji rodzinnej takiego dziecka („*until their family situation can be determined in a satisfactory manner*”); por. par. 7 ust. 2 *EXCOM Conclusion No 24 (XXXII) „Family reunification”* z 1981 r. oraz *Evaluation...*, s. 15.

¹⁰⁴ Zgodnie z „*Handbook for emergencies*” UNHCR przyjmuje, że „*family tracing is not considered exhausted before a two year investigation has been completed*” (par. 49). Jednakże w świetle swoich doświadczeń UNHCR podkreśla, aby okres poszukiwań był uzależniony od okoliczności poszczególnych przypadków i w związku z tym zaleca elastyczne podejście do wspomnianego terminu 2-letniego; por. *Explanatory Note on the Recommendation concerning the application to refugee children and other internally displaced children of the Hague Convention on Protection of Children and Co-Operation in Respect of Intercountry Adoption* z 21.10.1994 r., par. 9. Takie starania nabierają szczególnego znaczenia przed podjęciem decyzji w przedmiocie przysposobienia takiego dziecka, pociągającą za sobą zerwanie wszelkich więzi łączących dziecko z jego naturalną rodziną (par. 7 *EXCOM Conclusion Nr 24 (XXXII)* z 1981 r.).

¹⁰⁵ *Summary Note on UNHCR’s strategy and activities concerning refugee children, Refugee Children Co-ordination Unit, UNHCR, Geneva, 5.2002.*

„Ostatecznym rozwiązaniem trudnego położenia, w jakim znajdują się „*unaccompanied minors*” jest ich powrót do i złączenie z rodziną”, stąd Zgromadzenie Ogólne ONZ w kilku swoich rezolucjach wzywa wszystkie państwa, Sekretarza Generalnego, Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, wszystkie organizacje ONZ, inne zainteresowane organizacje międzynarodowe i pozarządowe do „maksymalnego wyętwienia starań zmierzających do ochrony i pomocy dzieciom–uchodźcom oraz przyspieszenia powrotu i połączenia z rodzinami „*unaccompanied refugee minors*”¹⁰⁶. Jeśli dziecko uzyska azyl lub pozwolenie na pobyt w danym państwie z przyczyn humanitarnych („*on humanitarian grounds*”), możliwe trwałe rozwiązania w postaci lokalnej integracji lub osiedlenia się w kraju trzecim są podejmowane przeważnie w oparciu o prawo do połączenia rodziny („*on the grounds of family reunification*”)¹⁰⁷. W przypadkach, gdy mamy do czynienia z oddzielenymi od swych rodzin dziećmi, prośby o połączenie rodziny powinny być rozpatrywane w „przychylny, ludzki i szybki sposób”¹⁰⁸, przy czym szczególny nacisk powinien być położony na „najlepszy interes dziecka”¹⁰⁹.

Celem działalności UNHCR, UNICEF i innych organizacji jest zapobieganie rozłączaniu rodzin, identyfikacja dzieci oddzielonych od swych rodzin, zapewnienie takim dzieciom ochrony i pomocy oraz łączenie ich z rodzinami. Prowadzone są w tym zakresie szeroka gama inicjatyw¹¹⁰, rekomendowane jest podjęcie odpowiednich kroków zmierzających do usprawnienia procesu łączenia pozbawionych opieki dzieci z ich rodzinami w oparciu o sieć poro-

¹⁰⁶ Por. następujące rezolucje zatytułowane „*Assistance to unaccompanied refugee children*” z 24.2.1995 r. (A/RES/49/172); z 9.2.1996 r. (A/RES/50/150); z 12.2.1997 r. (A/RES/51/73); z 11.2.1998 r. (A/RES/52/105); z 10.2.1999 r. (A/RES/53/122); z 15.2.2002 r. (A/RES/56/136).

¹⁰⁷ Niektóre państwa zakazują oddzielenym dzieciom, które zostały uznane za uchodźców, ubiegania się o połączenie rodziny, inne zaś wyrażając ogólną zgodę, stawiają tak restrykcyjne wymogi, że w rezultacie czynią realizację tego prawa niemożliwym.

¹⁰⁸ Por. art. 10 Konwencji Praw Dziecka z 1989 r.

¹⁰⁹ *Summary Conclusions...*, par. 11.

¹¹⁰ Spośród wielu takich inicjatyw na wymienienie zasługuje chociażby „*Separated Children in Europe Programme (SCEP)*”, wspólny program UNHCR oraz *International Save the Children Alliance* na rzecz *separated children* przyjeżdżających do krajów Zachodniej i Środkowej Europy, zgodnie z którym wiele z nich włączyło do swych regulacji imigracyjnych przepisy zapewniające ochronę takim dzieciom. Natomiast razem z UNICEF, ICRC oraz wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi jak *International Rescue Committee (IRC)*, *World Vision International* oraz *the International Save the Children Alliance*, UNHCR pomógł udoskonalić odszukiwanie i łączenie z rodzinami *separated children* w krajach rozwijających się (np. w regionie Wielkich Jezior w Afryce) poprzez usprawnienie koordynacji oraz dokładności i kompletności bazy danych, a także dzięki użyciu takich metod, jak „*photo-tracing albums*” czy ogłoszenia radiowe.

zumień lokalnych (*regional networks*)¹¹¹ oraz prowadzone są prace nad harmonizacją przepisów dotyczących traktowania dzieci oddzielonych od rodziców oraz realizacji ich prawa do połączenia z rodziną¹¹².

8. Adopcja a ochrona jedności rodziny

Znaczenie ochrony rodziny i zachowania jej integralności (jedności) wymaga również podkreślenia w kontekście adopcji. Kierując się Konwencją Praw Dziecka, Konwencją o ochronie dzieci oraz współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego¹¹³ oraz rekomendacjami dotyczącymi zastosowalności powyższej Konwencji Haskiej do dzieci-uchodźców i dzieci przemieszczonych¹¹⁴ oraz zważywszy na fakt, że większość oddzielonych dzieci nie jest sierotami¹¹⁵, należy w sposób jednoznaczny stwierdzić, że adopcja nie powinna być przeprowadzana, jeśli istnieje nadzieja na pomyślne zakończenie procesu odszukiwania członków rodziny i w rezultacie doprowadzenia do połączenia rodziny w najlepszym interesie dziecka. Pozbawione opieki dzieci nie mogą być objęte procedurą adopcyjną dopóki trwa stan nadzwyczajny, w wyniku którego doszło do ich odłączenia od rodziny lub przed zakończeniem szeroko zakrojonych poszukiwań członków ich rodzin. A zatem międzynarodowe przysposobienie dzieci-uchodźców nie powinno być brane pod uwagę, dopóki nie zostaną wyczerpane wszelkie kroki na rzecz odnalezienia i połą-

¹¹¹ *Evaluation...*, Key recommendation d).

¹¹² Zob. np. Council resolution on unaccompanied minors who are nationals of third countries z 26.6.1997 r. (97/C 221/03), 97Y0719 (02), O.J. 1997 Nr C 221, s. 23–27. Na szczególne podkreślenie zasługują tu liczne dokumenty dotyczące „best practices”, wskazujące należyte w tej gestii postępowanie; por. ICRC, *Inter-agency Guiding Principles on unaccompanied and separated children*, Geneva 2004; Komitet Praw Dziecka, General Comment No 6 (2005), Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, (39 sesja, 17.5–3.6.2005 r.); UNHCR, *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, Geneva 1997; *Separated Children in Europe Programme: Statement of Good Practice*, Save the Children Alliance and UNHCR, 2000; A. Hepburn, J. Williamson, T. Wolfram, *Separated Children. Care & Protection of Children in Emergencies. A Field Guide*, Save the Children 2004; S. Uppard, C. Petty, *Working with Separated Children – a Field Guide*, Save the Children, London 1998.

¹¹³ Konwencja o ochronie dzieci oraz współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego, Haga 29.5.1993 r.

¹¹⁴ Recommendation concerning the application to refugee children and other internally displaced children of the Hague Convention on Protection of Children and Co-Operation in Respect of Intercountry Adoption (21.10.1994 r.).

¹¹⁵ UNHCR *Note on family protection...*, par. 24.

czenia członków rodziny, a nawet wówczas może zostać przeprowadzone tylko wtedy, gdy za takim rozwiązaniem przemawia najlepszy interes dziecka i jest ono zgodne z międzynarodowymi standardami dotyczącymi adopcji¹¹⁶.

UNHCR odgrywa znaczącą rolę w zakresie międzynarodowego przysposobienia dzieci-uchodźców¹¹⁷, a z jego doświadczeń na tym polu zdają się wynikać trzy komponenty procedury adopcyjnej¹¹⁸, które nabierają szczególnego znaczenia z uwagi na złożoność kwestii adopcji w kontekście uchodźstwa, tj. proces odszukiwania członków rodziny dziecka, które ma być objęte procedurą adopcyjną¹¹⁹, poszukiwanie alternatywnych „*care arrangements*”¹²⁰ oraz zapewnienie świadomej i dobrowolnie wyrażonej zgody rodziców lub innych członków rodziny¹²¹. Zgodnie zatem z polityką UNHCR adopcja nie może być przeprowadzona jeśli 1) istnieje uzasadniona nadzieja na pomyślne zakończenie działań zmierzających do odszukania członków rodziny dziecka i złączenia go z nimi w najlepszym interesie dziecka, 2) jeśli stosowny do okoliczności okres poszukiwań (zazwyczaj wynoszący 2 lata) jeszcze nie upłynął albo 3) jest ona niezgodna z wyrażonymi życzeniami dziecka lub rodzica¹²².

¹¹⁶ UNHCR *Note on family protection...*, Concluding remarks (h); *UNHCR Policy on adoption of refugee children*, UNHCR, Geneva, 8.1995, par. 1.

¹¹⁷ *Recommendation concerning the application...*, par. 15.

¹¹⁸ *Explonatory note on the recommendation*, par. 2.

¹¹⁹ Kompetentne władze państwa, do którego zostało przemieszczone dziecko, powinny okazać szczególną troskę o zapewnienie, że przed uruchomieniem jakiegokolwiek procedury międzynarodowej adopcji, wszelkie właściwe środki zostaną podjęte celem odnalezienia rodziców lub innych członków rodziny dziecka i połączenia go z nimi; por. art. 2 a) wspomnianej już rekomendacji.

¹²⁰ Z uwagi na fakt, że większość „*unaccompanied children*” nie jest sierotami, tym, czego one najbardziej potrzebują, jest zapewnienie im tymczasowej opieki. Pozostawienie ich pod opieką dalszej rodziny lub umieszczenie ich w rodzinie zastępczej w ich własnej społeczności uchodźczej jest zdecydowanie lepszym rozwiązaniem, niż umieszczenie w sierocińcu lub innych instytucjach, czy też całkowite oderwanie dziecka od rodzinnych i społecznych korzeni poprzez objęcie go procedurą międzynarodowej adopcji; por. *UNHCR Policy on adoption...*, par. 1. Doświadczenia UNHCR z „*unaccompanied refugee children*” ujawniły przewagę nieformalnych rozwiązań podjętych przez społeczność, w której dziecko się znajduje („*customary adoption*” lub nieformalne umieszczenie takiego dziecka w jego „*extended families*”); zob. *Explonatory note...*, par. 10; por. też *Promotion and protection...*, par. 74.

¹²¹ Jest niezwykle istotnym w kontekście uchodźstwa, aby nieobecność rodziców, opiekunów lub krewnych dziecka nie była traktowana za równoznaczną wyrażeniu zgody na przysposobienie dziecka i jego międzynarodową adopcję (par. 13 Rekomendacji) oraz aby nie uważać oddzielenia dziecka od rodziców (nawet za dobrowolną zgodą rodziców na ewakuację) za równoważne jego porzuceniu (*Explonatory note...*, par. 8).

¹²² *UNHCR Policy on adoption...*, par. 2.

9. Prawo do połączenia rodziny w perspektywie uchodźców

We wcześniejszych rozważaniach ukazaliśmy, jak wielkie znaczenie ma rodzina, a zwłaszcza zachowanie jej integralności, w kontekście uchodźstwa¹²³. Wskazaliśmy też na zasadę jedności rodziny, zgodnie z którą każdy ma prawo do bycia razem ze swoją „*family unit*” (w szerokim tego słowa znaczeniu). Zwłaszcza w trakcie masowego opuszczania kraju przez uchodźców wiele rodzin zostaje rozproszonych¹²⁴, a ich członkowie trafiają nie tylko do innych obozów uchodźców, ale często też kończą tułaczkę w innych krajach. W takich przypadkach połączenie rodziny jest jedynym sposobem, aby zapewnić poszanowanie prawa uchodźcy do zachowania integralności jego rodziny.

W związku z powyższym sprawą szczególnej wagi i wymagającą natychmiastowego reagowania jest kwestia odnalezienia członków rodzin i doprowadzenie do ich połączenia z rodziną. Kwestia połączenia rodziny nabiera szczególnego znaczenia w tych przypadkach, gdzie uchodźca bądź jego krewny oczekujący na *resettlement* jest małoletnim dzieckiem, samotną kobietą, osobą starszą lub osobą niepełnosprawną, kaleką lub poważnie chorą, z uwagi na większy stopień narażenia tych osób na różnego rodzaju niebezpieczeństwa, nadużycia i trudności¹²⁵. Przegląd dotychczasowej praktyki państw pokazuje, że „prawo do połączenia członków rodziny jest powszechnie uznane w odniesieniu do uchodźców i ich rodzin”, a „praktyczne (techniczne) trudności w realizacji tego prawa w żaden sposób nie mogą umniejszać obowiązków państwa w tym zakresie”¹²⁶. Łączenie rodzin – co wielokrotnie było powtarzane – powinno być „najwyższym priorytetem”¹²⁷ dla wszystkich zainteresowanych: UNHCR, państw i organizacji pozarządowych¹²⁸.

¹²³ Jak podkreśliła Międzynarodowa Konferencja w przedmiocie przyjęcia i integracji *resettled* uchodźców (ICRIRR, Szwecja, 4.2001), „połączenie rodziny jest rdzennym elementem ochrony uchodźców i pomyślanej ich integracji” – cyt. za: *Family reunification in the context of resettlement and integration, NGO Statement* (R. Deffenbaugh), „Annual Tripartite Consultations on resettlement”, par. 3.

¹²⁴ Por. np. EXCOM Conclusion No. 88 (L) z 1999 r., par. b (i): „[...] należy podjąć wszelkie środki w celu zagwarantowania ochrony integralności rodziny uchodźczej, w tym działań na rzecz łączenia rodzin rozdzielonych w rezultacie masowego opuszczenia kraju przez uchodźców”.

¹²⁵ UNHCR, *Refugee resettlement, part II: Applying the framework in key program areas*, s. 84.

¹²⁶ *Summary Conclusions...*, par. 9.

¹²⁷ Por. np. mówiącą o „fundamentalnym znaczeniu zasady łączenia rodzin („*principle of family reunion*”)” EXCOM Conclusion No. 9 (VIII): *Family reunion*, par. (a). Komitet Wykonaw-

Prawo osób potrzebujących międzynarodowej ochrony do połączenia z rodziną zostało zagwarantowane w szeregu instrumentów prawnomiędzynarodowych – konwencjach dotyczących praw dziecka¹²⁹, instrumentach regionalnych¹³⁰, w przepisach dotyczących osób przesiedlonych wewnątrz państwa (*internally displaced persons*)¹³¹ oraz innych regulacjach prawnych¹³², w tym w międzynarodowym prawie humanitarnym¹³³. Nie ulega żadnej wątpliwości, że prawo do połączenia rodziny jest zasadą o fundamentalnym znaczeniu dla ochrony uchodźców i wynika bezpośrednio z powszechnie przyjętego prawa rodziny do ochrony ze strony państwa¹³⁴. Jakkolwiek na podkreślenie zasługują ogólnie pozytywne trendy w zakresie realizacji tego prawa, to nadal istnieje jednak wiele niezwykle istotnych i dotąd nierozstrzygniętych problemów¹³⁵.

Problemy natury prawnej w kontekście prawa uchodźcy do połączenia członków jego rodziny wyłaniają się przeważnie w związku z koniecznością uzyskania przez tych ostatnich zezwolenia na wjazd na terytorium państwa,

czy UNHCR w swej konkluzji nr 24 (XXXII) z 1981 r. „*Family reunification*” zalecał, aby „wszelkie kroki zostały podjęte celem zapewnienia połączenia rozdzielonych rodzin uchodźczych (par. 1); por. także *Background note...*, par. 48.

¹²⁸ *Family reunification in the context of resettlement and integration, NGOs...*, par. 6 (5).

¹²⁹ Art. 22 (2) Konwencji Praw Dziecka z 1989 r. (por. również art. 9 i 10); art. XXIII (2) Afrykańskiej Karty Praw i Dobrobytu Dziecka z 1990 r.

¹³⁰ Art. 15 Dyrektywy Rady 2001/55/WE z 20.7.2001 r. dotyczącej minimalnych standardów udzielenia tymczasowej ochrony w przypadkach masowych przesiedleń (*mass influx of displaced persons*) oraz środków zmierzających do zachowania równowagi w staraniach państw członkowskich UE w przyjmowaniu takich osób i ponoszenia związanych z tym konsekwencji; konkluzja III (13) Deklaracji z Kartaginy dotyczącej uchodźców (1984); Rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy: R (2001) 18 z 27.11.2001 r. dotycząca „*subsidiary protection*” (par. 6), R (2000) 9 z 3.5.2000 r. o ochronie tymczasowej (par. 4) oraz R (99) 23 z 15.12.1999 r. o łączeniu rodzin uchodźców i innych osób wymagających międzynarodowej ochrony; Rekomendacja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1327 (1997) z 24.4.1997 r. poświęconej ochronie i wzmocnieniu praw człowieka przynależnych uchodźcom i osobom poszukującym azylu w Europie (par. 8. vii. (o)–(q)).

¹³¹ Art. XXV (2) (b) Afrykańskiej Karty Praw i Dobrobytu Dziecka z 1990 r.; zasada 17 (3) *Guiding Principles on Internal Displacement* z 1998 r.

¹³² Por. rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ i konkluzje Komitetu Wykonawczego UNHCR (EXCOM) przywołane w niniejszym opracowaniu.

¹³³ Chodzi tu głównie o art. 26 IV Konwencji genewskiej z 1949 r., art. 74 I Protokołu Dodatkowego z 1977 r. oraz art. 4 ust. 3 lit. b) II Protokołu (odnośnie niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych). Szerzej na ten temat zob. M. Szuniewicz, Studium praw rodziny na wypadek niemiędzynarodowego konfliktu zbrojnego, „Kwartalnik Prawa Publicznego” (w druku).

¹³⁴ UNHCR, *Refugee resettlement...*, s. 83.

¹³⁵ *Note on family reunification (EC/SCP/17)*, par. c; *EXCOM Conclusion No 24 (XXXII)* z 1981 r., par. 3.

w którym uzyskał on azyl lub status uchodźcy. Podczas gdy niektórzy członkowie sami kwalifikują się do uzyskania powyższego statusu, to jednak inni takich warunków mogą nie spełniać. Jak już zaznaczyliśmy w poprzednim punkcie niniejszego rozdziału, aby zapewnić poszanowanie zasady jedności rodziny, niezbędnym może się okazać podjęcie działań zmierzających do połączenia rozdzielonych rodzin. Podkreślił to Komitet Praw Człowieka, stwierdzając że „możliwość życia razem (*to live together*) czyni koniecznym przyjęcie odpowiednich środków, zarówno na szczeblu krajowym oraz, gdy zajdzie taka potrzeba, we współpracy z innymi państwami, które będą gwarantować integralność i łączenie rodzin, szczególnie w przypadkach, gdy ich członkowie są rozdzieleni z przyczyn politycznych, ekonomicznych lub z podobnych powodów”¹³⁶.

Również zgodnie ze stałą linią orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka „życie rodzinne mieści w sobie wspólne zamieszkiwanie (*cohabitation*)”, a „poszanowanie życia rodzinnego może, w niektórych przypadkach, nakładać na państwa obowiązek zezwolenia członkom rodziny osoby legalnie przebywającej w danym państwie na zamieszkanie w nim, pod warunkiem, że ta rodzina nie może prowadzić wspólnego życia gdzie indziej”¹³⁷. Komitet Praw Człowieka zaś w swoich „Uwagach Ogólnych” nr 15 z 1986 r. (*„The position of aliens under the Covenant”*) stwierdził, że „w pewnych okolicznościach obcokrajowiec może korzystać z ochrony Paktu nawet odnośnie

¹³⁶ „[...] *the possibility to live together implies the adoption of appropriate measures, both at the internal level and, as the case may be, in cooperation with other states, to ensure the unity or reunification of families, particularly when their members are separated for political, economic or similar reasons*” (Komitet Praw Człowieka, Uwagi Ogólne nr 19 z 1990 r. dotyczące art. 23 MPPOP, par. 5).

¹³⁷ Por. np. *Gül Case*, 19.2.1996 r., RJD 1996-I oraz *Ahmut Case*, 28.11.1996 r., RJD 1996-VI. Tymczasem jedyny prawdziwie skuteczny organ sądowy ochrony praw człowieka, jakim niewątpliwie jest Europejski Trybunał Praw Człowieka, z obawy przed „*a loss of legitimacy through excessive review on matters as delicate as immigration, has proved incapable of substantially protecting aliens' right to family reunification*” (J. Arturo, op. cit., s. 58). W związku z powyższym orzecznictwo Trybunału w tym zakresie spotkało się z krytyką zarówno w łonie samego Trybunału, jak i ze strony obserwatorów, i to nie tylko z uwagi na jego „*excessively deferential nature*”, ale również w związku ze stawianymi mu zarzutami „niejasności i niespójności”. I jakkolwiek decyzja Trybunału w sprawie *Sen v. the Netherlands* (wyrok z 21.12.2001 r., sprawa nr 3145/96) także pełna jest niejasności, to może ona stać się punktem zwrotnym w strasburskim *case law* odnoszącym się do prawa do połączenia rodziny, zwłaszcza w kontekście przysługującego państwu w tych sprawach „*margin of appreciation*” (por. J. Alberto, op.cit., s. 30–32 oraz S. van Walsum, *Comment on the Sen Case. How Wide is the Margin of Appreciation Regarding the Admission of Children for Purposes of Family Reunification?*, „European Journal of Migration and Law” 2003, vol. 5, s. 317–322).

wjazdu lub zamieszkania (na terytorium danego państwa), na przykład wtedy, gdy pojawiają się wymagające rozpatrzenia kwestie związane z (...) poszanowaniem życia rodzinnego¹³⁸.

Akt Końcowy Konferencji Pełnomocników w przedmiocie statusu uchodźcy z 1951r., jak już wspominałam, zawiera stanowczą Rekomendację, wedle postanowień której rządy powinny podjąć niezbędne środki dla zapewnienia ochrony rodzinie uchodźczej, zwłaszcza poprzez zagwarantowanie, że jedność rodziny zostanie utrzymana, szczególnie w tych przypadkach, gdzie głowa rodziny spełnia warunki konieczne dla uzyskania pozwolenia na wjazd na terytorium danego państwa¹³⁹. „W interesie łączenia rodzin i ze względów humanitarnych państwo powinno ułatwiać wjazd na jego terytorium przynajmniej małżonka oraz będących na utrzymaniu małoletnich dzieci jakiegokolwiek osoby, która uzyskała w tym państwie status uchodźcy lub tymczasową ochronę”¹⁴⁰. I jakkolwiek „uzasadnionym jest dawanie priorytetu ochronie tej podstawowej komórki [tj. «*nuclear family*» – przyp. M. Sz.], wykluczenie z pro-

¹³⁸ Komisja stwierdziła, że *„where a couple is refused residence in a country of which one of them is a national, there is no violation of art. 8 simply because they can find some legal residence elsewhere. If the only legal residence which they can find is in a country unconnected with either of them, the exclusion from residence in the “home” country of one of them might constitute a violation of art. 8.”* (Application No. 5301/71, CD 43, p. 82 (84) – cyt. za: *„Human Rights and refugee protection”* (RLD 5), 10.1995, s. 92 (ze strony internetowej <http://www.unhcr.ch>). Podkreślić należy, że prawo do poszanowania życia rodzinnego nie-obywateli trzeba postrzegać w kontekście kolidującej z nim zasady, zgodnie z którą państwa mają prawo kontrolowania albo ograniczania dostępu nie-obywateli do ich terytorium. W rezultacie całe orzecznictwo Komisji bierze za punkt wyjścia oświadczenie, iż Konwencja nie gwarantuje nie-obywatelom – jako takiego – prawa do wkroczenia bądź do pozostania w danym kraju. Jednak Komisja zaznaczyła jednocześnie, że wykluczenie osoby z kraju, w którym jej najbliższa rodzina ma tytuł do pozostawania, może rodzić zagadnienie na podstawie art. 8 Konwencji (por. np. skargę nr 7816/77, decyzję z 19.5.1977 r., DR 9, s. 219; skargę nr 9088/80, decyzję z 6.3.1982 r., DR 28, s. 160 oraz skargę nr 9285/ 81, decyzję z 6.7.1982 r., DR 29, s. 205). Należy przy tym zauważyć, że „prawem gwarantowanym jest prawo do poszanowania życia rodzinnego, a nie bezpośrednie prawo do życia rodzinnego”; por. S. Dolle, *Refugees and Family Reunion of Immigrants: The Strasbourg Case-Law*, [w:] *Proceedings of the Colloquy „Human Rights without frontiers”*, Strasbourg 1989, DH-ED (89) 20, s. 16 i n.; Jakkolwiek Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r. nie zawiera *expressis verbis* prawa uchodźcy do połączenia z rodziną, to jednak podkreślić należy, iż *„deny family reunification is therefore to deny the individual his fundamental right to respect for his family life, as it would be for a Conventional refugee”* (J. Alberto, *op.cit.*, s. 40).

¹³⁹ *Recommendation B of the Final Act of the 1951 United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, United Nations Treaty Series, vol. 189, s. 37.

¹⁴⁰ *EXCOM Conclusion No. 15 (XXX): Refugees without an asylum country*, par. (e).

cesu łączenia rodzin tych członków uchodźczego gospodarstwa domowego, którzy zostali pozbawieni jej społecznego i ekonomicznego wsparcia w rezultacie rozdzielenia *«family unit»*, często pociąga dlań znaczne trudności i niedostatek. Podczas gdy nie zawsze może okazać się możliwym połączenie całych grup, które w kraju pochodzenia uchodźcy tworzyły część rodziny w jej szerokim lub tradycyjnym znaczeniu, państwa powinny skłaniać się do przychylnego rozważenia włączenia [w proces łączenia rodziny – przyp. M. Sz.] osób (niezależnie od ich wieku, wykształcenia czy stanu cywilnego), w odniesieniu do których czynnik rokujący ich społeczne i/lub ekonomiczne powodzenie uzależniony jest od «jądra rodziny» (tj. *«nuclear family»*)¹⁴¹.

W związku z powyższym UNHCR wzywa państwa udzielające azylu i przyjmujące uchodźców do zastosowania liberalnych kryteriów w procesie kwalifikowania członków rodziny uprawnionych do wjazdu na jego terytorium celem połączenia się z uchodźcą. W tym zakresie zaleca rozpatrzenie przyjęcia liberalnych kryteriów pozwalających na pełną reintegrację rodziny, obejmującej co najmniej tych członków rodziny, którzy są ekonomicznie zależni (*dependent*) od głowy rodziny oraz wzięcie pod uwagę, gdy tylko jest to możliwe, takiej struktury rodziny, jaka istniała w kraju pochodzenia uchodźcy¹⁴².

Związany jest z tym problem ustalenia stanu cywilnego członków rodzin dla celów udzielenia pozwolenia na wjazd. Mimo że wszelkie starania powinny być podjęte w celu ustalenia pochodzenia dziecka (ojcostwa i macierzyństwa), to jednak szczególne okoliczności istniejące w kraju pochodzenia uchodźcy mogą okazać się koniecznymi do uwzględnienia. Mogą one bowiem znacznie utrudnić lub nawet uniemożliwić uchodźcy sprostanie wymaganiom formalnym lub przedłożenie stosownych dokumentów (*documentary evidence*)¹⁴³. Stwierdzenie w trakcie procesu decyzyjnego braku dowodu formalnej ważności małżeństwa czy pochodzenia dzieci nie powinno samo przez się być uznane za istotną przeszkodę¹⁴⁴.

Przeciwnicy zbyt elastycznego podejścia do opartego na podstawie połączenia z rodziną osiedlania się w danym państwie wskazują na ryzyko występowania fałszywych wniosków o połączenie z rodziną czy fałszywych

¹⁴¹ UNHCR *Resettlement...*, s. 7.

¹⁴² Por. np. *EXCOM Conclusion No 24 (XXXII)* z 1981 r., par. e; *EXCOM Conclusion No 88 (L)* z 1999 r., par. b (ii); *Note on family reunification...*, par. 5.

¹⁴³ *Note on family reunification...*, par. 13.

¹⁴⁴ *Ibidem*, par. 6; UNHCR *Resettlement...*, s. 8; *EXCOM Conclusion No 24 (XXXII)* z 1981 r., par. F.

zaświadczeń o istnieniu więzi rodzinnych (*relationship fraud*) celem uzyskania zezwolenia na wjazd na terytorium danego państwa. Jakkolwiek należy przyznać rację ich stanowisku w zakresie, w jakim wzywają one do energicznego przeciwdziałania wszelkiego rodzaju oszustwom i korupcji w celu zachowania integralności tego procesu, to jednak eliminowanie albo restryktywne legitymowanie każdego podania o połączenia rodziny z uwagi na możliwość występowania fałszywych wniosków byłoby przesadną reakcją, naruszającą międzynarodowe zobowiązania państw wynikające z licznych dokumentów praw człowieka mówiących o wspieraniu „*family unity*”¹⁴⁵.

Wnioski o połączenie z rodziną powinny być rozpatrywane w pozytywny, ludzki i sprawny sposób („*in a positive, humane and expeditious manner*”), ze szczególnym uwzględnieniem „najlepszego interesu dziecka”¹⁴⁶. Aby zapewnić pełniejszą realizację prawa do połączenia rodziny, należy podjąć dyskusję odnośnie propozycji przyjęcia nowych regulacji prawnych, skłaniających do przyjęcia sprawiedliwych i skutecznych (*fair and efficient*) procedur rozpatrywania wniosków o połączenie rodziny¹⁴⁷, które pozwalałyby władzom na elastyczność konieczną dla podjęcia szybkich decyzji oraz gwarantowałyby uchodźcom prawo odwołania się od każdej negatywnej decyzji¹⁴⁸. Podczas gdy nie uznaje się za praktyczne przyjęcie sztywnej reguły dotyczącej dopuszczalnego okresu oczekiwania, to jednak efektywność implementacji zobowiązań państw wymaga, aby wszelkie rozsądne kroki zostały podjęte na szczeblu krajowym w dobrej wierze. W związku z powyższym, państwa powinny próbować połączyć rodziny uchodźców możliwie najwcześniej i bez nieuzasadnionej zwłoki¹⁴⁹. W przypadkach obejmujących „*separated and unaccompanied children*” powinny być przyjęte specjalne procedury, umożliwiające

¹⁴⁵ *Family reunification in the context of resettlement and integration, NGOs...*, par. 4.

¹⁴⁶ Por. art. 10 Konwencji Praw Dziecka z 1989 r. Procedury łączenia rodzin powinny również brać pod uwagę specjalne potrzeby nie tylko dzieci, ale i kobiet, uchodźców wymagających opieki lekarskiej oraz starszych członków rodziny; por. końcowe rekomendacje [w:] *Background note...*, par. 45.

¹⁴⁷ Procedury te powinny być nastawione na szybkie, skuteczne oraz przejrzyste rozpatrywanie wniosków o połączenie rodziny. Informacje o przepisach dotyczących łączenia rodzin powinny być załączane do materiałów orientacyjnych, dostarczanych uchodźcom możliwie najwcześniej, a przy opracowywaniu nowych programów *resettlement* należy dać priorytet udoskonalaniu programów łączenia rodzin; por. *Refugee resettlement...*, s. 86.

¹⁴⁸ *Human rights and refugee...*, s. 91.

¹⁴⁹ W *Note on family reunification...*, par. 2 oraz *EXCOM Conclusion No 24 (XXXII)* z 1981 r., par. b czytamy, że „jest pożądane, aby kraje azylu lub kraje pochodzenia uchodźców wspierały starania Wysokiego Komisarza zmierzające do zapewnienia, aby proces łączenia rodzin uchodźczych odbywał się *«with the least possible delay»*”.

ce szybszy i sprawniejszy przebieg procesu łączenia tych dzieci z rodzicami i innymi członkami rodziny¹⁵⁰.

W celu zapewnienia szybkiej integracji rodzin uchodźczych w kraju osiedlenia, koniecznym jest nadanie członkom rodziny łączonym z uchodźcą takiego samego statusu prawnego i przywilejów, jak temu ostatniemu¹⁵¹. Dlatego też, mając na uwadze konieczność zachowania integralności rodziny, bardzo ważne jest, aby państwa poprzez przyjęcie odpowiednich przepisów prawnych i/lub praktykę stosowały się do zaleceń UNHCR, zgodnie z którymi w przypadkach, gdy głowa rodziny zostanie uznana za uchodźcę, jego „dependants” powinni być „normally” uznani za uchodźców¹⁵², co jednak nie powinno zaprzeczać prawu każdego członka takiej rodziny do wystąpienia z osobnym wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy¹⁵³. A zatem, jeśli rzeczywiście głowa rodziny spełnia kryteria definicyjne uchodźcy, to jego „dependants” powinni „as a matter of principle” uzyskać taki sam status zgodnie z zasadą jedności rodziny, chyba że sytuacja osobista wyraźnie wyklucza przyznanie takiego przywileju danej osobie¹⁵⁴.

Na przeszkodzie połączeniu rodziny mogą jednak stanąć nie tylko trudności związane z uzyskaniem zezwolenia na wjazd na terytorium państwa, w którym przebywa uchodźca, ale również uzyskanie, gdzie jest to konieczne, pozwolenia na wyjazd z kraju pochodzenia uchodźcy przez pozostających w nim nadal członków jego rodziny. Zgodnie z fundamentalną zasadą „family unity”, „członkowie rodziny uchodźczej powinni mieć możliwość połączenia z innymi jej członkami poprzez umożliwienie im opuszczenia kraju pochodzenia (country of origin)”¹⁵⁵. W związku z powyższym „jest pożądanym, aby kraje pochodzenia uchodźców ułatwiały łączenie rodzin poprzez udzielanie najbliższym uchodźcy pozwolenia na wyjazd z kraju celem połączenia się z głową rodziny w państwie, które przyznało temu ostatniemu status uchodźcy”¹⁵⁶.

¹⁵⁰ *Summary conclusions...*, par. 11.

¹⁵¹ *UNHCR Resettlement...*, s. 8.

¹⁵² Por. *EXCOM Conclusion No 24 (XXXII)* z 1981 r., par. h; *Note on family reunification...*, par. 8. Jak stwierdza N. Chandrahasan, „it has now become a customarily established rule of a legal character that members of the immediate family of a refugee are entitled to refugee status” – idem, *The effects of refugee law on families*, [w:] *Human rights in the Twenty-first century – A global challenge*, (red. K.E. Mahoney, P. Mahoney), Dordrecht: Nijhoff, 1993, s. 650.

¹⁵³ *UNHCR Note on family protection...*, Concluding remarks, par. 27 (d); *EXCOM Conclusion No 1 (XXVI)*, par. b (iii); *EXCOM Conclusion No 88 (L)* z 1999 r., par. b (iii).

¹⁵⁴ *Note on family reunification...*, par. 17.

¹⁵⁵ *EXCOM Conclusion No. 1 (XXVI): Establishing of the Sub-committee and General*, pkt (f).

¹⁵⁶ *EXCOM Conclusion No. 24 (XXXII)* z 1981 r. „Family Reunification”, par. 4; *Note on family reunification...*, par. 4.

Sprawą szczególnej wagi jest również, aby członkowie rodzin byli ze względów humanitarnych uprawnieni do opuszczenia ich kraju pochodzenia bez zbędnego opóźnienia¹⁵⁷. Znaczne problemy wynikają na tle ochrony tymczasowej, udzielanej osobom niebędącym w stanie sprostać sztywnym warunkom aplikacji o status uchodźcy¹⁵⁸.

Proces łączenia rodzin często jest opóźniany lub napotyka znaczne trudności związane z obowiązywaniem krajowych przepisów imigracyjnych¹⁵⁹, którym uchodźcy zmagający się z problemami finansowymi oraz brakiem pracy i/lub mieszkania w kraju osiedlenia się, sprostać po prostu nie są w stanie. Zważywszy na fakt, że przedłużająca się rozłąka stwarza poważne problemy natury socjalnej dla obu stron rozdzielonej rodziny, niezwykle pożądanym byłoby, aby państwa przyjmujące dostosowały swoje rozwiązania prawne, uwzględniając wymienione wyżej okoliczności¹⁶⁰ oraz podjęły specjalne środki zmie-

¹⁵⁷ Aneks do Note on International Protection (A/AC.96/538): „*Activities of the Office of United Nations High Commissioner for Refugees in the field of family reunion*”, par. 6.

¹⁵⁸ Niestety częstą praktyką jest ujęcie w postaci warunku dla uzyskania tzw. „*Temporary Protection Visas*” wyłączenie możliwości sprowadzenia członka rodziny w celu *family reunification* przez cały okres tymczasowej ochrony, tj. 3 lata (por. np. *Submission on family unity and refugee protection*, Refugee & Immigration Legal Centre, ze strony <http://www.rilc.org.au/download/familyunity.pdf>). Nieustannie podnoszone są wezwania do przyjęcia przepisów gwarantujących również tej kategorii cudzoziemców skutecznego prawa do połączenia z rodziną (por. np. *Position on refugee reunification*, European Council on Refugees and Exiles, ze strony <http://www.ecre.org/positions/family.shtml>). Na aprobatę zasługuje w porównaniu z powyższym regulacja prawna art. 117 nowej polskiej ustawy z 13.6.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 128, poz. 1176), gwarantująca osobie korzystającej z ustawowej ochrony czasowej prawo do połączenia z rodziną, nie ograniczając przy tym jej zakresu przedmiotowego do członków tzw. „*nuclear family*”. Ustawa mówi wyraźnie o „innych [...] bliskich krewnych, którzy bezpośrednio przed przybyciem cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prowadzili z nim wspólne gospodarstwo domowe i pozostawali na jego całkowitym lub częściowym utrzymaniu”, czyniąc zadość wymaganiom stawianym przez omówioną wcześniej zasadę „zależności”, aczkolwiek w odniesieniu do tej kategorii osób połączenie rodziny jest fakultatywne. Ustawa obowiązuje ponadto Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców do „podjęcia działań mających na celu połączeniu rodziny”.

¹⁵⁹ Mimo że wiele państw przyjmujących uchodźców posiada odpowiednie regulacje prawne gwarantujące prawo do połączenia rodziny jako element swoich programów imigracyjnych, to jednak osoby ubiegające się o połączenie z najbliższymi często muszą sprostać wysokim wymaganiom finansowym oraz dawać gwarancje gotowości do poniesienia praktycznej odpowiedzialności za utrzymanie i zapewnienie dachu nad głową ich krewnym. To zaś może okazać się niezwykle trudnym dla uchodźców, zwłaszcza we wczesnych etapach *resettlement*. W związku z powyższym zaleca się bardziej liberalne i elastyczne podejście do kwestii łączenia rodzin w stosunku do uchodźców niż wobec osób nieposiadających tego statusu (m.in. imigrantów); por. *Refugee resettlement...*, s. 84.

¹⁶⁰ I tak nowa polska ustawa o cudzoziemcach z 13.6.2003 r. (Dz.U z 2003 r., Nr 128, poz. 1175) w art. 86 zwalnia od obowiązku okazania wymaganych ustawą środków finanso-

rzające do udzielenia uchodźcom pomocy¹⁶¹ w zapewnieniu zakwaterowania jego „dependants” i tym samym ułatwienia wczesnej reintegracji¹⁶².

10. Działania UNHCR na polu łączenia rodzin uchodźców

Łączenie rozdzielonych rodzin uchodźczych jest jednym z priorytetów i najważniejszych dziedzin działalności UNHCR, który kładzie szczególny nacisk na realizację prawa uchodźców do połączenia rodziny we wszystkich swoich programach ochrony przeprowadzanych na całym świecie. Działania zmierzające do wspierania procesu łączenia rodzin w operacjach Urzędu obejmują: identyfikację i rejestrację osób oddzielonych od swoich rodzin (zwłaszcza dzieci), tymczasową nad nimi opiekę, działania w celu odszukania rodziny (*family tracing*), opiekę psychologów i ewentualne uruchomienie procedury łączenia członków rodziny¹⁶³.

Kompetencja Wysokiego Komisarza w zakresie łączenia rodzin odnosi się w pierwszym miejscu do uchodźców spełniających kryteria definicji zawartej w Statucie jego Urzędu¹⁶⁴, Konwencji z 1951 r. i Protokole z 1967 r. dotyczących statusu uchodźców¹⁶⁵. Jednakże została ona rozszerzona celem umożliwienia niesienia pomocy osobom przesiedlonym (*displaced persons*) i ofiarom klęsk wywołanych działalnością ludzką, obejmując wsparcie dla łączenia rodzin rozdzielonych w powyższych sytuacjach¹⁶⁶.

wych cudzoziemca, który przybył na terytorium RP w celu połączenia z rodziną do osoby, która posiada status uchodźcy.

¹⁶¹ W niektórych przypadkach proces łączenia rodzin może być wsparty przez przyznanie specjalnych środków pomocy głowie rodziny celem uniknięcia sytuacji, w której trudności ekonomiczne czy mieszkaniowe w kraju azylu spowodują opóźnienie (czasem nawet o kilka lat) udzielenia członkom rodziny uchodźcy pozwolenia na wjazd; por. *EXCOM Conclusion No 24 (XXXII)* z 1981r., par. i) oraz *Note on family reunification ...*, par. 8.

¹⁶² *Aneks do Note on...*, s. 8.

¹⁶³ UNHCR *Note on family protection...*, par. 29.

¹⁶⁴ Załączony do rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 428 (V) z 14.12.1950 r.

¹⁶⁵ Grupa osób kwalifikowanych jako uchodźcy w ramach mandatu UNHCR nie ogranicza się zatem do tych, którzy uzyskali status uchodźcy stosownie do Konwencji Genewskiej z 1951 r., ale obejmuje także osoby mieszkające się w ramach rozszerzonego mandatu oraz ci, którzy uzyskali pozwolenie na wjazd i zamieszkanie w danym państwie ze względów humanitarnych; por. UNHCR *Note on family protection...*, par. 29.

¹⁶⁶ *Aneks do „Note of...”, par. 9.* W rezolucji 2011 (LXI) z 2.8.1976 r. Rada Społeczno-Gospodarcza odnosiła się do „starań UNHCR na rzecz uchodźców, osób przesiedlonych oraz ofiar klęsk wywołanych działalnością człowieka, pilnie potrzebujących pomocy humanitarnej”, wzywając Wysokiego Komisarza do „kontynuacji tej działalności w kooperacji z państwami i odpowiednimi organizacjami pozarządowymi [...]”.

Zadania UNHCR w omawianym względzie są w sposób istotny utrudnione przez regulacje prawne niektórych krajów udzielających azylu, które nie pozwalają lub czynią tylko częściowo możliwym połączenie członków rodziny z osobą, która uzyskała prawo do osiedlenia się w tym państwie tytułem uznania go za uchodźcę oraz prawa przynależne obywatelom tego państwa, bądź stawiają przed takimi osobami wymagania, okazujące się w praktyce niemożliwymi do pokonania przeszkodami na drodze do połączenia rodziny¹⁶⁷.

Działalność UNHCR na polu łączenia rodzin uchodźczych przebiega niejako na dwóch poziomach. Bezpośrednie działania praktyczne podejmowane są w kierunku¹⁶⁸ po pierwsze, uzyskania wiz wjazdowych dla bliskich uchodźcy celem umożliwienia im połączenia się z nim w kraju, gdzie podejmowana jest próba reintegracji rodziny (zazwyczaj w kraju stałego zamieszkania uchodźcy); po drugie, na uzyskaniu (gdzie jest to konieczne) wiz wjazdowych dla umożliwienia członkom rodziny opuszczenia kraju pochodzenia (lub zamieszkania) celem połączenia się z uchodźcą oraz po trzecie, w kierunku udzielenia pomocy w rozwiązywaniu szczególnych problemów, które mogą się pojawić (np. uzyskania wiz tranzytowych czy zorganizowania w koniecznych przypadkach pieniędzy na opłaty za koszty podróży¹⁶⁹)¹⁷⁰. Na drugiej linii UNHCR zachęca państwa do przychylnego rozważenia zaleceń Wysokiego Komisarza i wdrażania ich w miarę możliwości w życie.

Na polu łączenia rodzin UNHCR działa w bliskiej współpracy z innymi organizacjami, tak publicznymi, jak i prywatnymi¹⁷¹. Na szczególne uwzględ-

¹⁶⁷ UNHCR *Note on family protection...*, par. 21.

¹⁶⁸ W niektórych krajach podnoszone są czasem głosy podtrzymujące, że UNHCR powinien sam sprzyjać łączeniu rodzin w drodze indywidualnych „*resettlement referrals*”, lecz UNHCR zawsze w odpowiedzi na nie podkreśla, że „międzynarodowe instrumenty prawne czynią oczywistym, że łączenie rodzin jest obowiązkiem państw”; por. *Family reunification in the context of resettlement and integration, NGO...*, par. 5.

¹⁶⁹ Warunki konieczne do pokrycia kosztów podróży osób łączonych z ich rodzinami zostały wymienione i omówione w UNHCR, *Resettlement ...*, s. 10–11.

¹⁷⁰ *Aneks do „Note on...”, par. 5.*

¹⁷¹ Koordynacyjna rola UNHCR, mająca na celu sprzyjanie procesowi łączenia rozdzielonych rodzin uchodźczych poprzez odpowiednie interwencje z państwami oraz międzyrządowymi i pozarządowymi organizacjami, została podkreślona m. in. w *EXCOM Conclusion No. 9 (VIII): Family reunion*, par. b. Do współpracy z UNHCR i innymi organizacjami w zakresie podejmowania środków zmierzających do zagwarantowania rodzinie uchodźczej stosownej ochrony, w tym środków mających na celu łączenie rodzin rozbitych na skutek masowego opuszczenia kraju przez uchodźców, wzywa państwa też Zgromadzenie Ogólne ONZ w swoich rezolucjach nr 54/146 z 17.12.1999 r., par. 21 oraz nr 55/74 z 4.12.2000 r., par. 24.

nienie zasługuje Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, pełniący tradycyjnie ważną rolę w łączeniu rodzin. Urząd Wysokiego Komisarza utrzymuje też stałą współpracę z Międzyrządowym Komitetem ds. Europejskiej Migracji (ICEM) w zakresie transportu¹⁷².

Zachęcające w wielu przypadkach rezultaty w zakresie łączenia rodzin uchodźczych zostały w dużej mierze osiągnięte dzięki rosnącemu zrozumieniu oraz szerszej współpracy między UNHCR a państwami pochodzenia uchodźców oraz państwami przyjmującymi. Ponadto, od czasu podpisania Aktu Końcowego KBWE z Helsinek¹⁷³, przychylnie rozwiązania powyższych kwestii zostały odnotowane w rosnącej liczbie przypadków, w których zainteresowanymi były rządy europejskie¹⁷⁴. Niewątpliwie dalszy rozwój implementacji prawa uchodźcy do połączenia z rodziną powinien iść w kierunku odpowiedniego dostosowywania regulacji prawnych odnoszących się do łączenia rodzin, tak na szczeblu krajowym, jak i ponadpaństwowym, przy uwzględnieniu w możliwie największym stopniu zaleceń UNHCR.

Niestety najnowsze reguły Unii Europejskiej w kilku istotnych aspektach nie idą w kierunku zalecanym przez UNHCR czy Agencję Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców i nie gwarantują pełnego poszanowania tak szeroko powyżej omówionej „*family unity*” i prawa do połączenia rodziny. Chodzi tu o dyrektywę UE w sprawie łączenia rodzin z 2003 r.¹⁷⁵, która może spowodować dyskryminację pewnych kategorii uchodźców oraz niepotrzebnie utrzymywać rozdzielenie rodziny.

Wspomniana dyrektywa wymienia warunki konieczne do spełnienia przez uchodźców oraz migrantów, aby połączenie z rodziną mogło być w ogóle możliwe. Z jednej strony należy docenić fakt, że oddzielnym od rodziny uchodźcom dyrektywa stawia mniejsze wymagania niż dla migrantów. I tak osoby, które złożyły wniosek o połączenie rodziny w ciągu 3 miesięcy od uzyskania statusu uchodźcy zostają zwolnieni z wymogu wykazania gotowości zapewnienia bliskim odpowiedniego zakwaterowania czy ubezpieczenia zdrowotnego oraz posiadania stałego źródła dochodu¹⁷⁶ oraz z wymogu uprzedniego prze-

¹⁷² Dopóki nie są wymagane specjalne ustalenia czy organizacja, to właśnie do ICEM zwraca się UNHCR celem zapewnienia i odpowiedniego przygotowania potrzebnego transportu.

¹⁷³ Por. fragmenty Aktu Końcowego KBWE w Europie (Helsinki, 1.8.1975) dotyczące współpracy w dziedzinie humanitarnej i innych (zwl. punkt 1. b); tekst polski w: Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe (oprac. B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Miki), Toruń 1996, s. 204.

¹⁷⁴ *Aneks do „Note on...”, par. 17.*

¹⁷⁵ *Council Directive 2003/86/EC of 22.09.2003 on the right to family reunification*, O.J. UE L 251, 3.10.2003 r., s. 12.

¹⁷⁶ Art. 12, ust. 1, zd. 3.

bywania na terytorium danego państwa przez okres co najmniej 2 lat. Tym niemniej – zwłaszcza w zestawieniu z projektem przedstawionym przez Komisję Europejską w 1999 r. – podstawowe standardy oraz stopień wprowadzonej harmonizacji uległ znacznemu obniżeniu i pewnym nazwijmy to „rozwodnieniu”. W oparciu o zasadę bezpieczeństwa publicznego czy polityki społecznej może nastąpić odmowa uczynienia zadość prawu do połączenia rodziny, zaś to, co dyrektywa ujmuje w szalenie dyskrejonalne granice sformułowania „*public policy and public security*”¹⁷⁷, choć z jednej strony uzasadnione w świetle sytuacji zaistniałej na świecie po 11 września 2001r., z drugiej może być zbyt często i łatwo wykorzystywane do pogłębienia rozłąki członków rodziny i to bez prawnie uzasadnionej przyczyny.

Ponadto – wbrew zawartym w pierwszym punkcie szerokim dywagacjom nad koniecznością przyjęcia szerokiej definicji rodziny (także w kontekście prawa do jej połączenia) oraz wielokrotnie ponawianych apeli UNHCR w tym zakresie – zgodnie z wąską definicją rodziny zawartą w dyrektywie, uchodźca może zostać połączony jedynie z małżonkiem oraz małoletnimi dziećmi, ale już niekoniecznie z dorosłym potomstwem, starszymi rodzicami oraz innymi bliskimi krewnymi całkowicie zależnymi od osoby uchodźcy (a gdzie zasada „*dependency*”?)¹⁷⁸. Kraje członkowskie nie są automatycznie zobligowane do połączenia rodziny, jeśli małżonkowie nie spełniają wymogu minimalnej granicy wieku (ustalonej na 21 lat), nawet jeśli mają już dzieci¹⁷⁹. Przybyli do kraju osiedlenia się uchodźcy członkowie rodziny mogą napotkać roczny zakaz podjęcia pracy w tym państwie z przyczyn związanych z sytuacją na rynku pracy¹⁸⁰.

UNHCR ponadto wyraził wielkie niezadowolenie z faktu całkowitego pozbawienia prawa do połączenia rodziny osób, które uzyskały subsydiarną formę ochrony¹⁸¹, co należy uznać za całkowicie chybione w przypadku ludzi, którzy zazwyczaj jedynie poprzez niesprostanie ściśle technicznym wymaganiom konwencyjnej definicji nie mogą uzyskać statusu uchodźcy, choć ich sytuacja życiowa nie różni się prawie niczym od tych, którzy czynią im zadość. Reasumując, dyrektywa z 2003 r. w wielu aspektach nie jest w stanie sprostać standardom i wymaganiom wynikającym z Europejskiej Konwencji

¹⁷⁷ Art. 6, ust. 1.

¹⁷⁸ Zob. rozbudowane unormowania art. 4 stanowiącego rozdział II dyrektywy („Członkowie rodziny”).

¹⁷⁹ Art. 4, ust. 5.

¹⁸⁰ Zob. ograniczenia z ust. 2 i 3 art. 14.

¹⁸¹ Art. 3 ust. 2 lit. b).

Praw Człowieka, Europejskiej Karty Socjalnej czy też realizować cele przyjęte w 1999 r. na szczycie Rady Europy w Tampere, nie mówiąc już nawet o zaleceniach UNHCR odnośnie poszczególnych aspektów realizacji prawa uchodźcy do połączenia rodziny. Stąd też wiele zastrzeżeń pod adresem tej dyrektywy padło ze strony Wysokiego Komisarza oraz innych organizacji i osób, którym leży na sercu dobro tak bardzo pokrzywdzonym przez los ludzi i którzy zdają sobie sprawę z tego, że zaprzeczenie prawu tych osób do życia z rodziną może oznaczać utratę ostatniej wartości i radości, jaka im na tym świecie pozostała.