

BADANIA

EKSPERTYZY

REKOMENDACJE

ALEKSANDRA NIŻYŃSKA

ŁĄCZENIE RODZIN UCHODźCÓW – REGULACJE PRAWNE I PRAKTYKA WYBRANYCH PAŃSTW UNII EUROPEJSKIEJ

**INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH**

Łączenie rodzin to kwestia niezwykle istotna dla cudzoziemców mieszkających w państwie, do którego trafili, wyjeżdżając z kraju pochodzenia. Możliwość dołączenia do najbliższych nie tylko zapewnia cudzoziemcom większy komfort w odnajdywaniu się w nowej i często trudnej sytuacji życiowej, ale także jest czynnikiem, który pozytywnie wpływa na ich integrację i społeczną aklimatyzację w nowym otoczeniu, co jest korzystne z punktu widzenia władz państwowych. Potwierdzały to już analizy i raporty z lat siedemdziesiątych XX wieku, przygotowywane na potrzeby Międzynarodowej Organizacji Pracy, która podejmowała wówczas szeroko tematykę migracji zarobkowych. „Łączenie migrantów zarobkowych z ich rodzinami mieszkającymi w kraju pochodzenia wydaje się konieczne dla dobrego samopoczucia migrantów i ich społecznej adaptacji w państwie pobytu. Wydłużająca się separacja i izolacja prowadzą do trudnych doświadczeń i sytuacji stresowych, które dotyczą zarówno migrantów, jak i ich rodziny pozostawione w kraju pochodzenia, co uniemożliwia im prowadzenie normalnego życia. Duża liczba migrantów odciętych od relacji społecznych i żyjących na obrzeżach wspólnoty przyjmującej powoduje wiele znanych problemów społecznych i psychologicznych, które w dalszej perspektywie w ogromnym stopniu wpływają na stosunek obywateli do migrantów zarobkowych”¹.

Opisane problemy związane z adaptacją i możliwością kontynuowania normalnego życia jeszcze mocniej dotyczą grupy, która zdecydowała się na wyjazd z kraju pochodzenia często w sytuacji kryzysowej, traumatycznej. Osoby takie trafiają do państwa udzielającego im ochrony międzynarodowej przeważnie w bardzo złym stanie psychicznym. „Nieszczęścia spotykające ludzi, którzy muszą opuścić swoją ojczyznę w obawie przed utratą życia, są powodem zaburzeń zdrowia psychicznego i fizycznego. Badacze diagnozują u uchodźców wiele zaburzeń psychicznych, takich jak depresja, zespół stresu pourazowego (PTSD), wyczerpanie walką, reakcje żałoby”². Umożliwienie uchodźcom korzystania z podstawowego systemu wsparcia, jakim jest rodzina, pozytywnie wpływa na ich powrót do zdrowia i przyspiesza proces integracji. Dlatego polityka ułatwiająca łączenie rodzin uchodźców – mimo występujących w krótkiej perspektywie finansowych obciążeń dla państwa przyjmującego – może okazać się korzystna w dłuższym okresie, ze względu na mniejsze problemy asymilacyjne i szybsze uniezależnienie się uchodźcy od systemu opieki społecznej. W kolejnych podrozdziałach zaprezentuję, jak wygląda ta polityka w wybranych państwach Unii Europejskiej, i spróbuję ustalić, czy rzeczywiście ma ona charakter

¹ *Migrant workers. Report VII(1), International Labour Conference, 59th Session, International Labour Organization, Geneva, czerwiec 1974 roku, s. 27 [tłumaczenie własne].*

² **M. Piłat**, *Konsekwencje cierpień spowodowanych wojną i prześladowaniami*, [w:] *Rozpocząć nowe życie. Wybrane zagadnienia z zakresu problematyki uchodźczej*, red. **M. Piłat**, „Caritas” Polska, Warszawa 2007.

ułatwiający łączenie rodzin, czy też stawia przed uchodźcami liczne przeszkody. Podstawą rozważań będzie procedura łączenia rodzin zgodna z Dyrektywą Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 roku w sprawie prawa do łączenia rodzin. Należy jednak podkreślić, że procedura ta nie jest jedyną możliwością zalegalizowania pobytu ze względu na więzi rodzinne, istnieją bowiem inne sposoby uzyskania dokumentów pobytowych przez szeroki krąg cudzoziemców pozostających w relacjach rodzinnych czy partnerskich z obywatelami państw trzecich. Przy analizowaniu praktyk i przepisów wybranych państw europejskich przedstawione zostaną również zagadnienia związane z łączeniem rodzin oparte o inne podstawy i procedury, niż te zawarte w samej Dyrektywie, tak aby pokazać różne możliwości realizowania przez państwa podstawowego prawa człowieka, jakim jest prawo do życia w rodzinie.

Łączenie rodzin w świetle dyrektywy z 2003 roku

W Unii Europejskiej kwestia łączenia rodzin³ dotyczy wyłącznie obywateli krajów trzecich, gdyż – zgodnie z jedną z podstawowych zasad integracji europejskiej, zarysowaną już w traktacie paryskim z 1951 roku – jedynie obywatele państw członkowskich korzystają ze swobodnego przepływu osób. Ustanowienie wspólnego rynku węgla i stali zakładało bowiem wolny przepływ osób pracujących w tych branżach przemysłu. Wraz z rozwojem integracji europejskiej zasada swobodnego przepływu osób rozszerzała się również na innych obywateli państw członków Wspólnot europejskich. Układ z Schengen z 1985 roku, który zniósł kontrolę osób przekraczających granice między państwami sygnatariuszami, jest najlepszym wyrazem tej tendencji.

Udogodnienia te obejmują jednak wyłącznie obywateli państw Unii Europejskiej i osób znajdujących się na terenie krajów objętych regulacjami układu z Schengen, kwestia łączenia rodzin zaś – w szerszym zakresie, niż wskazuje to omawiana dyrektywa – dotyczy najczęściej obywateli państw trzecich⁴. Jeśli uchodźcom uda się uzyskać prawo pobytu na terenie jednego z państw Unii Europejskiej, często starają się oni zapewnić możliwość przyjazdu również członków swojej najbliższej rodziny. Zagadnienie to podjęto na specjalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Tampere w 1999 roku, kiedy uznano potrzebę harmonizacji ustawodawstwa krajowego

³ Rozumianego zgodnie z przepisami Dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 roku w sprawie prawa do łączenia rodzin.

⁴ Warto zaznaczyć, że na podstawie Dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, łączenie rodzin może również dotyczyć obywateli Unii Europejskiej, którzy zawarli związek małżeński z obywatelem lub obywatelką państwa trzeciego i postanawiają się osiedlić na terenie państwa członkowskiego.

dotyczącego przyjęcia i pobytu obywateli państw trzecich. Rezultatem tego spotkania i dalszych prac zespołów eksperckich jest przywoływana dyrektywa w sprawie prawa do łączenia rodzin⁵. W preambule wskazano wyraźnie pozytywne społeczne skutki stosowania tej dyrektywy: „Łączenie rodziny jest niezbędne w celu umożliwienia życia rodzinnego. Pomaga ono stworzyć stabilność socjokulturową ułatwiającą integrację obywateli państw trzecich w danym Państwie Członkowskim, a także wspiera spójność gospodarczą i społeczną”⁶. Dyrektywa definiuje termin „łączenie rodzin” jako „wjazd i pobyt w Państwie Członkowskim przez członków rodziny obywatela państwa trzeciego mieszkającego zgodnie z prawem w tym Państwie Członkowskim, w celu zachowania komórki rodzinnej, bez względu na to, czy związek rodzinny powstał przed wjazdem rezydenta, czy po”⁷. Problematyka łączenia rodzin została więc tutaj ograniczona do rodzin obywateli państw trzecich, sytuację łączenia obywatela Unii Europejskiej z partnerem lub partnerką cudzoziemskiego pochodzenia reguluje bowiem Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich: „Prawo wszystkich obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich powinno być również zagwarantowane członkom ich rodzin bez względu na przynależność państwową, aby korzystanie z niego mogło opierać się na obiektywnych warunkach wolności i godności”⁸.

O połączenie z rodziną – zgodnie z dyrektywą w sprawie prawa do łączenia rodzin – mogą się ubiegać obywatele państw trzecich, którzy mają ważne przynajmniej rok zezwolenie na pobyt w jednym z państw członkowskich i w których wypadku istnieją uzasadnione przypuszczenia, że uzyskają prawo stałego pobytu⁹. Prawo do zamieszkania na terytorium Unii Europejskiej w ramach łączenia rodzin mają zawsze małżonek i nieletnie dzieci obywateli państw trzecich przebywających na terytorium Unii Europejskiej¹⁰. W analizie stosowania mechanizmu łączenia rodzin – z punktu widzenia zarówno zagadnień administracyjnych, jak i idących za tym skutków społecznych – definicja pojęcia „rodzina” jest kluczowa i będzie podejmowana

w dalszej części niniejszego opracowania. Zgodnie z dyrektywą w sprawie prawa do

⁵ Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 roku w sprawie prawa do łączenia rodzin, Dz.U. Unii Europejskiej L 251/12.

⁶ *Ibidem*, Preambuła, pkt 4.

⁷ *Ibidem*, art. 2d).

⁸ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, Dz.U. Unii Europejskiej L 158/77, Preambuła, pkt 5.

⁹ *Ibidem*, art. 3 pkt 1.

¹⁰ *Ibidem*, art. 4 pkt 1.

łączenia rodzin, państwa członkowskie mogą zdecydować, czy w ramach łączenia jako członkowie rodziny będą uznawani rodzice cudzoziemca, jego dorosłe niezamężne lub nieżonate dzieci albo niepoślubieni partnerzy, również tej samej płci¹¹.

Definicja rodziny nie jest jedynym zagadnieniem pozostawionym władzy dyskrecjonalnej państw członkowskich, co wiąże się często z możliwością ograniczania przez nie prawa do łączenia rodzin. Dyrektywa zezwala bowiem również na to, aby państwa członkowskie uzależniały pozytywne rozpatrzenie wniosku od warunków materialnych cudzoziemca (na przykład dysponowanie zakwaterowaniem spełniającym ogólne standardy bezpieczeństwa i higieny, ubezpieczeniem chorobowym i stabilnymi środkami, wystarczającymi do utrzymania tej osoby i członków jej rodziny)¹². Konsekwencją łączenia rodzin jest prawo członków rodziny cudzoziemca do pobytu na ten sam okres oraz prawo dostępu do edukacji, zatrudnienia i kształcenia zawodowego na tych samych zasadach¹³.

Regulacje zawarte w dyrektywie w sprawie prawa do łączenia rodzin zostały surowo ocenione zarówno przez badaczy i organizacje pozarządowe zajmujące się problematyką migracji, jak i przez państwa członkowskie. Eksperti uznali, że dyrektywa nie realizuje w pełni prawa migrantów do połączenia z rodziną¹⁴, z kolei władze krajowe dążyły do wprowadzenia możliwie najbardziej restrykcyjnych regulacji, *de facto* uniemożliwiających łączenie rodzin na zasadach opisanych w omawianej dyrektywie¹⁵. Krytyka ze strony ekspertów do spraw migracji dotyczyła przede wszystkim tego, że dyrektywa w sprawie prawa do łączenia rodzin otwierała państwom członkowskim furtkę do zdecydowanego ograniczania możliwości połączenia obywatela państwa trzeciego z rodziną, między innymi przez:

- ograniczanie prawa do łączenia z rodziną tylko do tych obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terenie państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w których wypadku istnieją uzasadnione przypuszczenia, że uzyskają prawo stałego pobytu,
- wykluczenie z procedury łączenia rodzin na podstawie dyrektywy niesformalizowanych przez uznawane w kraju przyjmującym za

¹¹ *Ibidem*, art. 4 pkt 2–3.

¹² *Ibidem*, art. 7 pkt 1.

¹³ *Ibidem*, art. 14 pkt 1.

¹⁴ *From Tampere to Stockholm: MIPEX policy impact assessment series. What future for immigrant families in Europe: The high road back to Tampere or the low road on from Vichy?*, MIPEX Policy Brief 2008. MIPEX to międzynarodowy projekt badawczy, realizowany w Polsce przez Instytut Spraw Publicznych, którego celem jest ocena krajowych polityk integracyjnych. Polska strona internetowa obecnej edycji projektu MIPEX 2015 – por. <http://isp.org.pl/site.php?id=1062>.

¹⁵ Niemcy i Holandia uzależniają wydanie wizek rodzinie cudzoziemca na przyjazd do kraju pobytu od przejścia testów integracyjnych w kraju pochodzenia, co nie jest zgodne z przepisami dyrektywy w sprawie prawa do łączenia rodzin.

małżeństwo związków partnerskich, a także niedopuszczenie do łączenia z zależnymi dorosłymi dziećmi, rodzicami i dziadkami,

- nałożenie limitu wieku na „sponsora” i małżonka (dwadzieścia jeden lat),
- nałożenie limitu wieku dla małoletnich dzieci (piętnaście lat) i wprowadzenie wymagania spełnienia warunków integracyjnych przez dzieci powyżej dwunastego roku życia.

Jak wskazywali badacze, pozostawienie tak szerokiej możliwości ograniczania prawa do łączenia rodzin sprawiło, że niektóre państwa, na przykład Holandia – powołując się na implementację wspomnianej dyrektywy – zaostrzyły nawet dotychczasowe przepisy w zakresie łączenia rodzin. Z kolei w szerszej, europejskiej perspektywie – w przekonaniu ekspertów – nowe przepisy przybierały formę legitymizacji restrykcyjnych polityk migracyjnych, choć oficjalnie miały na celu poprawę integracji obywateli państw trzecich ze społecznością europejską.

W związku z licznymi głosami krytyki, w 2008 roku Komisja Europejska przygotowała sprawozdanie z wdrażania dyrektywy dla Rady i Parlamentu Europejskiego, w którym wskazała wiele przekrojowych problemów związanych z niepoprawną transpozycją lub niewłaściwym stosowaniem przepisów¹⁶. W rezultacie powstała Zielona Księga w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii Europejskiej¹⁷, zawierająca pytania, które Komisja Europejska poddała pod dyskusję w związku z problemami wynikającymi ze stosowania omawianej dyrektywy. Dotyczyły one między innymi definicji rodziny i tego, kto może posiadać status jej członka, czasu oczekiwania na możliwość przyjęcia i ewentualnego stosowania środków z zakresu integracji.

W kwietniu 2014 roku Komisja Europejska opublikowała dokument zawierający wytyczne dla państw członkowskich dotyczące stosowania omawianej dyrektywy¹⁸. Za jedną z najważniejszych konkluzji tego dokumentu należy uznać to, że państwa członkowskie mogą uzależnić wykonywanie prawa do łączenia rodzin od spełnienia określonych warunków, jeśli pozwala na to dyrektywa. „Ponieważ jednak zezwolenie na łączenie rodziny jest zasadą ogólną, odstępstwa należy interpretować w sposób zawężający. Zakres uznania przyznany państwom członkowskim nie powinien być przez nie wykorzystywany w sposób naruszający cel dyrektywy, którym jest sprzyjanie łączeniu rodzin, oraz jej skuteczność”¹⁹. W dalszej części komunikatu wskazano

¹⁶ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące stosowania Dyrektywy 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin, COM(2008) 610.

¹⁷ Zielona Księga w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii Europejskiej (dyrektywa 2003/86/WE), COM(2011) 735.

¹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dotyczących stosowania dyrektywy 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin.

¹⁹ *Ibidem*, pkt 1.

również, że „dyrektywa musi być interpretowana i stosowana zgodnie z prawami podstawowymi, a w szczególności z prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, zasadą niedyskryminacji, prawami dziecka i prawem do skutecznego środka odwoławczego”²⁰.

Komunikat Komisji Europejskiej sugeruje państwom członkowskim szersze otwarcie się na przyjmowanie członków rodzin cudzoziemców przebywających już na ich terytorium, mimo że prawnie nie jest to dokument wiążący państwa członkowskie, a jedynie zawierający wytyczne do interpretacji zapisów dyrektywy w sprawie prawa do łączenia rodzin. W wypadku migrantów zarobkowych państwa członkowskie – choć podchodzą do łączenia rodziny z rezerwą – nie postrzegają ich automatycznie jako obciążenia finansowego, sytuacja wygląda jednak inaczej w wypadku uchodźców. Łączenie rodzin osób uciekających z kraju pochodzenia ze względu na prześladowania najczęściej jest postrzegane jako dodatkowe obciążenie dla państwa przyjmującego. Z drugiej strony, dla uchodźców kontakt z rodziną i poczucie bezpieczeństwa najbliższych jest sprawą bardziej istotną niż dla migrantów zarobkowych. Niniejsze opracowanie będzie dotyczyło właśnie tej palącej kwestii łączenia rodzin uchodźców.

Łączenie rodzin uchodźców

Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 roku²¹, całościowo regulująca sytuację osób zmuszonych do opuszczenia terytorium kraju pochodzenia, nie podejmuje tematyki łączenia rodzin i nie gwarantuje bezpośrednio prawa do połączenia się z najbliższymi osobami, które wyjechały. Prawo do uzyskania statusu uchodźcy jest bowiem prawem indywidualnym, nie powinno być ono jednak rozpatrywane w oderwaniu od sytuacji rodzinnej osoby poszukującej ochrony międzynarodowej. Z tego samego założenia wyszli również twórcy przywołanej konwencji, dając wyraz przekonaniu o nierozdzielności związku ochrony przyznawanej ze względu na uzasadniony strach przed prześladowaniem jednostki z wartością, jaką jest jedność jej rodziny. W rekomendacjach zawartych w dokumencie kończącym międzyrządową konferencję, na której konwencja z 1951 roku została podpisana, uczulili rządy, aby „podjąć odpowiednie środki w celu ochrony rodzin uchodźców”, i zadeklarowali, że „jedność rodziny [...] jest podstawowym prawem każdego uchodźcy”²².

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 roku (Dz.U. z 1991 r., Nr 119, poz. 515).

²² Final Act of the 1951 U.N. Conference of Plenipotentiaries on the Status Of Refugees and Stateless Persons, Recommendation B [tłumaczenie własne].

Kwestia łączenia rodzin uchodźców była także przedmiotem kilku rekomendacji wystosowanych przez Komitet Wykonawczy Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców. Choć nie są one wiążące dla poszczególnych państw, to jednak tworzą ramy interpretacyjne dla przepisów omawianej konwencji. W 1999 roku wydano dokument *Zagadnienia ochrony rodziny*, w którym poruszono problem łączenia rodzin uchodźców²³. Przede wszystkim przyznano w nim, że nie istnieje jedna, obowiązująca na całym świecie definicja rodziny. Oczywiście punktem wyjścia jest rodzina nuklearna, czyli mąż, żona i nieletnie dzieci, ale w różnych kulturach rodzina podstawowa może również obejmować innych członków, na przykład osoby starsze czy zależne dorosłe dzieci. W przywoływanym dokumencie powołano się również na Powszechną Deklarację Praw Człowieka: „Rodzina jest naturalną i podstawową komórką społeczeństwa i ma prawo do ochrony ze strony społeczeństwa i Państwa”²⁴.

Prawo do ochrony rodziny jest ponadto zawarte w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych²⁵ oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych²⁶. Prawo to jest niezbywalne i dotyczy zarówno uchodźców, jak i osób ubiegających się o ten status. W konkluzjach dokumentu *Zagadnienia ochrony rodziny* podkreślono, że nie wystarczy dbać o istniejącą jedność rodziny, ale należy starać się łączyć rodziny, które zostały rozdzielone. Do podstawowych działań w zakresie ochrony rodzin uchodźców należy zatem:

- zapobieganie rozdzieleniu członków rodziny,
- łączenie rodzin,
- wspieranie rodzin, aby mogły same się utrzymać.

Szczególną uwagę Komitet Wykonawczy Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców poświęcił sytuacji dzieci, które – rozłączone z rodziną – mogą trafić do ośrodków opiekuńczych lub rodzin zastępczych. W dokumencie *Zagadnienia ochrony rodziny* jasno podkreślono konieczność wyczerpania wszystkich środków służących odnalezieniu członków rodziny małoletniego, zanim zostanie on oddany w pieczę zastępczą.

²³ *Family Protection Issues*, ExCom Standing Committee, EC/49/SC/CRP.14, 4 czerwca 1999 roku.

²⁴ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, art. 16 pkt 3.

²⁵ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 roku (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167) – http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Miedzynarodowy_Pakt_Praw_Obywatelskich_i_Politycznych.pdf [dostęp: 26 maja 2014 roku].

²⁶ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 169) – http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Miedzynarodowy_Pakt_Praw_Gospodarczych_Spolecznych_i_Kulturalnych.pdf [dostęp: 26 maja 2014 roku].

Dwa lata po przyjęciu Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, w 1953 roku, w życie weszła Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, wskazująca, że: „Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji”²⁷. Ponownie trzeba podkreślić, że prawo to nie jest zależne od statusu państwowego – należy się każdemu człowiekowi. W interpretacji wielu instytucji, w tym Rady Europy, odmowa przyjęcia członków rodziny w ramach dołączenia do osoby, która uzyskała ochronę zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźców, byłaby pogwałceniem art. 8²⁸, mimo to państwa europejskie nie podejmowały dostatecznych działań na rzecz połączenia rodzin uchodźców. Podczas opisywanego już spotkania Rady Europejskiej w Tampere w 1999 roku uznano, że niezbędne jest podjęcie energicznych działań na rzecz polityki integracyjnej legalnie przebywających w Europie obywateli państw trzecich, w tym uchodźców. W konkluzjach z tego spotkania, zorganizowanego w ramach fińskiej prezydencji w Radzie Europejskiej²⁹, zawarto podstawowe założenie o konieczności zrównania praw stałych rezydentów z obywatelami państw europejskich, między innymi swobody przepływu osób i prawa do życia rodzinnego. Nie wszystkie rządy zgadzały się z tymi założeniami, ale przekonanie o konieczności zunifikowania polityki integracyjnej było powszechne. Komisja Europejska zaproponowała po tym spotkaniu dyrektywę w sprawie prawa do łączenia rodzin, prace nad nią trwały jednak przez kilka lat.

Dyrektywa w sprawie prawa do łączenia rodzin³⁰ została 27 lutego 2003 roku przyjęta przez Radę do spraw Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych³¹. Rozdział piąty tego dokumentu w całości jest poświęcony łączeniu rodzin uchodźców. Już w pierwszym artykule tego rozdziału znajduje się zastrzeżenie, że „Państwa Członkowskie mogą ograniczyć stosowanie niniejszego rozdziału do uchodźców, których związki rodzinne trwały przed ich wjazdem”³². Oznacza to, że zezwala się państwom członkowskim traktować jako rodzinę kwalifikującą się do łączenia jedynie wcześniejsze relacje rodzinne, nie zaś zawarte już po wjeździe na terytorium Unii Europejskiej, choć oczywiście polityka może być bardziej inkluzywna i obejmować także relacje zawarte po przekroczeniu przez jedną z osób granic Unii Europejskiej.

W wypadku uchodźców rozszerzono katalog relacji, które uprawniają do połączenia z takim cudzoziemcem, szczególnie jeśli jest on nieletni. W tej ostatniej

²⁷ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 8.

²⁸ N. Mole, C. Meredith, *Asylum and the European Convention on Human Rights, Human rights files, No. 9, Council of Europe Publishing, 2010 rok.*

²⁹ *Tampere European Council 15 And 16 October 1999 Presidency Conclusions.*

³⁰ Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 roku w sprawie prawa do łączenia rodzin.

³¹ Rada branżowa, w której skład wchodzi ministrowie sprawiedliwości i ministrowie spraw wewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej.

³² Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 roku w sprawie prawa do łączenia rodzin, art. 9 pkt 2.

sytuacji państwa członkowskie „mogą zezwolić na wjazd i pobyt do celów łączenia rodziny w przypadku prawnego opiekuna lub jakiegokolwiek innego członka rodziny, jeżeli uchodźca nie posiada żadnych wstępnych w prostej linii bądź też nie można odnaleźć takich wstępnych”³³. Ten sam artykuł stanowi, że „Państwa Członkowskie mogą zezwolić na łączenie rodziny w przypadku innych członków rodziny nieokreślonych w art. 4 [w którym są wymienieni członkowie rodziny kwalifikujący się do połączenia z obywatelem państw trzecich], jeżeli pozostają na utrzymaniu uchodźcy”³⁴.

Ważną różnicą w sytuacji, gdy rodzina stara się o połączenie z uchodźcą, nie zaś z migrantem, jest to, że nie można odrzucić wniosku tylko z powodu braku dokumentów dowodowych potwierdzających pokrewieństwo lub powinowactwo. Jeśli „uchodźca nie może przedłożyć dokumentów dowodowych dotyczących związków rodzinnych, Państwa Członkowskie uwzględniają inne dowody świadczące o istnieniu takich związków, które podlegają ocenie zgodnie z prawem krajowym”³⁵. W wypadku wniosku o połączenie z uchodźcą jego małżonka lub nieletnich dzieci wnioskodawca nie musi udowadniać, że ma zakwaterowanie dla wszystkich członków rodziny, jest w stanie ich objąć ubezpieczeniem zdrowotnym, a także zapewnić im środki utrzymania³⁶. Zgodnie z art. 12 ust. 1 akapit 3 przywoływanej dyrektywy, gwarancja takiego zwolnienia obowiązuje niezależnie od państwa członkowskiego w ciągu trzech miesięcy od uzyskania statusu uchodźcy. Po tym okresie państwa mogą dowolnie regulować konieczność udowodnienia posiadania środków materialnych na utrzymanie rodziny – mogą podtrzymać zwolnienie lub wymagać dowodów na tej samej zasadzie, jaka obowiązuje pozostałych migrantów. Co ważne, od uchodźców nie wymaga się przebywania na terytorium danego kraju zgodnie z prawem przez okres nieprzekraczający dwóch lat przed połączeniem z członkami jego rodziny³⁷.

Dyrektywa z 2003 roku – uznając wyjątkowy status uchodźców i konieczność jak najszerszych możliwości połączenia ich z rodzinami – realizuje prawo do życia rodzinnego zapisane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej³⁸. Jednocześnie jednak wyłącza spod ochrony życie rodzinne osób, które starają się o ten status – ani nie są one bowiem uchodźcami, ani nie mogą być uprawnione do łączenia rodzin w ramach ogólnych procedur z rozdziału czwartego dyrektywy. Zwróciło na to uwagę Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w wydanym w 2004 roku dokumencie

³³ *Ibidem*, art. 10 pkt 3b).

³⁴ *Ibidem*, art. 10 pkt 2.

³⁵ *Ibidem*, art. 11 pkt 2.

³⁶ *Ibidem*, art. 12 pkt 1.

³⁷ *Ibidem*, art. 12 pkt 2.

³⁸ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 83/389, 30.03.2010 r., art. 7

*Mobilność ludzka i prawo do łączenia rodzin*³⁹. W rekomendacjach zawartych w dokumencie Stałego Komitetu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy czytamy, że państwa członkowskie powinny między innymi⁴⁰:

- rozszerzyć definicję rodziny między innymi o partnerów spoza związków małżeńskich, w tym partnerów tej samej płci, dzieci spoza związków małżeńskich i zależne dorosłe dzieci oraz osoby starsze,
- przyznać prawo do łączenia rodzin osobom, które uzyskały ochronę uzupełniającą,
- unikać dyskryminacji uchodźczyń starających się o połączenie z rodziną – przez nakładanie bardzo wysokich progów finansowych oraz trudnych do spełnienia gwarancji z zakresie ubezpieczenia społecznego i miejsca zamieszkania dla wszystkich członków rodziny po połączeniu,
- rozpatrywać wnioski z poszanowaniem godności osób aplikujących i zapewniając wsparcie wszystkim słabszym grupom, a także stosując odpowiednie środki pomocy dla uchodźców w związku z jakimikolwiek problemami ekonomicznymi, których mogą doświadczać,
- ułatwiać łączenie rodzin w wypadku, gdy procedura uzyskiwania statusu uchodźcy przez osobę, do której ma dołączyć rodzina, jeszcze się nie skończyła, względy humanitarne wymagają jednak wydania jak najszybciej zgody na pobyt.

Dziesięć lat po wystosowaniu powyższych zaleceń Komisja Europejska przygotowała komunikat dla Parlamentu Europejskiego i Rady, w którym również zamieściła wytyczne dotyczące stosowania dyrektywy w sprawie prawa do łączenia rodzin⁴¹. Rozdział szósty tego dokumentu poświęcono łączeniu rodzin osób korzystających z ochrony międzynarodowej, a więc właśnie uchodźców. Powołując się na sprawę C-578/08 Chakroun z 2010 roku⁴², Komisja Europejska wskazała, że nawet jeśli państwo zamierza skorzystać z ograniczeń co do stosowania korzystniejszych warunków łączenia rodzin uchodźców, na przykład wymagając, aby związki rodzinne zawarto przed wyjazdem lub złożono wniosek do trzech miesięcy od uzyskania statusu uchodźcy, to stosowanie tych ograniczeń nie może naruszać celu i skuteczności dyrektywy. „Państwa członkowskie powinny transponować i stosować

³⁹ Recommendation 1686 (2004), Human mobility and the right to family reunion. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 23 November 2004.

⁴⁰ *Ibidem*, pkt 12iii.

⁴¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dotyczących stosowania dyrektywy 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin.

⁴² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 4 marca 2010 roku. Sprawa C-578/08, dotycząca odrzucenia wniosku o połączenie żony Rhimoua Chakrouna z mężem, który od 1970 roku ma zezwolenie na pobyt stały na czas nieokreślony w Królestwie Niderlandów, na podstawie braku dostatecznych środków materialnych.

te przepisy ze zwróceniem szczególnej uwagi na uwzględnienie sytuacji uchodźców, którzy zostali zmuszeni do opuszczenia swojego kraju oraz którym uniemożliwiono prowadzenie tam normalnego życia rodzinnego”⁴³.

W cytowanym komunikacie Komisja Europejska zachęcała również, aby przy analizie, czy dana relacja interpersonalna kwalifikuje się do pozytywnego rozpatrzenia wniosku w zakresie łączenia rodzin, brać pod uwagę poza więziami emocjonalnymi kwestię pozostawania na utrzymaniu, która ma być „czynnikiem decydującym”⁴⁴.

Ponadto Komisja Europejska wskazała państwom członkowskim, że nie powinny wykorzystywać swojego prawa wewnętrznego do omijania art. 11 ust. 2 omawianej dyrektywy, która stanowi, że brak dokumentów dowodowych nie może być jedyną przyczyną odrzucenia wniosku o połączenie z rodziną. Wśród przykładów innych dowodów znalazły się pisemne lub ustne oświadczenia wnioskodawców, rozmowy z członkami rodziny albo przeprowadzenie badania sytuacji za granicą. Komisja Europejska uznała również, że konieczne mogą być badania DNA, aby zapobiec ewentualnym oszustwom, wcześniej jednak powinno się wyczerpać inne źródła dowodowe. Opłaty za badania DNA mogą być – w interpretacji Komisji Europejskiej – pobierane od wnioskodawców, ale ich wysokość nie może powodować braku skuteczności zapisów dyrektywy. Dobitnie wyraził to Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku w sprawie Komisja Europejska przeciwko Królestwu Niderlandów⁴⁵.

Z kwestią braku dokumentów dowodzących pokrewieństwo lub powinowactwo członków rodziny wiąże się także trudność w uzyskaniu dokumentów podróży i wiz długoterminowych. W związku z tym Komisja Europejska zaleciła uznawanie i akceptowanie „tymczasowych dokumentów podróży wydanych przez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża i dokumentów podróży przewidzianych konwencją [dotyczącą statusu uchodźców], wydawania krajowych przepustek w jedną stronę oraz oferowania członkom rodziny możliwości otrzymania wizy po przybyciu do państwa członkowskiego”⁴⁶.

Uchodźcy, przyjeżdżając do nowego kraju, często nie mają pojęcia o zasadach i warunkach, na jakich mogą połączyć się ze swoją rodziną. Dlatego Komisja Europejska „wzywa również państwa członkowskie do udzielania uchodźcom jasnych informacji

⁴³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dotyczących stosowania dyrektywy 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin, pkt 6.1.

⁴⁴ *Ibidem*, pkt 6.1.1.

⁴⁵ Sprawa C-508/10 – Komisja Europejska przeciwko Królestwu Niderlandów.

⁴⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dotyczących stosowania dyrektywy 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin, pkt 6.1.4.

na temat łączenia rodzin w odpowiednim czasie i w zrozumiałym sposób (na przykład w chwili przyznania im statusu uchodźcy)⁴⁷.

Komisja Europejska odniosła się w komunikacie również do kwestii braku w dyrektywie jasno wyartykułowanego prawa do łączenia rodzin osób korzystających z ochrony uzupełniającej. Ze względów humanitarnych, Komisja Europejska „zachęca państwa członkowskie do przyjęcia przepisów, z których wynikają podobne prawa dla uchodźców i osób korzystających z ochrony tymczasowej lub uzupełniającej”⁴⁸.

Komunikat został wydany w pierwszej połowie 2014 roku, warto więc w połowie 2015 roku dokonać analizy, w jakim stopniu wytyczne Komisji Europejskiej zostały wdrożone przez państwa członkowskie. Kluczowa wydaje się kwestia zapewnienia takiego samego prawa do łączenia rodzin osobom korzystającym z ochrony uzupełniającej, a także zaprzestania stosowania nadmiernych ograniczeń, które – nawet jeśli literalnie są zgodne z dyrektywą w sprawie prawa do łączenia rodzin – działają przeciw jej podstawowemu celowi, jakim jest zapewnienie prawa do życia rodzinnego.

Łączenie rodzin uchodźców – prawo i praktyka wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej

W większości państw członkowskich Unii Europejskiej uchodźcy uzyskują z mocy prawa lepsze warunki łączenia z rodziną niż inne grupy obywateli państw trzecich. Wynika to z konieczności stosowania przepisów dyrektywy w sprawie prawa do łączenia rodzin i Konwencji do spraw uchodźców. Na przykład przez pierwsze trzy miesiące od przyznania statusu nie obowiązują uchodźców na gruncie prawnym wymagania dotyczące poziomu zarobków, zakwaterowania i integracji. Jak jednak wynika z badań⁴⁹, uchodźcy często twierdzą, że ich prawa nie były odpowiednio realizowane i musieli spełniać takie same kryteria dotyczące łączenia rodzin, co zwykli migranci. Dodatkowo to uchodźcy są częściej posądzani o próbę wyłudzenia prawa pobytu na podstawie kryterium łączenia rodzin. Poniżej opisano różne praktyki związane z łączeniem rodzin uchodźców w tych państwach członkowskich Unii Europejskiej, które charakteryzują się wysokim odsetkiem składanych wniosków o przyznanie ochrony międzynarodowej⁵⁰. Nie można nazwać tego zestawienia zbiorem

⁴⁷ *Ibidem*, pkt 6.1.3.

⁴⁸ *Ibidem*, pkt 6.2.

⁴⁹ T. Strik, B. de Hart, E. Nissen, *Family Reunification: a barrier or facilitator of integration? A comparative study*, Immigrant Council of Ireland, Dublin 2013.

⁵⁰ Na podstawie danych Eurostatu za 2013 rok są to następujące państwa: Niemcy (126 705 wniosków), Francja (66 265 wniosków), Szwecja (54 270 wniosków), Wielka Brytania (29 875 wniosków), Włochy (26 620 wniosków), Austria (17 500 wniosków), Holandia (17 160 wniosków). Za: *Number of (non-EU) asylum applicants in the EU and EFTA Member States, by age distribution, 2013 (1) YB15* – http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/File:Number_of_%28non-

dobrych czy złych praktyk, przedstawiono w nim bowiem różne działania podejmowane przez władze państwowe wobec uchodźców starających się o połączenie z rodziną.

*Holandia*⁵¹

W Holandii od uchodźców wymaga się spełnienia warunku „rzeczywistej więzi”, czyli wykazania, że rodzina żyła wspólnie w kraju pochodzenia w momencie wyjazdu uchodźcy, dzieci zaś są duchowo i finansowo zależne od uchodźcy. Jeśli wniosek o łączenie z rodziną został złożony trzy miesiące po uzyskaniu statusu uchodźcy albo jeśli związek zawarto już po tym fakcie, to małżonek nie ma prawa do pobytu na terenie Holandii w ramach łączenia rodzin i – tak jak obywatel państw trzecich – musi spełnić wszystkie inne warunki, do których należą między innymi odpowiednia wysokość zarobków czy długoterminowa wiza. Szczególnie trudną sytuację mają powinowaci, którzy nie mogą udowodnić swoich więzi biologicznych, na przykład za pomocą badań DNA, muszą więc przechodzić długi proces oceny, uwzględniający obszerny wywiad w ambasadzie Holandii w kraju pochodzenia. Udzielone odpowiedzi są następnie porównywane z informacjami uzyskanymi podczas procedury ubiegania się o azyl przez uchodźcę przebywającego na terenie Królestwa Niderlandów. Pewne nieścisłości lub luki mogą być interpretowane jako brak „rzeczywistej więzi”. Jak wynika z rozmów przeprowadzonych między innymi z holenderskimi prawnikami, często sytuacja dziecka nie jest w ogóle brana pod uwagę podczas prowadzenia takich wywiadów i analizy ich wypowiedzi. Niekiedy dochodzi do przesłuchań bardzo małych dzieci, nie są one jednak odpowiednio do tego przygotowane, nie może im również towarzyszyć osoba z rodziny, same przesłuchania trwają zaś czasem nawet do sześciu, ośmiu godzin bez niezbędnych przerw i zapewnienia posiłku. Rząd holenderski chce w ten sposób walczyć z oszustwami, dlatego zwiększenie liczby odmów w zakresie łączenia rodzin uchodźców uznano za sukces – w 2008 roku około 12% spraw kończyło się odmową, z kolei w 2011 roku odrzucono już 81% wniosków⁵².

Jeśli jednak rodzina uzyska zgodę na połączenie z cudzoziemcem, otrzymuje takie same prawa, jakie ma uchodźca. Członkowie rodziny nie muszą także przechodzić testów integracyjnych⁵³ – obowiązuje ich wyłącznie udział w kursie integracyjnym w

EU%29_asylum_applicants_in_the_EU_and_EFTA_Member_States,_by_age_distribution,_2013_%281%29_YB15.pdf [dostęp: 27 listopada 2014 roku].

⁵¹ Polityka Holandii w zakresie łączenia rodzin uchodźców została opisana na podstawie: Netherlands Aliens Act 2000 – <http://www.legislationline.org/documents/id/4680> [dostęp: 27 listopada 2014 roku]; T. Strik, B. de Hart, E. Nissen, *Family Reunification: a barrier or facilitator of integration? A comparative study*, op. cit.

⁵² Przywoływane wyniki na podstawie badań przeprowadzonych od maja 2012 do lutego 2013 roku na zlecenie holenderskiego Rzecznika Praw Dziecka – <http://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/201306060KinderombudsmanSummary.pdf> [dostęp: 27 listopada 2014 roku].

⁵³ Testy integracyjne przed wjazdem mogą obejmować znajomość języka i kultury danego kraju.

okresie do trzech lat od uzyskania prawa pobytu na terenie Holandii. Nawet gdy uchodźca, do którego dołączyła rodzina, umrze lub się rozwiedzie, wówczas członkowie jego rodziny nadal będą mieli pozwolenie na pobyt. Z kolei jeśli status uchodźcy się zmieni ze względu na znaczną poprawę sytuacji w państwie pochodzenia, dającą szansę na długotrwałą zmianę, pozwolenie na pobyt członków jego rodziny zostanie odwołane.

*Wielka Brytania*⁵⁴

Wielka Brytania gwarantuje prawo połączenia z rodziną nie tylko małżonkom i zarejestrowanym partnerom, ale także osobom, które od przynajmniej dwóch lat pozostają z uchodźcą w związku o charakterze podobnym do małżeństwa, nigdzie jednak formalnie niezalegalizowanym. Co istotne, dotyczy to również związków osób tej samej płci. Władze brytyjskie zapewniają członkom rodzin uchodźców prawo pobytu niezależnie od tego, w jakim czasie po uzyskaniu statusu cudzoziemiec ten złożył on wniosek o połączenie z nim rodziny. Jeśli jednak małżeństwo nie zostało zawarte przed wyjazdem cudzoziemca z państwa pochodzenia, to osoba, która chciałaby się z nim połączyć, musi spełnić takie same warunki, jakie obowiązują obywateli państw trzecich starających się o prawo pobytu na terenie Wielkiej Brytanii. Zjednoczone Królestwo nie jest objęte dyrektywą w sprawie prawa do łączenia rodzin, mimo to w 2010 roku wydano prawie 5 tysięcy wiz dla osób zależnych od uchodźców lub cudzoziemców mających ochronę uzupełniającą, co oznacza, że blisko 70% wniosków rozpatrzono pozytywnie⁵⁵. Władze brytyjskie nie tylko nie określają limitu czasu, w jakim należy złożyć wniosek o połączenie z rodziną, ale także nie wymagają wykazania żadnego poziomu środków utrzymania, ponadto umożliwiają ubieganie się o połączenie z członkami rodziny spoza rodziny nuklearnej, z którymi wiąże uchodźcę głęboka więź. Warto podkreślić, że uchodźcy w Wielkiej Brytanii mają prawo odwołać się od decyzji nieprzyznającej prawa do łączenia z rodziną.

Jak wynika z badań prowadzonych przez brytyjski Czerwony Krzyż⁵⁶, podstawowe problemy uchodźców starających się o połączenie z rodziną to kłopoty ze znalezieniem informacji na temat samego procesu (szczególnie ważna jest w tym wymiarze bariera językowa), niska jakość doradztwa prawnego i brak środków na

⁵⁴ *Polityka Wielkiej Brytanii w zakresie łączenia rodzin uchodźców została opisana na podstawie: Non-European Migration to the UK: Family and Dependents, The Migration Observatory at the University of Oxford, 2013 rok – <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Briefing%20-%20Family%20and%20Dependents.pdf> [dostęp: 27 listopada 2014 roku]; T. Strik, B. de Hart, E. Nissen, *Family Reunification: a barrier or facilitator of integration? A comparative study, op. cit.**

⁵⁵ J. White, L. Hendry, *Family Reunion for refugees in the UK. Understanding support needs, British Red Cross, 2011 rok.*

⁵⁶ *Ibidem, rozdz. 4.6: Understanding whether needs of refugees seeking to apply for family reunion are being met by existing support.*

sfinansowanie całego procesu. Uchodźcy wskazywali także trudności z wypełnianiem formularzy i w ogólnej komunikacji z urzędnikami (na przykład dowiadywanie się o postępy w sprawie było trudne, ponieważ urzędnicy nie odbierali telefonów albo kazali czekać, nie podając żadnych nowych informacji). Rezultaty przywoływanych badań ukazują problemy, które muszą rozwiązać władze brytyjskie, aby ułatwić proces łączenia rodzin uchodźców. Z jednej strony, są to zagadnienia proceduralne (trudność w uzyskaniu informacji i dokumentacji oraz odpowiednio wysokiej jakości wsparcia prawnego, psychologicznego i socjalnego), z drugiej zaś strony – kwestie dotyczące kryteriów dopuszczenia do procedury łączenia rodzin (trudności w wykazaniu więzi, gdy w trakcie podróży do Wielkiej Brytanii zaginęły dokumenty, chęć połączenia z uchodźcą osób wyłączonych z procesu łączenia rodzin ze względu na ich status prawny, wiek albo nieprzystającą do realiów kraju pochodzenia definicję rodziny nuklearnej w Wielkiej Brytanii).

Dobrą praktyką stosowaną przez brytyjski Czerwony Krzyż jest finansowanie podróży członków rodziny do Wielkiej Brytanii. Jest to jedna z podstawowych przeszkód, które napotykają uchodźcy, kiedy decydują się na połączenie z rodziną. Uchodźca z Afganistanu mówił badaczom Czerwonego Krzyża: „Musieliśmy zapłacić za moją żonę i dzieci, aby dojechały do Islamabadu samochodem, potem jednak musieli tam czekać. Bardzo dużo pieniędzy wydałem na jedzenie dla mojej rodziny. Sprzedałem nieruchomości, którą miałem w Islamabadzie, i zapożyczyłem się u moich kolegów. Muszę oddać pieniądze, jak tylko znajdę pracę”⁵⁷. Chcąc uniknąć opisywanych w cytowanym raporcie sytuacji związanych z oszczędzaniem przez uchodźców na jedzeniu, aby zapewnić środki na podróż dla swojej rodziny, w niektórych krajach (na przykład w Finlandii czy Norwegii) koszty podróży pokrywa budżet państwa.

*Włochy*⁵⁸

We Włoszech – podobnie jak w wielu innych państwach członkowskich Unii Europejskiej – przy staraniach o połączenie z rodziną obowiązuje konieczność wykazania przez obywatela państwa trzeciego, który legalnie przebywa na terenie Włoch, dostępnych środków materialnych. Dodatkowo warunki mieszkaniowe muszą być uznane za spełniające ogólne standardy sanitarne i „odpowiednie” przez urzędników samorządowych regionu, na którego obszarze znajduje się mieszkanie. Dyskrecjonalna władza urzędników w zakresie uznawania, czy w danych warunkach

⁵⁷ *Ibidem*, s. 32 [tłumaczenie własne].

⁵⁸ Polityka Włoch w zakresie łączenia rodzin uchodźców została opisana na podstawie: MIPEX – <http://www.mipex.eu/italy> [dostęp: 27 listopada 2014 roku].

jest możliwość zamieszkania, ma zapobiegać życiu uchodźców i ich rodzin w nędzy, która nie sprzyja integracji rodziny z nowym środowiskiem.

Włoskie prawo ogranicza możliwość połączenia się ze starszymi rodzicami – w obawie przed nadmiernym wykorzystywaniem systemu opieki senioralnej przez rodziny uchodźców⁵⁹. Nie ma jednak problemów z łączeniem małoletnich dzieci i małżonków.

Francja

Francja już w wydanym przez Radę Stanu rozporządzeniu⁶⁰ z 1945 roku uprawniła do zezwolenia na pobyt zależnych i bezpośrednich wstępnych, małżonków i nieletnie dzieci osoby, która uzyskała status uchodźcy. Nie oznacza to jednak, że rodzina uchodźcy nie podlega takim samym warunkom wjazdu na teren Francji, jakie obowiązują innych cudzoziemców, dlatego musi wcześniej uzyskać wizę, co dla wielu migrantów może być istotną przeszkodą w procesie łączenia rodzin.

Dopiero w 1989 roku we Francji weszły w życie regulacje⁶¹, które gwarantują prawo pobytu rodzinom uchodźców w rozumieniu konwencji genewskiej z 1951 roku. Wcześniej Komisja Odwoławcza do spraw Uchodźców (Commission des Recours des Réfugiés) omijała prawo i – mimo braku konkretnej podstawy prawnej – w 1957 roku przyznała status uchodźcy osobie tylko na podstawie jej małżeństwa z uznanym już przez władze francuskie uchodźcą. W 1958 roku podobna decyzja dotyczyła małoletnich dzieci uchodźcy, w 1959 roku – zależnych rodziców⁶². Innymi słowy, władze francuskie nie dokonywały łączenia rodzin w rozumieniu dyrektywy z 2003 roku, ale *de facto* umożliwiały łączenie rodzin przez nadawanie statusu uchodźcy wyłącznie ze względu na więź rodzinną z innym uchodźcą, który uzyskał ten status na terenie Francji.

Ta praktyka administracji francuskiej trwała aż do połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku. W 1994 roku Rada Stanu – najwyższy organ sądownictwa administracyjnego we Francji – wydała decyzję w sprawie pani Agyepong⁶³, obywatelki Liberii, która twierdziła, że jest prześladowana w związku z wyjazdem jej męża z kraju i zamachem

⁵⁹ Decreto legislativo 26 giugno 2008, n. 120 – [http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=10607&dpath=document&dfile=17072008192507.pdf&content=D.Lgs.+n.+120/2008,Modifiche+ed+integrazioni+al+decreto+legislativo+3+agosto+2007,+n.+152,+di+attuazione+della+direttiva+2004/107/CE+relativa+all%27arsenico,+il+cadmio,+il+mercurio,+il+nicel+e+gli+idrocarburi+poli+ciclici+...+](http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=10607&dpath=document&dfile=17072008192507.pdf&content=D.Lgs.+n.+120/2008,Modifiche+ed+integrazioni+al+decreto+legislativo+3+agosto+2007,+n.+152,+di+attuazione+della+direttiva+2004/107/CE+relativa+all%27arsenico,+il+cadmio,+il+mercurio,+il+nicel+e+gli+idrocarburi+poli+ciclici+...) [dostęp: 27 listopada 2014 roku].

⁶⁰ Ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

⁶¹ Loi n° 89-548 du 2 août 1989 relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France.

⁶² Za: A. John, *Family Reunification For Migrants And Refugees: A Forgotten Human Right?. Comparative Analysis of Family Reunification under Domestic Law and Jurisprudence, International and Regional Instruments, ECHR Caselaw and the EU 2003 Family Reunification Directive* – <http://www.fd.uc.pt/hrc/pdf/papers/arturojohn.pdf> [dostęp: 28 maja 2014 roku].

⁶³ R.F.D.A. Jan.-Feb. 1995, 11 (1), 86 – sprawa pani Agyepong.

stanu w 1985 roku. Gdy Komisja do spraw Uchodźców nie uznała przedstawionych przez nią zeznań za wiarygodne, wtedy pani Agyepong postanowiła starać się o status uchodźcy na podstawie pozostawania w związku małżeńskim z Rexfortem Agyepongiem, który już wcześniej uzyskał ten status we Francji. Pozytywna decyzja w tej sprawie byłaby zgodna z dotychczasową praktyką francuskiej administracji. Okazało się jednak, że zebrany materiał dowodowy potwierdza status Rexforta Agyeponga, ale nie potwierdza jego małżeństwa z panią Agyepong, to zaś, że mają wspólne dziecko, nie jest wystarczające, aby ona sama była uprawniona do uzyskania statusu uchodźcy. W sprawie przed Radą Stanu podnoszono dwa argumenty: z jednej strony – prawo do normalnego życia rodzinnego państwa Agyepongów, z drugiej strony – konieczność wykazania faktu prześladowania w celu uzyskania statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją o statusie uchodźców z 1951 roku. Ponieważ w przekonaniu Komisji do spraw Uchodźców dowody na prześladowanie pani Agyepong nie były wystarczające, nie mogła ona uzyskać statusu, dlatego Rada Stanu uznała, że nie ma ona prawa ubiegać się o anulowanie decyzji.

Przykład państwa Agyepongów pokazuje, że dotychczasowa praktyka administracji francuskiej – polegająca na nadawaniu statusu uchodźcy osobom, które bezpośrednio nie były prześladowane albo nie były w stanie tak dobrze udokumentować prześladowań, jak członek ich rodziny, który uzyskał azyl – nie zawsze prowadzi do nadrzędnego celu, jakim jest połączenie rozbitej rodziny. Z tego względu położenie nacisku na uchodźcę i jego prawo do życia rodzinnego jako podstawę uzyskania prawa pobytu przez członków jego rodziny na terenie państwa, w którym on przebywa, wydaje się lepszym rozwiązaniem, w pełni realizującym ideę łączenia rodzin.

Francuskie prawo, tak samo jak polskie, nie dopuszcza łączenia rodzin partnerów niezwiązanych węzłem małżeńskim na podstawie transpozycji dyrektywy z 2003 roku. Prawo do połączenia na podstawie procedury łączenia rodzin mają jednak dzieci poniżej osiemnastego roku życia. Nie dotyczy to już dorosłych niezamężnych dzieci, które jednak mogą się starać o ochronę na podstawie innych procedur. W podobnej sytuacji są wstępni obywatele państwa trzeciego mieszkającego we Francji – mogą się oni starać o połączenie, ale jako „goście”, przez co nie mogą na przykład podejmować pracy na terenie Francji po przekroczeniu francuskiej granicy.

[tytuł III rzędu] Niemcy⁶⁴

⁶⁴ Polityka Niemiec w zakresie łączenia rodzin uchodźców została opisana na podstawie: T. Strik, B. de Hart, E. Nissen, *Family Reunification: a barrier or facilitator of integration? A comparative study*, op. cit.; A. Kreienbrink, S. Rühl, *Family Reunification in Germany*, Working Paper 10, die Forschungsgruppe der Bundesamtes, 2007 rok –

W Niemczech osoby, które starają się o azyl lub uzyskały status uchodźcy, znajdują się w bardzo podobnej sytuacji prawnej jak sami Niemcy w zakresie łączenia z rodziną mieszkającą na terenie państw trzecich. Partnerzy żyjący poza małżeństwem i małżonkowie mają takie same prawa w zakresie łączenia rodzin, ale z jednym wyjątkiem – niebędący w związku małżeńskim partnerzy muszą się wykazać znajomością języka niemieckiego przynajmniej na poziomie A2. W momencie, gdy uchodźca traci swój status, jego partner lub nieletnie dzieci również tracą wszystkie uprawnienia.

Uchodźca i połączona z nim rodzina po trzech latach otrzymują pozwolenie na pobyt stały. Jeśli jednak członkowie rodziny nie otrzymali statusu uchodźcy, uzyskują prawo stałego pobytu po pięciu latach przebywania w Niemczech. Uchodźcy w Republice Federalnej Niemiec nie muszą wykazywać warunków bytowych, poziomu zarobków ani ubezpieczeń, aby dołączyła do nich rodzina, o ile złożą wnioski w ciągu trzech miesięcy od uzyskania statusu, co jest normalną praktyką, zgodną z zapisami Konwencji o statusie uchodźców z 1951 roku⁶⁵.

*Austria*⁶⁶

W Austrii łączenie rodzin na wniosek uchodźców i osób objętych ochroną uzupełniającą jest regulowane przez prawo dotyczące azylu i zawiera udogodnienia dla osób starających się o połączenie z rodziną. Grupa, którą obejmują te udogodnienia, jest jednak zdecydowanie węższa niż w wypadku łączenia rodzin innych cudzoziemców niż uchodźcy. Należą do nich tylko małżonkowie, a od 2010 roku także partnerzy w związkach pozamałżeńskich (również tej samej płci, o ile są one zarejestrowane w kraju pochodzenia), dzieci poniżej dziewiętnastego roku życia i rodzice nieletnich dzieci, które nie mają innego opiekuna. Badani uważają, że jest to wyjątkowo duża przeszkoda, uniemożliwiająca czerpanie radości ze swojego życia rodzinnego.

Kolejną przeszkodą jest konieczność sfinansowania podróży – od 2009 roku państwo austriackie nie finansuje już przyjazdu członków rodziny na terytorium

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/family-reunification/2._de_emn_ncp_small-scale_study_iv_family_reunification_final_en_version_en.pdf [dostęp: 27 listopada 2014 roku].

⁶⁵ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 roku (Dz.U. z 1991 r., Nr 119, poz. 515).

⁶⁶ Polityka Austrii w zakresie łączenia rodzin uchodźców została opisana na podstawie: T. Strik, B. de Hart, E. Nissen, *Family Reunification: a barrier or facilitator of integration? A comparative study*, op. cit.; Bundesgesetz vom 20. März 1975, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG) StF: BGBl. Nr. 218/1975 – <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008365> [dostęp: 26 listopada 2014 roku].

Austrii. Dobrą praktyką stosowaną przez Austrię jest zaś refundowanie testów DNA, które mają potwierdzić pokrewieństwo, o ile ich rezultaty będą pozytywne.

Problemem jest również niekiedy uzyskanie wizy przez członków rodziny. Decyzja ta pozostaje we władzy dyskrecjonalnej austriackich konsulatów, które mają prawo odmówić jej wydania, o ile ubiegająca się o nią osoba może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Ponieważ procedura weryfikacji trwa niekiedy bardzo długo, proces łączenia rodzin zdecydowanie się wydłuża (niekiedy może trwać nawet od siedmiu do dziesięciu lat).

*Szwecja*⁶⁷

W 2006 roku szwedzkie prawo zostało dostosowane do wymagań unijnej dyrektywy w sprawie prawa do łączenia rodzin⁶⁸. Zgodnie z nowymi regulacjami, prawo do łączenia z rodziną uzyskali: małżonek lub zarejestrowany partner, partner, z którym obywatel państwa trzeciego dzieli gospodarstwo domowe, niezamężne dzieci poniżej osiemnastego roku życia. Szwedzkie prawo z 2006 roku nie wymagało od obywatela państwa trzeciego, aby zapewnił środki do życia, utrzymanie czy mieszkanie osobom, z którymi ma prawo się połączyć niezależnie od statusu materialnego. W procesie łączenia rodzin nie stawiało również warunków integracyjnych ani nie wymagało określonego czasu pobytu na terenie Szwecji obywatela, z którym łączy się rodzina. Na tle pozostałych polityk łączenia rodzin opisanych w niniejszym opracowaniu Szwecja wydawała się krajem, który najpełniej wdrożył założenia dyrektywy z 2003 roku, przyjmując politykę otwarcia na rodziny uchodźców zamieszkujących w Szwecji. Oczywiście przewidziano sytuacje, gdy władze mogą odmówić przyjęcia rodziny uchodźcy, na przykład jeśli istnieje podejrzenie, że dana osoba stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, brak warunków materialnych i integracyjnych czynił jednak ze Szwecji wyjątek na tle pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej. W latach 2002–2006 migracje ze względu na łączenie z bliskimi stanowiły 56% wszystkich migracji z państw trzecich do Szwecji (60% z nich objęło kobiety)⁶⁹.

W 2009 roku Szwedzi dokonali rewizji swojego prawa migracyjnego i wprowadzili pewne ograniczenia związane z wysokością dochodu i warunkami mieszkaniowymi

⁶⁷ Polityka Szwecji w zakresie łączenia rodzin uchodźców została opisana na podstawie: Y. Pascouau, H. Labayle, *Conditions for Family Reunification under Strain, A comparative study in nine EU member states*, European Policy Centre, 2011 rok.

⁶⁸ *European Migration Network Small Scale Study IV. Family Reunification, 2007 rok* – http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/family-reunification/8_se_emn_ncp_small-scale_study_iv_family_reunification_final_17deco7en_version_en.pdf [dostęp: 27 listopada 2014 roku].

⁶⁹ Dane za Statistiska centralbyrån na podstawie: *ibidem*.

przy procedurze łączenia rodzin⁷⁰. Nadal jednak Szwecja jest państwem, które w szerokim stopniu zapewnia członkom rodzin szybką integrację i odnalezienie miejsca dla siebie w szwedzkim społeczeństwie. Polityka wobec migrantów jest inkluzywna wobec różnorodnych typów rodziny, zapewnia równe i gwarantowane prawa oraz a darmowe programy wprowadzające dla nowych mieszkańców⁷¹.

Irlandia⁷²

Irlandia jest jednym z trzech państw członkowskich Unii Europejskiej, które nie uczestniczyły w przyjęciu dyrektywy w sprawie prawa do łączenia rodzin, nie są nią związane i jej nie podlegają. W podobnej sytuacji jest Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Królestwo Danii. Oznacza to, że Irlandia autonomicznie musiała zaprojektować system łączenia rodzin obywateli państw trzecich. W rezultacie jedynymi osobami, które mają prawo do łączenia rodzin, są obywatele Unii Europejskiej i państw z Europejskiego Obszaru Gospodarczego, naukowcy pracujący na terenie Irlandii (co wynika z dyrektywy 2005/71/EC⁷³) i osoby mające status uchodźcy lub objęte ochroną uzupełniającą.

W Irlandii członkowie rodziny rozszerzonej mogą otrzymać prawo pobytu, o ile wyda na to zgodę minister sprawiedliwości i równości, w sytuacji ich zależności od uchodźcy. Prawo irlandzkie stanowi, że członek rodziny uchodźcy ma prawo do pobytu na taki sam okres, jak uchodźca, prawo to nie wygasa zaś nawet po rozpadzie rodziny tak długo, jak długo uchodźca pozostaje na terenie Irlandii. O ile zakres grup uprawnionych do łączenia rodzin jest w Irlandii bardzo wąski, o tyle zakres dyskrecjonalności władz w wypadku procedury łączenia z rodziną jest bardzo szeroki. Irlandzcy urzędnicy służby cywilnej mają pełną swobodę w zakresie rozpatrywania wniosków, ale to minister sprawiedliwości i równości pozostaje odpowiedzialny za ich decyzje. Nie istnieją jednak żadne konkretne wytyczne, dotyczące zwłaszcza kryteriów oceny związków partnerskich poza małżeństwem albo małżeństw zaaranżowanych lub zawartych przez pełnomocnika. Ponieważ przesłanki decyzji nie zawsze są zaprezentowane dokładnie, członkowie rodzin niekiedy nie mają pojęcia, czemu ich wniosek został odrzucony. Irlandzki system łączenia rodzin obywateli państw trzecich

⁷⁰ Regeringens proposition 2009/10:77 – http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Forsorjningskrav-vid-anhorigin_GX0377/?text=true [dostęp: 27 listopada 2014 roku].

⁷¹ Za: <http://www.mipex.eu/sweden> [dostęp: 27 listopada 2014 roku].

⁷² Polityka Irlandii w zakresie łączenia rodzin uchodźców została opisana na podstawie: T. Strik, B. de Hart, E. Nissen, *Family Reunification: a barrier or facilitator of integration? A comparative study*, op. cit.; H. Becker, *The Law on Family Reunification in Ireland*, „Irish Journal of European Law” 2014, t. 17, nr 1; Refugee Act 1996 – <http://www.irishstatutebook.ie/1996/en/act/pub/0017/print.html> [dostęp: 26 listopada 2014 roku].

⁷³ Dyrektywa Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 roku w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych.

został oceniony przez MIPEX jako najgorszy ze wszystkich dwudziestu siedmiu państw członkowskich Unii Europejskiej⁷⁴.

Jest to system oparty na bardzo wątpliwej podstawie legislacyjnej i ogromnej władzy dyskrecjonalnej urzędników migracyjnych, co oznacza, że może być zarówno bardzo elastyczny wobec indywidualnych historii poszczególnych uchodźców czy innych obywateli państw trzecich uprawnionych do łączenia z rodziną, jak i całkowicie uznaniowy i niesprawiedliwy. Brak pewności co do przejrzystości procedury, wątpliwości w zakresie zasady równego traktowania i trudności w zakresie prowadzenia procedury sądowej powodują, że irlandzki system nie jest przyjazny dla uchodźców. Nie mają oni między innymi prawa zaskarżyć niekorzystnej dla nich decyzji, o ile nie nastąpi zmiana okoliczności lub nie pojawią się nowe dowody w sprawie – w takiej sytuacji mogą po prostu złożyć kolejny wniosek o łączenie rodzin. Procedura odwoławcza przysługuje wyłącznie członkom rodzin, którzy posiadają obywatelstwo unijne lub państw z Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Pod koniec 2013 roku władze irlandzkie wydały dokument zawierający wytyczne dotyczące łączenia rodzin obywateli państw trzecich⁷⁵, nie dotyczą one jednak małżonków i nieletnich dzieci uchodźców, gdyż w przekonaniu Irish Naturalisation and Immigration Service Department of Justice and Equality są to sytuacje, kiedy prawo do łączenia rodzin jest przyznawane automatycznie. Nieco inną ocenę tego stanu rzeczy prezentują organizacje pozarządowe, między innymi Immigrant Council of Ireland⁷⁶, czy raporty badawcze⁷⁷. Nowe wytyczne zostały surowo ocenione przez MIPEX – stwierdzono, że irlandzki system łączenia rodzin pozostaje najbardziej restrykcyjnym systemem w państwach Unii Europejskiej, a także w innych krajach angielskojęzycznych⁷⁸.

⁷⁴ Por.

http://www.mipex.eu/play/map.php?chart_type=map&countries=2,9,10,11,45,12,13,46,14,15,16,17,7,5,6,4,3,1,18,19,20,21,22,23,24,25,26,27,28,47,29,30,31,32,33,34,35,36,38,39,37,40,41,42,48,43,44&objects=24&periods=2010&group_by=country [dostęp: 27 maja 2014 roku].

⁷⁵ *Policy Document on Non-EEA Family Reunification, Irish Naturalisation and Immigration Service Department of Justice and Equality*, grudzień 2013 roku.

⁷⁶ <http://www.immigrantcouncil.ie>

⁷⁷ T. Strik, B. de Hart, E. Nissen, *Family Reunification: a barrier or facilitator of integration? A comparative study*, *op. cit.*

⁷⁸ Por. <http://www.mipex.eu/blog/misguided-despite-new-guidelines-irish-family-reunion-policy-still-far-below-standards-in-eu-and-other-english-speaking-countries-where-irish-emigrants-benefit-from-their-generous-policy> [dostęp: 27 maja 2014 roku].

Łączenie rodzin uchodźców – sytuacja w Polsce

Kwestię łączenia rodzin cudzoziemców w Polsce reguluje nowa Ustawa o cudzoziemcach⁷⁹, która weszła w życie 1 maja 2014 roku. W rozdziale ósmym są przedstawione warunki i procedury uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy przez członków rodzin cudzoziemców. Artykuł 159 mówi o sytuacji łączenia członków rodzin cudzoziemców przebywających legalnie na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, w tym osób mających status uchodźcy. Zgodnie z przepisami nowej ustawy, w wypadku uchodźców i osób, którym udzielono ochrony uzupełniającej, nie trzeba wykazywać posiadania ubezpieczenia zdrowotnego ani źródła stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny, o ile wnioski o łączenie zostaną złożone przed upływem sześciu miesięcy od dnia uzyskania statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej.

Polska ustawa obejmuje dość wąski katalog podmiotów kwalifikujących się jako członkowie rodzin podlegający łączeniu. Zgodnie z art. 159 pkt 3, są to: „1) osoby pozostające z cudzoziemcem w uznawanym przez prawo Rzeczypospolitej Polskiej związku małżeńskim; 2) małoletnie dziecko cudzoziemca i osoby pozostającej z nim w uznawanym przez prawo Rzeczypospolitej Polskiej związku małżeńskim, w tym także dziecko przysposobione; 3) małoletnie dziecko cudzoziemca, w tym także dziecko przysposobione, pozostające na jego utrzymaniu, nad którym cudzoziemiec sprawuje faktycznie władzę rodzicielską; 4) małoletnie dziecko osoby, o której mowa w pkt 1, w tym także dziecko przysposobione, pozostające na jej utrzymaniu, nad którym sprawuje ona faktycznie władzę rodzicielską”⁸⁰.

Nie ma więc tutaj mowy ani o osobach pozostających w związkach partnerskich zarejestrowanych na terenie innych krajów, ani tym bardziej o związkach jedнопłciowych. Ustawa odbiera także szansę na połączenie z rodziną osobom starszym zależnym od cudzoziemca finansowo i społecznie, a także dalszej rodzinie, nawet jeśli łączą go z nią głębokie więzi emocjonalne. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy wnioskodawcą jest małoletni uchodźca lub podlegający ochronie uzupełniającej, który ma prawo połączyć się z „jego wstępnym w linii prostej [rodzicami, dziadkami, pradziadkami] lub osobą pełnoletnią odpowiedzialną za małoletniego zgodnie z prawem obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej [na przykład opiekunem lub rodzicem zastępczym]”⁸¹. Należy jednak zauważyć, że korzystne dla uchodźcy starającego się o łączenie z małżonkiem jest to, że związek nie musiał być zawarty

⁷⁹ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1650).

⁸⁰ *Ibidem*, art. 159 pkt 3.

⁸¹ *Ibidem*, art. 159 pkt 4.

przed datą wjazdu na terytorium Polski, co jest w niektórych krajach europejskich normą i skutecznie uniemożliwia łączenie wielu cudzoziemskich rodzin.

Polski system zezwala również na pobyt czasowy w wypadku rozwodu, separacji lub owdowienia cudzoziemca, który połączył się z rodziną na podstawie przesłanek z art. 159 ustawy, śmierci rodzica, z którym się połączył, albo małoletniego dziecka, któremu nadano status uchodźcy lub udzielono ochrony uzupełniającej i do którego przyjechał w charakterze opiekuna prawnego. Decyzja o tym, czy w tych konkretnych sytuacjach cudzoziemiec będzie mógł pozostać na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, jest jednak pozostawiona dyskrecjonalnej władzy urzędnika. Za pozytywną decyzją musi bowiem przemawiać „ważny interes cudzoziemca”, z kolei ocena, czy tak rzeczywiście jest, pozostaje w gestii uznania osób decyzyjnie podejmujących.

Cudzoziemcy, którzy łączą się z osobami przebywającymi na terenie Polski jako uchodźcy lub korzystającymi z ochrony uzupełniającej, otrzymują zezwolenie na pobyt na okres trzech lat. Jest to istotna zmiana w porównaniu z reżimem poprzedniej ustawy z 2003 roku⁸², która określała, że „zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udziela się każdorazowo na okres niezbędny do realizacji celu pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, **nie dłuższy jednak niż 2 lata**”⁸³. Ustawodawca zastosował jednak maksymalny pięcioletni okres, po którym członek rodziny może dopiero ubiegać się o prawo pobytu na czas nieoznaczony.

Ważnym aspektem proceduralnym ułatwiającym prowadzenie sprawy dotyczącej łączenia rodzin jest to, że wnioskodawcą jest cudzoziemiec, który mieszka już legalnie na terenie Polski. To w jego imieniu jest prowadzone postępowanie i to on kontaktuje się z władzami, dostarcza dokumenty i składa wyjaśnienia. Dzięki temu członkowie rodziny przebywający w państwie pochodzenia nie muszą przechodzić licznych administracyjnych procedur przed polskim konsulem, co często z przyczyn językowych, ale także ze względu na trudną sytuację rodzin uchodźców w krajach niejednokrotnie ogarniętych konfliktami zbrojnymi czy podzielonych wojną domową, nie dawało szans na prowadzenie systematycznych działań o charakterze administracyjnym.

Mimo że polska procedura łączenia rodzin jest zaprojektowana w sposób możliwie korzystny dla cudzoziemców – w badaniu MIPEX III Polska zajęła dziesiąte miejsce spośród trzydziestu jeden państw⁸⁴ – niewiele osób decyduje się na taką formę zalegalizowania swojego pobytu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Jedynie około 7% zezwoleń na pobyt jest uzyskiwanych w ramach opisywanej wyżej procedury.

⁸² Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach (Dz.U. z 2003 r., Nr 128, poz. 1175).

⁸³ *Ibidem*, art. 56 [podkreślenie autorki].

⁸⁴ *Family Reunion Rankings for 31 MIPEX III Countries, Migrant Policy Integration Index* – <http://www.mipex.eu/family-reunion>.

Jeszcze rzadziej na łączenie rodzin decydują się uchodźcy. Brak, niestety, oficjalnych statystyk prowadzonych przez Urząd do spraw Cudzoziemców, które podsumowywałyby liczbę członków rodzin połączonych z cudzoziemcami przebywającymi na terenie Polski. Uniemożliwia to także analizę tendencji i prowadzenie monitoringu, w jakim stopniu to rozwiązanie jest dla uchodźców i ich rodzin korzystne. Z nieoficjalnych danych zebranych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka z jedenastu województw wynika, że w latach 2012–2014 tylko dwa wnioski o łączenie z rodziną zostały złożone przez osoby mające status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Sytuacja ta skłania do refleksji, w jakim mierze informacja o takiej możliwości dociera do uchodźców w momencie uzyskania statusu – jest to bardzo ważne ze względu na sześciomiesięczny okres, w ciągu którego należy złożyć wniosek, aby nie musieć wykazywać dobrej sytuacji materialnej. „Z badań wynika, iż uchodźcy, w Polsce głównie z Czeczenii, przebywając w ośrodkach recepcyjnych odczuwają **brak pieniędzy, brak środków na utrzymanie rodziny** oraz problemy zdrowotne, zarówno fizyczne, jak i dolegliwości psychiczne związane z traumą wojenną, utratą domu, poczuciem lęku i niepewności”⁸⁵. Nie dziwi więc, że jeśli nie uda im się złożyć wniosku w odpowiednim terminie, nie mają szans na połączenie się ze swoją rodziną w trybie procedury łączenia rodzin zgodnej z dyrektywą z 2003 roku.

Podsumowanie

Podstawową kwestią, jaką należy rozważyć w wypadku łączenia rodzin uchodźców i osób korzystających z ochrony uzupełniającej, jest rozstrzygnięcie, w jakim stopniu procedura łączenia rodzin jest przydatna osobom, które w wielu wypadkach mogłyby się ubiegać o status uchodźcy na podobnych zasadach i według zbliżonych przesłanek, jakie wystąpiły podczas uzyskiwania statusu przez członka ich rodziny. Jednym słowem, chodzi o odpowiedź na pytanie o to, dlaczego łączenie rodzin jest procedurą ważną i korzystną dla członków rodzin uchodźców, skoro uchodźcy przebywający w Polsce z niej nie korzystają. Czy oznacza to zatem, że łączenie rodzin jest procedurą nieprzydatną?

Takie sformułowanie wydaje się jednak zdecydowanie zbyt daleko idące. Jeśli za alternatywę dla łączenia rodzin uznalibyśmy bezpośrednio ubieganie się o status uchodźcy przez członków rodziny, powodowałoby to, że wiele grup mogłoby być pozbawionych szansy na zjednoczenie się ze swoimi bliskimi. Przykładem mogą być kobiety, które mają często problem z uzyskaniem statusu uchodźcy, ponieważ ich doświadczenia z kraju pochodzenia nie są uznawane za dostateczną przesłankę

⁸⁵ H. Bojar, *Wzory imigracji z perspektywy rodziny i ich potencjał integracyjny w kontekście polskim*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 22 [podkreślenie autorki].

prześladowania⁸⁶. To, że ich mężowie są uznani za uchodźców ze względów politycznych, w wielu państwach nie stanowi podstawy uznania, że one również mogą być prześladowane z tych samych powodów. W podobnej sytuacji mogą się znaleźć starsi rodzice uchodźcy, którzy na gruncie polskiego prawa nie są jednak, niestety, uprawnieni do uzyskania zezwolenia na pobyt na podstawie procedury łączenia rodzin zgodnej z dyrektywą z 2003 roku.

Kluczowe w wypadku łączenia rodzin jest położenie nacisku na sytuację życiową uchodźcy. To jego prawo do poszanowania życia rodzinnego jest chronione za pomocą procedury łączenia rodzin. Zgodnie z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności: „Každy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji”⁸⁷. Niezależnie więc od tego, w jakiej sytuacji życiowej są członkowie rodziny uchodźcy – czy ukrywają się ze względów politycznych przed autorytarną władzą, czy prowadzą normalne, szczęśliwe życie bez większych zagrożeń (choć w wypadku rodzin uchodźców to raczej rzadkość) – ma on prawo do stałego, codziennego kontaktu z bliskimi. Dzięki temu, że wnioskodawcą w polskiej procedurze łączenia rodzin może być właśnie uchodźca, to on jest często stroną postępowania i wtedy to jego prawa są dochodzone. Ta – na pierwszy rzut oka nieważna, gdyż subtelna – różnica między staraniem się o zgodę na pobyt przez członka rodziny i przez cudzoziemca, który legalnie przebywa na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, sprawia, że procedura łączenia rodzin daje ogromne możliwości polepszenia jakości życia uchodźców w Polsce. Jej do tej pory ograniczone wykorzystanie powinno stać się impulsem do podjęcia badań nad przyczyną takiego stanu rzeczy, a także do popularyzacji idei łączenia rodzin wśród osób na co dzień pracujących z uchodźcami – zarówno prawników udzielających im porad, jak i urzędników prowadzących sprawy o nadanie statusu uchodźcy.

⁸⁶ Szerzej – por. A. Niżyńska, *Prześladowanie ze względu na płeć? Przesłanka dyskryminacji ze względu na płeć jako podstawa nadawania statusu uchodźcy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.

⁸⁷ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284).

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



Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2015.
Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części
możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu.
Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest
z podaniem źródła.

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