

Wprowadzenie

Wedle statystyk Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (ang. United Nations High Commissioner for Refugees; dalej: UNHCR) na koniec 2020 roku liczba osób, które zostały zmuszone do opuszczenia swoich domów (ang. *forcibly displaced*), wynosiła 82,4 miliona. 26,4 miliona z nich stanowili uchodźcy w rozumieniu *Konwencji dotyczącej statusu uchodźców* (dalej: k.s.u.)¹ oraz objęci innymi formami ochrony, czyli tzw. uchodźcy *de facto*, również objęci mandatem UNHCR², a także 5,7 miliona uchodźców palestyńskich wyłączonych z zakresu podmiotowego k.s.u. i objętych mandatem Agencji Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (ang. United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East; dalej: UNRWA)³. Liczba 82,4 miliona osób zmuszonych do opuszczenia swoich domów jest najwyższa, od kiedy rozpoczęto zbieranie tego typu danych

¹ Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie 28.07.1951 (Dz.U. z 1991 r. nr 119 poz. 515).

² Por. J. McAdam, *The Refugee Convention as a rights blueprint for persons in need of international protection*, UNHCR 2006, s. 2, <https://www.refworld.org/docid/4ff15cd52.html> [dostęp: 07.07.2021].

³ UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2020*, UNHCR 2021, s. 2, <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends> [dostęp: 07.07.2021].

i tylko w ciągu 2020 roku wzrosła o prawie 3 miliony⁴. Ponadto pamiętać należy, że dane te nie obejmują tzw. uchodźców klimatycznych oraz tych zmuszonych do emigracji z powodu katastrof naturalnych, którzy w momencie pisania niniejszej książki znajdują się poza zakresem uniwersalnego systemu ochrony uchodźców⁵ – pomimo zgłaszania w doktrynie postulatów *de lege ferenda* objęcia tej kategorii osób wysiedlonych reżimem ochrony międzynarodowej⁶. Dalsze uwagi nie dotyczą więc tej kategorii osób zmuszonych do opuszczenia swoich domostw. Warto jednak pamiętać, że przytoczone statystyki nie oddają pełnej skali wymuszonych migracji we współczesnym świecie.

Na koniec 2020 roku aż 68% światowej populacji uchodźców pochodziło tylko z 5 państw: Syrii, Wenezueli, Afganistanu, Sudanu Południowego oraz Mjanmy. Liczba uchodźców syryjskich była przy tym zdecydowanie najwyższa ze wszystkich populacji uchodźczych i wynosiła 6,7 miliona, co stanowi ok. 30% populacji państwa sprzed wojny domowej⁷. Łącznie z tzw. uchodźcami wewnętrznymi (ang. Internally Displaced Persons, IDPs) konflikt zbrojny trwający w Syrii od 2011 roku zmusił do opuszczenia

⁴ UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2019*, UNHCR 2020, s. 2, <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/globaltrends2019> [dostęp: 07.07.2021].

⁵ Przez wyrażenie „uniwersalny system ochrony uchodźców” na potrzeby niniejszej książki należy rozumieć mechanizm ochrony ukształtowany wokół k.s.u., p.s.u. oraz mandatu UNHCR. Z systemem uniwersalnym nie należy mylić regionalnych systemów ochrony uchodźców, w tym systemu powstałego w ramach Unii Europejskiej.

⁶ Por. R. Zetter, *Protecting environmentally displaced people. Developing the capacity of legal and normative frameworks. Research report*, Oxford 2009, s. 60, <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/rr-protecting-environmentally-displaced-people-2011.pdf> [dostęp: 07.07.2021]; Zob. także przegląd argumentów za różnymi proponowanymi formami ochrony uchodźców klimatycznych i przeciw nim: J. Jaskiernia, *The Legal Status of Climate Refugees*, w: *Wyzwania dla powszechnego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2021, passim.

⁷ UNHCR, *Global...*, dz. cyt., UNHCR 2021, s. 3.

domów prawie 13 milionów osób, czyli więcej niż połowę przedwojennej populacji⁸.

W obliczu toczącej się debaty na temat powrotu uchodźców syryjskich, a także zwiększającej się presji na ich powrót w niektórych państwach przyjmujących niniejsze studium stawia sobie za cel omówienie wybranych aspektów prawnych wiążących się z potencjalnymi masowymi powrotami uchodźców z Syrii do ich ojczyzny oraz skonfrontowanie tych aspektów z realiami panującymi w państwach, w których uchodźcy się znajdują, w samej Syrii, a także, co niezmiernie ważne, z tymi, które obecnie rządzą stosunkami międzynarodowymi. Uwzględnione zostaną również powroty spontaniczne, odbywające się obecnie zasadniczo bez aktywnego wsparcia organizacji międzynarodowych i pozarządowych, w celu zbadania warunków towarzyszących powrotowi, których uchodźcy pozostający poza Syrią mogą się spodziewać w trakcie powrotu i po nim.

Pomimo że syryjskim uchodźcom przysługuje tzw. prawo do powrotu, z kwestią tą wiąże się wiele złożonych problemów o charakterze zarówno faktycznym, jak i prawnym, które zająłoby się do tego stopnia, że niezasadna byłaby próba omówienia tego zagadnienia w oderwaniu od realnych sytuacji, do których odnoszą się przytaczane niżej normy prawne, orzeczenia trybunałów i poglądy doktryny. Wobec tego – oprócz dogmatycznego podejścia do omawianego problemu – w książce wykorzystano dorobek innych niż prawo dyscyplin. Niniejsze studium stanowi bowiem – poprzez dążenie do osiągnięcia zakreślonego wyżej celu badawczego – głos w dyskusji dotyczącej możliwych rozwiązań kryzysu wiążącego się z przedłużającą się obecnością milionów uchodźców z Syrii w państwach przyjmujących. W związku z tym praca oparta jest na źródłach mających znaczenie dla poszczególnych

⁸ P. Connor, J.M. Krogstad, *About six-in-ten Syrians are now displaced from their homes*, „Pew Research Center” 2016, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/06/13/about-six-in-ten-syrians-are-now-displaced-from-their-homes/> [dostęp: 07.07.2021].

elementów podejmowanej tematyki, która ma charakter wysoce interdyscyplinarny. Nie poprzestano zatem na wykorzystaniu czysto prawniczej literatury przedmiotu koncentrującej się na dogmatycznej analizie omawianych konstrukcji prawnych. W celu zestawienia regulacji prawnych (opisujących w istocie stan pożądaný, nie zaś rzeczywisty) oraz teoretycznych konstrukcji z warunkami, w których owe normy i teoretyczne założenia przychodzi realizować, należało bowiem wykorzystać również literaturę przedmiotu z zakresu stosunków międzynarodowych i socjologii, a także wtórne dane empiryczne ukazujące faktyczną sytuację społeczności Syryjczyków w poszczególnych państwach przyjmujących. Aby uzyskać wgląd w oczekiwania i plany dotyczące powrotu jednej specyficznej społeczności uchodźczej (zamieszkującej libańskie miasto Arsal), dokonano też analizy danych pierwotnych, zebranych w terenie. Powyższe podejście do problemu badawczego ma umożliwić zestawienie usystematyzowanych już w literaturze czynników warunkujących repatriację uchodźców z obecnym stanem występowania i natężenia tychże czynników. Innymi słowy – dzięki przyjętemu podejściu możliwa była analiza prawnych aspektów wiążących się z powrotem Syryjczyków w świetle obecnie istniejących elementów determinujących skalę odbywających się powrotów. Ze względu zaś na dynamikę problematyki opracowania dużą wagę przywiązano do wykorzystania źródeł jak najbardziej aktualnych. Dotyczy to zarówno opracowań prawniczych, jak i tych przynależnych do innych dyscyplin, jednak przede wszystkim wykorzystanych w opracowaniu danych o charakterze ilościowym.

Ukazane zorientowanie prowadzonych badań na „prawo w działaniu” służyć ma weryfikacji hipotezy, że obecne uwarunkowania nie pozwalają spodziewać się szeroko zakrojonej akcji repatriacyjnej uchodźców z Syrii w dającej się przewidzieć przyszłości. Równie nieprawdopodobne wydaje się w tej chwili wdrożenie na masową skalę dwóch pozostałych trwałych rozwiązań (ang. *durable solutions*), tj. integracji lokalnej oraz przesiedlenia Syryjczyków z przeciążonych państw przyjmujących do bezpiecznych państw

trzecich⁹. Aby zweryfikować wyżej określone hipotezy, należy przede wszystkim zbadać prawnomiędzynarodową podstawę normatywną, która reguluje problemy uchodźstwa, repatriacji, a także ochrony przed przymusowym powrotem. Ponadto regulacje te trzeba zderzyć z prawnymi i faktycznymi uwarunkowaniami związanymi z funkcjonowaniem uchodźców w państwach przyjmujących, z sytuacją prawną i faktyczną w samej Syrii, a także z szeroko pojętym stosunkiem społeczności międzynarodowej do idei podziału odpowiedzialności za sytuacje uchodźcze (ang. *burden-sharing*¹⁰). Pozwoli to na rzetelny opis prawnych aspektów (zarówno tych na poziomie międzynarodowym, jak i – poprzez odwołanie się do studiów przypadku – występujących na poziomie poszczególnych państw) powrotu uchodźców z Syrii oraz ocenę stopnia prawdopodobieństwa masowej repatriacji w świetle obecnych uwarunkowań.

Należy zaznaczyć, że wywód będzie dotyczył uniwersalnych (tj. nieograniczających się do przypadków uchodźców przebywających na terenie określonego państwa) problemów prawnych związanych z powrotem Syryjczyków. Oczywiście kwestii tej nie sposób podjąć bez odwołania się do przypadków poszczególnych

⁹ Por. UNHCR, *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern*, Geneva 2003, s. 5, <https://www.unhcr.org/partners/partners/3f1408764/framework-durable-solutions-refugees-persons-concern.html> [dostęp: 07.07.2021].

¹⁰ W literaturze anglojęzycznej proponuje się także termin *responsibility-sharing* ze względu na negatywną konotację rzeczownika *burden*, tj. „ciężar”, „brzemień”. Niemniej, zauważyć należy, że terminem tym posługuje się sama k.s.u. w swej preambule, właśnie w kontekście podkreślenia roli współpracy członków społeczności międzynarodowej na rzecz wspomżenia państw nadmiernie „obciążonych” obecnością dużej liczby uchodźców na ich terytoriach. W związku z tym w niniejszym opracowaniu zdecydowano się na konsekwentne posługiwanie się określeniem mającym zakorzenienie w k.s.u., a więc *burden-sharing*. Por. P.H. Schuck, *Refugee Burden-Sharing: A Modest Proposal*, „Yale Journal of International Law” 1997, No. 2(22), s. 246, https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1694/ [dostęp: 07.07.2021]; M. Gottwald, *Burden Sharing and Refugee Protection*, w: *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, eds E. Fiddian-Qasmiyeh et al., Oxford 2014, s. 527–528.

państw, które ich przyjęły. W tym celu wykorzystane zostaną głównie przykłady z państw sąsiadujących z Syrią, w których problem uchodźstwa z tego państwa ma przemożny wpływ na stosunki wewnętrzne, co w konsekwencji prowadzi do rozdzwieniu między prawem międzynarodowym a partykularnymi interesami państw. Analiza takich sytuacji pozwoli uchwycić napięcie między prawami uchodźców a ich rzeczywistą sytuacją, co stanowi klucz do zrozumienia, dlaczego nie należy spodziewać się masowego wdrożenia żadnego z trwałych rozwiązań w bliskiej przyszłości. Ponadto w państwach graniczących z Syrią znajduje się obecnie przytłaczająca większość uchodźców z tego państwa. Nie może być więc mowy o masowej repatriacji Syryjczyków lub szerokiej implementacji innego trwałego rozwiązania bez włączenia w te działania uchodźców znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie samej Syrii.

Nie jest przy tym celem opracowania dogłębne badanie prawnych uwarunkowań ochrony uchodźców i rzeczywistego ich traktowania w poszczególnych państwach przyjmujących. Aby przeprowadzić kompletną analizę tego rodzaju, należałoby bowiem poświęcić osobną książkę każdemu z państw przyjmujących znaczną liczbę Syryjczyków. Przytaczane więc będą jedynie przykłady regulacji prawnych oraz udokumentowanej praktyki poszczególnych państw w celu uargumentowania stawianych tez, które ostatecznie prowadzić mają do odpowiedzi na poszczególne pytania badawcze oraz do weryfikacji określonych powyżej hipotez.

Jako że problem badawczy zakorzeniony jest przede wszystkim w regulacjach prawnomiędzynarodowych przyjętych na poziomie uniwersalnym, problematyka polityki azylowej UE oraz wspólnego europejskiego systemu azylowego również pozostaje w polu zainteresowania opracowania jedynie w zakresie, w którym może się przyczynić do weryfikacji postawionych hipotez. W szczególności pożądane jest odniesienie się do reakcji Unii Europejskiej na tzw. kryzys migracyjny roku 2015 i lat późniejszych (którego napływ uchodźców z Syrii stanowił istotną część składową) w celu ukazania wagi problemu, którym jest konieczność poszukiwania

trwałych rozwiązań dla Syryjczyków na uchodźstwie w zgodzie ze standardami przyjętymi na poziomie uniwersalnym.

Weryfikacji postawionych hipotez posłuży zastosowanie niżej opisanych metod, które umożliwią sformułowanie odpowiedzi na pytania badawcze odniesione do poszczególnych aspektów podejmowanej problematyki.

W niniejszym opracowaniu została wykorzystana metoda dogmatyczna w celu ustalenia i analizy treści i zakresu odpowiednich norm prawnomiędzynarodowych relewantnych dla podjętej tematyki. Przynależą tu w szczególności odpowiednie normy z zakresu międzynarodowego prawa ochrony uchodźców, a także odpowiednie międzynarodowe normy dotyczące ochrony praw człowieka, w tym międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych. Szeroko analizowane są również rezolucje oraz inne dokumenty wydawane w ramach struktur Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej: ONZ). Analiza zaś prowadzona jest na podstawie licznych poglądów doktryny dotyczących zakresu i treści statusu uchodźcy, zasady *non-refoulement* oraz prawa uchodźców do powrotu. Posłuży to do odpowiedzi na pytanie, czy wszyscy ci, którzy uciekli z Syrii ze względu na toczący się tam konflikt zbrojny, są uchodźcami w świetle prawa międzynarodowego oraz jakie są ich standardy traktowania zgodnie z tym prawem. W dalszej kolejności udzielona zostanie odpowiedź na pytanie o treść i zakres obowiązywania prawa do powrotu oraz – w konsekwencji – czy i w jakim zakresie prawo to przysługuje uchodźcom z Syrii.

W celu ustalenia prawnego położenia uchodźców w wybranych państwach przyjmujących, a także sytuacji uchodźców, którzy wrócili do Syrii, wykorzystano metodę prawnoporównawczą. Metoda ta, wraz z analizą danych wtórnych – w tym różnorodnych wskaźników o charakterze ekonomiczno-społecznym – pozwoliła na ogólne zakreślenie sytuacji Syryjczyków, zarówno tych pozostających w wybranych państwach przyjmujących, jak i tych powracających do Syrii. Umożliwiło to odtworzenie ogólnego obrazu czynników wpływających na decyzję uchodźców dotyczącą powrotu

do ojczyzny lub pozostania w państwie przyjmującym, co z punktu widzenia wywodu ma znaczenie kluczowe. Szczególnie dużo uwagi poświęcono sytuacji Syryjczyków w Libanie ze względu na doświadczenie autora w pracy humanitarnej na rzecz uchodźców w tym państwie. W pracy wykorzystano więc obserwacje autora poczynione w terenie. Również w Libanie przeprowadzono badanie ankietowe, którego wyniki przedstawione są w niniejszym studium. Badanie to daje wgląd w czynniki determinujące wolę powrotu do Syrii wśród społeczności uchodźców zamieszkujących obozowiska namiotowe w libańskim mieście Aarsal. Metodologia tego badania empirycznego szczegółowo omówiona jest w rozdziale 4. Wykorzystanie metody prawnoporównawczej, analizy danych wtórnych oraz metody empirycznej ma na celu znalezienie odpowiedzi na pytanie badawcze, jak sytuacja w państwie przyjmującym oraz w państwie pochodzenia może wpływać na wolę powrotu uchodźców oraz – w konsekwencji – na szansę implementacji szeroko zakrojonej akcji repatriacyjnej. Co więcej, te same metody pozwolą ocenić, w jakim stopniu – w obecnym stanie relewantnych okoliczności – należy się spodziewać wdrożenia na masową skalę innych niż repatriacja trwałych rozwiązań względem uchodźców z Syrii.

Aby umiejscowić problem powrotu uchodźców z Syrii w szerszym kontekście historycznym oraz geopolitycznym, w pracy nie stroniono od wykorzystania osiągnięć historii oraz nauk politycznych, w szczególności zaś stosunków międzynarodowych.

*

Punktem wyjścia niniejszego studium jest krótki rys historyczny wydarzeń, które doprowadziły do masowego exodusu Syryjczyków po 2011 roku, co wraz z innymi zagadnieniami wprowadzającymi do dalszego wywodu stanowi przedmiot rozdziału 1. Następnie przeanalizowano samo pojęcie uchodźcy na gruncie k.s.u., co posłużyło do ustalenia, czy wszyscy ci, którzy uciekli z Syrii przed rozgrywającymi się tam aktami przemocy,

mogą być w świetle k.s.u. uznani za uchodźców oraz jakie są tego konsekwencje. O tym, wraz z omówieniem zasady *non-refoulement* (oraz praktycznych problemów wiążących się z jej stosowaniem wobec uchodźców z Syrii), przez którą realizuje się m.in. ochrona uchodźców przed wymuszeniem ich powrotu, traktuje rozdział 2. W rozdziale 3 została przeprowadzona analiza treści i zakresu zastosowania prawa do powrotu z perspektywy regulacji prawnomiędzynarodowych, a także zbioru rezolucji ONZ dotyczących kazusu uchodźców z Palestyny. Pozwoli to na ustalenie, czy i w jakim zakresie uchodźcom z Syrii przysługuje prawo do powrotu do ich ojczyzny. Omówione zostały także praktyczne zagadnienia wiążące się z potencjalnym przeprowadzeniem szeroko zakrojonej akcji repatriacyjnej, która byłaby urzeczywistnieniem prawa do powrotu dla milionów Syryjczyków obecnie przebywających na uchodźstwie. Rozważania o prawnych uwarunkowaniach potencjalnego powrotu Syryjczyków nie byłyby kompletne bez odniesienia się do percepcji samych uchodźców dotyczących powrotu oraz okoliczności potencjalnie towarzyszących powrotowi – te refleksje stanowią oś rozdziału 4. Dobrowolność repatriacji jest koniecznym warunkiem jej wdrożenia na masową skalę przy wsparciu UNHCR i innych organizacji humanitarnych. Nie może więc być mowy o masowych, zorganizowanych powrotach, póki nie zostanie spełniony warunek dobrowolności. Przytoczenie wyników badań dotyczących rzeczonych percepcji uchodźców posłuży natomiast do przedstawienia realnych perspektyw na masowe wykonanie prawa do powrotu przez uchodźców syryjskich w najbliższych latach, w świetle okoliczności warunkujących ich decyzje w tej mierze, przy czym decydujące znaczenie ma tu prawna i faktyczna sytuacja w samej Syrii. Pozwoli to odpowiedzieć na pytanie o prawdopodobieństwo implementacji masowej akcji repatriacyjnej oraz innych trwałych rozwiązań w dającej się przewidzieć przyszłości – przy założeniu, że aktualne pozostaną obecne uwarunkowania w państwach przyjmujących i w Syrii.