

Dyskryminujący zakaz adopcji dzieci rosyjskich przez rodziny z USA

A.H. i inni przeciwko Rosji (wyrok – 17 stycznia 2017 r., Izba (Sekcja III), skargi nr 6033/13 i inne)

W latach 2010–2012, obywatele USA wszczęli postępowania w sprawie adopcji pewnej liczby dzieci z Rosji. Wiele z dzieci do adopcji cierpiało na poważne problemy zdrowotne i wymagało specjalistycznego leczenia. W większości przypadków występujący o zgodę na adopcję uzyskali od władz rosyjskich pozytywne decyzje co do zdolności do bycia rodzicami adopcyjnymi dziecka i braku możliwości umieszczenia dziecka w rodzinie rosyjskiej. W trakcie procedury adopcyjnej obywatele USA mogli odwiedzić konkretne dziecko oraz spędzić z nim kilka dni w sierocińcu – gdzie potwierdzili zgodę na adopcję. W niektórych przypadkach, jak twierdzili skarżący, przyszli rodzice nawiązali więź emocjonalną z dzieckiem jeszcze przed wszczęciem procedury adopcyjnej, a jedna ze spraw dotyczyła adopcji brata wcześniej adoptowanego dziecka. Do końca 2012 r. większość występujących o adopcję podjęła wszystkie kroki wymagane przed złożeniem wniosku do sądu. 21 grudnia 2012 r. Duma Rosyjska przyjęła ustawę federalną nr 272-FZ. Wśród innych rozwiązań zakazała adopcji dzieci rosyjskich przez obywateli USA. Weszła ona w życie 1 stycznia 2013 r. W rezultacie zostały wstrzymane – niezależnie od stadium, w jakim się znajdowały – wszystkie postępowania, w których przed tą datą nie została jeszcze wydana decyzja o adopcji. W rezultacie nowego prawa wszystkie procedury adopcyjne obywateli amerykańskich zostały umorzone. Próby kontynuowania spraw przed sądami rosyjskimi zostały odrzucone. Ustawa była szeroko publicznie komentowana, prowadząc do protestów przeciwko niemu w Moskwie, krytyki przez Amnesty International i Human Rights Watch, listu 48 kongresmenów USA do prezydenta Putina oraz rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE. Była również negatywnie przedstawiana w mediach międzynarodowych: większość komentatorów twierdziła, że była motywowana politycznie i szkodziła interesom dzieci.

W skardze do Trybunału, z powołaniem się na art. 8, skarżący zarzucili, że w sytuacji, gdy byli w zaawansowanym stadium procedury adopcyjnej i została już nawiązana więź emocjonalna między przyszłymi rodzicami i dziećmi, zakaz adopcji stanowił bezprawną i nieproporcjonalną ingerencję w ich życie rodzinne. Na podstawie art. 14 w połączeniu z art. 8 zarzucili, że zakaz dyskryminował przyszłych rodziców ze względu na obywatelstwo amerykańskie. Twierdzili również, że większość dzieci wchodzących w grę wymagała specjalnej opieki medycznej, a pozbawienie jej, uniemożliwiając adopcję w USA, oznaczało traktowanie zakazane w art. 3 Konwencji.

Trybunał musiał w pierwszej kolejności ustalić, czy istniała różnica traktowania ze względu na obywatelstwo amerykańskie skarżących. Zauważył, że w latach 2010–12, kiedy skarżący wszczęli procedurę adopcyjną, aby adoptować dziecko z Rosji, ustawodawstwo rosyjskie umożliwiało adopcje międzynarodowe, jeśli nie można było umieścić dziecka pod opieką obywateli rosyjskich zamieszkałych na stałe w Rosji albo pod opieką krewnych dzieci, niezależnie od ich obywatelstwa czy miejsca zamieszkania. Prawo rosyjskie nie zawierało żadnych konkretnych przepisów dotyczących możliwości ubiegania się przez obywateli konkretnego państwa o adopcję międzynarodową. Obywatele USA mogli więc występować o taką adopcję dziecka rosyjskiego na równi z obywatelami innych państw.

Ustawa nr 272-FZ, która weszła w życie 1 stycznia 2013 r. wprowadziła ogólny zakaz adopcji dzieci rosyjskich przez obywateli USA. Trybunał odnotował argument skarżących, że stanowiła ona naruszenie umowy dwustronnej o adopcji. Zauważył jednak, że umowa ta nie tworzyła prawa materialnego do adopcji międzynarodowej. Mogło ono istnieć wyłącznie na podstawie prawa wewnętrznego państw stron. Wejście w życie ustawy nr 272-FZ zniósło takie prawo w stosunku do obywateli USA. W rezultacie, w odróżnieniu od obywateli innych państw, obywatele USA stracili możliwość wystąpienia o adopcję międzynarodową dzieci rosyjskich.

Trybunał uznał więc, że ze względu na obywatelstwo istniała różnica między traktowaniem skarżących z USA i obywateli innych państw obcych, którzy kandydowali do adopcji międzynarodowej dzieci rosyjskich.

W związku z kwestią, czy różnica traktowania miała obiektywne i rozsądne usprawiedliwienie, Trybunał zgodził się, że co do zasady ochrona interesów dzieci i zachęcanie do adopcji na poziomie krajowym stanowią uprawnione cele. Wymagało zbadania poza tym, czy środek wchodzący w grę stanowił odpowiednią reakcję.

Prawo do adopcji nie jest zagwarantowane przez Konwencję ani inne międzynarodowe dokumenty prawne. Podobnie, z prawa międzynarodowego nie wynika obowiązek państwa zapewnienia takiego prawa.

Trybunał przypomniał jednak, że zakaz dyskryminacji zapisany w art. 14 ma również zastosowanie do praw dodatkowych, które państwo zdecydowało się wprowadzić, mieszczących się ogólnie w zakresie któregoś z praw Konwencji. Jeśli jednak państwo wychodzi poza obowiązki na podstawie Konwencji i wprowadzić takie prawo, nie może tego czynić w sposób dyskryminujący w rozumieniu art. 14.

W tym przypadku Rosja dobrowolnie zapewniła prawo do adopcji międzynarodowej obejmując nim m.in. obywateli USA. Prawo do zostało następnie im odebrane ze skutkiem od 1 stycznia 2013r. Trybunał nie kwestionował uprawnienia państwa do zaprzestania adopcji międzynarodowych, częściowo albo całkowicie. Musi jednak zagwarantować, aby decyzja taka była podejmowana i stosowana w sposób zgodny z obowiązkami państwa na podstawie Konwencji.

W związku z celami wskazanymi przez rząd na uzasadnienie kwestionowanego środka, Trybunał zauważył, że – zgodnie ze wspólnym oświadczeniem prezydentów USA i Federacji Rosyjskiej dotyczącym adopcji międzynarodowych wydanym 24 czerwca 2010 r. – tragiczne wydarzenia dotyczące dzieci rosyjskich adoptowanych w USA, za które rodzice adopcyjni ponosili odpowiedzialność, stanowiły główny powód zawarcia umowy mającej wzmocnić zabezpieczenia prawne takich adopcji. Stwierdził jednak, że większość incydentów wskazanych przez rząd miała miejsce przed jej wejściem w życie a całkowity zakaz adopcji dzieci rosyjskich przez obywateli USA stał się faktem już po dwóch miesiącach od tej daty. Rząd utrzymywał, że zakaz adopcji był „środkiem ostatecznym”. Nie przedstawił jednak żadnego dowodu, że w tym krótkim okresie doszło do jakichś incydentów, w związku z którymi dodatkowe zabezpieczenia z umowy dwustronnej mogły okazać się niewystarczające.

Trybunał zauważył również, że umowa dwustronna w sprawie adopcji przytaczała przepis prawa rosyjskiego, że adopcja międzynarodowa dziecka z Rosji była dozwolona wyłącznie w razie braku możliwości umieszczenia go w rodzinie w Rosji. W rezultacie Trybunał zachował wątpliwości, czy zakaz adopcji wchodzący w grę stanowił odpowiednią realizację celów wskazanych przez rząd. Rozstrzygnięcie, czy środek ten był zgodny z prawami skarżących na podstawie art. 14 Konwencji, wymagało zbadania sposobu jego implementacji.

Trybunał zauważył, że adopcja międzynarodowa wiąże się ze względnie długą, skomplikowaną i wieloetapową procedurą w obu państwach wchodzących w grę i wymaganiem znacznego okresu i wysiłków ze strony przyszłych rodziców adopcyjnych. Jeśli od początku chodziło o adopcję konkretnego dziecka albo gdy przyszli rodzice adopcyjni spotkali się z dzieckiem w późniejszej fazie, wchodzi w grę również znaczne emocje, rodzila się bowiem więź między dorosłymi i dzieckiem.

W sprawach wchodzących w grę skarżący wszczęli procedurę adopcji międzynarodowej w latach 2010–12, kiedy nadal była przewidziana w prawie rosyjskim. Do dnia wprowadzenia zakazu 1 stycznia 2013 r., większość skarżących spotkała się już z dzieckiem, które chcieli adoptować, spędzili z nim pewien czas i albo złożyli wniosek o zgodę na adopcję do sądu rosyjskiego albo przeszli wszystkie wcześniejsze stadia postępowania i mieli dokumentację przygotowaną do złożenia w sądzie. Można więc było uznać, że skarżący byli w końcowych stadiach procedury adopcyjnej.

Trybunał zauważył, że w niektórych sprawach skarżący nie przeszli pewnych kroków proceduralnych w Rosji wymaganych do złożenia do sądu wniosku o adopcję. Zauważył jednak po pierwsze, że w każdej sprawie postępowanie już się toczyło oraz po drugie – dotyczyły one od początku postępowania o adopcję konkretnego dziecka. We wszystkich z nich władze rosyjskie wiedziały o toczącej się procedurze adopcyjnej.

Po wszczęciu postępowania adopcyjnego w okresie, w którym Rosja wyraźnie zezwalała obywatelom USA na występowanie o adopcję międzynarodową dzieci rosyjskich, skarżący mogli rozsądnie oczekiwać, że przedmiot ich wniosków o adopcję zostanie rzetelnie rozpatrzony. Trybunałowi nie został przedstawiony żaden przekonujący argument umożliwiający zróżnicowane traktowanie skarżących, którzy w chwili wprowadzenia zakazu znajdowali się już w różnych stadiach procedury adopcyjnej.

Trybunał zdawał sobie sprawę, że procedura adopcyjna nie musi gwarantować korzystnego rezultatu, zawsze bowiem ostateczną decyzję podejmują sądy państwa pochodzenia dziecka. W tych sprawach jednak amerykańscy skarżący nie otrzymali negatywnej decyzji właściwego sądu opartej na indywidualnej ocenie. Postępowanie zakończyło się ze względu na automatyczny brak kwalifikacji wprowadzony nieoczekiwanie i wprowadzony w życie w ciągu dziesięciu dni. Nie zostały uwzględnione interesy dzieci wchodzących w grę a te z nich, które nie zostały w końcu umieszczone w różnych rodzinach adopcyjnych lub zastępczych, musiały pozostać w sierocińcach przez dodatkowe kilka miesięcy do kilku lat. W dniu wydania tego wyroku niektóre z nich nadal w nich przebywały.

Z tego wynikało, że biorąc pod uwagę, iż (i) procedura adopcyjna w sprawach wchodzących w grę została wszczęta w okresie, kiedy wystąpienie o adopcję międzynarodowa było wyraźnie dozwolone przez Rosję oraz (ii) w okresie wprowadzenia zakazu adopcji na podstawie ustawy nr 272-FZ nadal toczyło się, rząd nie potrafił wykazać nieodpartych lub bardzo poważnych racji na uzasadnienie ogólnego zakazu zastosowanego z mocą wsteczną i bez różnicy do wszystkich przyszłych rodziców adopcyjnych z USA, niezależnie od stadium, w jakim znajdowało się wszczęte wcześniej postępowanie adopcyjne i okoliczności odnoszących się do ich indywidualnych przypadków. Stanowił więc środek nieproporcjonalny do celów wskazanych przez rząd. Trybunał uznał, że różnica traktowania była dyskryminująca z naruszeniem art. 14 w połączeniu z art. 8 Konwencji. W tej sytuacji Trybunał nie musiał odrębnie rozpatrywać zarzutu na podstawie samego tylko art. 8 (jednogłośnie).

Uwagi:

Jeszcze jeden przykład sposobu podejścia Trybunału do kwestii dyskryminacji, również w sferze praw, które nie są wprost zagwarantowane w Konwencji, jak prawo do adopcji.