



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 4 grudnia 2015 r.

Adam Bodnar

VII.533.5.2015.KM

Pan
Mariusz Błaszczak
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Rakowiecka 2a
02-517 Warszawa

Od wielu lat Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na brak kompleksowego uregulowania w polskich przepisach sytuacji prawnej osób nieposiadających żadnego obywatelstwa (beźpaństwowców, apatrydów). W wystąpieniu z dnia 14 maja 2015 r., skierowanym do ówczesnej Minister Spraw Wewnętrznych, Rzecznik poruszył dwie kwestie: konieczność wprowadzenia procedur identyfikacji, dostosowanych do specyficznej sytuacji beźpaństwowców oraz potrzebę ratyfikacji Konwencji ONZ o statusie beźpaństwowców z 1954 r. oraz Konwencji ONZ o ograniczaniu zjawiska beźpaństwowości z 1961 r. Brak uregulowania sytuacji prawnej beźpaństwowców jest poruszany w dokumentach przygotowywanych przez polskie i międzynarodowe organizacje pozarządowe, np. *Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć*¹ czy *European Network on Statelessness*².

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika z dnia 11 czerwca 2015 r., Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Pan Piotr Stachańczyk wskazał, że istnieją w polskim prawie rozwiązania, z których mogą korzystać beźpaństwowcy – z uwagi na to, że przez prawo polskie są traktowani jak cudzoziemcy – a szereg przepisów Konwencji o statusie beźpaństwowców znajduje odzwierciedlenie w przepisach odnoszących się do cudzoziemców.

W mojej ocenie, nie można się zgodzić z tym, że fakt stosowania przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach* (Dz. U. poz. 1650 ze zm.) do każdego, kto w nie

¹W szczególności raport z 2013 r. pt. *Niewidzialni w Polsce*, autorstwa A. Stramy i A. Pilaszek, dostępny pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport_Niewidzialni_Bezpanstwowcy_w_Polsce.pdf

² Raport z 2015 r. *Przeciwdziałanie beźpaństwowości dzieci. Analiza sytuacji w Polsce*, autorstwa D. Pudzianowskiej i M. Szczepanik, dostępny na stronach internetowych pod adresem: http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/07/hfpc_raport_przeciwdzialanie_bezpanstwowosci_dzieci_072015.pdf

posiada obywatelstwa polskiego, **jest rozwiązaniem specyficznej sytuacji, w jakiej znajdują się w Polsce apatrydzi.**

W mojej ocenie, ratyfikowanie zarówno Konwencji o statusie bezpaństwowców, jak również Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości, jest konieczne ze względu na zagwarantowanie realizacji podstawowych praw osób bezpaństwowych, których funkcjonowanie w Polsce jest obecnie znacznie utrudnione. **Niezależnie jednak od ewentualnego ratyfikowania wskazanych konwencji, niezbędne wydaje się wprowadzenie w Polsce procedury identyfikacji osób nieposiadających żadnego obywatelstwa.** Jak pokazują informacje zebrane w powołanych wyżej opracowaniach, obecne procedury przewidziane w ustawie o cudzoziemcach nie przystają do specyficznej sytuacji osób bezpaństwowych, w praktyce umożliwiając im uregulowanie statusu w Polsce wyłącznie w ramach postępowania w przedmiocie zobowiązania cudzoziemca do powrotu. W ramach tego postępowania możliwe jest uzyskanie zgody na pobyt tolerowany z uwagi na niemożność wykonania decyzji powrotowej, co przewiduje art. 351 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach. W rezultacie, po uzyskaniu zgody na pobyt tolerowany w przypadku braku możliwości wykonania decyzji powrotowej, taka osoba nie ma możliwości uzyskania zgody na pobyt stały (co wymaga otrzymania zgody na pobyt tolerowany w oparciu o art. 351 pkt 1 lub 3 ustawy o cudzoziemcach), a w konsekwencji nie ma możliwości uzyskania obywatelstwa polskiego, nawet po wieloletnim zamieszkiwaniu w Polsce. Dodatkowo, osoba uzyskująca zgodę na pobyt tolerowany nie może uzyskać dokumentu podróży dla cudzoziemca. Z uwagi na wskazane regulacje, okoliczność, że przepisy ustawy o cudzoziemcach mają zastosowanie także do bezpaństwowców, nie może być uznana za wystarczającą dla rozwiązania problemów prawnych, z którymi apatrydzi muszą zmierzyć się w Polsce. Także obowiązujące przepisy dotyczące uzyskania statusu uchodźcy i inne umożliwiające zalegalizowanie pobytu nie są dostosowane do specyficznej sytuacji osób bezpaństwowych.

Mając powyższe na względzie, zwracam się do Pana Ministra, stosownie do przepisu art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.), **z uprzejmą prośbą o rozważenie wprowadzenia odpowiedniej procedury prawnej umożliwiającej bezpaństwowcom legalizację pobytu.** Jednocześnie, uprzejmie proszę o poinformowanie mnie o zajętych w tej sprawie stanowisku.

Ponadto, chciałbym się odnieść do kwestii dotyczących ratyfikacji Konwencji o ograniczaniu zjawiska bezpaństwowości z 1961 r. oraz Konwencji o statusie bezpaństwowców z 1954 r. W powołanej wyżej odpowiedzi Sekretarza Stanu zostało wskazane, że trwają prace przygotowujące do procesu ratyfikacji Konwencji o ograniczeniu bezpaństwowości. **Z tego względu zwracam się z uprzejmą prośbą o poinformowanie mnie, na jakim etapie są aktualnie prace nad ratyfikacją dokumentu.**

W powyższym piśmie Sekretarz Stanu w MSW wskazał także – z czym w mojej ocenie nie można się zgodzić – że związanie się przez Polskę postanowieniami Konwencji o statusie bezpaństwowców doprowadzi do przyznania bezpaństwowcom takich samych praw, jakie posiadają obywatele polscy, a tym samym doprowadzi do rezygnowania przez cudzoziemców z posiadanego obywatelstwa w celu uzyskania statusu bezpaństwowca.

Odnosząc się do kwestii ryzyka wzrostu liczby bezpaństwowców z uwagi na rezygnowanie z obywatelstwa przez cudzoziemców, należy wskazać, w pierwszej kolejności, na trudności, jakie się wiążą z utratą obywatelstwa z inicjatywy danej osoby. Warto zwrócić uwagę, że zakaz utraty obywatelstwa na wniosek jednostki, jeżeli wiązałoby się to z bezpaństwowością tej osoby, wynika m.in. z art. 8 ust. 1 Konwencji o ograniczaniu zjawiska bezpaństwowości z 1954 r. oraz z 8 ust. 1 Konwencji o obywatelstwie z 1997 r. Ponadto, powyższa kwestia została zbadana przez *European Migrant Network*, która zadała krajom członkowskim Unii Europejskiej pytanie o wzrost liczby osób bezpaństwowych w wyniku ratyfikacji Konwencji o statusie bezpaństwowców oraz Konwencji o ograniczaniu zjawiska bezpaństwowości³. Zbadane kraje wskazały, że nie doszło do wzrostu liczby bezpaństwowców (Belgia, Bułgaria, Węgry, Włochy, Łotwa, Litwa, Holandia, Portugalia, Słowacja, Słowenia oraz Norwegia). Pozostałe zbadane kraje nie posiadały takich danych lub nie wskazały, aby zmiany w liczbie bezpaństwowców mogły mieć związek z ratyfikacją przedmiotowych konwencji (Luksemburg, Szwecja, Wielka Brytania, Chorwacja).

Dodatkowo, należy zwrócić uwagę, że Konwencja o statusie bezpaństwowców nie zobowiązuje do przyznania apatrydom takich samych praw, jak te przyznane obywatelom, zaś zgodnie z regulacją art. 7 tej Konwencji, państwo jest zobowiązane traktować bezpaństwowców jak cudzoziemców, o ile inne postanowienia Konwencji nie zawierają bardziej korzystnych regulacji. W rezultacie, wymóg traktowania przynajmniej tak samo korzystnie jak własnych obywateli dotyczy swobody praktyk religijnych i swobody religijnej w edukacji dzieci, prawa do ochrony własności przemysłowej oraz prawa własności literackiej, artystycznej i naukowej, prawa do sądu oraz prawa do edukacji podstawowej. Ponadto, zgodnie z Konwencją, państwa nie mogą nakładać na bezpaństwowców ceł, opłat lub podatków, które są inne lub wyższe od tych, które mogą być nakładane na obywateli w podobnej sytuacji. Wymóg traktowania bezpaństwowców jak obywateli dotyczy również sfery związanej z pomocą publiczną oraz prawem do pracy i korzystaniem z opieki społecznej w zakresie określonym w art. 24 Konwencji.

Jednocześnie, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w powołanym piśmie poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich, że w resorcie spraw wewnętrznych

³ Dane opublikowane w *Ad-Hoc Query on experiences in implementing the UN Conventions on Statelessness*, kompilacja przygotowana w dniu 20 października 2013 r., wyniki dostępne pod adresem: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/protection/501_emn_aHQ_implementing_un_conventions_19august2013_\(wider_dissemination\).pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/protection/501_emn_aHQ_implementing_un_conventions_19august2013_(wider_dissemination).pdf)

prowadzona jest analiza zakresu obowiązywania Konwencji o statusie bezpaństwowców w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz skutków, jakie dla państw powoduje stosowanie jej postanowień. Z tego względu, **zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przekazanie wyników zapowiedzianej analizy oraz o poinformowanie mnie, czy zostało wypracowane w Ministerstwie stanowisko na temat zasadności ratyfikacji wyżej wspomnianej Konwencji.**

Podpis na oryginale