



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 25-05-2020 r.

Adam Bodnar

VII.533.5.2015.MAW

**Pan
Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w piśmie z dnia 1 września 2017 roku (znak: BMP-0790-2-6/2017/MJ) Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Pan Sebastian Chwałek poinformował mnie o wstrzymaniu prac związanych z procesem ratyfikacji *Konwencji o statusie bezpaństwowców* z dnia 28 sierpnia 1954 roku oraz *Konwencji o ograniczeniu bezpaństwowości* z dnia 30 sierpnia 1961 roku, w związku z uchynieniem dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” z 2012 roku, który był podstawą prowadzonych w tym zakresie prac. Jak wynika z doniesień medialnych po raz pierwszy podanych przez dziennik *Rzeczpospolita*¹ w czerwcu ubiegłego roku, został opracowany wstępny, wewnętrzny projekt nowego dokumentu polityki migracyjnej, który miał trafić do konsultacji. **Do dnia dzisiejszego do Rzecznika Praw Obywatelskich nie wpłynęły informacje dotyczące postępów w pracach nad powyższym dokumentem oraz, co za tym idzie, nad ratyfikacją wskazanych wyżej konwencji dotyczących praw bezpaństwowców.**

Od wielu lat Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na brak kompleksowego uregulowania w polskich przepisach sytuacji prawnej osób nieposiadających żadnego

¹ Rzemek, M., „Cudzoziemcy: rząd woli nakładać opłaty na bezdzielnych, niż zatrudniać imigrantów” (*Rp.pl*, 2019) <<https://www.rp.pl/Cudzoziemcy/306239935-Cudzoziemcy-Rzad-woli-nakladac-oplaty-na-bezdzielnych-niz-zatrudniac-imigrantow.html>> dostęp 20 września 2019 r.

obywatelstwa (bezpieźstwowców, apatrydów). Mimo relatywnie niewielkiej grupy bezpieczstwowców, dla zagwarantowania im możliwości korzystania z podstawowych praw człowieka i wypełnienia wiążących Polskę regulacji międzynarodowych, niezbędne są odpowiednie zmiany w polskim prawie. Szereg postulatów w tym zakresie regularnie podnoszą organizacje pozarządowe specjalizujące się w tej tematyce, w tym Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć i Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Ponadto, we wrześniu 2019 roku opublikowany został raport Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) *Sytuacja osób bezpieczstwowch w Polsce*.² Raport szczegółowo prezentuje sytuację prawną i faktyczną apatrydów w naszym kraju, wskazując zalecenia konieczne do zapewnienia pełnej realizacji ich praw.

I. Konieczność wprowadzenia jednolitej definicji osoby bezpieczstwowej

W polskim systemie prawnym wciąż nie została sprecyzowana definicja osoby bezpieczstwowej, chociaż terminem tym ustawodawca posługuje się niejednokrotnie. Osoby bezpieczstwowe są kwalifikowane w Polsce jako cudzoziemcy niezależnie od faktu, iż ich sytuacja może być diametralnie różna, co pokazują indywidualne sprawy przeanalizowane przez UNHCR (zob. *inter alia* Historia Marysi s. 45 raportu, czy Historia Victorii s. 47-48 raportu).

Definicja osoby bezpieczstwowej znajdująca się w art. 1 Konwencji z 1954 roku została rozpoznana jako międzynarodowe prawo zwyczajowe, a tym samym wiąże Polskę niezależnie od ratyfikacji samej konwencji. Jednakże, jak wynika z ustaleń UNHCR (zob. str. 17-19 raportu), w praktyce Straż Graniczna posługuje się trzema różnymi definicjami, które nie są w pełni tożsame z definicją konwencyjną, ponadto są rozbieżne z definicją Eurostatu, którą posługuje się Urząd ds. Cudzoziemców. Sytuacja ta może powodować nie tylko zaniżenie statystyk, co może znacząco utrudniać realną ocenę zjawiska, ale także potencjalnie może naruszać gwarantowaną konstytucyjnie zasadę pewności prawa (art. 2) czy zasady przewidywalności i spójności działań administracji. Przyjęcie jednolitej definicji

² Raport Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) *Sytuacja osób bezpieczstwowch w Polsce*, wrzesień 2019 r., <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=5da58e934> [dostęp 12.05.2020r.].

zgodnej z definicją konwencyjną jest niezbędne do właściwej identyfikacji bezpaństwowców w Polsce.

II. Konieczność wprowadzenia specjalnej procedury ustalania bezpaństwowości

W systemie polskim nie istnieje osobna procedura ustalania bezpaństwowości, w związku z czym kwestia posiadania obywatelstwa ustalana jest w trakcie procedur imigracyjnych. Aktualnie, w celu zalegalizowania pobytu, możliwe jest skorzystanie z dwóch dostępnych procedur: postępowaniu o udzielenie ochrony międzynarodowej (zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. z 2019 r., poz. 1666) lub postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu (na podstawie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach – Dz. U. 2020 r., poz. 35). Jednakże celem tych postępowań nie jest *per se* ustalenie bezpaństwowości. **Obowiązujące przepisy dotyczące uzyskania statusu uchodźcy i inne umożliwiające zalegalizowanie pobytu nie są dostosowane do specyficznej sytuacji osób bezpaństwowych.** Z tego względu, niezwykle istotnym postulatem jest wprowadzenie odrębnej procedury identyfikacji bezpaństwowca – możliwość uzyskania statusu osoby bezpaństwowej obowiązuje w innych krajach Unii Europejskiej, np. w Wielkiej Brytanii, na Węgrzech czy we Włoszech.

W ocenie UNHCR postępowanie identyfikacyjne dotyczące bezpaństwowców powinno być zbliżone do postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej określonego w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1666). Jednocześnie jednak powinno uwzględniać specyfikę sytuacji apatrydów – w szczególności częsty brak możliwości przedstawienia dokumentów umożliwiających identyfikację oraz konieczność kontaktów w czasie tego postępowania z władzami kraju pochodzenia. Należy zgodzić się z poglądem, że bezpaństwowość sama w sobie mogłaby stanowić przesłankę udzielenia ochrony międzynarodowej z uwagi na fakt, że osoby bezpaństwowe są często narażone na dyskryminację i naruszenie podstawowych praw i wolności.

III. Problem uregulowania legalności pobytu długoterminowo

Eksperti zwracają uwagę na trudności, jakie mogą mieć bezpaństwowcy z uzyskaniem zgody na pobyt czasowy lub stały w Polsce (zob. str. 37-38 raportu). Często bowiem niemożliwe jest w ich przypadku wykazanie legalności pobytu. Dlatego też w takich przypadkach jedyną formą uzyskania zezwolenia pobytowego przez osoby o nieustalonym obywatelstwie przebywające na terenie RP bez ważnego tytułu pobytowego jest postępowanie w sprawie zobowiązania do powrotu. Wynikiem postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu może być dla osoby bezpaństwowej zgoda na pobyt tolerowany, w związku z niemożnością zobowiązania do powrotu do kraju pochodzenia (art. 351 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach). **Jednakże, taka zgoda na pobyt tolerowany nie kwalifikuje osoby bezpaństwowej do ubiegania się o zezwolenie na pobyt stały (art. 195 ust. 1 pkt 6 ustawy o cudzoziemcach), przez co nie może ona spełnić kryteriów wymaganych do nadania obywatelstwa polskiego czyli naturalizacji (zgodnie z art. 30 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim – Dz. U. 2020 r., poz. 347).**

Natomiast w uzyskaniu zezwolenia na pobyt czasowy główną przeszkodą jest nie tylko obowiązek przedstawienia ważnego dokumentu podróży (choć uzyskanie zwolnienia z tego obowiązku jest dopuszczalne przez prawo, jak podnosi UNHCR, w praktyce jest to niezwykle trudne), ale także, zgodnie z art. 100 ust. 1 pkt 9 ustawy o cudzoziemcach, wymóg nieprzerwanego legalnego pobytu w Polsce.

IV. Procedura uzyskania polskiego dokumentu podróży lub polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca

Osobie bezpaństwowej, która uzyskała zgodę na pobyt tolerowany nie może zostać wydany polski dokument podróży dla cudzoziemca (art. 252 ustawy o cudzoziemcach) ani tymczasowy polski dokument podróży (art. 267 ustawy o cudzoziemcach).

Zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich jak i Rzecznik Praw Dziecka wskazywali na potrzebę zmian w procedurze wydania polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemcowi. Zgodnie z art. 260 ust. 1 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach polski dokument tożsamości cudzoziemca może być wydany cudzoziemcowi, który przebywa na terytorium

Rzeczypospolitej Polskiej i nie posiada żadnego obywatelstwa, **jeżeli przemawia za tym interes Rzeczypospolitej Polskiej**. Oznacza to, że tego dokumentu nie może uzyskać każdy bezpaństwowiec. W pełni podzielam stanowisko wyrażone przez Rzecznika Praw Dziecka w skierowanym do Pana Ministra wystąpieniu z dnia 4 lipca 2017 r. (znak pisma: ZSM.422.8.2017.AC). W piśmie tym Rzecznik zwrócił uwagę na zasadność wprowadzenia we wskazanym wyżej przepisie zmian, które przesunęłyby na organ administracji ciężar wykazania, że w danym przypadku interes państwa nie pozwala na wydanie cudzoziemcowi polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca.

Brak dokumentu tożsamości skutecznie uniemożliwia osobom bezpaństwowym korzystanie z podstawowych praw i utrudnia funkcjonowanie w społeczeństwie. Osoby te nie mają dostępu do publicznej opieki zdrowotnej czy świadczeń socjalnych, nie mogą zawrzeć związku małżeńskiego, założyć konta bankowego czy zdobyć prawa jazdy.

V. Wylimitowanie szczególnego zagrożenia detencją bezpaństwowców

Konsekwencją braku uregulowanego statusu pobytu oraz braku ważnej dokumentacji potwierdzającej tożsamość jest szczególne narażenie osób bezpaństwowych na ryzyko detencji. **Perspektywa zatrzymania jest według ekspertów głównym czynnikiem powstrzymującym apatrydów przed zgłoszeniem się do organów państwowych w celu uregulowania ich statusu** (zob. str. 35 raportu). UNHCR podkreśla, że brak dokumentów lub pozwoleń migracyjnych nie wystarcza dla uzasadnienia detencji osób bezpaństwowych. Podobny standard wyznaczył Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku *Kim przeciwko Rosji*. Trybunał stwierdził, że detencja osoby w celu jej wydalenia z kraju, po ustaleniu jej bezpaństwowości, nie znajduje podstaw, ponieważ nie istnieje realna perspektywa, że daną osobę można odesłać do kraju jej pochodzenia³. Ponadto osoby bezpaństwowe mogą zostać w tej sytuacji uznane za grupę szczególnie zagrożoną (ang. *vulnerable*), w związku z brakiem opieki konsularnej i dyplomatycznej.

³ *Kim przeciwko Rosji*, wyrok ETPCz z dnia 17 lipca 2014 roku, skarga nr 44260/13, para 56.

Z tego względu, w mojej ocenie, niezbędna jest zmiana przepisów regulujących stosowanie detencji administracyjnej oraz identyfikacji cudzoziemców, a do tego czasu – rozważenie zmiany praktyki działania funkcjonariuszy Straży Granicznej poprzez wydanie odpowiednich wytycznych.

VI. Konieczność dalszego uregulowania szczególnej sytuacji dzieci nieposiadających obywatelstwa

Zgodnie z art. 14 ustawy o obywatelstwie polskim dziecko nabywa obywatelstwo polskie przez urodzenie, gdy urodziło się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a jego rodzice są nieznanymi, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub ich obywatelstwo jest nieokreślone. Zgodnie z art. 15 tej ustawy obywatelstwo polskie nabywa także dziecko znalezione na terytorium RP, którego rodzice nie są znani. **Ustawa nie zapobiega jednak bezpieczeństwa dzieci, które urodziły się na terytorium Polski, a których rodzice są znani lub mają określone obywatelstwo, ale nie mogą przekazać swojego obywatelstwa dziecku** (w takiej sytuacji mogą być osoby pochodzące m.in. z Kuby, zob. str. 44 raportu).

W podobnej sytuacji znajdują się dzieci porzucone w szpitalach, po podaniu przez matkę personelowi szpitala danych osobowych (imię, nazwisko, miejsce urodzenia), które następnie nie zostają zweryfikowane na podstawie oficjalnych dokumentów. Jak wskazuje UNHCR, w późniejszym postępowaniu o nadanie obywatelstwa w praktyce urząd nie uznaje matki za osobę „nieznaną”.

Art. 34 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje, że jedynym sposobem utraty obywatelstwa jest zrzeczenie się go. W tym celu osoba zainteresowana, zgodnie z art. 48 ustawy o obywatelstwie, składa stosowny wniosek do Prezydenta RP wraz z dokumentem potwierdzającym posiadanie obywatelstwa innego państwa lub przyrzeczenie jego nadania. **Nie ma wyraźnego wymogu dołączenia podobnej dokumentacji w odniesieniu do dzieci ujętych we wniosku.** Ponadto przyrzeczenie nadania obywatelstwa nie stanowi gwarancji, że postępowanie nie zakończy się bezpieczeństwem. Standard wyznaczony przez Konwencję z 1961 roku zakłada, że jeżeli utrata obywatelstwa przez rodzica skutkuje utratą obywatelstwa przez jego dziecko, to powinna ona być uzależniona od posiadania lub nabycia przez dziecko obywatelstwa innego kraju (art. 6). Zasadnym wydaje się postulat by

zawrzeć w ustawie wyraźną gwarancję dotyczącą dzieci w postępowaniu o zrzeczenie się obywatelstwa.

VII. Dostosowanie systemu prawa do wiążących Polskę standardów międzynarodowych

Polska, pomimo deklaracji złożonej w 2012 przez Unię Europejską na forum ONZ, pozostaje jednym z czterech państw członkowskich (obok Malty, Cypru i Estonii), które nie ratyfikowały żadnej z konwencji szczegółowych o sytuacji osób bezpaństwowych z 1954 roku i 1961 roku. Należy jednak podkreślić, że szereg regulacji i standardów międzynarodowych zobowiązuje państwo polskie do uregulowania sytuacji osób nieposiadających obywatelstwa. Prawo do obywatelstwa zostało rozpoznane jako jedno z praw podstawowych już przez Powszechną Deklarację Praw Człowieka ONZ (artykuł 15), uznawaną za międzynarodowe prawo zwyczajowe. Prawo dziecka do posiadania obywatelstwa jest szerzej chronione przez art. 7 i 8 Konwencji o Prawach Dziecka, ratyfikowanej przez Polskę w 1991 roku, oraz art. 24 para 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, ratyfikowanego przez Polskę w 1977 roku. W Uwagach Ogólnych do art. 24 Paktu, Komitet Praw Człowieka ONZ wskazał, że *państwa są zobowiązane do przyjęcia wszelkich odpowiednich środków, zarówno wewnątrz, jak i we współpracy z innymi państwami, w celu zapewnienia, każdemu dziecku obywatelstwo w chwili urodzenia*⁴.

Chociaż Europejska Konwencja Praw Człowieka nie rozpoznaje samodzielnego prawa do posiadania obywatelstwa, Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie podkreślał, że jest ono bezpośrednio związane z realizacją pozostałych praw konwencyjnych. W wyroku *Hoti przeciwko Chorwacji*⁵ Trybunał wskazał, że osoby bezpaństwowe należą do szczególnej kategorii migrantów. ETPCz stwierdził, że brak istnienia w porządku prawnym realnego i odpowiedniego systemu, który pozwalałby na uregulowanie statusu osoby bezpaństwowej stanowi naruszenie artykułu 8 Konwencji, czyli

⁴ CCPR General Comment No. 17: Article 24 (Rights of the child) Adopted at the Thirty-fifth session of the Human Rights Committee, on 7 April 1989, para 8.

⁵ *Hoti przeciwko Chorwacji*, wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 26 kwietnia 2018 (skarga nr 63311/14).

prawa do prywatności. Standard ten został powtórzony przez Trybunał kilkakrotnie, m.in. w sprawach *Alpeyeva and Dzhalagoniya v. Russia* (wyrok z 12 czerwca 2018 r., skargi nr 7549/09 i 33330/11), *Genovese v. Malta* (wyrok z 11 października 2011, skarga nr 53124/09) czy *Kurić and Others v. Slovenia* (wyrok z 12 marca 2014, skarga nr 26828/06).

Ponadto, w ostatnim orzeczeniu Trybunału z 12 maja 2020 roku, w sprawie *Sudita Keita v. Hungary* (wyrok z 12 maja 2020 r., skarga nr 42321/15) wskazano, że samo ustanowienie procedury ustalenia bezpieczeństwa nie jest wystarczające, władze publiczne muszą bowiem zapewnić jej efektywność i dostępność. Trybunał uznał, że wymogi nałożone przez węgierskiego ustawodawcę na Suditę Keitę praktycznie uniemożliwiły mu uznanie go za bezpiecznym i utrwaliły niepewność, co jest sprzeczne z zasadami Konwencji z 1954 r. i podstawowymi prawami chronionymi przez EKPC, w tym w szczególności z prawem do prywatności zagwarantowanym w art. 8 Europejskiej Konwencji. Jest to szczególnie istotne w życiu bezpiecznym, którzy zazwyczaj napotykają przeszkody w dostępie do dokumentacji, dostarczaniu dowodów i demonstrowaniu więzi z krajem. Z tego powodu Trybunał potwierdził, że art. 8 nakłada na państwa pozytywny obowiązek zapewnienia skutecznej i dostępnej procedury lub kombinacji procedur, umożliwiając wnioskodawcom ustalenie kwestii ich dalszego pobytu i statusu w kraju z należyтым uwzględnieniem ich prywatnych interesów.

Standard wyznaczony przez orzecznictwo Trybunału jest wiążący dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy. Ponadto, pojęcie bezpieczeństwa jest wykorzystywane przez prawodawstwo Unii Europejskiej, dlatego stworzenie odpowiednich regulacji krajowych w tym zakresie może okazać się niezbędne w celu odpowiedniej implementacji prawa unijnego.

Mając na uwadze powyższe, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o wyjaśnienie, czy w toku trwających prac nad nowym projektem polityki migracyjnej lub w toku osobnych prac ministerialnych zostaną uwzględnione podniesione powyżej kwestie, w szczególności dotyczące

uregulowania statusu osób bezpaństwowych oraz ratyfikacji konwencji dotyczących ich praw. Proszę również o ustosunkowanie się do przedstawionych powyżej kwestii oraz zaleceń zawartych w raporcie Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców.

Z wyrazami szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/