



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 1 sierpnia 2017 r.

Adam Bodnar

VII.533.5.2015.MM

Pan

Mariusz Błaszczak

**Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

ul. Stefana Batorego 5

02-591 Warszawa

w piśmie z dnia 29 grudnia 2015 r. (znak: BMP-790-1-14/2015/EW) Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Pan Jakub Skiba poinformował mnie o trwających w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji pracach związanych z procesem ratyfikacji *Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości* z 1961 r., które znajdowały się wówczas na etapie kompletowania niezbędnej dokumentacji, prac translatorskich oraz analizy obowiązujących przepisów prawa dotyczących problematyki obywatelstwa pod kątem zgłoszenia ewentualnych zastrzeżeń. Sekretarz Stanu wskazał również, iż MSWiA analizuje wnioski w zakresie obowiązywania *Konwencji o statusie bezpaństwowców* z 1954 r. w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej i planuje podjąć decyzję co do ewentualnej ratyfikacji tej konwencji.

Do dnia dzisiejszego do Rzecznika Praw Obywatelskich nie wpłynęły informacje dotyczące postępów w pracach nad ratyfikacją wskazanych wyżej konwencji dotyczących praw bezpaństwowców. W kontekście kryzysu migracyjnego w Europie należy natomiast uznać, że uregulowanie statusu osób bezpaństwowych, może mieć

w przyszłości istotne znaczenie praktyczne. Z tego względu ponownie zwracam się w tej sprawie do Pana Ministra.

Informuję, że do Rzecznika Praw Obywatelskich w związku ze wskazanym wyżej pismem Sekretarza Stanu wpłynęło stanowisko Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć (kopia pisma w załączeniu). Szczegółowe wnioski dotyczące sytuacji bezpaństwowców w Polsce sformułowane w ramach działalności Centrum, zostały także zaprezentowane w opublikowanym 20 listopada 2015 r. raporcie *Ochrona bezpaństwowców przed arbitralną detencją w Polsce*¹.

Odnosząc się do przedstawionych w piśmie MSWiA wątpliwości dotyczących założeń ewentualnej procedury identyfikacji osób nieposiadających obywatelstwa żadnego państwa, Centrum przedstawiło szereg postulatów dotyczących pożądanego kształtu tej procedury. Stoi ono na stanowisku, że wprowadzenie takiej procedury jest potrzebne dla umożliwienia stosowania względem apatrydów postanowień *Konwencji o statusie bezpaństwowców*.

Zdaniem Centrum postulowane postępowanie identyfikacyjne powinno mieć na celu przyznanie tytułu pobytowego. Jego brak powoduje m.in. trudności z określeniem skali zjawiska bezpaństwowości z uwagi na fakt, że część apatrydów nie dąży do uregulowania swojej sytuacji prawnej z uwagi na obawę przed zastosowaniem wobec nich detencji. Praktyka Centrum dowodzi bowiem, że sądy rejonowe rutynowo umieszczają cudzoziemców o niepotwierdzonej tożsamości w ośrodkach strzeżonych (zob. s. 24 wskazanego wyżej raportu). W przypadku tych osób często dochodzi do zastosowania maksymalnego okresu detencji. Dodatkowo brak legalnej definicji bezpaństwowca w polskim porządku prawnym prowadzi do uznawania za osoby bezpaństwowe w pierwszej kolejności osób o nieustalonej tożsamości, w tym np. osób bezdomnych.

W ocenie Centrum 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 2016 r., poz. 1836 ze zm.). Jednocześnie jednak powinno uwzględniać specyfikę sytuacji apatrydów – w szczególności częsty brak

¹ Raport dostępny na stronie internetowej: <https://www.pomocprawna.org/publikacje>

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 narażone często na dyskryminację i naruszenie podstawowych praw i wolności.

Centrum zwraca uwagę na trudności, jakie mogą mieć bezpaństwowcy z uzyskaniem zgody na pobyt czasowy lub stały w Polsce. 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 (zob. s. 17 wskazanego raportu).

Centrum wskazuje również, że ze względu na stosunkowo niewielką liczbę osób bezpaństwowych w Polsce oraz jednoczesną konieczność prowadzenia skomplikowanego postępowania wyjaśniającego w każdej indywidualnej sprawie, postulowana procedura identyfikacyjna powinna być prowadzona przez organ centralny. Należy podkreślić, że z punktu widzenia dostępności i przyjazności tego postępowania dla apatrydów powinno być one wszczynane na wniosek i nie powinno być uzależnione od legalności pobytu na terenie Polski.

Pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra, że w roku 2016 z postulatem uregulowania statusu bezpaństwowców występował również Rzecznik Praw Dziecka². W udzielonej mu odpowiedzi z dnia 30 maja 2016 r. MSWiA (znak pisma: BMP-0791-4-2/2016/MJ=) podtrzymało w pełni stanowisko wyrażone w piśmie z 29 grudnia 2015 r. skierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Warto również zwrócić uwagę na wnioski zawarte w raporcie *Przeciwdziałanie bezpaństwowości dzieci. Analiza sytuacji w Polsce*, opublikowanym w 2015 r. przez *European Network of Statelessness*³. W raporcie tym również wskazano na brak kompleksowych regulacji dotyczących statusu bezpaństwowców w Polsce. Podkreślono, że bezpaństwowcy borykają się z licznymi problemami w życiu codziennym, takimi jak brak

² Zob. <https://brpd.gov.pl/aktualnosci-wystapienia-generalne/na-pomoc-maloletnim-bez-obywatelstwa>

³ Raport dostępny na stronie internetowej: http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/10/hfpc_raport_przeciwdzialanie_bezpanstwowosci_dzieci_072015.pdf

możliwości wyjeżdżania poza granice Polski i trudności z dostępem do opieki medycznej i społecznej, a także z podjęciem zatrudnienia. Jako szczególny problem wskazano fakt, iż polski system prawny niedostatecznie chroni dzieci przed niekorzystnym statusem bezpaństwowca. Zwrócono uwagę, że art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. *o obywatelstwie polskim* (Dz. U. z 2012 r., poz. 161 ze zm.), zgodnie z którym małoletni nabywa obywatelstwo polskie przez urodzenie, w przypadku gdy urodził się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a jego rodzice są nieznanymi, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub ich obywatelstwo jest nieokreślone, nie chroni przed bezpaństwowością dzieci urodzonych na terytorium Polski, których rodzice są znani i mają określone obywatelstwo, którego jednak nie mogą przekazać swym dzieciom.

W raporcie wskazano również, że skorzystanie przez bezpaństwowców zarówno z procedury nadania obywatelstwa przez Prezydenta RP, jak i z procedury uznania za obywatela obywatelskiego przez wojewodę, jest często utrudnione z uwagi na brak dokumentów umożliwiających potwierdzenie tożsamości. Zgodnie z art. 260 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach* (Dz. U. z 2016 r., poz. 1990 ze zm.) 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.

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 2017 r., poz. 958), **zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o wyjaśnienie, czy podjęto już decyzję w przedmiocie ratyfikacji wskazanych wyżej konwencji dotyczących osób bezpaństwowych i planowanym terminie zakończenia prac.**

Proszę również uprzejmie Pana Ministra o zajęcie stanowiska w sprawie przedstawionych postulatów dotyczących wprowadzenia postępowania identyfikacyjnego

dla bezpieczeństwa i przesłanie kopii dokumentu roboczego, na który powoływał się Sekretarz Stanu w piśmie z dnia 29 grudnia 2015 r.

Załącznik 1

[Adam Bodnar]

Do wiadomości:

Pan Marek Michalak

Rzecznik Praw Dziecka