



Sytuacja osób  
**BEZPAŃSTWOWYCH**  
w Polsce



# Sytuacja osób **BEZPAŃSTWOWYCH** w Polsce



Dokument do ogólnej dystrybucji. Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie i tłumaczenie dozwolone za wyjątkiem użytku do celów komercyjnych, pod warunkiem zaznaczenia jako źródła UNHCR

Zespół:

Monika Przybylska, Centrum Pomocy Prawnej im. H. Nieć  
dr Dorota Pudzianowska, Wydział Prawa, Uniwersytet Warszawski  
Anna Strama, Centrum Pomocy Prawnej im. H. Nieć

Pod kierownictwem dr Katarzyny Przybysławskiej, Centrum Pomocy Prawnej im. H. Nieć

Polska, wrzesień 2019

*Zespół pragnie wyrazić głęboką wdzięczność wszystkim, którzy udostępnili istotne informacje i podzielili się swoim doświadczeniem zawodowym jak również cennymi uwagami w zakresie badanego tematu. Szczególne podziękowania składamy na ręce osób bezpaństwowych przebywających w Polsce, bez których świadectw ten raport nie byłby kompletny.*

Layout and design: BakOS DESIGN



# Spis treści

Streszczenie .....	7
<b>1. Wprowadzenie .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Metodologia .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 Bezpaństwowość na świecie .....</b>	<b>11</b>
1.2.1 Definicja bezpaństwowca .....	11
1.2.2 Przyczyny bezpaństwowości .....	11
1.2.3 Skutki bezpaństwowości .....	13
<b>1.3 Międzynarodowe ramy prawne .....</b>	<b>14</b>
<b>2. Ustalanie bezpaństwowości w Polsce .....</b>	<b>16</b>
<b>2.1 Tło .....</b>	<b>16</b>
2.1.1 Krajowe ramy prawne w skrócie .....	16
<b>2.2 Przegląd danych statystycznych na temat ludności bezpaństwowej w Polsce .....</b>	<b>17</b>
2.2.1 Informacje o wykorzystanych danych .....	17
2.2.2 Ludność objęta zagadnieniem i różnice pomiędzy stosowanymi definicjami .....	17
2.2.2.1 Grupy objęte danymi administracyjnymi .....	20
<b>2.3 Wnioski .....</b>	<b>25</b>
<b>3. Ustalenie bezpaństwowości i prawa człowieka w odniesieniu do bezpaństwowców .....</b>	<b>27</b>
<b>3.1 Wprowadzenie .....</b>	<b>27</b>
<b>3.2 Krajowe ramy prawne .....</b>	<b>28</b>
<b>3.3 Brak procedury ustalania bezpaństwowości oraz identyfikacja osób bezpaństwowych w ramach innych istniejących procedur .....</b>	<b>29</b>
3.3.1 Identyfikacja bezpaństwowców w postępowaniach o udzielenie ochrony .....	29
3.3.1.1 Uruchomienie procedury .....	30
3.3.1.2 Kwestia dowodów .....	30
3.3.2 Identyfikacja bezpaństwowców w postępowaniach w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu .....	32
3.3.2.1 Uruchomienie procedury .....	32
3.3.2.2 Kwestia dowodów .....	32
3.3.3. Inne istotne rodzaje postępowań .....	34

<b>3.4 Prawa wnioskodawców i osób uznanych za bezpaństwowców .....</b>	<b>34</b>
3.4.1 Prawo do wolności .....	34
3.4.2 Pozostałe prawa wnioskodawców i osób uznanych za bezpaństwowców .....	37
3.4.2.1 Prawo pobytu .....	37
3.4.2.2 Pobyt stały i naturalizacja .....	37
3.4.2.3 Prawo do samozatrudnienia .....	38
3.4.2.4 Prawo do pracy.....	38
3.4.2.5 Prawo do pomocy społecznej .....	38
3.4.2.6 Prawo do opieki zdrowotnej.....	38
3.4.2.7 Dokumenty podróży i dokumenty tożsamości .....	39
3.4.3 Amnestia.....	39
<b>3.5 Wnioski .....</b>	<b>40</b>
<b>4. Ograniczanie i zapobieganie bezpaństwowości.....</b>	<b>41</b>
<b>4.1 Wprowadzenie .....</b>	<b>41</b>
<b>4.2 Nabywanie i utrata obywatelstwa w ramach prawa krajowego i zgodność z normami międzynarodowymi .....</b>	<b>43</b>
4.2.1 Unikanie bezpaństwowości w momencie urodzenia.....	43
4.2.1.1 Dzieci urodzone na terytorium RP i dzieci znalezione.....	43
4.2.1.2 Dzieci urodzone poza terytorium RP.....	44
4.2.2 Unikanie bezpaństwowości w kontekście pozbawienia i utraty obywatelstwa.....	46
4.2.3 Ograniczanie bezpaństwowości .....	48
4.2.3.1 Naturalizacja.....	48
<b>5. Zalecenia.....</b>	<b>50</b>

# Streszczenie

Badanie zlecono w związku z przyznaniem Wysokiemu Komisarzowi Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) mandatem w zakresie identyfikacji, zapobiegania i ograniczania występowania zjawiska bezpieczeństwa oraz zapewnienia ochrony bezpieczeństwowcom. Zostało ono przeprowadzone w ramach realizowanej przez UNHCR kampanii na rzecz likwidacji zjawiska bezpieczeństwa pod hasłem *#IBelong* oraz globalnego planu działania na rzecz wyeliminowania bezpieczeństwa do roku 2024. Jego głównym celem było zebranie i analiza danych ilościowych i jakościowych dotyczących zjawiska bezpieczeństwa w Polsce, określenie profilu bezpieczeństwowców, ustalenie ich potrzeb w zakresie ochrony oraz przedstawienie kompleksowego obrazu ich sytuacji w kraju.

Polska nadal nie jest stroną konwencji dotyczących bezpieczeństwa z lat 1954 i 1961, co rodzi trudności zarówno natury prawnej, jak i praktycznej. Wyniki badania pokazują rozbieżności w definicjach „bezpiektwowca” stosowanych przez różne podmioty rządowe, co niekiedy utrudnia identyfikację osób bezpieczeństwowych i skutkuje ich zbyt niską reprezentacją w oficjalnych statystykach. Z dostępnych danych wynika, że populacja osób bezpieczeństwowych w Polsce jest względnie mała i niejednorodna. Jednakże ich dokładna liczba nie jest znana.

Populację osób bezpieczeństwowych w Polsce tworzą głównie obcokrajowcy, którzy przybyli z paszportem wydanym przez były Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) lub Socjalistyczną Federalną Republikę Jugostawii (SFRJ) i przebywali w Polsce w chwili likwidacji tych państw. Ponadto istnieje mała grupa bezpieczeństwowych Palestyńczyków, którzy zaczęli napływać do Polski w latach 70. ubiegłego wieku, niektórzy w celu podjęcia nauki, inni zaś pracy, a także bezpieczeństwowcy, którzy złożyli w Polsce wniosek o przyznanie im statusu uchodźcy, ale nie byli w stanie przedstawić dokumentów potwierdzających ich obywatelstwo.

Ponieważ w Polsce brak specjalnej procedury ustalania bezpieczeństwa, ocena istnienia obywatelstwa lub bezpieczeństwa następuje zasadniczo w związku z procedurami imigracyjnymi. „Ustalenie” bezpieczeństwa ma zatem miejsce wówczas, gdy wnioskodawcy muszą określić swoją tożsamość i obywatelstwo w ramach wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt lub ochrony międzynarodowej, a nie w drodze ustalenia urzędowego, które mogłoby doprowadzić do nadania statusu bezpieczeństwowca jako takiego. Brak legalnego statusu stanowi dla osób bezpieczeństwowych przeszkodę w uzyskaniu karty pobytu i może być przyczyną zatrzymania. Posiadanie zezwolenia na pobyt tolerowany nie wystarcza, aby osoby takie mogły uzyskać dostęp do świadczeń socjalnych, zatrudnienia i procesu naturalizacji na równi z obywatelami polskimi.

Badanie ujawniło także istnienie luk w obszarze ograniczania i zapobiegania występowaniu zjawiska bezpieczeństwa. Przykładowo, polskie prawo o obywatelstwie nie zapobiega bezpieczeństwowości dzieci urodzonych na terytorium Polski, których rodzice są znani, ale nie mogą przekazać swojego obywatelstwa.

Na podstawie ustaleń badania, UNHCR zachęca Polskę do ratyfikowania dwóch konwencji Narodów Zjednoczonych dotyczących bezpieczeństwa, konsekwentnego stosowania w prawie i praktyce definicji bezpieczeństwa zawartej w konwencji z 1954 roku, ustanowienia specjalnej procedury ustalania bezpieczeństwa oraz wprowadzenia środków ochrony przed bezpieczeństwem w momencie urodzenia wszystkich dzieci urodzonych w Polsce, które w przeciwnym razie nie miałyby przynależności państwowej. Listę zaleceń można znaleźć w ostatnim rozdziale opracowania.

UNHCR ma nadzieję, że przedstawione w raporcie ustalenia i zalecenia wpiszą się w stały dialog między UNHCR a polskim rządem, społeczeństwem obywatelskim i innymi właściwymi podmiotami na temat kroków niezbędnych do pełnego dostosowania polskiego systemu prawnego, zaplecza instytucjonalnego i praktyki do międzynarodowych i europejskich standardów w obszarze identyfikacji, zapobiegania i ograniczania występowania zjawiska bezpieczeństwa oraz ochrony bezpieczeństwa.



# 1. Wprowadzenie

Zjawisko bezpaństwowości nadal jest ogólnoswiatowym problemem. Bez obywatelstwa żyją obecnie na świecie miliony ludzi.<sup>1</sup> Znaczną część tych osób stanowią dzieci nieuznawane za obywateli żadnego państwa i zepchnięte w stan zawieszenia prawnego skazujący je na wykluczenie społeczne.

Według dostępnych danych<sup>2</sup> w Europie mieszkają obecnie setki tysięcy bezpaństwowców o często nieuregulowanym i niepewnym statusie, co prowadzi do różnych form łamania praw człowieka. Przez wiele lat kwestia bezpaństwowości w Polsce była postrzegana przez władze państwowe, środowisko akademickie i organizacje pozarządowe jako mało istotna. Wynikało to prawdopodobnie z braku statystyk dotyczących takich przypadków w procedurach migracyjnych, a także z braku dogłębnej analizy problemu i jego świadomości społecznej. Do niedawna bezpaństwowość w Polsce była ukrytym problemem, a liczba przypadków była zaniżana. W oficjalnym dyskursie marginalizowano ten problem, z góry zakładając, że wynika on z wyzwań technicznych związanych z właściwym ustaleniem tożsamości obcokrajowców, a nie statusu prawnego i dostępu do praw.

## 1.1 Metodologia

Głównym celem niniejszego badania było zebranie i przeanalizowanie danych jakościowych i ilościowych dotyczących sytuacji bezpaństwowców w Polsce, zgodnie z Działaniem 10<sup>3</sup> Globalnego planu działania na rzecz wyeliminowania bezpaństwowości Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR),<sup>4</sup> w celu zilustrowania różnych profili i potrzeb tej grupy w zakresie ochrony. W związku z tym raport z badania służy przedstawieniu spostrzeżeń na temat podstawowych problemów wokół kwestii bezpaństwowości w Polsce, mając na celu kompleksowe zobrazowanie sytuacji bezpaństwowców w kraju. Chociaż problem bezpaństwowości

---

<sup>1</sup> Więcej informacji można znaleźć w dokumencie UNHCR *Global Trends – Forced Displacement 2016* [Globalne trendy – przymusowe wysiedlenia w 2016 r.], 19 czerwca 2017 r., dostępnym pod adresem: <https://bit.ly/2tuqyNE>

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Jako organizacja upoważniona przez Organizację Narodów Zjednoczonych do ochrony uchodźców, UNHCR było zaangażowana w kwestie bezpaństwowości oraz w pracę z osobami bezpaństwowymi od momentu rozpoczęcia działalności w 1951 r. ze względu na znaczną liczbę uchodźców dotkniętych bezpaństwowością. W tym charakterze UNHCR uczestniczyło w opracowywaniu konwencji z 1954 r. o statusie bezpaństwowców. Podejmowanie funkcji przewidzianych w art. 11 i 20 Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 r., a mianowicie badanie przypadków osób, które roszczą sobie prawo do skorzystania z tej konwencji oraz pomoc w przedstawianiu ich przypadków władzom na podstawie art. 11 tej konwencji, mandat UNHCR został rozszerzony na osoby podlegające jej postanowieniom na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego 3274 (XXIX) z 1974 r. i 31/36 z 1976 r. UNHCR powierzono generalną odpowiedzialność za bezpaństwowców uchwałą Zgromadzenia Ogólnego 50/152 z 1995 r., która zatwierdziła konkluzję 78 Komitetu Wykonawczego UNHCR. Następnie w rezolucji 61/137 z 2006 r. Zgromadzenie Ogólne zatwierdziło konkluzję 106 Komitetu Wykonawczego, która określa cztery szerokie obszary odpowiedzialności UNHCR: identyfikację, zapobieganie i ograniczanie zjawiska bezpaństwowości oraz ochrona osób bezpaństwowych.

<sup>4</sup> UNHCR, *Global Action Plan to End Statelessness* [Globalny plan działania na rzecz wyeliminowania bezpaństwowości], Działanie 10 dotyczy zwiększenia dostępności danych ilościowych i jakościowych populacji bezpaństwowych; dokument dostępny pod adresem: <https://www.refworld.org/docid/545b47d64.html>

w Polsce był przedmiotem wstępnych badań podjętych przez Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć (CPPHN) w 2012 r.,<sup>5</sup> a następnie oddzielnej analizy dotyczącej bezpieczeństwa wśród dzieci<sup>6</sup> i ryzyka arbitralnej detencji bezpaństwowców,<sup>7</sup> dotychczas nie zostało przeprowadzone żadne podobne badanie.

W badaniu zastosowano zarówno metody ilościowe, jak i jakościowe. Proces zbierania informacji obejmował analizę źródeł wtórnych i badania w terenie. Autorzy badania skupili się nie tylko na zgodności norm prawa krajowego z obowiązującymi normami międzynarodowymi, lecz ich celem było także przeprowadzenie dogłębnej analizy zastosowania tego prawa i wskazanie rozbieżności między wiążącymi ramami prawnymi a stosowaniem przepisów prawa w praktyce. Ponadto dokonano oceny właściwego orzecznictwa w celu uzupełnienia analizy prawnej i zilustrowania trybów rozpatrywania spraw w procesie decyzyjnym w przypadkach dotyczących bezpaństwowców.

W raporcie użyto terminów „bezpaństwowiec/bezpaństwowość”, jak również „nieokreślone obywatelstwo” w celu odzwierciedlenia problemu bezpieczeństwa w Polsce. Jednakże definicje stosowane przez różne instytucje w Polsce mogą być inne, gdyż w polskim ustawodawstwie nie istnieje jedna wyraźnie określona definicja.

W trakcie badania przeprowadzono konsultacje z bezpaństwowcami i osobami o nieokreślonym obywatelstwie w celu zgromadzenia szczegółowych i kompleksowych danych dotyczących problemów, jakie stwarza bezpieczeństwo dla osób mieszkających w Polsce. Indywidualne historie zbierano za pomocą kwestionariusza, kładąc szczególny nacisk na zachowanie poufności danych osobowych rozmówców o charakterze wrażliwym oraz z uwzględnieniem wieku, płci i czynników związanych z różnorodnością. Relacje zebrane od poszczególnych osób wykorzystano do nakreślenia profilu etnicznego i społecznego bezpaństwowców mieszkających w Polsce ze szczególnym naciskiem na ich dostęp do praw i status społeczno-ekonomiczny oraz napotykaną przez nich trudności.

W trosce o obiektywność i rzetelność oraz kompleksowy charakter ustaleń analizy, uwzględniono również spostrzeżenia dotyczące różnorodnych danych przekazanych przez organy publiczne poproszone o ich udostępnienie. Ponadto element omawianego badania stanowią także: dane statystyczne przekazane przez Urząd do Spraw Cudzoziemców, Komendę Główną Straży Granicznej i Ministerstwo Cyfryzacji, odpowiedzi udzielone przez Urząd do Spraw Cudzoziemców na kwestionariusz na temat bezpieczeństwa w ramach procedur azylowych, odpowiedzi udzielone przez Straż Graniczną na kwestionariusz na temat bezpieczeństwa dotyczący postępowań w sprawie zobowiązania do powrotu, odpowiedź otrzymaną od Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie rejestracji bezpaństwowców w rejestrze PESEL,<sup>8</sup> a także odpowiedzi udzielone przez wojewodów (województwa) na zapytania dotyczące polskich dokumentów identyfikacyjnych (obejmujące zarówno dane statystyczne, jak i odpowiedzi na krótkie kwestionariusze dotyczące ustalania bezpieczeństwa). Przeanalizowano ponadto szereg

<sup>5</sup> Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć (CPPHN), *Niewidzialni – bezpaństwowcy w Polsce*, grudzień 2013 r., dokument dostępny pod adresem: <https://bit.ly/2kzDQZG>

<sup>6</sup> D. Pudzianowska, M. Szczepaniak, *Przeciwdziałanie bezpaństwowości dzieci: sytuacja w Polsce*, dokument roboczy nr 03/15, Europejska Sieć na rzecz Bezpaństwowości, 2015 r., dostępny pod adresem: <https://bit.ly/14oMEs>.

<sup>7</sup> Europejska Sieć na rzecz Bezpaństwowości (ENS) i CPPHN, *Ochrona bezpaństwowców przed arbitralną detencją w Polsce*, 2015 r., dokument dostępny pod adresem: <https://bit.ly/1Q7S61X>

<sup>8</sup> PESEL (Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności) to krajowy numer identyfikacyjny wykorzystywany w Polsce. Musi go posiadać każda osoba mieszkająca na stałe w Polsce oraz osoby tymczasowo mieszkające w Polsce przez okres dłuższy niż 2 miesiące.

studiów przypadku bezpaństwowców lub osób zagrożonych bezpaństwowością. W opracowanym raporcie uwzględniono ogółem 23 takie przypadki wraz z dodatkowymi 6 wywiadami z bezpaństwowcami. Zgromadzono także spostrzeżenia od prawników, funkcjonariuszy Straży Granicznej pracujących na przejściach granicznych i w ośrodkach detencyjnych oraz pracowników. Do organizacji pozarządowych udzielających informacji prawnych i świadczących pomoc prawną oraz innego rodzaju wsparcie dla migrantów, migrantów nieposiadających dokumentów, ofiar handlu ludźmi, osób ubiegających się o azyl i uchodźców skierowano ponad 10 różnych zapytań o informacje na temat przypadków bezpaństwowców. Otrzymano 6 odpowiedzi, które zostały następnie przeanalizowane.

## 1.2 Bezpaństwowość na świecie

### 1.2.1 Definicja bezpaństwowca

Zgodnie z art. 1 Konwencji o statusie bezpaństwowców z 1954 r.<sup>9</sup> pojęcie „bezpaństwowiec” oznacza osobę, która nie jest uznawana za obywatela żadnego państwa w zakresie obowiązywania jego prawa. Definicja bezpaństwowca przedstawiona w Konwencji z 1954 r. jest uznawana w ramach zwyczajowego prawa międzynarodowego.<sup>10</sup>

### 1.2.2 Przyczyny bezpaństwowości

Prawo do obywatelstwa jest jednym z podstawowych praw człowieka zagwarantowanym w art. 15 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka jak również w międzynarodowych i regionalnych instrumentach prawnych odnoszących się do praw człowieka.<sup>11</sup> Niemniej jednak bezpaństwowość istnieje i wciąż stanowi problem dla międzynarodowej społeczności. Istnieją różne przyczyny bezpaństwowości, które obejmują m.in. luki w przepisach dotyczących obywatelstwa jak również kolizje tych przepisów, dyskryminację, sukcesję państw, arbitralne pozbawienie obywatelstwa i przeszkody administracyjne.

---

#### SUKCESJA PAŃSTW

Rozpad państw, połączenie się państw, secesja państw oraz proklamowanie niepodległości często w wyniku międzynarodowych i/lub wewnętrznych konfliktów wraz ze zmianą granic stanowią istotne przyczyny bezpaństwowości, która może dotknąć dużą liczbę ludności. To, czy dojdzie do bezpaństwowości zależy od przepisów o obywatelstwie zarówno państwa poprzednika, jak i państwa sukcesora i często wiąże się z brakiem możliwości potwierdzenia ważnego związku z państwem sukcesorem.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Zgromadzenie Ogólne ONZ, *Konwencja o statusie bezpaństwowców*, 28 września 1954 r., Zbiór Traktatów ONZ, t. 360, s. 117., tekst dostępny pod adresem: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html>.

<sup>10</sup> UNHCR, *Podręcznik dotyczący ochrony bezpaństwowców*, 30 czerwca 2014 r., ustęp 13, dostępny pod adresem: <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>

<sup>11</sup> Zob. np. ICCPR (art. 2, 3, 24), CRC (art. 7, 8), CEDAW (art. 9), CERD (art. 1, 5), CRPD (art. 18), Afrykańska Karta Praw i Dobra Dziecka (art. 6), Amerykańska Deklaracja Praw i Obowiązków Człowieka (art. XIX), Amerykańska Konwencja Praw Człowieka (art. 1, 20), Arabska Karta Praw Człowieka (art. 29)

<sup>12</sup> Institute on Statelessness and Inclusion, *The World's Stateless*, grudzień 2014 r., dokument dostępny pod adresem: <http://www.institutesi.org/worldsstateless.pdf>

---

## DYSKRYMINACJA

Przepisy dotyczące obywatelstwa, które wykluczają możliwość przekazania przez matkę obywatelstwa dziecku, jeżeli dziecko nie może uzyskać obywatelstwa ze strony ojca, stanowią bezpośrednią dyskryminację kobiet i stanowią istotną przyczynę bezpaństwowości. Ponadto spore grupy osób zostały pozbawione obywatelstwa ze względu na odrębne pochodzenie religijne, etniczne lub rasowe. Bezpaństwowość staje się definiującą cechą takich grup i jest dziedziczona przez kolejne pokolenia.

---

## KOLIZJE W PRZEPISACH DOTYCZĄCYCH OBYWATELSTWA

Kolizja przepisów o obywatelstwie dotyczy zasady *ius soli* i *ius sanguinis*<sup>13</sup>, w przypadku gdy połączenie miejsca urodzenia (*ius soli*) i pochodzenia (*ius sanguinis*) w danych okolicznościach nie prowadzi do nabycia obywatelstwa. Może tak się zdarzyć w przypadku dziecka urodzonego poza krajem pochodzenia swoich rodziców na terytorium, na którym nie obowiązuje zasada *ius soli*, a rodzice nie mogą przenieść swojego obywatelstwa na dziecko (*ius sanguinis*), ponieważ nie zezwala na to prawo ich kraju pochodzenia. *Ius soli* jest główną zasadą stosowaną w Ameryce Północnej i Południowej i choć nie jest wolna od niedoskonałości ze względu na możliwe luki prawne, jest uważana za skuteczny sposób ograniczenia zjawiska bezpaństwowości<sup>14</sup>.

---

## INNE LUKI PRAWNE

Prawodawstwo może zawierać przepisy, które w określonych okolicznościach prowadzą do bezpaństwowości, na przykład w przypadku braku zobowiązania do uzyskania nowego obywatelstwa przed zrzeczeniem się poprzedniego lub niewiążący charakter przyrzeczenia nadania obywatelstwa jako warunku wstępnego zrzeczenia się poprzedniego obywatelstwa.

---

## ARBITRALNE POZBAWIENIE OBYWATELSTWA

Pozbawienie obywatelstwa rozumiane w szerokim ujęciu jako przymusowe odebranie obywatelstwa przez państwo (niezależnie od woli osoby, której ono dotyczy) jest zagadnieniem należącym do jurysdykcji krajowej. Jest ono przy tym ograniczone przez przepisy prawa międzynarodowego, odnoszące się do praw człowieka, zakazujące arbitralnego pozbawiania obywatelstwa. Pojęcie arbitralności odnosi się zasadniczo do standardu sprawiedliwości i rzetelnego procesu. Aby pozbawienie obywatelstwa nie miało arbitralnego charakteru, musi być ono zgodne z przepisami prawa krajowego, standardami proceduralnymi oraz zasadą proporcjonalności i nie może opierać się na podstawach mających charakter dyskryminacyjny lub niedozwolony.<sup>15</sup> Zważywszy, że prawo do obywatelstwa i unikanie bezpaństwowości stanowi ogólną zasadę prawa międzynarodowego, przyjmuje się także, że pozbawienie obywatelstwa

---

<sup>13</sup> Zgodnie z wyjaśnieniem przedstawionym w wydanym przez UNHCR Podręczniku dotyczącym ochrony bezpaństwowców pojęcia „*ius soli* i *ius sanguinis* to dwie główne zasady regulujące uzyskiwanie obywatelstwa w systemach prawnych Państw, odpowiednio na podstawie miejsca urodzenia oraz urodzenia z osoby będącej obywatelem” (zob. s. 15, przypis 24 Podręcznika), tekst dostępny pod adresem: <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>

<sup>14</sup> C. Becker, *Jus Soli: A miraculous solution to prevent statelessness*, 9 kwietnia 2015 r., dokument dostępny pod adresem: <http://www.statelessness.eu/blog/jus-soli-miraculous-solution-prevent-statelessness>

<sup>15</sup> UNHCR, *Refugee Status, Arbitrary Deprivation of Nationality, and Statelessness within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* [Status uchodźcy, arbitralne pozbawienie obywatelstwa i bezpaństwowość w świetle art. 1 ust. A pkt. 2 Konwencji z 1951 r. i Protokołu do niej dotyczącego statusu uchodźców], październik 2014 r., dokument dostępny pod adresem: <https://bit.ly/2Ew4aeB>

prowadzące do bezpaństwowości byłoby z zasady arbitralne,<sup>16</sup> mimo że Konwencja z 1961 r.<sup>17</sup> dopuszcza taką możliwość w kilku wyjątkowych okolicznościach.<sup>18</sup>

---

## PRZESZKODY ADMINISTRACYJNE

Innym czynnikiem, który może narażać ludzi na ryzyko bezpaństwowości jest brak dokumentacji potwierdzającej obywatelstwo oraz długie i złożone procedury administracyjne w celu uzyskania takich dokumentów. Przeszkody często zaczynają się w momencie rejestracji narodzin. Rzeczywiście należy pamiętać, że rejestracja narodzin jest ważnym dowodem potwierdzającym pochodzenie i miejsce urodzenia osoby. W przypadku niezarejestrowania dziecka bezpośrednio po urodzeniu ustalenie obywatelstwa może być trudne, zwłaszcza w dzisiejszym globalnym, mobilnym świecie.

### 1.2.3 Skutki bezpaństwowości

Narodowość jest ważną częścią tożsamości człowieka, która daje poczucie przynależności. Co więcej, więź z obywatelstwem, którą często bierze się za pewnik, jest także kluczem do skutecznej ochrony i możliwości korzystania z podstawowych praw człowieka. Bezpaństwowość oznacza brak własnego kraju – kraju, w którym możemy mieszkać i do którego możemy wrócić, co sprawia, że wszędzie jesteśmy uznawani za obcokrajowców i skazuje nas na życie w stanie zawieszenia prawnego.

Bezpaństwowcy traktowani są jako cudzoziemcy, co może uniemożliwiać im podjęcie legalnej działalności zarobkowej lub dostęp do świadczeń socjalnych i opieki zdrowotnej. Takie osoby mogą być narażone na wielokrotne i długotrwałe zatrzymania administracyjne. Mogą one nie być w stanie uzyskać dokumentu podróży i wyjeżdżać za granicę.

Z powodu ich nieuznawania przez państwo bezpaństwowcy zwykle nie posiadają dokumentów tożsamości, które są na ogół wymagane do załatwienia wielu różnych codziennych spraw – od otwarcia konta w banku, zawarcia małżeństwa, prawa do swobodnego przemieszania się, podpisania umowy najmu, po podstawowe potwierdzenie swojej tożsamości w kontaktach ze szkołami, szpitalami, instytucjami samorządowymi czy policją.

Wszystkie te kwestie i problemy, z którymi borykają się bezpaństwowcy, niezależnie od ich woli, zdolności czy inicjatywy, czynią ich podatnymi na wykluczenie społeczne i ubóstwo.

---

<sup>16</sup> T. Molnar, *The Prohibition of Arbitrary Deprivation of Nationality under International Law and EU Law: New Perspectives*, 2015 r., dokument dostępny pod adresem: [http://real.mtak.hu/29148/1/Deprivation%20of%20nationality\\_Molnar\\_HYIEL%202014.pdf](http://real.mtak.hu/29148/1/Deprivation%20of%20nationality_Molnar_HYIEL%202014.pdf)

<sup>17</sup> Konwencja o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 r.

<sup>18</sup> UNHCR, *Expert Meeting - Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality ("Tunis Conclusions")* [Spotkanie Ekspertów - interpretacja Konwencji z 1961 r. dotyczącej bezpaństwowości w wyniku utraty lub pozbawienia obywatelstwa („Ustalenia z Tunisu”)], marzec 2014 r., ustęp 23, dokument dostępny pod adresem: <http://www.refworld.org/docid/533a754b4.html>

## 1.3 Międzynarodowe ramy prawne

Międzynarodowe ramy prawne dotyczące bezpieczeństwa składają się z instrumentów międzynarodowych i regionalnych. Na poziomie międzynarodowym kwestii bezpieczeństwa dotyczą w szczególności dwie Konwencje: Konwencja o statusie bezpaństwowców z 1954 r. („Konwencja z 1954 r.”)<sup>19</sup> oraz Konwencja o ograniczaniu bezpieczeństwa z 1961 r. („Konwencja z 1961 r.”).<sup>20</sup>

Konwencja z 1954 r. gwarantuje bezpaństwowcom minimalny zestaw praw, podczas gdy Konwencja z 1961 r. zapewnia zestaw środków zabezpieczających dla państwa, które należy uwzględnić w przepisach krajowych w celu zapewnienia uniknięcia bezpieczeństwa. Konwencja z 1954 r. weszła w życie w 1960 r. i ma 91 Państwa-Strony (stan na 11 lipca 2019 r.).<sup>21</sup> Konwencja z 1961 r. weszła w życie w 1975 r. i ma 73 Państwa-Strony<sup>22</sup> (stan na 11 lipca 2019 r.)

W czerwcu 2014 r. UNHCR opublikował *Podręcznik dotyczący ochrony bezpaństwowców* („Podręcznik”),<sup>23</sup> który zapewnia wskazówki dotyczące wykładni przepisów dla organów administracyjnych, organizacji pozarządowych, prawników, decydentów, przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości i innych osób zajmujących się zagadnieniem bezpieczeństwa. Podręcznik określa definicję bezpaństwowca, procedury określające osoby uznawane za bezpaństwowców oraz status prawny bezpaństwowców na poziomie krajowym. UNHCR, *Wytyczne w sprawie bezpieczeństwa nr. 4*<sup>24</sup> dotyczą zapobiegania bezpieczeństwu po narodzinach zgodnie z Konwencją z 1961 r. Podręcznik i Wytyczne zostały opracowane na podstawie konsultacji przeprowadzonych z międzynarodowymi ekspertami oraz dużą grupą interesariuszy i zostaną wykorzystane w niniejszym raporcie w celu omówienia zobowiązań wynikających z Konwencji.

Przepisy w zakresie zagadnień związanych z narodowością i bezpieczeństwem są zawarte w innych międzynarodowych instrumentach dotyczących praw człowieka. Jak wspomniano powyżej, prawo do obywatelstwa jest jednym z podstawowych praw człowieka zagwarantowanym w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Zgodnie z dominującą wykładnią przepisów prawa międzynarodowego<sup>25</sup>, mimo iż państwa mają prerogatywę do decydowania o tym, kim są jego obywatele, prerogatywa ta nie jest bezwzględna. W szczególności państwa muszą wykonywać swoje obowiązki w zakresie praw człowieka dotyczące nadawania i utraty obywatelstwa, zwłaszcza te wynikające z norm imperatywnych prawa międzynarodowego (*ius cogens*). Oprócz Powszechnej

<sup>19</sup> Zgromadzenie Ogólne ONZ, *Konwencja o statusie bezpaństwowców*, 28 września 1954 r., Zbiór Traktatów ONZ, t. 360, s. 117, tekst dostępny pod adresem: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html>.

<sup>20</sup> Zgromadzenie Ogólne ONZ, *Konwencja o ograniczaniu bezpieczeństwa*, 30 sierpnia 1961 r., Zbiór Traktatów ONZ, t. 989, s. 175, tekst dostępny pod adresem: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b39620.html>

<sup>21</sup> Zob. Zbiór Traktatów ONZ, sygnatariusze Konwencji o statusie bezpaństwowców z 1954 r., dokument dostępny pod adresem: <https://bit.ly/2JRpC0P>

<sup>22</sup> Zob. Zbiór Traktatów ONZ, sygnatariusze Konwencji o ograniczaniu bezpieczeństwa z 1961 r., dokument dostępny pod adresem: <https://bit.ly/2MYMOZ8>

<sup>23</sup> UNHCR, *Podręcznik dotyczący ochrony bezpaństwowców*, 30 czerwca 2014 r., dostępny pod adresem: <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>

<sup>24</sup> UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness* [Wytyczne UNHCR w sprawie bezpieczeństwa nr 4: Zapewnienie każdemu dziecku prawa do uzyskania obywatelstwa w trybie określonym w art. 1-4 Konwencji z 1961 r. o ograniczaniu bezpieczeństwa] z 21 grudnia 2012 r., HCR/GS/12/04, dostępny pod adresem: <https://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>

<sup>25</sup> Zob. np. *Konwencja w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie*, Haga, 12 kwietnia 1930 r., art. 1.: „Każde państwo władne jest określić w swym ustawodawstwie, kto jest jego obywatelem (...)” Zob. także: Kay Hailbronner, *Nationality in public international law and European law*, w: Bauböck, Rainer, *Acquisition and loss of nationality: Policies and trends in 15 European States*, Amsterdam, 2006.



Deklaracji Praw Człowieka przepisy dotyczące prawa do narodowości, równego traktowania kobiet i mężczyzn oraz zakazu dyskryminacji uznawane są w wielu wiążących traktatach prawa międzynarodowego, w tym w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (ICCPR),<sup>26</sup> Konwencji o prawach dziecka (CRC),<sup>27</sup> Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej,<sup>28</sup> Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji wobec kobiet (CEDAW),<sup>29</sup> Konwencji o obywatelstwie kobiet zamężnych,<sup>30</sup> Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych<sup>31</sup> oraz Międzynarodowej konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących i ich rodzin.<sup>32</sup> Zagadnienie narodowości obejmuje także Konwencja dotycząca statusu uchodźców („Konwencja z 1951 r.”), w stosunku do której UNHCR pełni rolę nadzorczą.<sup>33</sup> Bezpaństwowcy spełniający kryteria definicji uchodźcy zawartej w Konwencji z 1951 r. uzyskają niezbędną ochronę międzynarodową związaną z tym statusem. Międzynarodowy mechanizm ochrony uchodźców nie obejmuje jednak konkretnie praw bezpaństwowców niebędących uchodźcami.

---

<sup>26</sup> Zgromadzenie Ogólne ONZ, *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*, 16 grudnia 1966 r., Organizacja Narodów Zjednoczonych, Seria Traktatów, t. 999, s. 171, tekst dostępny pod adresem: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>

<sup>27</sup> Zgromadzenie Ogólne ONZ, *Konwencja o prawach dziecka*, 20 listopada 1989 r., Zbiór Traktatów ONZ, t. 1577, s. 3; tekst dostępny pod adresem: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>

<sup>28</sup> Zgromadzenie Ogólne ONZ, *Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej*, 21 grudnia 1965 r., Zbiór Traktatów ONZ, t. 660, s. 195, tekst dostępny pod adresem: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3940.html>

<sup>29</sup> Zgromadzenie Ogólne ONZ, *Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet*, 18 grudnia 1979 r., Zbiór Traktatów ONZ, t. 1249, s. 13, tekst dostępny pod adresem: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3970.html>

<sup>30</sup> Zgromadzenie Ogólne ONZ, *Konwencja ONZ o obywatelstwie kobiet zamężnych*, 29 stycznia 1957 r., tekst dostępny pod adresem: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3708.html>

<sup>31</sup> Zgromadzenie Ogólne ONZ, *Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych*, 13 grudnia 2006 r., A/RES/61/106, Załącznik I, tekst dostępny pod adresem: <https://www.refworld.org/docid/4680cd212.html>

<sup>32</sup> Zgromadzenie Ogólne ONZ, *Międzynarodowa Konwencja ONZ o ochronie praw wszystkich pracowników - migrantów i członków ich rodzin*, 18 grudnia 1990 r., A/RES/45/158, tekst dostępny pod adresem: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3980.html>

<sup>33</sup> Zgromadzenie Ogólne ONZ, *Konwencja dotycząca statusu uchodźców*, 28 lipca 1951 r., Zbiór Traktatów ONZ, t. 189, s. 137, tekst dostępny pod adresem: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>.

# 2. Ustalanie bezpaństwowości w Polsce

## 2.1 Tło

### 2.1.1 Krajowe ramy prawne w skrócie

Polska nie jest stroną Konwencji z 1954 r. ani Konwencji z 1961 r. W sierpniu 2012 r. w życie weszła nowa Ustawa o obywatelstwie polskim z 2009 r.<sup>34</sup> Zgodnie z art. 32 Konwencji z 1954 r. oraz art. 34 Konwencji z 1951 r. prawo przewiduje ograniczenie wymogu dotyczącego okresu pobytu w przypadku naturalizacji uchodźców i bezpaństwowców z dziesięciu do dwóch lat.

Polskie prawo jest częściowo zgodne ze zobowiązaniami wynikającymi z Konwencji z 1954 r. i 1961 r. W celu zapewnienia pełnej zgodności z normami międzynarodowymi konieczna byłaby zmiana obowiązującego prawa. Jedną z większych luk, która zostanie omówiona poniżej, dotyczy możliwości uzyskania – zgodnie z art. 1 Konwencji z 1961 r. – obywatelstwa polskiego przez wszystkie dzieci urodzone w Polsce, które w przeciwnym razie byłyby bezpaństwowe. Ustawa o obywatelstwie polskim w art. 14 ust. 2 przyznaje automatyczne obywatelstwo jedynie dzieciom urodzonym ze statusem bezpaństwowca, którego rodzice są nieznanymi, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub ich obywatelstwo jest nieokreślone. Ustawa nie przewiduje jednak środków zabezpieczających przed bezpaństwowością po narodzeniu, w przypadku narodzin dziecka, którego rodzice mają określone obywatelstwo, ale nie mogą go przenieść na dziecko. Ponadto w Ustawie o obywatelstwie polskim nie ujęto wyraźnych środków zabezpieczających przed bezpaństwowością dzieci, które tracą obywatelstwo polskie po zrzeczeniu się obywatelstwa przez jego rodziców zgodnie z art. 7 i 8, a zatem w tym zakresie Ustawa ta jest niezgodna z art. 6 Konwencji z 1961 r.

Liczba ludności bezpaństwowej w Polsce obejmuje głównie cudzoziemców pochodzących ze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) lub posiadających paszporty jugosłowiańskie, którzy przebywali w Polsce podczas rozpadu ich państwa. Istnieje niewielka grupa Palestyńczyków, którzy rozpoczęli migrację w latach 70 XX w., niektórzy w celach edukacyjnych, a niektórzy zarobkowych. Inną grupą to bezpaństwowcy ubiegający się o status uchodźcy w Polsce pochodzący z różnych krajów, ale w przypadku których potwierdzenie obywatelstwa nie jest możliwe.

---

<sup>34</sup> Zob. *Ustawa o obywatelstwie polskim*, dokument dostępny pod adresem: <https://bit.ly/2k6EhKP>



## 2.2 Przegląd danych statystycznych na temat ludności bezpaństwowej w Polsce

### 2.2.1 Informacje o wykorzystanych danych

W rejestrze ludności PESEL gromadzone są dane na temat polskich obywateli i cudzoziemców przebywających na terytorium Polski. Rejestr prowadzi Ministerstwo Cyfryzacji. Z zasady dane wprowadzają do rejestru właściwe organy gminy.

Obecnie ustawa o ewidencji ludności<sup>35</sup> wprowadza wyczerpujący wykaz pozwoleń na pobyt, które kwalifikują cudzoziemca do włączenia do rejestru. Innymi słowy, tylko obcokrajowcy posiadający takie pozwolenia zostaną do niego włączeni. Zgodnie z art. 8, ust. 11 ustawy, w rejestrze ujęte są dane na temat „obywatelstwa albo statusu bezpaństwowca”. Dane o „obywatelstwie lub statusie bezpaństwowca” rejestruje właściwy wojewoda lub Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zgodnie z ustawą o cudzoziemcach Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców tworzy i prowadzi krajowy zbiór rejestrów i ewidencji w sprawach cudzoziemców.<sup>36</sup>

### 2.2.2 Ludność objęta zagadnieniem i różnice pomiędzy stosowanymi definicjami

Polskie prawo nie definiuje pojęcia „bezpaństwowca”. Termin ten jest jednak używany, głównie w ramach procedur azylowych i migracyjnych.

Do celów statystycznych Urząd do Spraw Cudzoziemców rejestruje „bezpaństwowców” lub „osoby o nieokreślonym obywatelstwie”, korzystając z definicji tych pojęć określonych przez Eurostat<sup>37</sup>. W pisemnej odpowiedzi na zapytanie dotyczące definicji używanych do celów statystycznych Urząd do Spraw Cudzoziemców przytoczył definicję bezpaństwowca zabezpieczoną w Konwencji z 1954<sup>38</sup> r. Jednakże to służba Straży Granicznej wypełnia ustawowe zadanie przeprowadzenia identyfikacji obcokrajowców. Określenie narodowości dokonane przez służbę Straży Granicznej ma zatem kluczowe znaczenie podczas procedury rozpatrywania wniosków o azyl przez Urząd do Spraw Cudzoziemców.

Definicje używane przez Straż Graniczną różnią się od definicji używanych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców. Jeśli chodzi o służby Straży Granicznej, pojęcie „bezpaństwowca” definiuje się jako *cudzoziemca nieposiadającego przynależności państwowej* [termin opisowy, który można stosować wymiennie z „bezpaństwowcem”], *cudzoziemca pozbawionego obywatelstwa lub podającego się za obywatela tzw. państwa nieuznanego*.

<sup>35</sup> Ustawa z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, Dz.U. z 2017 r., poz. 722.

<sup>36</sup> Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. z 2013 r., poz. 1650.

<sup>37</sup> Eurostat (Urząd Statystyczny Unii Europejskiej) to Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej z siedzibą w Luksemburgu, więcej informacji można znaleźć pod adresem: <https://ec.europa.eu/eurostat/home>

<sup>38</sup> W pisemnej odpowiedzi na zapytanie dotyczące definicji używanych do celów statystycznych Urząd do Spraw Cudzoziemców wyjaśnił, że „Bezpaństwowców definiuje się jako osoby nieuznawane za obywateli żadnego państwa w zakresie obowiązywania jego prawa zgodnie z art. 1 Konwencji o statusie bezpaństwowców z 1954 r. Kategoria „nieustalonego” obywatelstwa będzie obejmować osoby, w odniesieniu do których nie są dostępne żadne informacje na temat indywidualnego obywatelstwa.” Eurostat podaje definicję bezpaństwowca w swoim Glosariuszu, opierając się na definicji przedstawionej w Konwencji z 1954 r., zob.: <https://bit.ly/2IHqmeH>

Druga definicja używana przez służby Straży Granicznej w stosunku do osób „o nieokreślonym obywatelstwie”: *osoby nieokreślane mianem bezpieczeństwa, niepodające się za obywateli żadnego państwa, deklarujące potencjalną przynależność do wielu państw lub osoby, które nawet w przypadku wskazania przynależności do danego państwa nie zostały uznane przez to państwo za jego obywateli.*

Służby Straży Granicznej stosują jeszcze trzecią definicję: osoby, których „obywatelstwo nie zostało potwierdzone” uznawane są za *osoby nieposiadające dokumentów tożsamości, których dane osobowe (w tym obywatelstwo) przyjmuje się na podstawie ustnych oświadczeń, które są następnie weryfikowane.*

Służby Straży Granicznej poinformowały, że uznanie osoby za należącą do jednej z powyższych kategorii może ulec zmianie w trakcie późniejszych czynności identyfikacyjnych.

W porównaniu z definicjami stosowanymi przez Eurostat („bezpiektwownicy” i osoby „nieznanej narodowości”) definicje stosowane przez Straż Graniczną są różne.

Definicje używane przez służby Straży Granicznej uwzględniają niektóre kluczowe elementy terminu „bezpiektwowiec”, w tym m.in. pojęcie „państwa” oraz to, czy jest ono powszechnie uznawane. Ten drugi aspekt jest zagadnieniem złożonym, w szczególności w odniesieniu do debaty dotyczącej deklaracyjnego lub konstytucyjnego charakteru uznania państwa. Niemniej jednak, nie ma jasności na przykład co do tego, jak należy interpretować „przynależność państwową” i dlaczego „pozbawienie obywatelstwa” jest oddzielną podkategorią nieuwzględnioną w terminie „brak przynależności państwowej”.

Ponadto definicje stosowane przez Straż Graniczną zdają się pokrywać, ponieważ bezpečtwowiec jest osobą nieposiadającą przynależności państwowej, a osoba o nieokreślonym obywatelstwie nie jest osobą bezpiecztwową, ale wskazane przez nią państwo nie uznaje jej za swojego obywatela. Można przypuszczać, że na mocy Konwencji z 1954 r. osoby, które wskazują przynależność do danego państwa, ale nie zostały uznane przez to państwo za jego obywateli byłyby bezpiecztwowcami, o ile nie posiadają istotnego powiązania z żadnym innym państwem, biorąc pod uwagę, że zakres dochodzenia może ograniczać się do określonych kryteriów, tj. czy dana osoba posiada powiązania osobiste z danym państwem.<sup>39</sup>

Zgodnie z powyższym, jeśli przeanalizujemy te definicje z perspektywy Konwencji z 1954 r., mogą one powodować nieporozumienia, a w niektórych przypadkach doprowadzić do zaniżenia liczby bezpiecztwowców w oficjalnych statystykach.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że Urząd do Spraw Cudzoziemców opiera się na ustaleniach Straży Granicznej dokonanych w trakcie procedur identyfikacyjnych (gdy tożsamość cudzoziemca nie jest znana) m.in. przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Fakt, że oba te podmioty stosują różne definicje może zatem doprowadzić do niespójności prowadzonych postępowań.

<sup>39</sup> Zgodnie z wydanym przez UNHCR Podręcznikiem dotyczącym ochrony bezpiecztwowców: *Mimo iż definicja przedstawiona w art. 1, ust. 1 ma formę przeczenia („która nie jest uznawana za obywatela żadnego państwa”), dochodzenie w sprawie ustalenia bezpiecztwowości ogranicza się do państw, z którymi dana osoba posiada istotne powiązanie, w szczególności w postaci miejsca urodzenia znajdującego się na jego terytorium, pochodzenia, małżeństwa, adopcji lub miejsca stałego pobytu. W niektórych przypadkach może to ograniczyć zakres śledztwa tylko do jednego państwa (lub podmiotu niebędącego państwem).*

Przyjęcie jednolitej definicji zgodnej z definicją przedstawioną w Konwencji z 1954 r., która jest uznawana za element zwyczajowego prawa międzynarodowego, jest więc niezbędne do właściwej identyfikacji bezpaństwowców w Polsce.

### 2.2.2.1 GRUPY OBJĘTE DANYMI ADMINISTRACYJNYMI

Według stanu na 2019 rok, w rejestrze PESEL jako bezpaństwowcy zarejestrowanych jest 1376 osób (stan na 2019 r.). Urząd do Spraw Cudzoziemców potwierdził, że dane na temat osób o nieokreślonym obywatelstwie i bezpaństwowców do celów statystycznych są wprowadzane zgodnie z definicjami Eurostatu.

Według danych przedstawionych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców łączna liczba „bezpaństwowców” i osób „o nieokreślonym obywatelstwie” posiadających ważne zezwolenie na pobyt na dzień 30 czerwca 2016 r. wynosi 510, z czego 467 to osoby zarejestrowane jako bezpaństwowcy, a 43 osoby to osoby o nieokreślonym obywatelstwie. Z tej liczby 151 osób (blisko 30%) pochodzi z jednej z 15 byłych republik radzieckich,<sup>40</sup> a pochodzenie 90 osób (niemal 18%) jest nieokreślone. Co ciekawe, 60 osób (blisko 12%) to osoby pochodzenia polskiego.<sup>41</sup> Poniżej wymieniono statystyki związane z bezpaństwowcami oraz osobami o nieokreślonym obywatelstwie według lat, według statusu i według pochodzenia. Kraj pochodzenia dotyczy możliwego miejsca pochodzenia cudzoziemca.

Statystyki za 2016 r.<sup>42</sup>

#### Klasyfikacja według statusu

Bezpaństwowcy	Osoby o nieokreślonym obywatelstwie	Łącznie
467	43	510

#### Klasyfikacja według prawdopodobnego kraju pochodzenia

Byłe republiki radzieckie	Polska	Nieokreślone	Pozostałe	Łącznie
151	60	90	209	510

Zgodnie ze stanem na grudzień 2018 r., według danych przedstawionych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców łączna liczba „bezpaństwowców” i osób „o nieokreślonym obywatelstwie” posiadających ważne zezwolenie na pobyt wynosi 435, z czego 390 to osoby zarejestrowane jako bezpaństwowcy, a 45 osób to osoby o nieokreślonym obywatelstwie. W 2017 stan ten wynosił odpowiednio: 391 bezpaństwowców oraz 41 osób o nieokreślonym obywatelstwie, co łącznie stanowi 432 osób. Dane o pochodzeniu tych osób nie są dostępne.

<sup>40</sup> Estonia, Litwa, Łotwa, Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Turkmenistan, Uzbekistan, Białoruś, Mołdawia, Ukraina, Rosja, Armenia, Azerbejdżan i Gruzja.

<sup>41</sup> W języku polskim rozróżnia się trzy pojęcia: *obywatelstwo* – rozumiane jako pojęcie prawne określające formalną więź osoby z państwem; *narodowość*, którą można wyjaśnić, odnosząc się do ustawy o repatriacji oraz Karty Polaka, na podstawie pochodzenia (polscy przodkowie) i przynależności kulturowej, a także *pochodzenie*, które można zdefiniować w odniesieniu do miejsca urodzenia.

<sup>42</sup> Informacje otrzymane z Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

#### Statystyki za 2017 r.<sup>43</sup>

Bezpaństwowcy	Osoby o nieokreślonym obywatelstwie	Łącznie
391	41	432

#### Statystyki za 2018 r.<sup>44</sup>

Bezpaństwowcy	Osoby o nieokreślonym obywatelstwie	Łącznie
390	45	435

Niniejsze badanie nie obejmuje dalszej analizy jakościowej tej grupy. Na podstawie dostępnych źródeł można stwierdzić, że przyczyną bezpaństwowości w grupie osób o polskim pochodzeniu mogą być uwarunkowania historyczne, w tym masowe deportacje na Wschód w następstwie najazdu ZSRR na Polskę w czasie drugiej wojny światowej wraz z przepisami dotyczącymi obywatelstwa przyjętymi w okresie PRL-u<sup>45</sup>. Zgodnie z Konwencją między Polską a ZSRR z 1958 r.<sup>46</sup> osoby przebywające w tym czasie na terytorium jednego z państw-stron i posiadające podwójne, polskie i radzieckie, obywatelstwo miały obowiązek wybrania jednego obywatelstwa do 8 maja 1959 r. Osoby, które nie złożyły oświadczenia o obywatelstwie, uznawano za obywateli kraju zamieszkania. W ostatnim czasie sądy administracyjne w Polsce orzekły, że Konwencja z 1958 r. była ważnym źródłem prawa, a status obywatelstwa należy oceniać zgodnie z jej zastosowaniem, odmawiając tym samym przyznania polskiego obywatelstwa osobom polskiego pochodzenia mieszkającym w ZSRR w ww. okresie i nieposiadającym dowodu złożenia oświadczenia o wyborze obywatelstwa.

Inną grupą, o której należało by wspomnieć są osoby wysiedlone, które pozostały w Republice Federalnej Niemiec po drugiej wojnie światowej i zostały tam przypisane do kategorii *heimatlose Ausländer* (bezpaństwowych cudzoziemców), ponieważ są wśród nich także osoby polskiego pochodzenia. Taki wniosek potwierdzają dostępne statystyki na temat poprzedniego obywatelstwa osób nabywających obywatelstwo polskie.

Według Eurostatu (najaktualniejsze opublikowane dane obejmują rok 2017), cztery główne kraje pochodzenia osób nabywających polskie obywatelstwo to: Ukraina (59,3% wszystkich nadań w tym roku), Białoruś (18,8%), Rosja (5,4%) i Armenia (3,4%).<sup>47</sup> Osoby pochodzące z tych trzech krajów stanowiły 69,36% wszystkich osób nabywających polskie obywatelstwo. Biorąc pod uwagę ich pochodzenie etniczne, większość wnioskodawców prawdopodobnie wskazała we wniosku polskie korzenie.

<sup>43</sup> Informacje otrzymane z Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

<sup>44</sup> Informacje otrzymane z Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

<sup>45</sup> Polska Rzeczpospolita Ludowa (lata 1947-1989).

<sup>46</sup> Konwencja między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a ZSRR w sprawie uregulowania obywatelstwa osób o podwójnym obywatelstwie, podpisana w Warszawie dnia 21 stycznia 1958 r. (Dz.U. nr 32, poz. 143, dokument dostępny pod adresem: <http://dziennikustaw.gov.pl/DU/1958/143/1>). Później podpisano drugą Konwencję – Konwencję między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a ZSRR w sprawie zapobiegania przypadków podwójnego obywatelstwa, podpisaną 31 marca 1965 r. (Dz.U. z 1966 r., nr 66, poz. 4, dostępny pod adresem: <http://dziennikustaw.gov.pl/DU/1966/19/1>).

<sup>47</sup> Statystyki Eurostatu są dostępne pod adresem: <https://bit.ly/2qrkO8>

Jedynie niewielka liczba osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej starała się o ochronę w ramach swojego statusu bezpieczeństwa,<sup>48</sup> ale odsetek pozytywnie rozpatrzonych wniosków wśród bezpieczeństwa jest względnie wysoki. W okresie objętym badaniem (1 stycznia 2015 – 30 czerwca 2016) liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych przez bezpieczeństwa wynosiła 52, a liczba wydanych decyzji o przyznaniu statusu uchodźcy bezpieczeństwowcom – 21. Jednocześnie łączna liczba osób, które złożyły wniosek o przyznanie ochrony międzynarodowej wyniosła 12 325 w 2015 r. i 12 319 w 2016 r., a liczba wnioskodawców, którym przyznano status uchodźcy – odpowiednio 360 i 128. Status uchodźcy przyznano głównie obywatelom Syrii i Federacji Rosyjskiej.<sup>49</sup> Osoby, którym przyznano status uchodźcy, obejmują bezpieczeństwa z Palestyny, zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie *El-Kott*.<sup>50</sup>

W 2017 r. jedynie 11 wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej zostało złożonych przez bezpieczeństwa, a 4 przez osoby o nieokreślonym obywatelstwie. W tym samym roku 4 bezpieczeństwa otrzymało status uchodźcy, a 1 bezpieczeństwowcowi przyznano ochronę uzupełniającą. Podobnie w 2018 r. jedynie 11 wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej zostało złożonych przez bezpieczeństwa, a 2 przez osoby o nieokreślonym obywatelstwie. 7 bezpieczeństwowcom przyznano status uchodźcy, a 4 ochronę uzupełniającą.

Jak pokazują dostępne dane, liczba bezpieczeństwa, wobec których podjęto postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu, jest bardzo niska. W samym tylko 2018 r. właściwe organy wydały decyzje o zobowiązaniu do powrotu 27 255 osób. Obejmuje to postępowania dotyczące osób zaliczanych do kategorii bezpieczeństwa, osób o nieokreślonym obywatelstwie, osób, których obywatelstwo nie zostało potwierdzone oraz do kategorii osób podających pochodzenie, narodowość lub kraj pochodzenia.<sup>51</sup>

System gromadzenia danych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców (organ odpowiedzialny za prowadzenie rejestrów) oraz przez Straż Graniczną (prowadzącą postępowanie identyfikacyjne) na temat bezpieczeństwa, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany, powinno zostać ujednoczone.

---

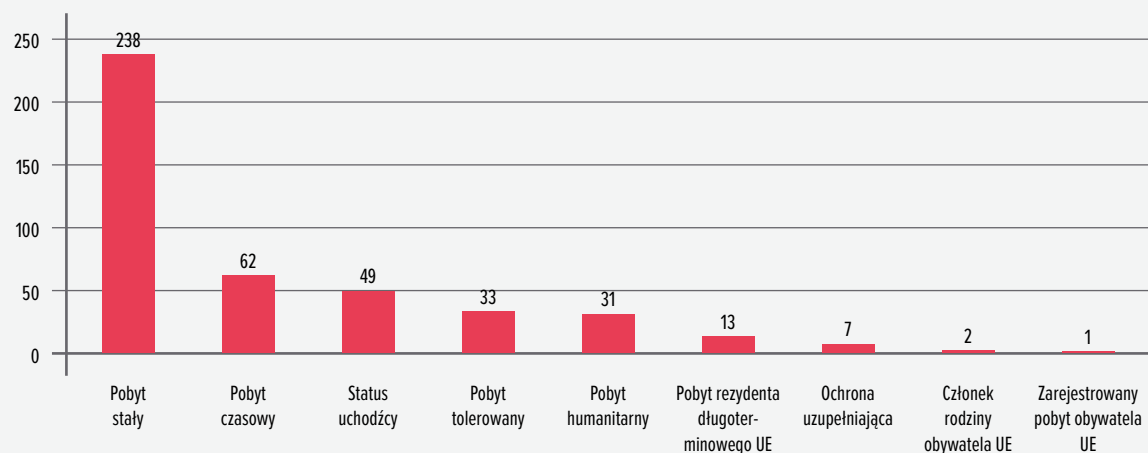
<sup>48</sup> W 2015 r. 12 325 osób ubiegało się o udzielenie ochrony międzynarodowej, a w pierwszej połowie 2016 r. wniosek złożyły 6992 osoby. Zaledwie 55 osób z tej grupy zarejestrowano jako bezpieczeństwa lub osoby o nieokreślonym obywatelstwie.

<sup>49</sup> Dane statystyczne przekazane przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców dostępne pod adresem: <https://udsc.gov.pl/statystyki/>

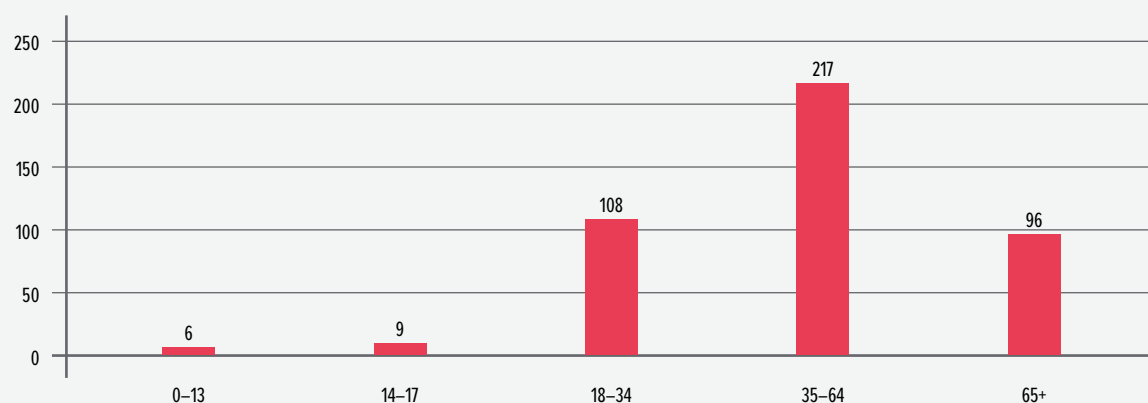
<sup>50</sup> Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Mostafa Abed El Karem El Kott i inni przeciwko Bevándorlási És Állampolgársági Hivatal*, 19 grudnia 2012 r., C-364/11, tekst dostępny pod adresem: <https://www.refworld.org/cases.ECJ.50d2d7b42.html> Zob. także: Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć (CPPHN), *Niewidzialni – bezpieczeństwa w Polsce*, 2013 r., dokument dostępny pod adresem: <https://bit.ly/2kzDQZG>.

<sup>51</sup> Pochodzenie, narodowość lub kraj pochodzenia to kategorie stosowane przez Straż Graniczną w przekazanych danych statystycznych na temat liczby bezpieczeństwa lub osób o nieokreślonym obywatelstwie (wymienionych powyżej).

**Tabela 1: Bezpaństwowcy i osoby o nieokreślonym obywatelstwie posiadające ważne zezwolenie na pobyt na dzień 3 grudnia 2018 r.<sup>52</sup>**



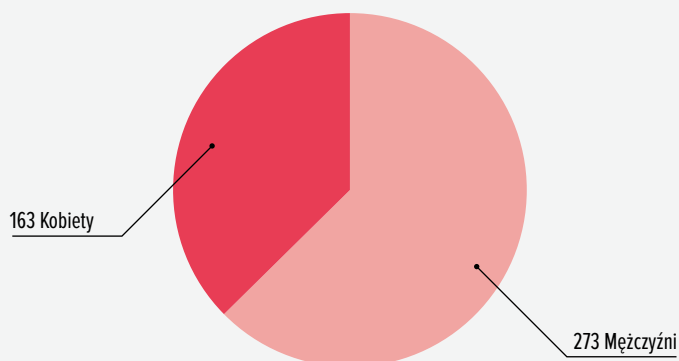
**Tabela 2: Wiek bezpaństwowców i osób o nieokreślonym obywatelstwie posiadających ważne zezwolenie na pobyt na dzień 3 grudnia 2018 r.<sup>53</sup>**



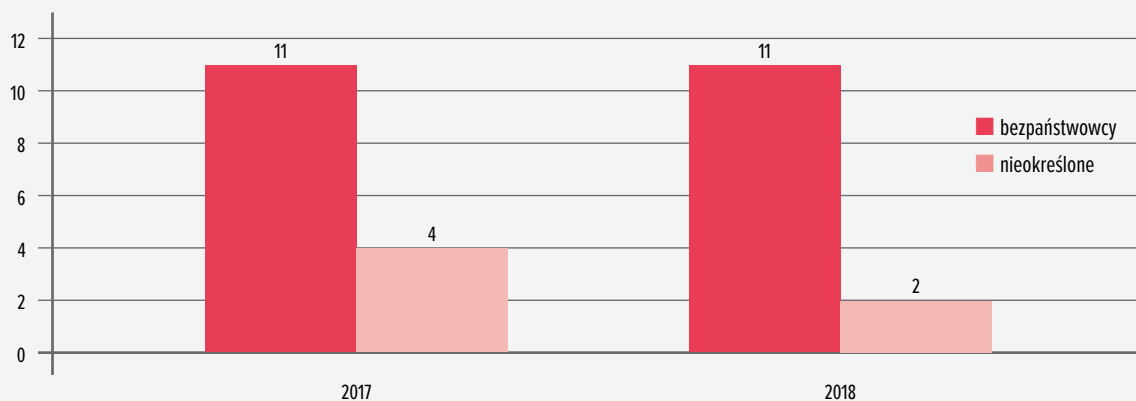
<sup>52</sup> Informacje otrzymane z Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

<sup>53</sup> Informacje otrzymane z Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

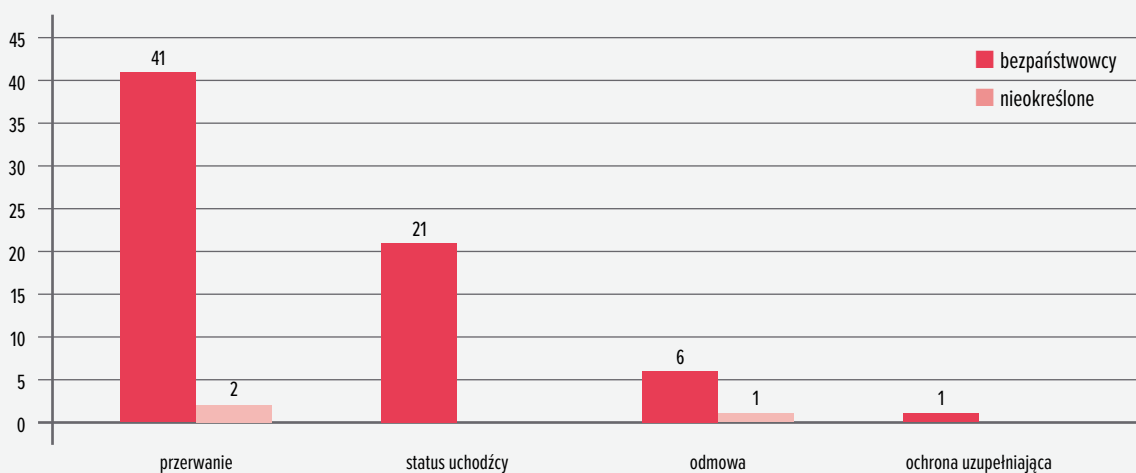
**Tabela 3: Płeć bezpieczeństwa i osób o nieokreślonym obywatelstwie posiadających ważne zezwolenie na pobyt na dzień 3 grudnia 2018 r.<sup>54</sup>**



**Tabela 4: Liczba bezpieczeństwa i osób o nieokreślonym obywatelstwie ubiegających się o ochronę międzynarodową<sup>55</sup>**



**Tabela 5: Liczba bezpieczeństwa i osób o nieokreślonym obywatelstwie, które otrzymały decyzję o ochronie międzynarodowej<sup>56</sup>**

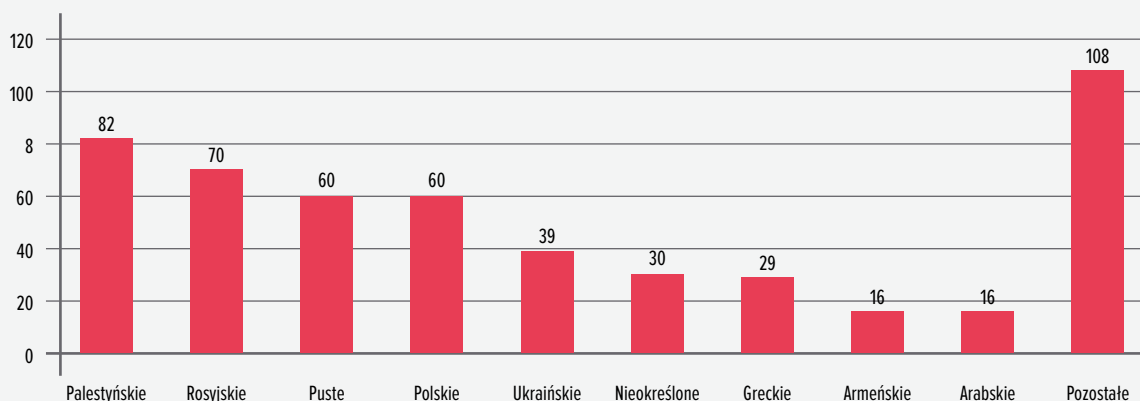


<sup>54</sup> Informacje otrzymane z Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

<sup>55</sup> Informacje otrzymane z Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

<sup>56</sup> Informacje otrzymane z Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

**Tabela 6: Główne pochodzenie etniczne<sup>57</sup> bezpaństwowców i osób o nieokreślonym obywatelstwie posiadających ważne zezwolenie na pobyt na dzień 30 czerwca 2016 r.<sup>58</sup>**



#### 2.2.2.2 GRUPY NIEOBJĘTE REJESTRAMI ADMINISTRACYJNYMI

Dane zebrane w ramach powszechnego spisu ludności przeprowadzonego w 2011 r. pokazały, że według respondentów w Polsce przebywało wówczas ponad 8000 osób „o nieokreślonej narodowości” oraz 2020 bezpaństwowców. W czasie sporządzania niniejszego raportu ważne zezwolenie na pobyt posiada 467 bezpaństwowców, a 1328 bezpaństwowców jest zarejestrowanych w rejestrze PESEL.<sup>59</sup> Biorąc pod uwagę brak procedury określania bezpaństwowości, możliwe, że istnieje znaczna liczba bezpaństwowców lub osób zagrożonych bezpaństwowością, którzy nie skontaktowali się z władzami. Może to wynikać z braku informacji, strachu i bezradności w kwestii rozwiązania sytuacji związanej z nieodpowiednim statusem. Osoby te nie są zatem ujęte w oficjalnych statystykach. Według przeprowadzonego niedawno badania ryzyko zatrzymania było ważnym czynnikiem powstrzymującym bezpaństwowców przed zgłoszeniem się do odpowiednich władz;<sup>60</sup> sytuacja ta nie jest korzystna ani dla państwa, ani dla osób, których dotyczy.

<sup>57</sup> Informacje otrzymane z Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

<sup>58</sup> Kategoria oznaczona jako „puste” wskazuje, że odpowiedni organ administracyjny nie wypełnił pochodzenia osoby, której informacja dotyczy, gdyż nie zostało to ustalone w ramach procedury administracyjnej.

<sup>59</sup> Odpowiedź na zapytanie udzielona przez Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć z dnia 7 listopada 2016 r. (statystyki: 30 czerwca 2016 r.).

<sup>60</sup> Europejska Sieć na rzecz Bezpaństwowości (ENS), *Ochrona bezpaństwowców przed arbitralną detencją w Polsce*, listopad 2015 r., dokument dostępny pod adresem: <https://bit.ly/2IGsldM>



## Historia Rustama:



Rustam, pochodzący z Uzbekistanu, argumentował podczas postępowania odwoławczego w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, że pomimo iż pochodzi z Uzbekistanu, nie może być już uznawany za obywatela tego kraju ze względu na długi pobyt za granicą i utratę obywatelstwa. Rada do Spraw Uchodźców (organ administracyjny rozpatrujący odwołania w sprawach o udzielenie azylu w Polsce) przychyliła się do odwołania i udzieliła ochrony, wskazując, że Rustam jest „obywatelem Uzbekistanu/bezpaństwowcem” (ustalenie poczynione w decyzji) i wyjaśniając w uzasadnieniu, że nie jest jasne, czy Rustam nadal posiada obywatelstwo Uzbekistanu. Zgodnie z prawem Uzbekistanu do utraty obywatelstwa dochodzi w przypadku niezarejestrowanego pobytu za granicą dłuższego niż pięć lat. Rustam przebywał za granicą znacznie dłużej, a jego pobyt w tym czasie nie był zarejestrowany. Gdy Rustam składał wniosek o kartę pobytu, poprosił o wskazanie kategorii „bezpiektwowcy” w rubryce „obywatelstwo”. Urząd do Spraw Cudzoziemców, odpowiedzialny za wydawanie kart pobytu, przedłożył zapytanie do Rady do Spraw Uchodźców o ustalenie, czy Rustam był bezpiecztrowcem czy obywatelem Uzbekistanu, ponieważ system nie dopuszcza podwójnego określenia, jak wskazano w decyzji Rady do Spraw Cudzoziemców. Jeżeli nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie, można skorzystać z kategorii „obywatelstwo nieznanne”. Rada do Spraw Cudzoziemców stwierdziła, że nie jest możliwe jednoznaczne określenie, czy Rustam jest obywatelem Uzbekistanu czy osobą bezpiecztrową.

## 2.3 Wnioski

Podczas badań służących opracowaniu niniejszego raportu napotkano ograniczenia w zakresie dostępnych źródeł danych. Wyzwaniem było także znalezienie bezpiecztrowców do przeprowadzenia wywiadów. Zważywszy na brak jednorodnej grupy bezpiecztrowców i ich stabilnej populacji na miejscu, trudno jest wyciągnąć ogólne wnioski na podstawie przeanalizowanych przypadków indywidualnych. Każdy przypadek bezpiecztrowca uznaje się za oddzielne zdarzenie, a nie część szerszego zjawiska.

Niemniej jednak, na podstawie zebranych informacji można wyciągnąć pewne wnioski. Z dostępnych danych<sup>61</sup> wynika, że populacja osób bezpiecztrowych w Polsce jest względnie mała i niejednorodna. Dokładna liczba bezpiecztrowców, w tym osób, które nie zgłosiły się do żadnego organu, jest nieznaną.

Wprowadzenie specjalnej procedury ustalania bezpiecztrowości umożliwiłoby bezpiecztrowcom o nieuregulowanym statusie zgłaszanie się do odpowiednich organów i pozwoliłoby władzom uzyskać prawdziwy obraz wielkości populacji osób bezpiecztrowych.

Brak ujednoczonej definicji bezpiecztrowca może prowadzić do nieporozumień i niepoprawnego ustalenia narodowości. Straż Graniczna stosuje trzy odrębne definicje do celów prowadzenia odpowiednich postępowań, a Urząd do Spraw Cudzoziemców stosuje inną definicję do celów statystycznych i nie poddaje weryfikacji oceny dokonanej przez Straż Graniczną. Może to prowadzić do podawania niedokładnej liczby bezpiecztrowców w oficjalnych danych.

<sup>61</sup> Dostępne dane obejmują tylko osoby bezpiecztrowe, które zgłosiły się do władz, ubiegały się o zezwolenie na pobyt, ochronę międzynarodową lub wobec których podjęto postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu.

Należałoby wprowadzić i stosować jednolitą definicję osoby bezpaństwowej zgodnie z Konwencją z 1954 r., zarówno do celów statystycznych, jak i do ustalania bezpaństwowości w ramach istniejących procedur.

Powinno istnieć wspólne podejście do zbierania danych statystycznych, z wyraźnym rozróżnieniem między osobami z nieokreślonym statusem obywatelstwa (trwające postępowanie) a osobami, które uznano za bezpaństwowe lub o nieokreślonym obywatelstwie.

# 3. Ustalenie bezpaństwowości i prawa człowieka w odniesieniu do bezpaństwowców

## 3.1 Wprowadzenie

W Konwencji z 1954 r. podano następującą definicję bezpaństwowca: „osoba, która nie jest uznawana za obywatela żadnego państwa w zakresie obowiązywania jego prawa”.<sup>62</sup> Ta definicja wskazuje osoby, które są uprawnione do otrzymania ochrony w ramach Konwencji z 1954 r., przy czym w zależności od statusu rezydenta danej osobie przysługują mogą na mocy Konwencji dodatkowe prawa. Chociaż ostatecznym rozwiązaniem problemu bezpaństwowości danej osoby jest uzyskanie obywatelstwa, w sytuacjach, gdy nie jest to jeszcze możliwe, konieczne jest zapewnienie bezpaństwowcom ochrony w międzyczasie. Specjalna procedura ustalania bezpaństwowości pozwala na wskazanie osób, które są uprawnione do objęcia mechanizmem ochrony w ramach Konwencji z 1954 r.

Aby procedura ustalania bezpaństwowości była sprawiedliwa i skuteczna musi istnieć szereg zabezpieczeń proceduralnych.<sup>63</sup> Procedura musi być dostępna dla bezpaństwowców,<sup>64</sup> w tym zatrzymanych osób, których nie można zobowiązać do powrotu do kraju pochodzenia, co wiąże się także z obowiązkiem zapewnienia informacji o dostępności tej procedury. Podczas przeprowadzania procedury, wnioskodawców nie należy zasadniczo zatrzymywać z powodów związanych z ich bezpaństwowością, a w sytuacjach, w których pomimo to zostaną zatrzymani, musi być to środek ostateczny, a osoba zatrzymana nie może przebywać ze skazanymi przestępcami ani osobami oczekującymi na proces.<sup>65</sup> Ponadto w oczekiwaniu na wynik prowadzonej procedury wnioskodawcy nie należy wydalać z Państwa, w którym odbywa się procedura.<sup>66</sup>

Ponadto ogromna większość praw człowieka dotyczy wszystkich osób na terytorium danego Państwa lub podlegających jego jurysdykcji, niezależnie od obywatelstwa lub statusu imigracyjnego,

---

<sup>62</sup> Polska nie jest stroną Konwencji z 1954 r.

<sup>63</sup> UNHCR, *Podręcznik dotyczący ochrony bezpaństwowców*, ust. 144-146.

<sup>64</sup> *Ibid.*, ust. 68-70.

<sup>65</sup> *Ibid.*, ust. 112-115.

<sup>66</sup> *Ibid.*, ust. 72 i 145.

w tym także bezpaństwowców. Zasada równości i niedyskryminowania ogólnie zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na brak statusu obywatelstwa. W ten sposób międzynarodowe przepisy dotyczące praw człowieka uzupełniają mechanizm ochrony ustanowiony w Konwencji z 1954 r. Choć szereg postanowień tych międzynarodowych przepisów odzwierciedla prawa ujęte w Konwencji z 1954 r., pozostałe zapewniają wyższy standard traktowania lub prawa w ogóle nie ujęte w tej Konwencji.<sup>67</sup> Ponadto normy w zakresie praw człowieka są często powiązane z rozległymi wytycznymi dotyczącymi wykładni zapewnianymi przez organy sądowe lub quasi-sądowe zajmujące się prawami człowieka. Przykłady ważnych standardów w zakresie praw człowieka w tym obszarze można znaleźć w CEDAW,<sup>68</sup> która stanowi, że Państwa-Strony przyznają kobietom równe prawa z mężczyznami do uzyskania, zmiany lub zachowania obywatelstwa, podczas gdy CRC<sup>69</sup> i ICCPR<sup>70</sup> stanowią o prawie każdego dziecka do uzyskania obywatelstwa.

## 3.2 Krajowe ramy prawne

Pomimo deklaracji złożonej niedawno przez Unię Europejską przed ONZ<sup>71</sup>, Polska nadal nie jest stroną Konwencji ONZ w sprawie bezpaństwowości<sup>72</sup> i nie posiada procedury ustalania bezpaństwowości. Polskie prawo mówi jednak, że osobę bezpaństwową uznaje się za cudzoziemca na podstawie art. 3, ust. 2 Ustawy o cudzoziemcach.<sup>73</sup> Ewentualne procedury obejmujące ocenę obywatelstwa to przede wszystkim procedury mające miejsce w kontekście przemieszczeń, a mianowicie procedury udzielenia ochrony międzynarodowej i powrotu.

Ponadto polskie ustawodawstwo wyraźnie przewiduje wydanie polskiego dokumentu tożsamości osobom bezpaństwowym. Procedura przyznania polskiego dokumentu tożsamości wymaga ustalenia, że dana osoba jest *de facto* osobą bezpaństwową. W związku z powyższym do celów niniejszego raportu uwzględniono także postępowanie o przyznanie takiego dokumentu.

Ustawa o cudzoziemcach przewiduje wydawanie zezwoleń na pobyt dla cudzoziemców. Obejmują one zezwolenie na pobyt czasowy do celów podjęcia zatrudnienia, prowadzenia działalności gospodarczej, podjęcia kształcenia, prowadzenia badań naukowych i połączenia z rodziną, zezwolenie na pobyt wydawane ofiarom handlu ludźmi w nadzwyczajnych okolicznościach, zezwolenie na pobyt stały oraz zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE. Ogólnym

<sup>67</sup> *Ibid*, ust. 140-141. Informacje ogólne można także znaleźć w: UNHCR, *Extracts relating to nationality and statelessness from selected universal and regional human rights instruments* [Wyjąki związane z obywatelstwem i bezpaństwowością z wybranych uniwersalnych i regionalnych instrumentów prawnych dotyczących praw człowieka], listopad 2009 r., dokument dostępny pod adresem: <http://www.refworld.org/docid/4c29aec02.html>

<sup>68</sup> Zgromadzenie Ogólne ONZ, Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, 18 grudnia 1979 r., Zbiór Traktatów ONZ, t. 1249, s. 13, artykuł 9, tekst dostępny pod adresem: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3970.html>

<sup>69</sup> Zgromadzenie Ogólne ONZ, Konwencja o prawach dziecka, 20 listopada 1989 r., Zbiór Traktatów ONZ, t. 1577, s. 3; artykuł 7 tekst dostępny pod adresem: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>

<sup>70</sup> Zgromadzenie Ogólne ONZ, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, 16 grudnia 1966 r., Organizacja Narodów Zjednoczonych, Seria Traktatów, t. 999, s. 171, artykuł 24, tekst dostępny pod adresem: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>

<sup>71</sup> Deklaracja ta została złożona przez Unię Europejską w dn. 24 września 2012 r. na Spotkaniu wysokiego szczebla dotyczącym rządów prawa: „Państwa członkowskie Unii Europejskiej, które jeszcze tego nie uczyniły, deklarują, że zajmą się zagadnieniem bezpaństwowości poprzez ratyfikację Konwencji ONZ o statusie bezpaństwowców z 1954 r. oraz poprzez rozważenie ratyfikacji Konwencji ONZ o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 r.”.

<sup>72</sup> Polska jest jednym z 4 państw członkowskich Unii Europejskiej, które nie są stroną Konwencji z 1954 r. oraz jednym z 7, które nie są stroną Konwencji z 1961 r. (stan na 15 lipca 2019 r.)

<sup>73</sup> Tekst jest dostępny pod adresem: <https://bit.ly/2knnun7>.

koniecznym warunkiem ubiegania się o tego rodzaju zezwolenia na pobyt jest legalny pobyt na terytorium RP i ważny dokument podróży. Biorąc pod uwagę zwolnienie dotyczące dokumentu podróży i możliwość okazania innego dokumentu tożsamości przez cudzoziemców w szczególnych okolicznościach, bezpieczeństwa mogą ubiegać się o polski dokument tożsamości. Niemniej jednak wymóg legalnego pobytu pozostaje poważną przeszkodą dla bezpieczeństwa. Osoby te traktowane są jako cudzoziemcy, ale nie mają możliwości uzyskania paszportu swojego „kraju pochodzenia”, ani wizy pozwalającej im na legalny wjazd i pobyt. Co jakiś czas Polska przeprowadza jednak tzw. „amnestię”, umożliwiając osobom nielegalnie przebywającym na jej terytorium przez długi czas ubiegania się o zwolnienie na pobyt czasowy i uregulowanie swojego pobytu. Ostatnią amnestię (lub „abolicję” zgodnie ze sformułowaniem używanym przez polskie władze) przeprowadzono w 2012 r., kiedy to zezwolenie na pobyt czasowy otrzymało 19 bezpieczeństwa i 3 osoby o nieokreślonym obywatelstwie.

### **3.3 Brak procedury ustalania bezpieczeństwa oraz identyfikacja osób bezpieczeństwa w ramach innych istniejących procedur**

Jak wyjaśniono powyżej, w Polsce nie istnieje żadna formalna procedura ustalania bezpieczeństwa. Ocena istnienia obywatelstwa lub bezpieczeństwa wychodzi na światło dzienne raczej w związku z procedurami imigracyjnymi. Rejestracja bezpieczeństwa wydaje się należeć do ogólnej oceny, która odbywa się podczas ubiegania się przez daną osobę o wizę, zezwolenie na pobyt lub ochronę międzynarodową w Polsce. „Ustalenie” polega więc w rzeczywistości na ocenie, która odbywa się, gdy wnioskodawca musi określić swoją tożsamość i obywatelstwo w ramach wniosku o zezwolenie na pobyt lub ochronę międzynarodową, a nie w drodze ustalenia, które mogłoby doprowadzić do ustanowienia statusu bezpieczeństwa jako takiego. Ustalenie statusu bezpieczeństwa nie odbywa się w odniesieniu na przykład do osób, których wnioski o azyl został odrzucony, ale które następnie uznano za osoby, których nie można zobowiązać do powrotu do kraju pochodzenia, potencjalnie w wyniku ich bezpieczeństwa.

#### **3.3.1 Identyfikacja bezpieczeństwa w postępowaniach o udzielenie ochrony**

Bezpieczeństwa mogą znaleźć się w grupie osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. W ramach ogólnej oceny wniosku o udzielenie ochrony bierze się pod uwagę narodowość lub bezpieczeństwo wnioskodawcy, ponieważ kraj pochodzenia jest ważnym czynnikiem przy ustalaniu, czy istnieje uzasadniona obawa przed prześladowaniem lub ryzyko doznania poważnej krzywdy. Bezpieczeństwo nie jest sama w sobie podstawą do przyznania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. Nawet jeśli bezpieczeństwo można postrzegać jako formę prześladowania (na przykład w przypadku arbitralnego pozbawienia obywatelstwa), orzecznictwo dotyczące tej kwestii wciąż jest bardzo ograniczone.<sup>74</sup> Urząd do Spraw Cudzoziemców w Polsce uwzględnił bezpieczeństwo, rozpatrując wniosek o ochronę

<sup>74</sup> M. Fullerton, *Comparative Perspectives on Statelessness and Persecution*, 2015, dokument dostępny pod adresem: <https://bit.ly/2kzBbj>

złożony przez bezpaństwowego członka społeczności Rohingya.<sup>75</sup> W polskim orzecznictwie jednak bezpaństwowość z zasady nie prowadzi do przyznania statusu uchodźcy.

### 3.3.1.1 URUCHOMIENIE PROCEDURY

Wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej należy złożyć osobiście za pośrednictwem komendanta najbliższego posterunku Straży Granicznej, który przekazuje wniosek do właściwego organu (Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców). Wniosek składany jest przy użyciu standardowego formularza. Wymagane w formularzu dane wypełnia funkcjonariusz Straży Granicznej na podstawie informacji przekazanych ustnie przez wnioskodawcę oraz okazanych dokumentów. W formularzu znajduje się część, w której należy wskazać kraj pochodzenia, pochodzenie etniczne oraz obywatelstwo wnioskodawcy. Jeżeli wnioskodawca nie ma dokumentów tożsamości, dane dotyczące narodowości wpisuje się wstępnie w formularzu na podstawie ustnych deklaracji wnioskodawcy.

### 3.3.1.2 KWESTIA DOWODÓW

Zgodnie z art. 30, ust. 1 ustawy o ochronie,<sup>76</sup> obowiązek ustalenia tożsamości wnioskodawcy spoczywa na właściwym organie Straży Granicznej. W praktyce odpowiedzialność za ustalenie tożsamości (w tym narodowości) wnioskodawcy ponosi Straż Graniczna wraz z Urzędem do Spraw Cudzoziemców.

Urząd do Spraw Cudzoziemców<sup>77</sup> nie posiada wewnętrznych wytycznych dotyczących przeprowadzania weryfikacji tożsamości. Urząd zasięga informacji od właściwej jednostki Straży Granicznej o stanie realizacji procedur identyfikacyjnych i może równolegle prowadzić własne dochodzenie. Tożsamość poddawana jest wstępnej weryfikacji poprzez sprawdzenie bazy danych EURODAC i krajowych rejestrów (AFIS,<sup>78</sup> Pobyt<sup>79</sup>) oraz dokumentów przedstawionych przez wnioskodawcę. Jeżeli autentyczność przekazanych dokumentów nie zostanie zakwestionowana (przez funkcjonariusza Straży Granicznej), tożsamość ustala się na ich podstawie. Dopuszcza się także ustalenie tożsamości na podstawie kopii dokumentów, jeżeli nie zostały zakwestionowane i pokrywają się z innymi informacjami, ponieważ wnioskodawcy mogą mieć trudności z dostarczeniem oryginałów.<sup>80</sup>

Następnie autentyczność dokumentów poddawana jest weryfikacji przez Wydział Informacji o Krajach Pochodzenia<sup>81</sup> lub bezpośrednio we współpracy z zagranicznymi placówkami dyplomatycznymi<sup>82</sup> w krajach pochodzenia. Informacja o ubieganiu się przez daną osobę o udzielenie ochrony międzynarodowej nie jest ujawniana.

<sup>75</sup> Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć (CPPHN), *Niewidzialni – bezpaństwowcy w Polsce*, raport z 2013 r dostępny pod adresem: <http://www.statelessness.eu/resources/invisible-stateless-persons-poland>.

<sup>76</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2016 r., poz. 1836, zwana dalej ustawą o ochronie.

<sup>77</sup> Informacje przedstawione poniżej dotyczące procedur identyfikacyjnych w trakcie procedur o udzielenie ochrony międzynarodowej zostały przekazane przez Urząd do Spraw Cudzoziemców.

<sup>78</sup> Automatyczny System Identyfikacji Daktyloskopijnej, więcej informacji dostępnych pod adresem: [https://ec.europa.eu/home-affairs/content/automated-fingerprint-identification-system-afis\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/content/automated-fingerprint-identification-system-afis_en)

<sup>79</sup> Krajowy zbiór rejestrów, ewidencji i wykazów: <https://www.arslege.pl/krajowy-zbior-rejestrow-ewidencji-i-wykazow-system-pobyt/k163/a14421/>

<sup>80</sup> Dowody osobiste, paszporty, świadectwa szkolne, dokumenty pracownicze, akty urodzenia, dokumenty dotyczące postępowań sądowych lub administracyjnych, inne dokumenty przekazane przez wnioskodawcę.

<sup>81</sup> Komórka organizacyjna działająca w ramach Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

<sup>82</sup> Ambasady lub innego rodzaju misje dyplomatyczne.

Jeżeli wnioskodawca nie posiada dokumentów tożsamości, informacje na temat krajów pochodzenia i wiz lub zezwoleń na pobyt są poddawane weryfikacji w ścisłej współpracy z Wydziałem Systemów Konsularnych Ministerstwa Spraw Zagranicznych, który ma dostęp do wszystkich wniosków złożonych w polskich Biurach Konsularnych od roku 2000.

Wnioskodawcy mogą także zostać zadane pytania dotyczące jego tożsamości i wiedzy na temat jego kraju pochodzenia. W trakcie wywiadu tłumacz, który jest rodowitym użytkownikiem danego języka może przeprowadzić analizę językową w celu ustalenia pochodzenia wnioskodawcy. Ponadto Urząd do Spraw Cudzoziemców korzysta z usług zewnętrznych jednostek wykonujących specjalistyczne analizy językowe.<sup>83</sup>

Zasadniczo polskie prawo wymaga uzasadnienia faktów ustalonych w sprawie. W wyjątkowych przypadkach wystarczy, by pewne fakty uznano za prawdopodobne, co stanowi obniżenie wymagań dowodowych. Ustawa o ochronie zawiera szczegółowe przepisy dotyczące problemów dowodowych i okoliczności, które mogą zostać uwzględnione, jeśli wnioskodawca nie posiada dowodu uzasadniającego jego wniosek o ochronę (w ustawie wspomina się o określonych wyznacznikach wiarygodności, takich jak spójność i wiarygodność przedstawionych faktów oraz szczegółowym wyjaśnieniu braku dokumentacji dowodowej). Brak obywatelstwa należy uzasadnić w trakcie postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej. W tym zakresie Urząd do Spraw Cudzoziemców bierze pod uwagę prawo potencjalnego kraju pochodzenia, w szczególności dotyczące zrzeczenia się lub utraty obywatelstwa i analizuje sytuację w kraju pochodzenia.

Jeżeli ani Straż Graniczna, ani Urząd do Spraw Cudzoziemców nie może jednoznacznie ustalić narodowości lub definitywnie stwierdzić, że wnioskodawca jest osobą bezpieczną, przyjmuje się, że państwo obywatelstwa jest nieznane.

W tym kontekście Urząd do Spraw Cudzoziemców podkreślił także, że *cudzoziemcy często przekazują władzom wprowadzające w błąd informacje dotyczące danych osobowych, w tym kraju pochodzenia, w celu uzyskania „właściwego” wyniku postępowania.*<sup>84</sup> Jednak w odpowiedzi na pytanie o liczbę „procedur w trybie przyspieszonym”<sup>85</sup> prowadzonych w momencie przekazania przez wnioskodawcę wprowadzających w błąd informacji przez pominięcie albo przedstawienie fałszywych informacji lub dokumentów dotyczących jego tożsamości lub obywatelstwa o istotnym znaczeniu dla udzielania ochrony,<sup>86</sup> Urząd do Spraw Cudzoziemców poinformował, że w analizowanym okresie były cztery takie przypadki.<sup>87</sup> Łączna liczba wnioskodawców zarejestrowanych jako osoby bezpieczne lub o nieokreślonym obywatelstwie w tym okresie<sup>88</sup> wynosiła 55, a całkowita liczba wnioskodawców w tym okresie – 19 323 osoby.

Urząd do Spraw Cudzoziemców zaznaczył również, że *trudności w ustaleniu tożsamości dotyczą głównie wnioskodawców pochodzących z Afryki, Bliskiego Wschodu i Azji (zwłaszcza posługujących się językiem arabskim, perskim, tadżyckim, dari, paszto i językami afrykańskimi).* Z tego względu grupę

<sup>83</sup> Szwedzka firma Verified AB (<http://verified.se/index.html>), holenderska jednostka COI (jednostka ds. informacji o krajach pochodzenia Holenderskiej Służby Imigracyjnej i Naturalizacyjnej – Biuro Informacji o Krajach i Analiz Językowych).

<sup>84</sup> Informacje przekazane przez Urząd do Spraw Cudzoziemców (BSZ.0811.2.2016/JEM).

<sup>85</sup> Postępowanie w przypadku, gdy wniosek jest wyraźnie bezpodstawny

<sup>86</sup> Art. 39, ust. 1, pkt. 2 ustawy o ochronie.

<sup>87</sup> Cztery przypadki od stycznia do czerwca 2016 r. dotyczące obywateli Armenii, Ukrainy i Mołdawii. Brak takich przypadków w 2015 r.

<sup>88</sup> 1 stycznia 2015 – 30 czerwca 2016 r.



tę opisano bardzo ogólnie.<sup>89</sup> Największym stwierdzonym wyzwaniem był brak wyspecjalizowanej jednostki zajmującej się analizami językowymi.

### **3.3.2 Identyfikacja bezpieczeństwa w postępowaniach w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu**

#### **3.3.2.1 URUCHOMIENIE PROCEDURY**

Fakt, iż dana osoba jest bezpieczeństwa można także ustalić w ramach postępowań w sprawie zobowiązania do powrotu podejmowanych wobec cudzoziemców nielegalnie przebywających w Polsce. Postępowania w sprawie powrotu przeprowadza się w ramach postępowania administracyjnego. Z tego względu na ogół zastosowanie do nich ma kodeks postępowania administracyjnego. Właściwym organem do prowadzenia postępowań w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu są komendanci posterunków i jednostek Straży Granicznej. Procedura ta jest procedurą zdecentralizowaną (z zasady wybiera się właściwy posterunek lub jednostkę na podstawie miejsca przebywania lub zatrzymania osoby, której ta procedura dotyczy).

Wynikiem postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu może być decyzja o zobowiązaniu do powrotu lub decyzja o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany cudzoziemcowi, którego nie można zobowiązać do powrotu do kraju pochodzenia. W zależności od wykładni przepisów taka decyzja może być wynikiem postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu od początku lub wynikiem postępowania dwustopniowego.<sup>90</sup> W pewnych przypadkach postępowanie może zakończyć się również udzieleniem zgody na pobyt ze względów humanitarnych.

Zgodnie z art. 351, ust. 2 ustawy o cudzoziemcach, zgody na pobyt tolerowany udziela się cudzoziemcowi, jeżeli zobowiązanie cudzoziemca do powrotu do jego kraju pochodzenia jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od właściwego organu i od cudzoziemca, którego dotyczy postępowanie. W związku z powyższym osobie bezpieczeństwa można udzielić takiej formy statusu, jeżeli powrót do jej kraju pochodzenia nie jest możliwy. Jest to jedyne praktyczne rozwiązanie oferowane osobom bezpieczeństwa.

#### **3.3.2.2 KWESTIA DOWODÓW**

Straż Graniczna nie posiada jednych wewnętrznych wytycznych dotyczących ustalania obywatelstwa, w tym bezpieczeństwa, przy czym istnieje zestaw metod, które są na ogół wykorzystywane przez Straż Graniczną do ustalania tożsamości cudzoziemców. Należą do nich: kontakt z placówkami dyplomatycznymi państwa wskazanego przez cudzoziemca, kontakt z polskimi placówkami dyplomatycznymi w państwie wskazanym przez cudzoziemca, sprawdzenie

<sup>89</sup> Nie przekazano ścisłych informacji dotyczących dokładnych źródeł.

<sup>90</sup> Zgodnie z wyjaśnieniem przedstawionym poniżej, brzmienie przepisów pozostawia miejsce do interpretacji w zakresie wyniku postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu. Przepisy prawne można interpretować dwójako: Zgodnie z pierwszym czytaniem przepisów, wraz z wszczęciem postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu, od początku należy zweryfikować możliwość powrotu. Perspektywa wydalenia nie powinna prowadzić do wydania zgody na pobyt tolerowany. Natomiast zgodnie z drugą interpretacją przepisy nakazują wydanie w pierwszej kolejności decyzji o powrocie. Wraz z wejściem w życie decyzji właściwe organy powinny podjąć stosowne działania w celu jej wykonania. Dopiero jeśli okaże się, że decyzja jest niewykonalna, wszczyna się drugie postępowanie w celu wydania zgody na pobyt tolerowany (opiera się to na założeniu, że tylko obowiązująca decyzja może być niewykonalna).



baz danych (Zintegrowany System Ewidencji ZSE VI,<sup>91</sup> Interpol, EURODAC, System Informacji Wizowej (VIS), Pobyt), analiza językowa, osobista rozmowa i inne metody, takie jak wstępny kwestionariusz identyfikacyjny w przypadku cudzoziemców, którzy podali Irak, Syrię lub Jemen jako swój kraj pochodzenia.

W trakcie postępowań identyfikacyjnych Straż Graniczna zbiera następujące dane: informacje o uprzednich miejscach zamieszkania, miejscu urodzenia, znajomości języka, dokumentów (w tym kopii) wydanych przez władze kraju pochodzenia, które mogą potwierdzać tożsamość oraz pełne dane osobowe, w tym dotychczasowy adres w państwie wskazanym przez cudzoziemca. Osoby, których dotyczy postępowanie, są zobowiązane do uczestniczenia w procedurach identyfikacyjnych poprzez wypełnienie kwestionariuszy i innych dokumentów, skontaktowanie się z członkami rodziny lub innymi osobami w kraju pochodzenia w celu uzyskania pomocy w przekazaniu dokumentacji potwierdzającej obywatelstwo, odbycie rozmowy z przedstawicielami służb konsularnych lub ekspertami ds. kraju pochodzenia, złożenie odcisków palców, współpracę z właściwą jednostką Straży Granicznej oraz odbycie rozmowy z funkcjonariuszami Straży Granicznej.

Cudzoziemiec, którego dotyczy postępowanie, jest informowany o wynikach procedury identyfikacyjnej, a na żądanie może zostać poinformowany o rodzaju czynności identyfikacyjnych podjętych przez Straż Graniczną. Ma on prawo do zakwestionowania ustalonych faktów na piśmie lub poprzez złożenie ustnego oświadczenia funkcjonariuszowi ds. powrotów lub spraw socjalnych w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców.

Niemniej jednak, jedna z osób, z którymi przeprowadzono rozmowę na potrzeby omawianego badania zażądała udzielenia takich informacji po zatrzymaniu w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców i została poproszona o wypełnienie kwestionariuszy dla służb konsularnych. Osoba, o której mowa, należąca do mniejszości Rohingya, złożyła pisemny wniosek do Wydziału Identyfikacji i Powrotów z prośbą o informacje na temat podjętych dotychczas czynności identyfikacyjnych oraz ich wyników. Mężczyznę poinformowano na piśmie, że postępowanie identyfikacyjne podejmuje się na podstawie art. 325, ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, a ustalenie tożsamości wykracza poza zakres kodeksu postępowania administracyjnego i nie jest częścią postępowania administracyjnego skutkującego wydaniem decyzji administracyjnej. Straż Graniczna odpowiedziała zatem, że nie jest zobowiązana do przekazania takich informacji i takich informacji de facto nie udzieliła.

Ponadto wydaje się, że kwestionowanie faktów ustalonych w ramach procedur identyfikacyjnych przy wsparciu kierownika sprawy w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców nie jest środkiem prawnym, który jest w jakikolwiek sposób uznawany formalnie. Jedynym pozostającym formalnym środkiem prawnym byłoby zatem odwołanie od obowiązującej decyzji o zobowiązaniu do powrotu w przypadku nieprawidłowego ustalenia w niej obywatelstwa, co dopuszcza art. 127 kodeksu postępowania administracyjnego.

Jeśli chodzi natomiast o fakty, które należy ustalić, aby stwierdzić, że dana osoba jest bezpieczeństwa lub osobą o nieokreślonym obywatelstwie, Straż Graniczna poinformowała, że każdy przypadek jest rozpatrywany indywidualnie. Jeżeli dana osoba twierdzi, że jest osobą bezpieczeństwa i może przedstawić dokumentację dowodową potwierdzającą ten fakt lub jeżeli fakt ten ustalono we współpracy z zagranicznymi placówkami dyplomatycznymi, taką osobą uznaje

---

<sup>91</sup> Zintegrowany System Ewidencji 6, więcej informacji dostępnych pod adresem: <https://bit.ly/2IHssLB>

się za bezpieczeństwa. Jeżeli nie można potwierdzić tożsamości z przyczyn zależnych od osoby, której sprawa dotyczy, takich jak brak współpracy, lub w przypadku, gdy placówka dyplomatyczna nie przekaże żadnych informacji lub gdy dana osoba nie może spełnić wymogów placówki dyplomatycznej, przyjmuje się, że jest to osoba o nieokreślonym obywatelstwie.

Wskazano ponadto, że Straż Graniczna była w stanie skutecznie ustalić bezpieczeństwo w odniesieniu do osób pochodzących z byłego ZSRR, które nie zarejestrowały swojego obywatelstwa po rozpadzie ZSRR, a także Palestyńczyków i osób pochodzenia tybetańskiego.

Według Straży Granicznej do najczęstszych trudności w zakresie weryfikacji tożsamości należy brak chęci współpracy z właściwymi organami ze strony cudzoziemców, którzy celowo przekazują fałszywe lub niekompletne dane w celu zakłócenia procesu wydalenia, a także brak współpracy ze strony zagranicznych placówek dyplomatycznych lub nieprzewodzenie przez nie postępowań w rozsądnych terminach, w tym m.in. z powodu stawiania trudnych do spełnienia wymogów. Straż Graniczna poinformowała także, że trudności związane z ustalaniem tożsamości we współpracy z zagranicznymi placówkami dyplomatycznymi występują głównie w przypadku następujących państw pochodzenia: Iran, Erytrea, Gwinea, Etiopia, Liberia, Togo, Bangladesz, Nepal i Kuba.

### 3.3.3. Inne istotne rodzaje postępowań

Zgodnie z art. 260 ustawy o cudzoziemcach polski dokument tożsamości można wydać cudzoziemcowi przebywającemu na terytorium RP, który jest osobą bezpieczną i nie posiada żadnego dokumentu tożsamości, jeżeli uzyskanie takiego dokumentu nie jest możliwe i jeżeli leży to w interesie państwa. W związku z powyższym, warunkiem wydaniem takiego dokumentu jest uprzednie ustalenie tożsamości wnioskodawcy jako osoby bezpiecznej. Dokument ten potwierdza, że osoba jest bezpieczna, ale nie nadaje posiadaczowi statusu „bezpiecznego” ani praw z nim związanych. Uzyskanie polskiego dokumentu tożsamości nie uprawnia do przekraczania granicy ani nie zwalnia jego posiadacza z obowiązku uzyskania wizy, zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE w Polsce umożliwiające legalny pobyt na terytorium Polski.

## 3.4 Prawa wnioskodawców i osób uznanych za bezpiecznych

### 3.4.1 Prawo do wolności

Szczególne znaczenie dla osób bezpiecznych, których pobyt w danym kraju często może być uznawany za nieudokumentowany lub nielegalny, ma fakt, że prawne środki zabezpieczające dotyczące prawa do wolności zapewniają ochronę przed arbitralną detencją. Pomimo braku ujednoczonej definicji arbitralnej detencji w prawie międzynarodowym<sup>92</sup>, pomocną wskazówką jest obszerne orzecznictwo, wskazujące ogólne zasady, których należy przestrzegać, pozbawiając daną osobę wolności:

<sup>92</sup> Przykłady orzecznictwa dostępne pod adresem: <https://bit.ly/2lExU1W>

- Detencja musi zawsze służyć uzasadnionemu celowi i być określona przez obowiązujące prawo;
- Detencja jest środkiem ostatecznym, dopuszczanym wyłącznie w przypadku, gdy inne, mniej ingerencyjne środki nie spełniłyby pożądanego celu;
- Podstawowy wymóg uczciwości w procesie stosowania detencji zakłada konieczność uwzględnienia szczególnych okoliczności danej osoby. W przypadku zastosowania jakiegokolwiek automatycznego procesu decyzyjnego detencja miałaby charakter arbitralny i byłaby niezgodna z prawem.<sup>93</sup>
- W wydanym przez UNHCR Podręczniku dotyczącym ochrony bezpaństwowców zauważa się, że bezpaństwowość, ze swej natury, surowo ogranicza dostępność podstawowych dokumentów tożsamości i podróży zwykle posiadanych przez obywateli. Ponadto bezpaństwowcy często nie posiadają legalnego miejsca pobytu w żadnym kraju. Zatem brak dokumentów lub niezbędnych pozwoleń imigracyjnych nie wystarcza dla uzasadnienia detencji takich osób.<sup>94</sup>

Zgodnie z aktualnymi polskimi ramami prawnymi bezpaństwowość jest zwykle równoznaczna z nieuregulowanym statusem pobytu. Biorąc pod uwagę, że bezpaństwowcy w Polsce zwykle pochodzą z państw trzecich, a w niektórych przypadkach należą do drugiego pokolenia rodzin migrantów, brak ważnej dokumentacji potwierdzającej ich tożsamość w połączeniu z wygaśnięciem pierwotnego prawa pobytu skutecznie uniemożliwia im uregulowanie swojego pobytu w ramach standardowej ścieżki prawnej. W konsekwencji bezpaństwowcy są w szczególności narażeni na ryzyko detencji.

To właśnie perspektywa zatrzymania zdaje się często być głównym czynnikiem powstrzymującym bezpaństwowców o nieuregulowanym statusie przed ujawnieniem się i zgłoszeniem do organów państwowych w celu wszczęcia postępowania prawnego zmierzającego do uregulowania ich statusu. Brak odpowiednio dopasowanej procedury ustalania bezpaństwowości oraz brak specjalnej ścieżki prawnej zniechęca takie osoby do podjęcia oficjalnych działań w związku z ich statusem, zmuszając je do życia w niepewnym stanie zawieszenia prawnego.

Bywa, że cudzoziemca przebywającego nielegalnie w Polsce umieszcza się, zgodnie z przepisami, w ośrodku detencyjnym w celu ustalenia jego tożsamości i narodowości. W takiej sytuacji konieczne jest, aby stosowanie detencji podlegało regularnej ocenie, a decyzja o przedłużeniu tego środka była podejmowana tylko po dokładnym przeanalizowaniu podstaw uzasadniających detencję oraz zasadności jej celu. Taka ocena jest przewidziana w polskich przepisach prawnych, m.in. podczas posiedzenia w sprawie przedłużenia detencji.

Na potrzeby niniejszego badania przeprowadzono analizę danych dotyczących detencji migrantów w celu uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy bezpaństwowcy o nieuregulowanym statusie są zwykle zatrzymywani i czy istnieją w tym zakresie jakiegokolwiek możliwe do wskazania różnice statystyczne między bezpaństwowcami a obywatelami państw trzecich. Analiza źródeł statystycznych nie dostarcza wystarczających danych umożliwiających uzasadnienie w pełni założenia, że prawdopodobieństwo zatrzymania bezpaństwowca jest większe niż w przypadku

<sup>93</sup> UNHCR, *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012, Guideline 4, dokument dostępny pod adresem: <http://www.unhcr.org/publications/legal/505b10ee9/unhcr-detention-guidelines.html>

<sup>94</sup> UNHCR, *Podręcznik dotyczący ochrony bezpaństwowców*, ust.112.

innych nielegalnych migrantów. Można jednak poczynić inne interesujące spostrzeżenia. W odniesieniu do grupy cudzoziemców, których obywatelstwo jest w jakiś sposób sporne, stosowanych jest wiele rozmaitych kategorii. Ponadto poszczególne pojęcia mogą się pokrywać i opisywać de facto te same sytuacje, tworząc niewyłączny zestaw podgrup. W wielu przypadkach status tych osób często prowadzi do ich zatrzymania, ze względu na brak dokumentacji potwierdzającej ich dane osobowe. Niektóre kategorie wymienione w statystykach przekazanych przez Straż Graniczną obejmują następujące pojęcia:

- osoby nieposiadające dokumentów tożsamości;
- osoby uznane za bezpaństwowe;
- osoby bezpaństwowe podające się za obywateli danego państwa;
- osoby niepodające się za obywateli żadnego państwa;
- osoby o niepotwierdzonym obywatelstwie i pochodzeniu;
- osoby o nieokreślonym obywatelstwie;
- osoby o niepotwierdzonej tożsamości podające się za obywateli danego państwa.

Ta mnogość kategorii może prowadzić do dezorientacji. Istnieje np. rozdzielenie kategorii osób nieposiadających dokumentów tożsamości i kategorii osób o niepotwierdzonej tożsamości/obywatelstwie, ponieważ – jak wynika z obserwacji w badaniach i praktyce prawnej – cudzoziemiec bez dokumentów tożsamości często będzie postrzegany *prima facie* jako osoba, której tożsamość nie została właściwie potwierdzona. Oczywiście jest także to, że w przypadku braku dokumentów właściwy organ będzie musiał ustalić tożsamość i obywatelstwo danej osoby z zastosowaniem innych środków. Z tego względu w pewnym momencie niektóre osoby zaliczane do tej kategorii będą jednocześnie osobami „podającymi się za obywatela danego państwa” lub „podającymi się za osobę bezpaństwową”, co powoduje, że to rozróżnienie jest zbyteczne. Z drugiej strony osoby, zgodnie z Podręcznikiem UNHCR, w przypadku których kraj pochodzenia nie zajmie żadnego stanowiska w odniesieniu do ich obywatelstwa po upływie określonego rozsądnego terminu należało by, w zależności od okoliczności, rejestrować jako bezpaństwowców lub przy najmniej jako osoby „zagrożone bezpaństwowością”.<sup>95</sup> W momencie wydania pozytywnej decyzji o obywatelstwie kategoryzacja ta podlegałaby zmianie.

Ta kategoryzacja statystyczna pokazuje, że nie uwzględnia się podstawowej cechy bezpaństwowości jako statusu niemającego charakteru stałego. Należy koniecznie podkreślić, że proces ustalania obywatelstwa w sytuacji istniejącego zagrożenia bezpaństwowością zwykle wiąże się z natychmiastowymi negatywnymi skutkami dla danej osoby, gdyż może prowadzić do przedłużenia detencji.

Kolejną ciekawą kategorią statystyczną w informacji przekazanej przez Straż Graniczną jest grupa osób „o nieokreślonym obywatelstwie”. Będzie to kategoria odrębną od kategorii „bezpaństwowców” i „osób niepodających się za obywateli żadnego kraju”.<sup>96</sup> W kwestii tej pomocna

<sup>95</sup> Podręcznik UNHCR, ust. 41.

<sup>96</sup> Na podstawie analizy kontekstu i dostępnego orzecznictwa można wywnioskować, że większość tych kategorii odnosi się do różnych etapów procesu identyfikacji. Zgodnie z powyższym, osoba należąca do kategorii „bezpaństwowców” jest osobą, w odniesieniu do której stwierdzono bezpaństwowość. „Osoba niepodająca się za obywatela żadnego kraju” jest osobą, w odniesieniu do której nie poczyniono takiego ostatecznego ustalenia, przy czym postępowanie nie zostało zakończone, dlatego dana osoba może zostać później uznana za bezpaństwowca.

może być interpretacja zastosowana przez Eurostat, zgodnie z którą kategoria „nieustalone” obejmuje osoby, w przypadku których brak jest dostępnych informacji na temat indywidualnego obywatelstwa. W interpretacji tej przyjmuje się zatem brak możliwości technicznych do ustalenia obywatelstwa, co może odzwierciedlać sytuację tymczasową lub stałą. W rozmowie przedstawiciele Straży Granicznej podkreślili, że niekiedy brak możliwości ostatecznego ustalenia obywatelstwa może wynikać z braku współpracy cudzoziemca w procesie, który z obawy przed wydalaniem może starać się przeszkodzić w ewentualnej deportacji. Z drugiej strony może się zdarzyć, że mimo iż wina nie leży po stronie cudzoziemca, dokonanie takiego ustalenia nie będzie możliwe ze względu na niepełnosprawność, wiek lub inne szczególne okoliczności wpływające na stan danej osoby. Okoliczności te należy uwzględnić w procesie ustalania obywatelstwa.

## **3.4.2 Pozostałe prawa wnioskodawców i osób uznanych za bezpaństwowców**

### **3.4.2.1 PRAWO POBYTU**

Obecnie polskie ramy prawne ograniczają możliwości uregulowania pobytu, do którego uprawnione byłyby osoby bezpaństwowe. Ze względu na związek między bezpaństwowością a nieuregulowanym statusem w Polsce, często jedynym postępowaniem umożliwiającym uregulowanie pobytu, które mogłoby obowiązywać w takich przypadkach, jest wszczęcie postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu w celu uzyskania zgody na pobyt tolerowany na podstawie niewykonalności nakazu powrotu lub zgody na pobyt ze względów humanitarnych, o ile zachodzą takie przesłanki.<sup>97</sup> Należy jednak podkreślić, że celem postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu nie jest per se ustalenie bezpaństwowości, ponieważ proces ten jest podporządkowany innemu celowi i ma przede wszystkim umożliwić wydalenie do danego kraju. W obecnym stanie prawnym, brak jest postępowania administracyjnego, którego celem byłoby stricte ustalenie bezpaństwowości.

Natomiast, w uzyskaniu zezwolenia na pobyt czasowy główną przeszkodą jest nie tylko obowiązek przedstawienia ważnego dokumentu podróży (a uzyskanie zwolnienia z tego obowiązku, chociaż dopuszczone przez prawo, w praktyce jest niezwykle trudne), ale też wymóg nieprzerwanego legalnego pobytu w Polsce do dnia i w dniu złożenia wniosku.<sup>98</sup> W przeważającej większości przypadków osoby bezpaństwowe w Polsce nie są w stanie spełnić tych warunków.

### **3.4.2.2 POBYT STAŁY I NATURALIZACJA**

Zgodnie z art. 195, ust. 1, pkt. 6 ustawy o cudzoziemcach zezwolenia na osiedlenie się udziela się między innymi cudzoziemcowi, który mieszka w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt tolerowany nieprzerwanie przez co najmniej 10 lat. Brzmienie tego przepisu wyraźnie wyklucza jednak cudzoziemców, którzy otrzymali zgodę na pobyt tolerowany z powodu niewykonalności nakazu powrotu. W rezultacie bezpaństwowcy, którzy otrzymali zezwolenie na pobyt tolerowany zgodnie z powyższymi okolicznościami nie kwalifikowaliby się do uzyskania zezwolenia na pobyt stały, przez co nie mogliby spełnić kryteriów do nadania im polskiego obywatelstwa w drodze naturalizacji.<sup>99</sup> Sytuacja jest odmienna w przypadku bezpaństwowców, którzy uzyskali zgodę na

<sup>97</sup> Art. 351, ust. 9 ustawy o cudzoziemcach.

<sup>98</sup> Wymóg ten wynika z brzmienia art. 100, ustęp 1, punkt 9 ustawy o cudzoziemcach.

<sup>99</sup> Art. 30 ustawy o obywatelstwie polskim z 2012 r.

pobyt ze względów humanitarnych, który po pięciu latach daje podstawę do ubiegania się o pobyt stały.

### 3.4.2.3 PRAWO DO SAMOZATRUDNIENIA

Ustawa z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej przewiduje możliwość podjęcia samozatrudnienia przez obywateli innych krajów posiadających wymienione rodzaje zezwoleń na pobyt, co daje im dostęp do rynku pracy. Po uważnym przeanalizowaniu właściwych przepisów można wywnioskować, że bezpaństwowcy są pozbawieni tej możliwości, ponieważ brzmienie art. 13, ust. 2 wyżej wymienionej ustawy dotyczy tylko „obywateli innych państw”.

### 3.4.2.4 PRAWO DO PRACY

Osoby bezpaństwowe przebywające nielegalnie na terytorium RP nie mogą legalnie podjąć zatrudnienia. Brak możliwości podjęcia pracy ma negatywny wpływ na codzienne życie i plany życiowe. Osoby bezpaństwowe, z którymi przeprowadzono wywiady w trakcie badania podkreślały swoją chęć i potrzebę podjęcia pracy i zdobycia dochodu umożliwiającego im utrzymanie siebie i swoich rodzin, twierdząc, że jest to ważniejsze od zdobycia świadczeń socjalnych. Osoby te podkreślały, że tylko podpisanie prawnie wiążącej umowy o pracę dałoby im gwarancję ich praw pracowniczych, a także pozwoliłoby im wypełnić obowiązki podatkowe. Ponadto dzięki podpisaniu umowy o pracę możliwość stania się ofiarą eksploatacji i dyskryminacji byłaby ograniczona.

Bezpaństwowcy, którzy otrzymali zgodę na pobyt tolerowany lub ze względów humanitarnych mają prawo do pracy w Polsce bez konieczności uzyskania pozwolenia na pracę.

### 3.4.2.5 PRAWO DO POMOCY SPOŁECZNEJ

Ustawa z 2004 r. o pomocy społecznej przewiduje, że cudzoziemcom posiadającym zgodę na pobyt tolerowany lub ze względów humanitarnych przysługuje tylko prawo do niektórych form pomocy, w tym do posiłku, schronienia i niezbędnego ubrania, a także określone świadczenia do zaspokojenia najważniejszych potrzeb, w tym leki i in. Z właściwego orzecznictwa wynika, że przepisów tych nie można zinterpretować w sposób poszerzający zakres dostępnych form pomocy społecznej.<sup>100</sup> Dlatego też osobom bezpaństwowym posiadającym zgodę na pobyt tolerowany przysługiwałaby ograniczona pomoc społeczna. W przypadku osób posiadających zgodę na pobyt ze względów humanitarnych istnieje dodatkowo możliwość otrzymania tzw. świadczenia 500+ na dzieci.

### 3.4.2.6 PRAWO DO OPIEKI ZDROWOTNEJ

Artykuł 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje prawo do ochrony zdrowia niezależnie od statusu (a zatem nie dotyczy wyłącznie obywateli polskich). Zasadniczo legalny pobyt i ważne zezwolenie na pobyt uznaje się za warunek konieczny, jaki musi spełnić cudzoziemiec, aby mieć prawo do państwowej opieki zdrowotnej (z pewnymi wyjątkami dotyczącymi na przykład osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i cudzoziemców o nieuregulowanym statusie prawnym umieszczonych w ośrodkach detencyjnych – w takich przypadkach państwowa opieka zdrowotna świadczona jest na podstawie odrębnych przepisów). Przewiduje się także świadczenie

<sup>100</sup> Zob. na przykład orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Szczecinie z dnia 17 listopada 2010 r. (II SA/Sz 817/10), orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2011 r. (I OSK 803/11).



wąskiego zakresu opieki zdrowotnej niezależnie od statusu osoby, której ono dotyczy, dostępnej dla nielegalnie przebywających cudzoziemców, w tym bezpieczeństwa. Obejmuje to m.in. medyczne działania ratownicze w sytuacjach nagłych.

Osoby posiadające zgodę na pobyt tolerowany mają dostęp do publicznej opieki zdrowotnej na takich samych warunkach i w takim samym zakresie, co polscy obywatele.

### 3.4.2.7 DOKUMENTY PODRÓŻY I DOKUMENTY TOŻSAMOŚCI

Polska ustawa o cudzoziemcach przewiduje dwa różne rodzaje dokumentów podróży, które mogą być wydawane cudzoziemcom: polski dokument podróży dla cudzoziemca (art. 252) oraz tymczasowy polski dokument podróży dla cudzoziemca (art. 267). Polski dokument podróży wydaje się z zasady cudzoziemcom posiadającym zezwolenie na pobyt stały, a tymczasowy polski dokument podróży jest z zasady wydawany cudzoziemcom posiadającym zezwolenie na pobyt przez polskie organy konsularne. Żaden z tych dokumentów nie może zostać wydany osobie posiadającej zgodę na pobyt tolerowany, mogą być natomiast wydane bezpieczeństwa posiadającemu zgodę na pobyt ze względów humanitarnych.

Bezpieczeństwo często wymieniają brak dokumentu tożsamości i dokumentu podróży jako przeszkodę uniemożliwiającą im korzystanie z podstawowych praw, takich jak dostęp do publicznej opieki zdrowotnej i świadczeń socjalnych oraz zawarcie związku małżeńskiego. Brak takich dokumentów postrzegany jest także jako przeszkoda w ubieganiu się o zezwolenie na pobyt. Osoby nieposiadające dokumentów tożsamości skarżą się także, że nie mogą podróżować, otworzyć konta w banku lub zdobyć prawa jazdy. Obawy te powtarzały też osoby bezpieczeństwa, z którymi przeprowadzono rozmowy na potrzeby niniejszego badania. Niektóre z nich deklarowały także, że przyjechały do Polski z ważnym dokumentem podróży, który im później ukradziono lub który się przedawnił, a władze konsularne następnie odmówiły wydania nowego dokumentu.

### 3.4.3 Amnestia

Podczas rozmów na temat statusu bezpieczeństwa w Polsce przedstawiciele organów państwowych wielokrotnie zauważali, że tzw. „abolicja” (czyli amnestia) z 2012 r. umożliwiła legalizację pobytu osób, które od wielu lat nielegalnie mieszkały w Polsce, w tym osób bez obywatelstwa. Niemniej jednak, spośród ponad 9500 wnioskodawców tylko 21 zarejestrowano jako bezpieczeństwa. Prawdopodobieństwo otrzymania pozytywnej decyzji w przypadku bezpieczeństwa zdecydowanie zmniejszyła ustawowy wymóg przedstawienia ważnego dokumentu podróży. Choć ustawa z 2011 r. regulująca proces abolicji przewidywała możliwość uchylecia tego obowiązku w uzasadnionych przypadkach, w praktyce było to bardzo trudne.<sup>101</sup> Problematyczny charakter wymogu przedstawienia ważnego dokumentu podróży podkreślono także w badaniu opartym na wywiadach z pracownikami wojewódzkich organów administracyjnych, którzy narzekali na trudności we współpracy z konsulatami i częściowo niejasne ramy prawne.<sup>102</sup> Odnotowano przypadki osób bezpieczeństwa, którym udało się uregulować swój

<sup>101</sup> To rygorystyczne podejście przyjął także Wojewódzki Sąd Administracyjny. Zob. także: M. Fagasiński, M. Górczyńska, M. Szczepaniak, *Wychodząc z cienia. Badanie prawnych, politycznych i społecznych konsekwencji programu regularizacyjnego 2012*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, 2015, tekst dostępny wyłącznie w języku polskim.

<sup>102</sup> W. Goszczyński *Abolicja 2012, Perspektywa instytucji wdrażającej. Raport z badania jakościowego przygotowanego dla Polskiej Akcji Humanitarnej w ramach projektu: „Kampania informacyjna na temat zasad abolicji, adresowana do cudzoziemców nielegalnie przebywających w Polsce, oraz badanie przebiegu abolicji w roku 2012”* finansowanego z grantu Fundacji im. Stefana Batorego

pobyt w trakcie procesu abolicji, ale później zrezygnowały ze złożenia wniosku o nowe zezwolenie na pobyt z obawy, że nie udałoby im się tego zrobić bez dokumentu podróży i zostałyby zatrzymane. Podobne spostrzeżenia poczyniono w innym badaniu, co pokazuje, że wojewodowie<sup>103</sup> bardzo rzadko korzystają z możliwości uchylenia wymogu składania ważnego dokumentu podróży.

## 3.5 Wnioski

Powyższe spostrzeżenia prowadzą do wniosku, że ramy normatywne obecnie obowiązujące w Polsce mogą poważnie ograniczać lub uniemożliwiać osobom bezpaństwowym dostęp do przysługujących im podstawowych praw człowieka. Bez możliwości zalegalizowania pobytu nie mogą korzystać z pomocy społecznej, legalnie pracować, studiować ani zawrzeć małżeństwa. Co ważne, nawet bezpaństwowcy posiadający zezwolenie na pobyt tolerowany nie mają dostęp do niektórych podstawowych praw, w tym prawa do pomocy społecznej i do dokumentu podróży. Nawet jeżeli osobie bez obywatelstwa uda się uregulować swój pobyt za pomocą zezwolenia na pobyt tolerowany, w dalszym ciągu nie będzie mogła otrzymać zezwolenia na osiedlenie się w Polsce i poddać się naturalizacji. Odmiennie przedstawia się sytuacja bezpaństwowców, którzy uzyskali zgodę na pobyt ze względów humanitarnych, gdzie dostęp do praw jest szerszy.

Ponadto podczas trwającego postępowania w sprawie wydania zgody na pobyt tolerowany, pobyt wnioskodawcy w Polsce uważa się za nieuregulowany, a tym okresie nie przysługują mu prawa szczególne. Bezpaństwowcy próbujący uregulować swój pobyt za pośrednictwem tego procesu są narażeni na zatrzymanie na czas trwania postępowania.

W Podręczniku UNHCR wymieniono zestaw praw, które zależą od rodzaju powiązania między bezpaństwowcami a krajem przyjmującym. Ważne jest zatem nie tylko wprowadzenie procedury ustalania bezpaństwowości w Polsce, ale także zapewnienie, że procedura ta przewiduje status prawny dla osób bezpaństwowych na podstawie ich bezpaństwowości. Ponadto w Podręczniku podkreśla się konieczność interpretacji Konwencji z 1954 r. zgodnie z Konwencją dotyczącą uchodźców z 1951 r. (w szczególności w odniesieniu do statusu osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej) ze względu na ścisłe powiązanie między tymi dwoma umowami.<sup>104</sup>

<sup>103</sup> D. Pudzianowska, M. Szczepanik, *Przeciwdziałanie bezpaństwowości dzieci: sytuacja w Polsce*, dokument roboczy nr 03/15, Europejska Sieć na rzecz Bezpaństwowości, 2015 r., dostępny pod adresem: <http://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/Poland.pdf>.

<sup>104</sup> UNHCR, *Podręcznik dotyczący ochrony bezpaństwowców*, ust. 125.



# 4. Ograniczanie i zapobieganie bezpaństwowości

## 4.1 Wprowadzenie

Konwencja z 1961 r. jest głównym instrumentem międzynarodowym, który przewiduje zasady nadawania i pozbawiania obywatelstwa służące zapobieganiu bezpaństwowości. Poprzez określenie zasad mających na celu ograniczenie występowania bezpaństwowości Konwencja odzwierciedla także zapisy art. 15, ust. 2 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, która stwierdza, że *nie wolno nikogo pozbawiać samowolnie obywatelstwa ani nikomu odmawiać prawa do zmiany obywatelstwa*.

Poprzez przyjęcie ujęcie w Konwencji z 1961 r. środków zabezpieczających zapobiegających bezpaństwowości Państwa przyczyniają się do graniczenia bezpaństwowości na świecie. W Konwencji starano się zrównoważyć prawa jednostek i interes Państw poprzez ustanowienie ogólnych zasad zapobiegania bezpaństwowości, przy jednoczesnym dopuszczeniu pewnych wyjątków od tych zasad.

Konwencja z 1961 r. skupia się na zapobieganiu bezpaństwowości bezpośrednio po narodzinach przez wymaganie od Państw przyznania obywatelstwa osobom urodzonym na ich terytorium lub urodzonym za granicą z osób posiadających takie obywatelstwo, które w przeciwnym razie byłyby bezpaństwowe. Aby zapobiegać bezpaństwowości w takich przypadkach Państwa mogą przyznawać obywatelstwo dzieciom automatycznie przy narodzinach lub po narodzinach po złożeniu wniosku. Państwa muszą także zapewnić przyznawanie obywatelstwa dzieciom znalezionym oraz osobom urodzonym jako bezpaństwowe na statku lub w samolocie. Wytyczne UNHCR zapewniają wskazówki dotyczące wykładni przepisów w zakresie zastosowania artykułów zawartych w Konwencji z 1961 r.<sup>105</sup>

Kolejnym celem Konwencji z 1961 r. jest zapobieganie bezpaństwowości na dalszych etapach życia poprzez zakaz odbierania obywatelstwa Państwa osobom z niego pochodzącym – poprzez utratę, zrzeczenie się lub pozbawienie obywatelstwo – gdyby skutkiem takiego działania była bezpaństwowość. Konwencja dopuszcza odebranie obywatelstwa prowadzące do

<sup>105</sup> UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness* [Wytyczne UNHCR w sprawie bezpaństwowości nr 4: Zapewnienie każdemu dziecku prawa do uzyskania obywatelstwa w trybie określonym w art. 1-4 Konwencji z 1961 r. o ograniczaniu bezpaństwowości] z 21 grudnia 2012 r., HCR/GS/12/04, dostępny pod adresem: <http://refworld.org/docid/50d460c72.html>

bezpieczeństwa jedynie w kilku ograniczonych, wyjątkowych przypadkach. Celem Konwencji z 1961 r. jest ponadto zapobieganie bezpieczeństwu po zmianie stanu cywilnego. Temu celowi służy także art. 9 Konwencji CEDAW,<sup>106</sup> w którym kobietom przyznano prawa równe z prawami mężczyzn w zakresie nabywania, zmiany lub zachowania obywatelstwa, w szczególności w kontekście małżeństwa.

Środki zabezpieczające ujęte w Konwencji z 1961 r. mają zastosowanie jedynie w przypadkach, w których w przeciwnym razie doszło do bezpieczeństwa oraz w stosunku do osób, które mają powiązanie z Państwem-Stroną. Postanowienia Konwencji z 1961 r. należy odczytywać i interpretować w świetle zmian w prawie międzynarodowym, w szczególności międzynarodowych przepisów dotyczących praw człowieka. Właściwe instrumenty obejmują ICCPR, CEDAW i CRC, które mają nadrzędne znaczenia podczas określania zakresu obowiązków wynikających z Konwencji z 1961 r. dotyczących zapobiegania bezpieczeństwu wśród dzieci. Art. 7 CRC stanowi, że każde dziecko ma prawo do uzyskania obywatelstwa. Autorzy CRC dostrzegali wyraźne powiązanie pomiędzy tym prawem a Konwencją z 1961 r. i w związku z tym ustalili w art. 7, ust. 2 CRC, że *Państwa-Strony zapewnią wdrożenie tych praw zgodnie z prawem krajowym oraz swoich obowiązków wynikających z odpowiednich instrumentów międzynarodowych w tym zakresie, w szczególności w sytuacji, gdy w przeciwnym wypadku dziecko byłoby osobą bezpaństwową.*<sup>107</sup>

Oprócz Konwencji z 1961 r. Konwencja z 1954 r. zawiera postanowienia związane z ograniczaniem bezpieczeństwa, które opierają się na zrozumieniu, że ostatecznym rozwiązaniem dla osób bezpaństwowych jest nabycie obywatelstwa. Mianowicie art. 32 Konwencji z 1954 r. stanowi, że *Państwa-Strony zobowiązują się, że w takim zakresie jak to możliwe, ułatwią asymilację i nadanie obywatelstwa bezpaństwowca. W szczególności podejmą wszelkie wysiłki dla przyspieszenia procedury naturalizacyjnej i zmniejszenia, tak dalece, jak to jest możliwe, opłat i kosztów tego postępowania.* Art. 34 Konwencji z 1951 r. dotyczącej uchodźców podobnie zobowiązuje Państwa-Strony do ułatwienia naturalizacji uchodźców, w tym tych będących osobami bezpaństwowymi; *w szczególności należy ograniczyć koszty i przyspieszyć procedury naturalizacji.*

Art. 34 Konwencji z 1951 r. i art. 32 Konwencji z 1954 r. razem zachęcają do stosowania innych, nieokreślonych środków ułatwiających naturalizację. Mogą one obejmować złagodzenie warunków naturalizacji, na przykład poprzez skrócenie okresu wymaganego pobytu lub niewymaganie dowodu zwolnienia z poprzedniego obywatelstwa.<sup>108</sup>

<sup>106</sup> Zgromadzenie Ogólne ONZ, *Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet*, 18 grudnia 1979 r., Zbiór Traktatów ONZ, t. 1249, s. 13, tekst dostępny pod adresem: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3970.html>

<sup>107</sup> UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 4*, cytowane powyżej, ust. 10.

<sup>108</sup> Rada Europy, *Recommendation 564 (1969) on the Acquisition by Refugees of the Nationality of Their Country of Residence [Zalecenie 564 (1969) dotyczące nabywania przez uchodźców obywatelstwa krajów ich zamieszkania]*, 30 września 1969 r., 564 (1969), tekst dostępny pod adresem: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3ae6b38178>

## 4.2 Nabywanie i utrata obywatelstwa w ramach prawa krajowego i zgodność z normami międzynarodowymi

### 4.2.1 Unikanie bezpaństwowości w momencie urodzenia

#### 4.2.1.1 DZIECI URODZONE NA TERYTORIUM RP I DZIECI ZNALEZIONE

W Polsce *ius soli* traktuje się jako zasadę pomocniczą przy nadawaniu obywatelstwa w niektórych przypadkach dzieci urodzonych i znalezionych na terytorium RP. 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 dziecko nabywa obywatelstwo polskie przez urodzenie, gdy zostało znalezione na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a jego rodzice są nieznanymi.

Dziecko musi urodzić się na terytorium Polski, aby mogło skorzystać z ochrony przez bezpaństwowością w momencie urodzenia zgodnie z art. 14 i 15 ustawy o obywatelstwie polskim. Ustawa ta nie zawiera przepisu dotyczącego dostępu do obywatelstwa dzieci urodzonych na pokładzie statku lub samolotu zarejestrowanego przez państwo. Zgodnie z ustawą Prawo lotnicze z 2002 r.<sup>109</sup> i kodeksem morskim z 2001 r.<sup>110</sup> taki statek lub samolot jest uznawany za terytorium Polski. Jest to zgodne z art. 3 Konwencji z 1961 r., który przewiduje, że poród na statku lub w samolocie odpowiada porodowi, który ma miejsce na terytorium państwa, pod którego flagą porusza się statek lub na terytorium państwa, w którym zarejestrowano samolot.

Nabycie obywatelstwa jest automatyczne w przypadku dziecka urodzonego na terytorium RP, którego rodzice są nieznanymi, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub ich obywatelstwo jest nieokreślone albo jeśli jest dzieckiem znalezionym. Nie jest ono uzależnione od spełnienia jakichkolwiek dodatkowych kryteriów, takich jak rejestracja. Niemniej jednak polska ustawa o obywatelstwie nie jest w pełni zgodna z obowiązkami wynikającymi z art. 1, ust. 1 Konwencji z 1961 r., ponieważ nie wszystkie dzieci urodzone na terytorium Polski, którym w przeciwnym razie zostałyby nadany status bezpaństwowca, nabywają polskie obywatelstwo. Ustawa nie zapobiega bezpaństwowości dzieci, które urodziły się na terytorium Polski, a których rodzice są znani lub mają określone obywatelstwo, ale nie mogą przekazać swojego obywatelstwa dziecku. Problem ten zilustrowano na przykładzie historii Marialiny.

<sup>109</sup> Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. prawo lotnicze, Dz.U. 2002 nr 130 poz. 1112

<sup>110</sup> Ustawa z dnia 18 września 2001r. kodeks morski, Dz.U. 2001 nr 138 poz. 1545



## Historia Marialiny:

Marialina urodziła się w Kutnie w 2010 r. Jej rodzice są emigrantami z Kuby. Nie nabyła ona jednak kubańskiego obywatelstwa w momencie narodzin ani nie mogła nabyć obywatelstwa polskiego. Marialina nie mogła nabyć polskiego obywatelstwa, ponieważ jej rodzice byli znani i posiadali obywatelstwo innego kraju. Dziewczynka nie nabyła też obywatelstwa kubańskiego, ponieważ zgodnie z kubańskim prawem, aby dziecko mogło zostać obywatelem Kuby, co najmniej jedno z rodziców musi przebywać na Kubie i uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym, które trwa co najmniej 3 miesiące. Warunki te były niemożliwe do spełnienia przez rodziców Marialiny, którzy byli emigrantami, a emigrantom przysługuje prawo pobytu na Kubie przez okres maksymalnie 60 dni. W rezultacie dziewczynka nie posiadała obywatelstwa żadnego państwa przez okres 3 lat (2010-2013).

Był to trudny czas dla rodziny: *„Nasza córka nie miała paszportu, więc nie mogliśmy nigdzie wyjeżdżać. Mogła tylko rozmawiać z dziadkami na Kubie przez telefon”* – mówią rodzice. Rodzice Marialiny przygotowali wniosek do Prezydenta RP o nadanie obywatelstwa. Procedura ta ma charakter uznaniowy. Prawnicy przy wsparciu ze strony Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (HFHR) napisali pismo do Prezydenta z uzasadnieniem sprawy. Prezydent RP nadał Marialinie polskie obywatelstwo w październiku 2013 r. Jej rodzice twierdzą, że nie mieli zamiaru uzyskać jakichkolwiek przywilejów w związku ze szczególną sytuacją ich córki: *„Ani przez chwilę naszym zamiarem nie było zdobycie jakiegokolwiek korzyści w związku z tą sytuacją, ponieważ wiemy, że nie mieszkamy tu wystarczająco długo (...). Naszym celem zawsze było zdobycie statusu prawnego dla naszej córki”*.

Praktyczne wdrożenie przepisów dotyczących nabywania obywatelstwa przez urodzenie przez dzieci „nieznanych” rodziców jest niekiedy problematyczne. Uwagę Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka zwróciły dwa przypadki, w których matka porzuciła noworodka w szpitalu po podaniu personelowi szpitala swojego imienia i nazwiska oraz miejsca urodzenia.<sup>111</sup> W tym przypadku urzędnicy nie uznali matki za „nieznaną” w późniejszym postępowaniu o nadanie polskiego obywatelstwa, mimo iż informacje zawarte w dokumentacji szpitalnej nie zostały zweryfikowane na podstawie jakiegokolwiek oficjalnego dokumentu przedstawionego przez matkę. Warto zauważyć, że personel administracyjny szpitali nalega na rejestrowanie tożsamości matek w momencie przyjęcia do szpitala, ponieważ jest to konieczne do otrzymania refundacji świadczeń z Narodowego Funduszu Zdrowia. Z tego powodu w dokumentacji umieszcza się niekiedy nawet niezwerifikowane dane, co prowadzi później do problemów dla bezpieczeństwa dzieci w ubieganiu się o polskie obywatelstwo.

### 4.3.1.2 DZIECI URODZONE POZA TERYTORIUM RP

Chociaż na mocy ustawy o obywatelstwie polskim obywatelstwo przez urodzenie nabywa się *ex lege*, co oznacza, że zarejestrowanie dziecka nie jest warunkiem nabycia przez dziecko polskiego obywatelstwa w momencie urodzenia, rejestracja w Polsce (lub odpis aktu urodzenia) jest niekiedy wymagana do uzyskania paszportu lub polskiego dokumentu tożsamości w polskiej ambasadzie. Wynika z tego, że aby dziecko mogło w praktyce posługiwać się dokumentami potwierdzającymi obywatelstwo, w niektórych przypadkach konieczna jest rejestracja w Polsce.

<sup>111</sup> Poniżej przedstawiono historię Marysi.

Ostatnie przypadki dzieci wychowywanych zagranicą przez pary homoseksualne, z których co najmniej jedno z partnerów jest Polakiem pokazują, że uzyskanie paszportu może być problematyczne. Polska nie ma uregulowań prawnych dotyczących związków homoseksualnych. Niemniej jednak polscy obywatele wchodzą w takie związki zagranicą, a niekiedy takie pary wychowują też dzieci. Przykładem może być para kobiet (z których jedna jest obywatelką Polski) mieszkających w Wielkiej Brytanii, które wychowują razem dziecko i obie są wpisane w brytyjskim akcie urodzenia jako rodzice. Gdy kobiety poprosiły w polskiej ambasadzie w Londynie o tymczasowy paszport dla ich dziecka, otrzymały odpowiedź odmowną. Powiedziano im, że w akcie urodzenia wymieniono jako rodziców dwie kobiety, co nie jest dopuszczalne w polskim prawie. Urzędnicy w ambasadzie powiedzieli parze, że Konstytucja RP przewiduje, że rodzicami mogą być jedynie kobieta i mężczyzna. Kobiety poprosiły o pisemną odmowę. W uzasadnieniu, jakie otrzymały, podano jedynie, że muszą dokonać transkrypcji brytyjskiego aktu urodzenia w Polsce. Sprawa dotycząca tego problemu jest obecnie w toku przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka<sup>112</sup>.

## Historia Marysi:



Marysia urodziła się w Polsce w 1998 r. z matki będącej rumuńską Romką, która porzuciła ją w szpitalu zaraz po urodzeniu. Od 2. roku życia Marysia mieszka z rodziną zastępczą w Tarnobrzegu. Na akcie urodzenia Marysi wpisano, że jest córką Rumunki, mimo że nikt nie mógł wówczas zweryfikować tej informacji. Uniemożliwiło to Marysi ubieganie się o polskie obywatelstwo, a jej opiekunowie prawni również nie byli w stanie zdobyć dla niej rumuńskich dokumentów tożsamości. Nie mogli jej zaadoptować ani nadać jej swojego nazwiska, dzięki któremu ułatwiłoby jej życie. Różni urzędnicy poinformowali rodziców adopcyjnych, że lepiej byłoby, gdyby porzucili tę sprawę, ponieważ mogłoby to doprowadzić do wydalenia Marysi do Rumunii.

Dorastająca w Polsce Marysia była osobą bezpieczną przez ponad 16 lat. Chodziła do polskiej szkoły, doskonale mówiła po polsku, czuła się Polką i nie miała żadnych powiązań z Rumunią. Zgodnie z otrzymaną radą jej opiekunowie prawni nie starali się uregulować jej sytuacji do czasu, aż dziewczynka była trochę starsza i zaczęła zadawać pytania: „Dlaczego nie mogę pojechać na obóz zagranicę? Dlaczego nie mogę odwiedzić (zastępczego??) taty [który tymczasowo pracował w Niemczech i na Cyprze]?” Nie miała żadnego dokumentu tożsamości ani paszportu. W 2009 r. opiekunowie prawni Marysi rozpoczęli administracyjną batalię o jej obywatelstwo. Ich wniosek najpierw odrzucił wojewoda, który twierdził, że Marysia nie może otrzymać potwierdzenia polskiego obywatelstwa, ponieważ jej matka jest Rumunką.

Rodzina poprosiła o pomoc organizację pozarządową zajmującą się pomocą prawną, która uruchomiła procedurę. Najpierw próbowano uzyskać rumuńskie dokumenty dla Marysi za pośrednictwem jej biura w Bukareszcie, ale rumuńskie władze odmówiły wydania jej dokumentów tożsamości. Ostatecznie, po długiej walce, Marysia otrzymała zezwolenie na pobyt stały w Polsce, które było konieczne do nadania jej polskiego obywatelstwa. W końcu wnioski Marysi o nadanie polskiego obywatelstwa przesłano do Prezydenta RP za pośrednictwem wojewody. Dziewczynce nadano polskie obywatelstwo w sierpniu 2014 r. Marysia i jej opiekunowie prawni są szczęśliwi, że w końcu otrzymała dokumenty potwierdzające jej przynależność narodową i że nie musi się przez to czuć inna od rówieśników. Mają jednak żal do polskich władz za brak wsparcia. Nie mogą

<sup>112</sup> Skarga nr. no. 30806/15, A.D.-K. I Inni przeciwko Polsce

zrozumieć podejścia urzędników: „Nic nie zrobili, nikt nie chciał nam powiedzieć, co mamy zrobić, jak o to walczyć, dokąd pójść (...). Urzędy powinny dbać o dobro dziecka (...). Ale dla nich dziecko jest kartką papieru przekładaną ze sterty „w toku” na „rozwiązane”. Jeśli chodzi o sprawę Marysi, to jest mi wstyd za to, że mamy w tym kraju takie prawo i za urzędników zajmujących się takimi sprawami” – mówi ojciec zastępczy Marysi.

Inna sprawa, w którą zaangażowana była HFHR, dotyczyła rodziny jedнопłciowej, powstałej zgodnie z prawem za granicą poprzez surogację, przy czym jeden z rodziców był obywatelem Polski; rodzina ta napotkała problem podczas potwierdzania obywatelstwa polskiego czwórki dzieci (urodzonych poprzez surogację w Stanach Zjednoczonych) w postępowaniu prowadzonym przed wojewodą. Para jest wpisana na aktach urodzenia tych dzieci jako ich rodzice. Wojewoda, zamiast potwierdzić polskie obywatelstwo dzieci, stosując przepis mówiący o tym, że dziecko nabywa polskie obywatelstwo (niezależnie od miejsca urodzenia), gdy co najmniej jedno z rodziców jest obywatelem Polski, żąda informacji o tożsamości matki biologicznej dzieci.<sup>113</sup> Decyzje wojewody o odmowie potwierdzenia polskiego obywatelstwa podtrzymał wojewódzki sąd administracyjny<sup>114</sup>. Kwestia ta była dalej rozpatrywana przez Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, że należy potwierdzić obywatelstwo dzieci<sup>115</sup>.

## 4.2.2 Unikanie bezpaństwowości w kontekście pozbawienia i utraty obywatelstwa

Polskie prawo nie dopuszcza możliwości pozbawienia obywatelstwa polskiego.<sup>116</sup> Są jednak pewne sytuacje, które mogą doprowadzić do utraty obywatelstwa, prowadząc do ryzyka bezpaństwowości. Art. 34, ust. 2 Konstytucji RP przewiduje, że jedynym sposobem utraty polskiego obywatelstwa jest zrzeczenie się go. Procedura zrzeczenia się obywatelstwa jest opisana w ustawie o obywatelstwie polskim z 2009 r. Zgodnie z tą ustawą osoba chcąca zrzec się obywatelstwa polskiego musi złożyć stosowne oświadczenie, które jest skuteczne dopiero po wyrażeniu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zgody na zrzeczenie się obywatelstwa. Stosowne przepisy nie zawierają wyrażonej gwarancji, która uniemożliwiłaby utratę obywatelstwa w razie, gdyby prowadziło to do bezpaństwowości. Istnienie takiej gwarancji można jednak założyć na podstawie wymogu przedstawienia dokumentu potwierdzającego posiadanie innego obywatelstwa lub przyrzeczenie nadania takiego obywatelstwa razem z wnioskiem skierowanym do Prezydenta. Jeżeli osoba chcąca zrzec się polskiego obywatelstwa nie może przedstawić takich dokumentów, jej wniosek nie będzie rozpatrywany. Co jednak ciekawe, nie ma wyraźnego wymogu dołączenia takiej dokumentacji w odniesieniu do dzieci ujętych we wniosku. Z tego powodu może się zdarzyć, że rodzic zrzeknie się polskiego obywatelstwa, aby nabyć obywatelstwo innego państwa, wskutek czego polskie obywatelstwo utracą jego dzieci, ale nowe państwo nie nada tym dzieciom obywatelstwa. Ponadto przyrzeczenie nadania obywatelstwa nie stanowi gwarancji, że sprawa nie zakończy się bezpaństwowością. Polskie prawo nie jest zatem do końca zgodne z art. 6 Konwencji z 1961 r., który przewiduje, że jeżeli utrata obywatelstwa przez rodzica skutkuje utratą obywatelstwa przez jego dziecko, to taka utrata powinna być uzależniona od posiadania lub nabycia przez dziecko obywatelstwa innego kraju. Ustawę o obywatelstwie polskim należało by zatem

<sup>113</sup> Sygn. akt DOI-R-I-6270-182/2015/AK, DOI-R-I-6270-184/2015/AK, DOI-R-I-6270-185/2015/AK, DOI-R-I-6270-183/2015/AK (niepublikowane).

<sup>114</sup> Sygn. akt IV SA/Wa 3680/15, IV SA/Wa 3681/15, IV SA/Wa 3682/15, IV SA/Wa 3683/15.

<sup>115</sup> Sygn. akt . II OSK 1868/16, II OSK 1869/16, II OSK 1870/16, II OSK 1871/16

<sup>116</sup> Zob. art. 34 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 46 Ustawy o obywatelstwie.



zmienić, aby zawrzeć w niej wyraźną gwarancję dotyczącą dzieci w postępowaniu o zrzeczenie się obywatelstwa.

Istnieją także inne sposoby utraty polskiego obywatelstwa. W przypadku cudzoziemców uznanych za obywateli Polski na podstawie decyzji wojewody, taka decyzja może zostać unieważniona na przykład jeżeli popełniono oszustwo w momencie złożenia wniosku. Zastosowanie mają ogólne zasady postępowania administracyjnego (m.in. art. 156, ust. 1, pkt. 2 kodeksu postępowania administracyjnego, który przewiduje, że decyzja może zostać unieważniona, jeżeli została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa), ale nie obowiązuje żadna specjalna gwarancja ochrony przez bezpaństwowością. Przepisy te są zgodne z Konwencją z 1961 r., zgodnie z którą państwo-strona może pozbawić osobę swojego obywatelstwa, nawet jeśli w wyniku takiego pozbawienia osoba stałaby się bezpaństwowcem, jeżeli obywatelstwo uzyskano na skutek świadomego wprowadzenia w błąd lub oszustwa (art. 8, ust. 2, pkt b). Zdarzały się przypadki, że decyzje potwierdzające nadanie polskiego obywatelstwa unieważniano na podstawie art. 156, ust. 1 i 2 kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzja potwierdzająca polskie obywatelstwo jest aktem deklaratoryjnym, a jej unieważnienie ma poważne skutki praktyczne dla osoby, której dotyczy. Naraża to także taką osobę na ryzyko bezpaństwowości, ponieważ kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje żadnej specjalnej gwarancji ochrony przez bezpaństwowością.

## Historia Victorii:



Victoria urodziła się w 1991 r. w Ługańsku na Ukrainie jako obywatelka Ukrainy. Później przeprowadziła się do Jałty na Krymie i mieszkała tam ze swoją rodziną do 8. roku życia. Przyjechała z matką do Polski w 1999 r. (na podstawie wizej) i przez 17 lat mieszkała w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy. Skończyła polskie szkoły i zaczęła studia na polskim uniwersytecie.

W 2010 r. Victoria wraz z matką złożyły wniosek do Prezydenta RP (za pośrednictwem wojewody mazowieckiego) o nadanie polskiego obywatelstwa. W lutym 2011 r. Victoria otrzymała informację z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, że jej wniosek przedłożono Prezydentowi. W kwietniu 2012 r. Victorii i jej matce wydano przyrzeczenie nadania polskiego obywatelstwa przez Prezydenta RP pod warunkiem przedstawienia przez nie w ciągu dwóch lat dowodu utraty obywatelstwa ukraińskiego. Rozpoczęły one wówczas postępowanie w celu zrzeczenia się ukraińskiego obywatelstwa. Procedura ta okazała się być niezwykle skomplikowana. Ambasada Ukrainy w Warszawie zażądała od nich dokumentów, które musiały uzyskać na Ukrainie przed złożeniem wniosku o zrzeczenie się ukraińskiego obywatelstwa. Musiały też sprzedać swoją nieruchomość w Jałcie. Po powrocie z potwierdzeniem sprzedaży nieruchomości władze zażądały od nich dowodu wyrejestrowania przez krymskie organy meldunkowe i podatkowe, który mógł zostać wydany wyłącznie przez władze na Krymie. Pojechały w tym celu na Krym, a po ponownym zgłoszeniu się do konsulatu okazało się, że konieczne były inne dokumenty. Victoria zaniepokoiła się i zwróciła się do Kancelarii Prezydenta RP o nadanie jej obywatelstwa bez spełnienia tego warunku, ale otrzymała odmowę. Pod koniec 2013 r. Victoria pojechała na Ukrainę, aby uzyskać pozostałe dokumenty niezbędne w ramach procedury. Odebrano jej ukraiński dowód tożsamości. W grudniu 2013 r. ambasada w końcu przyjęła jej wniosek o zrzeczenie się ukraińskiego obywatelstwa. W 2015 r. polskie władze odrzuciły jej wniosek o zezwolenie na pobyt czasowy. Musiała wrócić na Ukrainę po wizie. Przed wyjazdem poszła do ambasady, aby dowiedzieć się, co z jej wnioskiem o zrzeczenie się ukraińskiego obywatelstwa.

Otrzymała wtedy decyzję potwierdzającą utratę ukraińskiego obywatelstwa we wrześniu 2014 r. Nie została wcześniej poinformowana o tej decyzji. Po wręczeniu jej tej decyzji odebrano jej paszport. W rezultacie nie mogła pojechać na Ukrainę po wizę ani zalegalizować swojego pobytu w Polsce. Stała się tym samym osobą bezpaństwową przebywającą w Polsce nielegalnie – bez dokumentów, bez ubezpieczenia, bez możliwości kontynuowania studiów. Victoria zwróciła się do Prezydenta z prośbą o nadanie jej obywatelstwa z powodu trudnej sytuacji, w której się znalazła. Kancelaria odpowiedziała, że nie jest to możliwe, ponieważ przyrzeczenie nadania jej polskiego obywatelstwa utraciło ważność oraz że może ubiegać się o polskie obywatelstwo w postępowaniu przed wojewodą. Nie była to poprawna informacja, ponieważ jej pobyt w Polsce nie był legalny. Organizacja pozarządowa skutecznie pomogła Victorii uregulować jej pobyt w Polsce oraz uzyskać polskie obywatelstwo (nadano jej polskie obywatelstwo w czerwcu 2017 r.).

*„Myślę, że winę za tę sytuację ponoszą zarówno władze ukraińskie, jak i polskie. Przez ten nieszczęśliwy splot okoliczności bardzo się bałam. Bałam się, bo nie miałam ubezpieczenia społecznego; musiałam się pogodzić z faktem, że w razie problemów zdrowotnych lub wypadku miałam tylko swoje prywatne środki. Bałam się za każdym razem, gdy widziałam radiowóz policyjny i policję. Bałam się, że zostanę umieszczona w ośrodku detencyjnym, mimo że legalnie mieszkalam w Polsce przez ponad 18 lat. Żyłam w ciągłym stresie. Musiałam też znosić to, że wszyscy członkowie mojej rodziny byli pod taką samą presją. Zostałam zepchnięta na margines społeczny, bo nie miałam dokumentów tożsamości”.*

### 4.2.3. Ograniczanie bezpaństwowości

#### 4.2.3.1 NATURALIZACJA

Bezpaństwowiec może nabyć obywatelstwo w drodze postępowania o nadanie obywatelstwa przez Prezydenta RP lub postępowania o uznanie obywatela polskiego przez wojewodę. Postępowanie przed Prezydentem ma charakter uznaniowy i nie przewiduje żadnego formalnego wymogu, zgodnie z którym obywatelstwo można nadać tylko osobom urodzonym na terytorium RP. Zapisy ustawy o obywatelstwie polskim z 2009 r. są bardzo ogólne i wskazują jedynie, że Prezydent RP może nadać obywatelstwo polskie cudzoziemcowi.

Inną możliwością dla bezpaństwowca jest postępowanie przed wojewodą, które nie ma charakteru uznaniowego. Wojewoda uznaje za obywatela polskiego cudzoziemca przebywającego na terytorium RP nieprzerwanie i legalnie od co najmniej dwóch lat na podstawie jednego z zezwoleń na pobyt stały (zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE lub prawa stałego pobytu) i nieposiadającego żadnego obywatelstwa.

W obu postępowaniach pobyt bezpaństwowego wnioskodawcy w Polsce musi być legalny i potwierdzony na podstawie odpowiednich dokumentów (zezwolenie na pobyt, dowód tożsamości), co często stanowi poważną przeszkodę dla bezpaństwowców ograniczającą możliwość skorzystania z tych procedur. W postępowaniu przed Prezydentem RP taki warunek konieczny polegający na legalności pobytu nie został określony w ustawie o obywatelstwie polskim, ale



przepisy podustawowe<sup>117</sup> wymagają przedłożenia zezwolenia na pobyt razem z wnioskiem o nadanie obywatelstwa. W postępowaniu przed wojewodą wymagana długość pobytu jest krótsza niż w przypadku zwykłego cudzoziemca (trzy lata), ale musi nastąpić na podstawie zezwolenia na pobyt stały, co stanowi bardziej rygorystyczny wymóg. Ponadto procedura ta przewiduje także wymóg przedłożenia przez wnioskodawcę oficjalnego potwierdzenia znajomości języka polskiego. I wreszcie osoba nie może stanowić zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego.

---

<sup>117</sup> W przytoczonych aktach podustawowych określono rodzaj formularzy używanych w różnych postępowaniach dotyczących naturalizacji, w tym np. w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 sierpnia 2012 r. w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, wymogów dotyczących fotografii dołączanej do wniosku oraz wzoru zawiadomienia o treści postanowienia w sprawie wyrażenia zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego (Dz.U. z 2012 r. poz. 928).

# 5. Zalecenia

## **Przystąpienie do konwencji dotyczących bezpieczeństwa i przestrzeganie odpowiednich międzynarodowych standardów praw człowieka**

Polska powinna przystąpić do Konwencji o statusie bezpaństwowców z 1954 r. oraz Konwencji o ograniczaniu bezpieczeństwa z 1961 r. jak również wykonywać swoje istniejące obowiązki wynikające z międzynarodowych praw człowieka, obejmujące m.in. zobowiązanie do niedyskryminowania i niestosowania arbitralnej detencji osób bezpaństwowych.

### **Identyfikacja i ochrona bezpaństwowców**

1. Należałoby wprowadzić i konsekwentnie stosować jednolitą definicję osoby bezpieczeństwa zgodnie z art. 1 ust. 1 Konwencji z 1954 r., zarówno do celów statystycznych, jak i do ustalania bezpieczeństwa w trakcie istniejących procedur.
2. Należałoby przyjąć wspólne podejście do zbierania danych statystycznych, z wyraźnym rozróżnieniem między osobami, w przypadku których nie zakończono jeszcze czynności związanych z ustaleniem statusu obywatelstwa (trwające postępowanie) a osobami, które uznano za bezpieczeństwa lub o nieokreślonym obywatelstwie.

### **Ustalenie bezpieczeństwa i praw związanych ze statusem bezpaństwowca**

3. Polska powinna wprowadzić specjalną procedurę ustalania bezpieczeństwa, uznając bezpieczeństwo za podstawę do udzielenia ochrony i zapewniając osobom bez obywatelstwa prawa przewidziane w Konwencji z 1954 r., w tym dostęp do zezwoleń na pobyt i odpowiednich dokumentów (zarówno polskiego dokumentu tożsamości, jak i dokumentów podróży).
4. Identyfikację osób bezpieczeństwa szczególnie podatnych na ryzyko należałoby przeprowadzać w możliwie najkrótszym czasie. Należałoby opracować i jak najszybciej wdrożyć odpowiednie wytyczne we współpracy z UNHCR i organizacjami pozarządowymi. Zadanie takiej identyfikacji należałoby powierzyć Straży Granicznej w punkcie wjazdu, personelowi ośrodków detencyjnych, pracownikom służby medycznej i psychologicznej, pracownikom socjalnym ośrodków dla uchodźców oraz funkcjonariuszom Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Osobom szczególnie podatne na ryzyko należałoby zapewnić odpowiednie formy pomocy i leczenia.
5. Dzieci bezpieczeństwa powinny być poddawane szybkiej i uproszczonej procedurze umożliwiającej uregulowanie ich pobytu, a ostatecznie ich naturalizację.

### **Zapobieganie bezpieczeństwu**

6. Należałoby wprowadzić zmiany w ustawie o obywatelstwie polskim i dostosować do wymogów Konwencji z 1961 r. i Konwencji o prawach dziecka, aby zagwarantować skuteczne środki zabezpieczające przed bezpieczeństwem, w tym ochronę dzieci w momencie narodzin.



# BEZPAŃSTWOWCY



**UNHCR**  
The UN Refugee Agency

UNHCR, September 2019