



RAPORT
2013

NIEWIDZIALNI BEZPAŃSTWOWCY W POLSCE

RAPORT:

NIEWIDZIALNI BEZPAŃSTWOWCY W POLSCE

Kraków, październik 2013

Raport opracowany w ramach realizacji projektu „Niewidzialni – badanie sytuacji bezpaństwowców w Polsce oraz wykorzystanie jego wyników przez koalicję organizacji pozarządowych działających na rzecz zmiany polskiego prawa i przystąpienia przez Polskę do dwóch międzynarodowych konwencji o bezpaństwowcach”, finansowanego ze środków Fundacji im. S. Batorego.



Opracowały:

Anna Strama
Anna Pilaszek

Redakcja:

Katarzyna Przybyśławska

Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć w Krakowie

Oprawa graficzna:

Ewa Górską

Na okładce wykorzystano zdjęcie:

[deusXFlorida/Flickr.com](https://www.flickr.com/photos/deusXFlorida/)

Spis treści

I. WSTĘP	1
II. PRAWO DO OBYWATELSTWA JAKO PODSTAWOWE PRAWO CZŁOWIEKA	2
II.1. KONWENCJA DOTYCZĄCA STATUSU BEZPAŃSTWOWCÓW	3
II. 2. KONWENCJA O OGRANICZANIU ZJAWISKA BEZPAŃSTWOWOŚCI	4
III. BADANIE DOTYCZĄCE SYTUACJI BEZPAŃSTWOWCÓW W POLSCE	6
III. 1. METODOLOGIA	7
III.2. STATYSTYKI	8
III.3. PROCEDURY Z UDZIAŁEM OSÓB O NIEUSTALONYM OBYWATELSTWIE	8
III.3.1. METODY USTALANIA TOŻSAMOŚCI STOSOWANE PRZEZ STRAŻ GRANICZNĄ	9
III.3.2 PROCEDURY LEGALIZACJI POBYTU OSÓB O NIEUSTALONYM OBYWATELSTWIE NA TERYTORIUM RP	10
III.3.2.1 POSTĘPOWANIE W PRZEDMIOCIE NADANIA STATUSU UCHODźCY, PROWADZONE NA PODSTAWIE PRZEPISÓW USTAWY O UDZIELANIU CUDZOZIEMCOM OCHRONY NA TERYTORIUM RP	10
III.3.2.2 POSTĘPOWANIA LEGALIZACYJNE W RP PROWADZONE NA PODSTAWIE PRZEPISÓW USTAWY O CUDZOZIEMCACH	12
III.3.2.3 DETENCJA ADMINISTRACYJNA	14
III.4. PROCEDURA IDENTYFIKACJI BEZPAŃSTWOWCÓW	15
III.4.1. PROCEDURA NADAWANIA STATUSU BEZPAŃSTWOWCA W KRAJACH UE	16
III.4.2. PROCEDURA NADAWANIA STATUSU BEZPAŃSTWOWCA – WYTYCZNE UNHCR	17
III.5. PROBLEMY BEZPAŃSTWOWCÓW W POLSCE	18
III.5.1. LEGALIZACJA POBYTU NA TERYTORIUM RP	18
III.5.2. DETENCJA I WYDALENIE	19
III.5.3. PRZYCZYNY PRZYJAZDU DO POLSKI	19
III.5.4. ZATRUDNIENIE	20
III.5.5. ZAWARCIE ZWIĄZKU MAŁŻEŃSKIEGO	21
III.5.6. POMOC SPOŁECZNA I OPIEKA ZDROWOTNA	22
III.5.7. PROBLEMY Z UZYSKANIEM DOKUMENTU PODRÓŻY	23
III.5.8. NATURALIZACJA	24
IV. PODSUMOWANIE	24
V. REKOMENDACJE	25

I. WSTĘP

Pomimo upływu ponad sześćdziesięciu lat od uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka stanowiącej prawo jednostki do obywatelstwa, szacuje się, że obecnie na świecie żyje około 12 000 000. bezpaństwowców. Jakkolwiek zatem prawna więź z państwem jest niezwykle istotna z punktu widzenia realizacji podstawowych praw, a prawo do obywatelstwa jest swego rodzaju „prawem do posiadania praw”, nadal tak duża grupa ludzi jest tego prawa pozbawiana, czy to od urodzenia, czy też na dalszym etapie życia..

Wśród przyczyn bezpaństwowości wyróżnić możemy szereg sytuacji:

- 1. KONFLIKT PRAW** – nowo narodzone dziecko może nie nabyć obywatelstwa, jeżeli w państwie, na terytorium którego się urodziło obowiązuje zasada prawa krwi - *ius sanguinis* (dziecko nabywa obywatelstwo swoich rodziców), zaś w państwie, którego obywatelami są rodzice stosuje się wyłącznie zasadę ziemi - *ius soli* (dziecko nabywa obywatelstwo państwa, na terytorium którego się urodziło).
- 2. SUKCESJA PAŃSTW, ZMIANY TERYTORIALNE** – w przypadku zmiany granic osoby przebywające na danym terytorium mogą stać się cudzoziemcami we własnym państwie; brak odpowiedniej regulacji prawnej, czy też wprowadzenie określonych terminów, w których osoby muszą zadeklarować przynależność państwową często w takich przypadkach prowadzi do bezpaństwowości.
- 3. DYSKRYMINUJĄCE PRAKTYKI** – w niektórych państwach kobieta, która wychodzi za mąż za cudzoziemca automatycznie traci obywatelstwo, w niektórych zaś państwach obywatelstwo przenoszone jest na dzieci wyłącznie przez ojca.
- 4. BRAK REJESTRACJI NARODZIN** – brak w niektórych państwach wydawania aktów urodzenia prowadzi do bezpaństwowości poprzez brak możliwości wykazania i udokumentowania pochodzenia.

W Kuwejcie, jednym z najbogatszych państw świata, liczba bezpaństwowców szacowana jest obecnie na ponad 100.000. Osoby, które nie dopełniły formalności związanych z potwierdzeniem obywatelstwa w określonym przez Kuwejt terminie po ogłoszeniu przez Kuwejt niepodległości, utraciły obywatelstwo tego kraju. Dotknęło to w znacznej mierze osób, które nie rozumiały znaczenia posiadania obywatelstwa, bądź też nie były w stanie wszcząć postępowania przez braki w wykształceniu. Jakkolwiek początkowo osoby te miały dostęp do podstawowych praw przynależnych wszystkim obywatelom Kuwejtu, tak z czasem prawa te zostały ograniczone. Władze pozbawiły ich prawa do edukacji, opieki zdrowotnej, ograniczyły prawo do wykonywania pracy. Obecnie społeczność ta traktowana jest jak grupa nielegalnych migrantów, a jej przedstawiciele określa się mianem Bidunów. Określenie to, pochodzące z języka arabskiego oznacza dosłownie „bez obywatelstwa”.

W Europie problem bezpaństwowości dotyka zwłaszcza tych osób, których sowieckie dokumenty tożsamości utraciły ważność i którym nie udało się uzyskać obywatelstwa państwa, na którego terytorium przebywają od czasu rozpadu ZSRR w 1991 r. Na trudności z uzyskaniem obywatelstwa bardzo często napotyka także mniejszość romska oraz osoby pochodzące z terenów byłych republik jugosłowiańskich. Według danych szacunkowych udostępnianych przez Biuro Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców w Europie Wschodniej mieszka około 250 000 bezpaństwowców¹.

Obywatele byłej Jugosławii posiadali podwójne obywatelstwo – republik, w których zamieszkiwali oraz Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii. Po jej rozpadzie nabywanie obywatelstwa dokonywało się na zasadzie sukcesji wewnętrznego obywatelstwa poszczególnych republik, na podstawie narodowych rejestrów. Osoby, których dane nie widniały w rejestrach utraciły obywatelstwo z dnia na dzień. Nałożył się na to także problem zniszczenia rejestrów w trakcie działań wojennych, jak i dyskryminujących praktyk względem mniejszości etnicznych. Władze Słowenii w dekrete z 1992 roku pozbawiły obywateli innych republik byłej Jugosławii przebywających na terytorium Słowenii prawa stałego pobytu. Działanie to, określane mianem „wymazania” dotknęło grupy ponad 25.000 osób, których dokumenty utraciły ważność i które stały się nielegalnymi migrantami we własnym państwie.

Liczby te niepokoją tym bardziej, gdy uświadomimy sobie, czym jest bezpaństwowość i jakie niesie za sobą konsekwencje, w szczególności w postaci całkowitego lub częściowego wykluczenia społecznego i niemożności korzystania z podstawowych gwarancji, jak np. prawa do edukacji, pracy, opieki socjalnej, własności, swobody poruszania się, czy otrzymania dokumentów tożsamości. Dla wielu z nas obywatelstwo jest czymś tak oczywistym, iż nie zdajemy sobie sprawy z tego, jak daleko idące konsekwencje niesie za sobą jego utrata.

Pozytywnie należy jednak ocenić zwiększającą się świadomość państw w zakresie problemów, jakie może rodzić brak obywatelstwa oraz podejmowane na szczeblu regionalnym działania zmierzające do ograniczenia zjawiska bezpaństwowości. Pomimo, iż prawo do obywatelstwa nie zostało włączone do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Obywatela, Europa jest jak dotąd jedynym regionem, który przyjął unikalny instrument w postaci Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie zapewniający by państwa, mając swobodę w określaniu, kto jest ich obywatelem, stosowały się do zasad przyjętych w tym względzie przez społeczność międzynarodową, w tym do zakazu dyskryminacji oraz by podejmowały działania

¹ Por. Publikacja UNHCR, „Charakterystyka operacji Biura Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców w Europie Wschodniej, 2013”, <http://www.unhcr.org/pages/49e48d1e6.html>

W Jordanii obywatelstwo nadawane jest jedynie dzieciom, których ojcowie są obywatelami tego kraju. Dziecko może nabyć obywatelstwo matki jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Jeżeli zatem kobieta wyjdzie za mąż za cudzoziemca, jej dzieci nie naberą obywatelstwa. Szacuje się, iż w Jordanii obecnie problem ten dotyka grupy ponad 65 000 kobiet i pół miliona dzieci.

mające na celu zapobieganie bezpieczeństwa. Jednocześnie, dostęp do obywatelstwa stał się również przedmiotem przyjmowanych w ramach Rady Europy uchwał i rekomendacji oraz wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka² i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości³. Z kolei w 2011 r. w trakcie obchodów pięćdziesiątej rocznicy uchwalenia Konwencji o Ograniczaniu Zjawiska Bezpieczeństwa z 1961 r., podczas spotkania na szczeblu ministerialnym 72 dwóch delegacji z całego świata, delegacja Unii Europejskiej złożyła uroczystą deklarację w przedmiocie przystąpienia do Konwencji przez państwa członkowskie, które do tej pory tego nie uczyniły. Od tego czasu kolejne cztery państwa europejskie przystąpiły do Konwencji o Statusie Bezpieczeństwowców z 1954 r., a pięć do Konwencji o Ograniczaniu Zjawiska Bezpieczeństwa z 1961 r.

II. PRAWO DO OBYWATELSTWA JAKO PODSTAWOWE PRAWO CZŁOWIEKA

Szczególna refleksja nad losem apatrydów oraz zainteresowanie zjawiskiem bezpieczeństwa nasiliło się po zakończeniu I Wojny Światowej, kiedy liczba przypadków związanych z utratą obywatelstwa zaczęła gwałtownie rosnąć m.in. w wyniku dokonywanych zmian terytorialnych, masowego napływu osób, którym odmówiono sowieckiego obywatelstwa z terenów porewolucyjnej Rosji, jak również denacjonalizacji poszczególnych grup etnicznych w niektórych krajach. Haska Konferencja Kodyfikacyjna z 1930 r., w wyniku której powstały trzy międzynarodowe akty: Haska Konwencja o Rozstrzygnięciu Konfliktów Ustaw o Obywatelstwie⁴, Protokół Haski w Sprawie Niektórych Przypadków Bezpieczeństwa oraz Protokół Szczególny w Sprawie Bezpieczeństwa - była pierwszą próbą unormowania problematyki związanej z brakiem obywatelstwa na poziomie traktatowym. Przedmiotowe instrumenty dotyczyły jednak przede wszystkim redukcji skali zjawiska, nie zaś uregulowania i polepszenia statusu apatrydów. Zważyć bowiem w tym miejscu można, iż społeczność międzynarodowa dążyć powinna przede wszystkim do eliminacji, czy ograniczenia zjawiska bezpieczeństwa, jako wysoce szkodliwego per se, z uwzględnieniem faktu, iż każdy człowiek powinien mieć zagwarantowane prawo do obywatelstwa. Niezależnie od powyższego osobom, które zostały pozbawione więzi prawnej z państwem, należy zagwarantować realizację ich podstawowych praw.

Obecnie szereg dokumentów prawa międzynarodowego odnosi się do kwestii związanych z obywatelstwem. Podstawowym dokumentem w tej dziedzinie pozostaje Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, która statuuje w art. 15 prawo każdego człowieka do posiadania obywatelstwa, stanowiąc jednocześnie, iż nikogo nie wolno samowolnie pozbawić obywatelstwa, ani odmawiać prawa do jego zmiany. Dodatkowo do kwestii związanych z obywatelstwem odnosi się wiążące Polskę akty prawa międzynarodowego. Przykładowo, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych gwarantuje każdemu dziecku prawo do nabycia obywatelstwa, zaś Konwencja o Prawach Dziecka prawo do rejestracji urodzenia. Z kolei, Międzynarodowa Konwencja w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej stanowi, iż Państwa Strony Konwencji zakazują dyskryminacji rasowej oraz gwarantują wszystkim bez względu na rasę, kolor skóry, czy pochodzenie narodowe prawo do obywatelstwa.

Pamiętać jednak trzeba, iż efektywna realizacja tego prawa wymaga konkretyzacji zarówno w normach prawa międzynarodowego, jak i prawa krajowego i wprowadzenia określonych mechanizmów ukierunkowanych zarówno na zapobieganie bezpieczeństwu, jak i traktowanie bezpieczeństwowców z należnym im szacunkiem i godnością, z uwzględnieniem ich szczególnej sytuacji i potrzeb.

Podstawowymi instrumentami prawa międzynarodowego, które w sposób kompleksowy regulują sytuację bezpieczeństwowców i zawierają podstawowe ramy prawne tak dla uregulowania statusu bezpieczeństwowców, jak i zmierzania do ograniczenia bezpieczeństwa są Konwencja Dotycząca Statusu Bezpieczeństwowców z 1954 r. oraz Konwencja o Ograniczaniu Bezpieczeństwa z 1961 r.

Każdy ma prawo do posiadania obywatelstwa. Nikogo nie wolno arbitralnie pozbawić obywatelstwa, ani odmawiać prawa do jego zmiany.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka

² Por. Orzeczenia Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 5 października 1972 r. w sprawie X. v. Austrii, skarga nr 5212/71; z dnia 1 lipca 1985 r. w sprawie rodziny K. i W. v. Królestwu Holandii, skarga nr 11278/84, z dnia 22 maja 1995 r. w sprawie Kafkasli v. Turcji, skarga nr 21106/92; z dnia 2 września 1996 r., w sprawie Slepčik v. Królestwu Holandii i Republice Czech, skarga nr 30913/96; Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 stycznia 1999 r. w sprawie Andrei Karassev i rodziny v. Finlandii, skarga nr 31414/96; z dnia 9 lipca 2009 r. w sprawie Zeibek v. Grecji, skarga nr 46368/06; z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie Kuric i inni v. Słowenii, skarga nr 26828/06.

³ Por. Orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 Marca 2010 r., w sprawie Rottmann v. Freistaat Bayern, sprawa C-135/08 oraz z dnia 7 lipca 1992 r., Micheletti i inni v. Delegacion del Gobierno en Cantabria, sprawa C-369/90.

⁴ Konwencja z dnia 12 kwietnia 1930 r. o rozstrzygnięciu konfliktów ustaw o obywatelstwie nie weszła w życie, ale jest uznawana za powszechnie źródło prawa zwyczajowego [w:] W. Czaplirski, "Problematyka obywatelstwa w aktualnych pracach Rady Europy".

II.1. KONWENCJA DOTYCZĄCA STATUSU BEZPAŃSTWOWCÓW

Konwencja o Statusie Bezpaństwowców narodziła się w wyniku prac Konferencji Pełnomocników w Sprawie Statusu Uchodźców i Osób Bez Przynależności Państwowej. Pierwotnie Konferencja miała na celu uchwalenie Konwencji o Statusie Uchodźców oraz Protokołu o Statusie Bezpaństwowców, niemniej jednak w wyniku prac powołanej w tym celu Komisji uchwalono jedynie w 1951 r. Konwencję o Statusie Uchodźców, natomiast Protokół o Statusie Bezpaństwowców, opracowany pierwotnie jako dodatek do Konwencji został przekształcony w pełnoprawną Konwencję podczas Konferencji Nowojorskiej w 1954 r. Biorąc pod uwagę wspólnie prowadzone prace nad tekstami obu wyżej wymienionych aktów prawnych wskazać można, iż większość postanowień Konwencji Dotyczącej Statusu Bezpaństwowców z 1954 r. w zakresie praw osób, którym nadano status bezpaństwowca jest identyczna do tych zawartych w Konwencji o Statusie Uchodźców z 1951 r., niemniej jednak w odniesieniu do niektórych gwarancji ta ostatnia zapewnia traktowanie bardziej korzystne (m.in. w przypadku swobody stowarzyszania się, czy też prawa do pracy za wynagrodzeniem). Niektóre z praw zapewnionych w Konwencji z 1951 r. nie znalazły jednak swojego odzwierciedlenia w tekście Konwencji o Statusie Bezpaństwowców.

Bezpaństwowcem jest osoba, która nie jest uważana za obywatela żadnego państwa, zgodnie z obowiązującym w nim prawem

Konwencja o Statusie Bezpaństwowców,
Art. 1

Konwencja o Statusie Bezpaństwowców w art.1 definiuje pojęcie apatrydy, stanowiąc, iż bezpaństwowcem jest osoba, która nie jest uważana za obywatela żadnego państwa, zgodnie z obowiązującym na jego terytorium prawem .

W tym miejscu warto odnieść się do podstawowego rozróżnienia, jakim jest podział apatrydów na bezpaństwowców *de jure* oraz *de facto*. Do tej pierwszej grupy zaliczymy osoby, które nie są związane formalną więzią prawną z krajem, z którym mają faktyczny związek (przez urodzenie, czy miejsce stałego pobytu). Bezpaństwowcami *de facto* są zaś osoby, które pozostają poza swoim krajem pochodzenia i nie mogą korzystać z jego ochrony, w

tym ochrony dyplomatycznej i konsularnej, także w zakresie umożliwienia powrotu do kraju pochodzenia.

Krąg podmiotowy przepisów Konwencji zawężony został do grupy bezpaństwowców *de jure*, albowiem kryterium identyfikacji bezpaństwowca opiera się na stwierdzeniu braku więzi prawnej z państwem, a definicja bezpaństwowca zawarta w art.1 Konwencji obejmuje swoim zakresem osoby nie posiadające więzi z państwem jako takiej, zrezygnowano zaś tu z kryterium związku „rzeczywistego i efektywnego”. Zakres podmiotowy Konwencji, a dokładniej odpowiedź na pytanie, czy legalna definicja osoby bezpaństwowej powinna obejmować również swym zakresem przypadki bezpaństwowości *de facto*, był jedną z zasadniczych kwestii, która stała się tematem obrad podczas Konferencji Nowojorskiej. Niechęć włączenia do zakresu pojęcia bezpaństwowców *de facto* była związana przede wszystkim z o wiele większymi trudnościami dotyczącymi metod identyfikacji w przypadku tej drugiej grupy cudzoziemców. Przyjęto zatem rozwiązanie kompromisowe poprzez uregulowanie kwestii bezpaństwowości *de facto* w Akcie Końcowym, nie zaś w tekście Konwencji.

Akt Końcowy Konwencji zawiera w tym zakresie następujące zalecenie:

„Kaźde umawiajace się Państwo, o ile uznaje przyczyny, dla których dana osoba żręka się ochrony Państwa, którego jest obywatelem, ma życzliwie rozpatrzyć możliwość zapewnienia tej osobie traktowania, przewidzianego na podstawie Konwencji o bezpaństwowcach.”

Konwencja zawiera regulacje dotyczące praw socjalnych, ekonomicznych i obywatelskich, które powinny zostać zwarantowane apatrydom. Stopień realizacji tych praw wedle postanowień Konwencji jest jednak zróżnicowany. Konwencja wyznacza dwie zasady, wedle których realizowane są konkretne prawa przewidziane Konwencją: zasadę traktowania narodowego (na zasadach takich jak obywatele danego państwa) oraz zasadę traktowania jak obywateli państw trzecich – cudzoziemców (na zasadach nie mniej korzystnych niż w stosunku do cudzoziemców w tych samych okolicznościach). Dodatkowo w Konwencji wyróżnić można kategorię praw, które winny być zwarantowane niezależnie od okoliczności posiadania obywatelstwa.

Traktowanie narodowe zostało przewidziane w odniesieniu do wolności religijnej, ochrony praw autorskich, praw własności przemysłowej, dostępu do sądu, systemu reglamentacji, edukacji podstawowej, pomocy publicznej, określonych standardów zatrudnienia oraz ponoszenia opłat i podatków za wyjątkiem opłat ponoszonych przez cudzoziemców za wydanie dokumentów administracyjnych. Do drugiej kategorii uprawnień zaliczymy prawa związane z prawem własności (nabywaniem nieruchomości i ruchomości) oraz prawa powiązane, wolność stowarzyszania się, zatrudnienia za wynagrodzeniem, pracy na własny rachunek, dostępu do wolnych zawodów, zakwaterowania (w tym m.in. przydziału lokali), edukacji ponadpodstawowej, pomocy administracyjnej oraz swobody przemieszczania się.

Ponadto, Konwencja uzależnia stopień realizacji praw w zależności od związków bezpaństwowca z państwem przyjmującym. W odniesieniu do niektórych praw państwa sygnatariusze Konwencji powinny zagwarantować bezpaństwowcom przebywającym na ich terytorium traktowanie narodowe, nawet jeżeli nie zamieszkują oni stale ich terytorium, jednakże przykładowo zakres realizacji prawa do sądu, czy też ochrony praw autorskich i własności przemysłowej uzależnione zostały od stałego pobytu w państwie przyjmującym.

II. 2. KONWENCJA O OGRANICZANIU ZJAWISKA BEZPAŃSTWOWOŚCI

Niewątpliwie, ograniczanie zjawiska bezpieczeństwa stanowi jeden z zasadniczych celów przyświecających społeczności międzynarodowej. Cel taki przyświecał też twórcom Konwencji z 1961 r. o Ograniczaniu Bezpaństwowości. Niezależnie bowiem od konieczności zapewnienia apatrydom realizacji ich praw, czego wyraz dano w Konwencji o Statusie Bezpaństwowców, powinniśmy dążyć do ograniczania tego zjawiska i zapobiegać jego powstawaniu. Dopóki jednak państwa będą traktowały obywatelstwo wyłącznie jako instytucję prawa wewnętrznego, nie uznając możliwości ograniczania jego regulacji normami prawa międzynarodowego zjawisko bezpieczeństwa będzie nadal aktualne. Jakkolwiek w trakcie prac nad tekstem Konwencji opracowano dwa jej projekty, a mianowicie projekt Konwencji o Eliminacji Bezpaństwowości, jak i Konwencji o Redukcji Bezpaństwowości, tak podczas konferencji przeprowadzonej w roku 1959 jednoznacznie opowiedziano się za drugą opcją, jako mniej radykalną.

Zasadniczym celem Konwencji jest zagwarantowanie każdemu nabycia obywatelstwa przy urodzeniu, jak i zapobieganie sytuacji, w których dochodzi do utraty obywatelstwa, poprzez jego pozbawienie bądź zrzeczenie się.

Przepis art.1 Konwencji stanowi zatem, iż Państwo-Strona nadaje obywatelstwo każdej osobie urodzonej na jego terytorium, która inaczej obywatelstwa by nie nabyła. W takim wypadku państwo będące sygnatariuszem traktatu powinno zagwarantować, by jednostka nabyła obywatelstwo z mocy prawa albo w drodze zainicjowanej przez nią procedury poprzez złożenie przez daną osobę lub w jej imieniu wniosku do odpowiednich władz, zgodnie z postępowaniem przewidzianym przez prawo krajowe. Na mocy tego przepisu państwo może uzależnić nadanie obywatelstwa od jednego lub więcej z następujących warunków:

- złożenia wniosku w okresie określonym przez Państwo-Stronę; wniosek taki powinien zostać złożony przez osobę do 21 roku życia i musi być ważny do momentu, kiedy dana osoba ukończy 21 lat; w taki sposób aby miała ona do dyspozycji co najmniej 1 rok na złożenie wniosku bez konieczności uzyskania wcześniejszego upoważnienia przewidzianego prawem;
- obowiązku zamieszkiwania na terytorium Państwa-Strony przez okres, który może zostać określony przez to państwo; jednak okres ten nie powinien być dłuższy niż 5 lat bezpośrednio przed złożeniem wniosku lub 10 lat w sumie;
- stwierdzenia, że osoba ubiegająca się o obywatelstwo nie została uznana winną popełnienia przestępstwa przeciwko służbom stojącym na straży porządku publicznego ani nie została skazana na 5 lub więcej lat pozbawienia wolności za czyn zabroniony;
- stwierdzenia, że osoba ubiegająca się o obywatelstwo nie posiadała obywatelstwa innego państwa;

Zasada nabywania obywatelstwa państwa, na terytorium którego dziecko się narodziło (*ius soli*) znajdzie również zastosowanie, jeżeli dziecko, urodziło się na terytorium Państwa-Strony w związku małżeńskim, w którym matka posiada obywatelstwo tego państwa, jeżeli w przeciwnym razie dziecko miałoby nie nabyć żadnego obywatelstwa. Konwencja stanowi także, że Państwo-Strona zobowiązuje się do nadania obywatelstwa osobie, która w przeciwnym razie stałaby się bezpaństwowcem oraz która nie może uzyskać obywatelstwa Państwa-Strony niniejszej Konwencji, ponieważ przekroczyła już wiek odpowiedni na złożenie wniosku w tym względzie lub nie spełniła wymogów dotyczących zamieszkania na danym terytorium, jeżeli jedno z jej rodziców posiadało obywatelstwo danego Państwa-Strony w momencie jej urodzenia. Jeżeli rodzice nie posiadali takiego samego obywatelstwa z chwilą urodzenia danej osoby, to kwestia, które obywatelstwo powinno zostać nadane tej osobie powinna zostać rozstrzygnięta zgodnie z zastosowaniem prawa danego państwa. Jeżeli w takim przypadku wymagane jest złożenie wniosku o nadanie obywatelstwa, to wniosek powinien zostać złożony do właściwego organu przez lub w imieniu wnioskodawcy zgodnie z przepisami wewnętrznymi. Nadanie obywatelstwa w takim przypadku może zostać uzależnione przez państwo od następujących warunków:

- od złożenia wniosku przez osoby, które nie ukończyły określonego roku życia; wiek taki może zostać ustalony przez Państwo-Stronę, jednak osoby takie powinny ukończyć co najmniej 23 lata;
- obowiązku zamieszkania na terytorium Państwa-Strony przez okres poprzedzający bezpośrednio złożenie wniosku, który może zostać określony przez dane Państwo; jednak okres ten nie może być dłuższy niż 3 lata;
- braku posiadania od momentu urodzenia obywatelstwa innego państwa.

Ponadto art.2 gwarantuje ochronę dziecka znalezionej na terytorium Państwa-Strony, którego rodzice są nieznanymi poprzez przyjęcie domniemania, iż rodzice dziecka są obywatelami tegoż Państwa, jeżeli nie ma dowodów wskazujących na stan przeciwny. Natomiast art. 4 Konwencji wskazuje, że Państwo-Strona Konwencji zobowiązuje się do nadania obywatelstwa osobie urodzonej na jego terytorium, która w przeciwnym razie byłaby bezpaństwowcem, jeżeli osoba ta urodzi się w państwie, którego obywatelstwo posiadało jedno z jej rodziców z chwilą urodzenia się danej osoby. Jeżeli zaś rodzice nie posiadali takiego samego obywatelstwa w dniu urodzenia się danej osoby, to kwestia, które obywatelstwo powinno zostać nadane tej osobie powinna zostać rozstrzygnięta znowu zgodnie z przepisami krajowymi. Obywatelstwo w takim przypadku może zostać nadane:

- przez urodzenie, z mocy prawa lub
- na wniosek złożony przez daną osobę lub w jej imieniu do właściwego organu zgodnie z postępowaniem przewidzianym przez prawo krajowe.

Państwa Strony Konwencji mogą uzależnić w takim wypadku nadanie obywatelstwa od jednego lub więcej z następujących warunków:

- od złożenia wniosku przez osoby, które nie ukończyły określonego roku życia; wiek taki może zostać ustalony przez państwo sygnatariusza, jednak osoby takie muszą ukończyć co najmniej 23 lata;
- obowiązku zamieszkania na terytorium Państwa-Strony przez okres poprzedzający bezpośrednio złożenie wniosku, który może zostać określony przez dane Państwo; jednak okres ten nie może być dłuższy niż 3 lata;
- stwierdzenia, że osoba ubiegająca się o obywatelstwo nie została uznana winną popełnienia przestępstwa przeciwko służbom stojącym na straży porządku publicznego;
- stwierdzenia, że osoba ubiegająca się o obywatelstwo nie posiadała obywatelstwa innego państwa.

Dodatkowo, Konwencja zawiera regulacje dotyczące utraty i zrzeczenia się obywatelstwa, uzależniając utratę obywatelstwa spowodowaną okolicznościami takimi jak zawarcie związku małżeńskiego, czy orzeczenie rozwodu, od uprzedniego nabycia innego obywatelstwa. Analogicznie, zgodnie z postanowieniami Konwencji zrzeczenie się obywatelstwa może skutkować jego utratą tylko pod warunkiem posiadania lub uzyskania innego obywatelstwa⁵.

Analiza polskiego ustawodawstwa dotyczącego obywatelstwa i postanowień Konwencji o ograniczaniu bezpieczeństwa pozwala stwierdzić, że przepisy krajowe, w szczególności po nowelizacji ustawy o obywatelstwie polskim, są zasadniczo ukierunkowane na redukcję zjawiska bezpieczeństwa, pretendując do aktu ujmującego kompleksowo materię obywatelstwa, brak im jednak zorientowania na załatwianie doraźnych spraw. Do tego rodzaju sytuacji możemy zaliczyć m.in.:

- Niemożność uzyskania obywatelstwa polskiego przez dziecko, które urodziło się na terytorium Polski, w przypadku gdy matka dziecka jest cudzoziemką pochodzącą z kraju, w którym stosuje się zasadę *ius soli*, natomiast po urodzeniu dziecka dojdzie do zaprzeczenia ojcostwa przez ojca, który posiadał obywatelstwo polskie. Zgodnie bowiem z art. 6 ustawy o obywatelstwie polskim „*zmiany w ustaleniu osoby ojca, wynikające z orzeczenia sądu wydanego na skutek powództwa o zaprzeczenie ojcostwa albo o unieważnienie uznania, podlegają uwzględnieniu przy określeniu obywatelstwa małoletniego, chyba że małoletni osiągnął już pełnoletniość lub za jego zgodą, jeżeli ukończył 16 lat.*” Zaś w świetle art. 14 ww. ustawy „*małoletni nabywa obywatelstwo polskie przez urodzenie, w przypadku gdy co najmniej jedno z rodziców jest obywatelem polskim albo gdy urodził się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a jego rodzice są nieznanymi, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub ich obywatelstwo jest nieokreślone.*”
- Również kryterium przyjęte w art. 6 ust. 1 ustawy o obywatelstwie, w świetle którego *zmiany w ustaleniu osoby albo obywatelstwa jednego lub obojga rodziców podlegają uwzględnieniu przy określeniu obywatelstwa małoletniego, jeżeli nastąpiły przed upływem roku od dnia urodzenia się małoletniego*, może wywoływać problem bezpieczeństwa. Do tego rodzaju sytuacji dojdzie m.in. gdy w kraju pochodzenia matki stosuje się zasadę *ius soli*, natomiast do ustalenia ojcostwa obywatela polskiego nie doszło w prekluzyjnym terminie jednego roku od dnia urodzenia się dziecka. Tym samym ustawodawca uzależnia uzyskanie przez dziecko obywatelstwa od dokonania przez jego rodziców konkretnych czynności faktycznych i prawnych przewidzianych w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym w ciągu jednego roku, zakładając, że w ciągu tego terminu dojdzie do wytoczenia powództwa i wydania decyzji. Tego rodzaju regulacja, która teoretycznie ma zlikwidować stan niepewności w zakresie obywatelstwa dziecka, może niestety doprowadzić do jego bezpieczeństwa.

Warto też zwrócić uwagę na fakt, iż ustawa nie zawiera klauzuli, na mocy której nie byłoby dopuszczalnym pozbawienia obywatelstwa osoby, która nie posiada lub nie nabywa jednocześnie obywatelstwa innego państwa obcego.

Jednocześnie, nie sposób zrozumieć dlaczego polski ustawodawca, pomimo włączenia do krajowego porządku prawnego przepisów pozwalających osobom bezpieczeństwa uzyskać obywatelstwo polskie zarówno z mocy prawa, jak i w drodze decyzji nie wprowadził odrębnej procedury identyfikacji osób bezpieczeństwa.

W *Nota Verbale* Delegacji Unii Europejskiej skierowanej do Organizacji Narodów Zjednoczonych złożono deklarację w przedmiocie przystąpienia do Konwencji przez państwa członkowskie UE, które do tej pory tego nie uczyniły.

Spośród państw UE do żadnej z Konwencji Dotyczącej Bezpieczeństwa nie przystąpiły jedynie cztery państwa: Polska, Estonia, Malta i Cypr.

gdy weźmiemy pod uwagę fakt, że osoby bezpieczeństwa, które nie spełniają przesłanek do nadania im statusu uchodźcy ani ochrony uzupełniającej mogą liczyć na objęcie ich w Polsce ochroną dopiero na etapie postępowania o wydalenie (poprzez uzyskanie zgody na pobyt tolerowany ze względu na brak możliwości wydalenia). Pozytywnie należy jednak oceniać deklarację w dotyczącą konieczności przystąpienia przez Polskę do Konwencji dotyczących zjawiska bezpieczeństwa zawartą w dokumencie „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 roku⁶.

Obecnie stronami Konwencji o Statusie Bezpieczeństwowców jest 79 państw, zaś do Konwencji o Ograniczaniu Bezpieczeństwowości przystąpiły 54 państwa.

⁵ Konwencja o ograniczaniu zjawiska bezpieczeństwa z 1961 r.,

⁶ Por. Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 31 lipca 2012 roku, <http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529,Polityka-migracyjna-Polski.html>

stwa⁷. W samym roku 2013 do Konwencji o Ograniczaniu Bezpaństwowości przystąpiły dwa państwa europejskie: Litwa i Ukraina. Polska, jak dotąd nie podjęła kroków nakierowanych na przystąpienie do Konwencji, jakkolwiek jest jednym z dwóch, poza Estonią, państw członkowskich UE położonych w Europie środkowowschodniej, które nie przystąpiły ani do Konwencji o Statusie Bezpaństwowców ani do Konwencji o Ograniczaniu Zjawiska Bezpaństwowości. Ponadto spośród państw europejskich do obydwu Konwencji nie przystąpiły jedynie Cypr i Malta. Powyższe przeczy roli, jaką Polska odgrywa obecnie na arenie międzynarodowej. Przystąpienie Polski do Konwencji byłoby bowiem zgodne zarówno z ogólną linią obecnej polityki zagranicznej naszego kraju, jako członka Unii Europejskiej i Rady Europy, jak

Wejście w życie nowej ustawy regulującej kompleksowo zasady, warunki i tryb nabywania, utraty oraz potwierdzania posiadania bądź utraty obywatelstwa polskiego umożliwi ratyfikowanie przez Polskę Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie, przyjętej przez Radę Europy w 1997 r. (którą Polska podpisała w 1999 r.) oraz pozwoli na rozpoczęcie dyskusji o przystąpieniu Polski do Konwencji o statusie bezpaństwowców z 1954 r. oraz Konwencji w sprawie ograniczenia bezpaństwowości z 1961 r.

Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r.

również umożliwiłoby zapewnienie traktowania bezpaństwowców, w sposób w jaki traktują ich inne państwa członkowskie Unii Europejskiej, w szczególności te, w których wypracowane zostały konkretne mechanizmy identyfikacji osób o nieustalonym obywatelstwie. Wysoki Komisarz NZ do Spraw Uchodźców uznał, iż działania skierowane na ograniczanie bezpaństwowości i zapewnienie bezpaństwowcom podstawowych praw stanowią jeden z priorytetowych celów w zakresie realizowanego przez siebie mandatu.

Wartotę zwrócić uwagę na fakt, iż o ile Polska ratyfikowała Konwencję o Statusie Uchodźców i obecnie funkcjonuje w naszym kraju system udzielania ochrony międzynarodowej osobom, które uciekły ze swoich krajów pochodzenia ze względu na żywione tam obawy przed prześladowaniem, tak Polska w dalszym ciągu nie ratyfikowała Konwencji o Statusie Bezpaństwowców. Jakkolwiek zatem przyjętym jest, iż uchodźcy zasługują na ochronę i nadawany jest im szczególny status prawny – status uchodźcy, tak apatrydzi pozostają w prawnej próżni, nie mogąc uregulować swojej sytuacji i korzystać z podstawowych praw.

Przystąpienie Polski do Konwencji z 1954 r. byłoby zasadne przede wszystkim z tego względu, iż ratyfikowane przez Polskę traktaty międzynarodowe, które przyznają jednostce określone prawa bez względu na posiadanie przez nią obywatelstwa bądź jego brak, nie zawierają konkretnych rozwiązań przewidzianych w Konwencji z 1954 r. Tym samym ratyfikacja Konwencji wymagałaby wprowadzenia zmian na poziomie wewnątrzpaństwowym i dostosowania polskich przepisów do istniejących standardów, w tym w szczególności w zakresie wprowadzenia konkretnej procedury identyfikacji bezpaństwowców, w której mogliby oni uregulować swój status prawny i uzyskać status bezpaństwowca, co dałoby przedstawicielom tej grupy społecznej realną i efektywną możliwość korzystania z podstawowych praw i wyjścia z prawnej próżni. Przystąpienie do Konwencji z 1961 r. stałoby się nie tylko wyrazem akceptacji konieczności zapobiegania bezpaństwowości, ale dawałoby ramy prawne dla wypełnienia luk prawnych w zakresie nabycia obywatelstwa.

III. BADANIE DOTYCZĄCE SYTUACJI BEZPAŃSTWOWCÓW W POLSCE

Jak było powiedziane powyżej Polska nie jest stroną Konwencji dotyczących bezpaństwowości, pomimo iż bezpaństwowcy są jedną z grup najbardziej narażonych na wykluczenie społeczne. Taka ocena nie wynika jednak wyłącznie z uwarunkowań kulturowych, czy społecznych odnoszących się do poszczególnych mniejszości, których zjawisko bezpaństwowości dotyczy, ale przede wszystkim z obowiązującego ustawodawstwa, które nie zawiera szczególnych unormowań ukierunkowanych na polepszenie statusu apatrydów zamieszkujących w naszym kraju. Tym samym koniecznym jest zbadanie sytuacji tej grupy społecznej i zidentyfikowanie problemów, z jakimi borykają się jej przedstawiciele.

Jednym z zagadnień sprawiających najwięcej problemów przy diagnozowaniu sytuacji bezpaństwowców oraz ocenie efektywności możliwości redukcji skali zjawiska bezpaństwowości w Polsce jest brak kompleksowych i miarodajnych danych dotyczących tej grupy cudzoziemców, co jednocześnie prowadzi do marginalizacji problemów z jakimi się ona spotyka. W tej sytuacji zasadniczą rolę w prowadzonych badaniach odegrał głos osób bezpaństwowych oraz analiza istniejących w Polsce przepisów, jak również bazujących na nich procedur, których rewizja mogłaby zapoczątkować proces wychodzenia bezpaństwowców z prawnej próżni.

Przez wzgląd na fakt, iż źródłowym problemem, który determinuje brak możliwości korzystania przez apatrydów z podstawowych praw, jest brak możliwości zalegalizowania pobytu na terytorium RP, przez co bezpaństwowcy pozostają „niewidzialni” i wykluczeni poza nawias społeczeństwa, osobnej analizie poddano obowiązujące obecnie procedury legalizacji pobytu, jak i ściśle z tym związaną kwestię stosowania względem cudzoziemców detencji administracyjnej. Osobnej analizie poddano zatem obowiązujące w Polsce ustawodawstwo w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP. Wyniki badań oparte zarówno na analizie obowiązującego ustawodawstwa,

⁷ Spotkanie reprezentantów państw członkowskich na szczepku ministerialnym z okazji 60 rocznicy uchwalenia Konwencji o statusie uchodźców oraz 50 rocznicy uchwalenia Konwencji o ograniczaniu zjawiska bezpaństwowości, 8 grudnia 2011 r. opis dostępny na stronie: <http://www.unhcr.org/4ee210d89.html> (w j. angielskim) oraz <http://www.unhcr.fr/4ee228ff9.html> (w j. francuskim)

akt postępowań prowadzonych z udziałem bezpieczeństwa, jak i ankietach z osobami prowadzącymi postępowania, zaprezentowane zostały w rozdziale III.

III.1. METODOLOGIA

Zamierzeniem przyświecającym prowadzeniu badań dotyczących bezpieczeństwa, których miejscem stałego pobytu jest Polska było pozyskanie danych dotyczących tej grupy społecznej pozwalających na naświetlenie skali zjawiska bezpieczeństwa w Polsce, przede wszystkim jednak pokazanie, czym tak naprawdę jest bezpieczeństwo i jakie rodzi skutki, poprzez naświetlenie i opisanie problemów, z którymi apatrydzi przebywający w naszym kraju muszą borykać się każdego dnia.

CELE BADAWCZE

Podczas realizacji projektu założono następujące cele badawcze:

- Weryfikacja skali zjawiska bezpieczeństwa w Polsce;
- Uzyskanie pogłębionych i kompleksowych informacji dotyczących problemów, z jakimi spotykają się apatrydzi przebywający na terytorium Polski;
- Zidentyfikowanie obszarów, w których obecnie obowiązujące prawo nie pozwala na rozwiązanie problemów bezpieczeństwa;
- Opracowanie rekomendacji możliwych zmian legislacyjnych w celu zagwarantowania apatrydom pełnej realizacji ich podstawowych praw.

METODY BADAWCZE

Weryfikacja skali zjawiska bezpieczeństwa w Polsce koncentrowała się na statystycznym ujęciu tego zjawiska na podstawie analizy danych zastanych, w tym poprzez zgromadzenie danych statystycznych będących w posiadaniu organów administracji państwowej, do których właściwości należy prowadzenie spraw związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców na terytorium RP (Wojewodowie, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców), jak i Głównego Urzędu Statystycznego.

Dla osiągnięcia drugiego z zakładanych celów zaplanowano przeprowadzenie szeregu pół-ustrukturyzowanych wywiadów 'face-to-face' obracających się wokół tematyki przyczyn bezpieczeństwa, trudności, z jakimi apatrydzi spotykają się w życiu codziennym (zatrudnienie, edukacja, korzystanie z opieki zdrowotnej, realizacja prawa własności, uzyskanie dokumentu tożsamości i inne), a także okoliczności związanych z legalizacją pobytu na terytorium RP, przeprowadzanych na podstawie opracowanego wcześniej kwestionariusza. Jednocześnie zestawy przygotowanych wcześniej w ramach wywiadów pytań były odpowiednio modyfikowane wraz z identyfikacją poszczególnych, powtarzających się w przypadku tej grupy problemów, tak by w konsekwencji kontekst i tło historii zostały jak najlepiej odzwierciedlone, umożliwiając zarazem dostrzeżenie kolejnych, często ukrytych przeszkód, z jakimi osoby bezpieczne musiały się zmierzyć w trakcie pobytu w Polsce. Jedną z metod pozyskania respondentów było rozpowszechnienie w Ośrodkach dla Uchodźców oraz Urzędach Wojewódzkich pisemnej informacji o prowadzonych badaniach wraz z zaproszeniem do wzięcia w nich udziału. Zastosowanie powyższej metody badawczej, jakkolwiek obciążonej możliwością subiektywnej interpretacji uzyskanych wyników, pozwala na nadanie abstrakcyjnemu pojęciu bezpieczeństwa ludzkiej twarzy.

W oparciu o informacje uzyskane od bezpieczeństwa odnośnie problemów, z jakimi spotykają się podczas pobytu w Polsce dokonano analizy obowiązujących przepisów prawa z punktu widzenia konieczności zagwarantowania apatrydom realizacji ich podstawowych praw. Analiza prawna uzupełniona została o wywiady przeprowadzone z osobami prowadzącymi postępowania z udziałem cudzoziemców na terytorium RP w oparciu o opracowany kwestionariusz, jak i analizę akt postępowań, których stronami byli bezpieczeństwo, a to w celu uzyskania informacji w zakresie praktyki stosowania obowiązującego prawa.

Wykorzystanie różnych metod badawczych, o różnym stopniu elastyczności i charakterze interpretacji, jak i poszerzenie badań o analizę jakościową i wyjście poza ujmowanie zjawiska bezpieczeństwa wyłącznie w wymiarze liczbowym pozwoliły na pogłębioną analizę sytuacji bezpieczeństwa.

III.2. STATYSTYKI

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego⁸ z 2011 r. w Polsce przebywa ok. 8 800 osób, których obywatelstwo nie jest ustalone. Liczbę bezpieczeństwa przebywających na terytorium RP szacuje się na 2 020 osób, przy czym jest to liczba ustalona w oparciu o badanie deklaratywne (oświadczenia badanych osób, przez wzgląd na brak uprawnień

ankieterów do weryfikacji dokumentów). Dane GUS pozyskane wyłącznie ze źródeł administracyjnych pokazują, iż liczba bezpieczeństwa wynosi 233 osoby. Zgodnie zaś z danymi przedstawionymi w roczniku statystycznym UNHCR za rok 2011 liczbę apatrydów w Polsce szacuje się na 763 osoby⁹.

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców¹⁰ w gromadzonych przez siebie statystykach dotyczących postępowań z udziałem cudzoziemców wyróżnia kategorię osób 'bez obywatelstwa'. Z danych statystycznych udostępnionych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców wynika, iż w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. 41 osób bez obywatelstwa złożyło wnioski o nadanie statusu uchodźcy, z ogólnej liczby 10 753 wnioskodawców. W tym okresie jednej osobie bez ustalonego obywatelstwa nadany został status uchodźcy, dwie osoby uzyskały zgodę na pobyt tolerowany na terytorium RP, wobec 24 osób umorzono postępowanie o udzielenie ochrony, zaś trzem osobom odmówiono udzielenia ochrony w postępowaniu I instancji. Wojewodowie w przeciągu roku 2012 jedynie dwóm osobom bez obywatelstwa udzielili zgody na pobyt tolerowany. Z kolei, w roku 2011 z łącznej liczby 6 887 osób, które wniosły o nadanie statusu uchodźcy 23 osoby określono jako osoby bez obywatelstwa. W tym okresie żadnej osobie bez obywatelstwa nie udzielono ochrony w postępowaniu przed organem I instancji; w stosunku do trzech osób zapadły wydane przez Wojewodów decyzje o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany.

W Wielkiej Brytanii liczbę apatrydów, którzy wchodzili w kontakt ze służbami migracyjnymi w latach 2001-2010 oszacowano na 12 000 osób, przy czym liczba ta obejmuje bezpieczeństwa w rozumieniu art.1 Konwencji o Statusie Bezpieczeństwa, jak i osoby o nieustalonym i nieznanym obywatelstwie. W 2011 r. wprowadzony tam został system identyfikacji bezpieczeństwa i specjalna procedura nadawania statusu bezpieczeństwa.

Jak wynika z danych EUROSTAT¹¹ w 2012 r. spośród 2 460 osób bez obywatelstwa, które ubiegały się o nadanie statusu uchodźcy państwach UE, 1 530 osób uzyskało ochronę. W roku 2010 liczby te wynosiły odpowiednio 1 800 oraz 580. Krajami UE, w których najczęściej osoby bez obywatelstwa ubiegały się o ochronę były Szwecja, Wielka Brytania i Niemcy.

Wyżej wskazane dane pokazują, iż skala zjawiska bezpieczeństwa w krajach UE i Polski jest relatywnie mała. Sytuacja, w jakiej znajdują się apatrydzi nie zawsze pozwala na udzielenie im ochrony w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy, a tym samym brak obywatelstwa sam w sobie nie stanowi przesłanki udzielenia ochrony międzynarodowej.

Zapoznając się z wyżej wskazanymi statystykami trzeba mieć na uwadze, iż dane te mogą być obciążone błędem, a to przez wzgląd na sposób ich gromadzenia (badania deklaratywne), jak i fakt, iż bezpieczeństwa, którzy nie mogą uregulować swojej sytuacji na terytorium RP mogą nie chcieć ujawniać faktu nielegalnego pobytu, obawiając się chociażby zastosowania względem nich detencji administracyjnej. Warto także podkreślić, iż ze względu na brak procedury identyfikacji bezpieczeństwa w Polsce, brak jest także w naszym kraju statystyk odnoszących się stricte do tej grupy osób.

Nawet jeśli przyjąć, iż bezpieczeństwo dotyczy relatywnie niewielkiej grupy osób na terenie naszego kraju, powyższe nie zmienia jednak faktu, iż prawo do obywatelstwa jest prawem każdego człowieka, a jednocześnie osoby, które z różnych przyczyn utraciły obywatelstwo, bądź nigdy nie były podmiotem więzi z jakimkolwiek państwem muszą mieć zapewnioną realizację ich podstawowych praw, podczas gdy brak odpowiednich procedur legalizacyjnych spycha ich w zapomnienie i prawną pustkę.

Warto też zauważyć, iż brak obywatelstwa nie oznacza automatycznie spełnienia przesłanek udzielenia ochrony, albowiem kryteria nadawania statusu uchodźcy i statusu bezpieczeństwa nie pokrywają się. Tym samym, zasadnym jest tworzenie odrębnych mechanizmów w celu udzielenia ochrony apatrydom, wynikającej z samego faktu braku posiadania obywatelstwa.

III.3. PROCEDURY Z UDZIAŁEM OSÓB O NIEUSTALONYM OBYWATELSTWIE

Konwencja z 1954 r. ustanawiając mechanizm ochrony praw i wolności osób bezpieczeństwa zawiera legalną definicję bezpieczeństwa stanowiąc, iż jest nim osoba, która nie posiada obywatelstwa żadnego państwa na gruncie jego prawa. Konwencja nie zakłada *expressis verbis* obowiązku ustanowienia odrębnej procedury identyfikacji osób bezpieczeństwa. W doktrynie zwraca się jednak uwagę na nieodzowność wprowadzenia przedmiotowego postępowania uznając, iż prawa i wolności wynikające z Konwencji implikują wymóg ustanowienia konkretnych rozwiązań w celu realizacji gwarancji z niej wynikających, dla których Konwencja wyznacza ramy prawne.

W Polsce, która nie jest stroną Konwencji, odrębna procedura identyfikacji bezpieczeństwa nie istnieje, a tym samym brak jest również konkretnych rozwiązań ukierunkowanych na realizację celów tego rodzaju postępowania. Nie zmienia to jednak faktu, iż pewne procedury ustalania tożsamości oraz obywatelstwa cudzoziemców są faktycznie stosowa-

9 Por. UNHCR Statistical Yearbook 2011

10 Por. Dane statystyczne Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców publikowane na stronie <http://www.udsc.gov.pl/Statystyki,229.html>

11 A. BITOULAS, Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012, Eurostat, Data in focus, 5/2013, A. ALBERTINELLI, Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications in 2010, Eurostat, Data in focus, 5/2011

ne, ze względu na potrzeby postępowań z udziałem cudzoziemców przebywających na terytorium RP. Celem tych postępowań nie jest jednak udzielenie ochrony bezpieczeństwa wynikającej z braku więzi prawnej z państwem *per se*.

Poniżej przedstawione zostaną wyniki badań w zakresie dostępnych obecnie procedur legalizacyjnych w świetle udziału w tego rodzaju procedurach osób o nieustalonym obywatelstwie, ze szczególnym uwzględnieniem procedur nakierowanych na ich identyfikację. Dodatkowo, analizie poddana zostanie procedura ustalania tożsamości i obywatelstwa prowadzona przez Straż Graniczną¹², jako że do tego właśnie organu należy przede wszystkim zadanie potwierdzenia ww. okoliczności i to właśnie z informacji pozyskanych przez Straż Graniczną korzystają inne organy prowadzące postępowanie z udziałem cudzoziemców.

Takie ujęcie problematyki wynika przede wszystkim z faktu, iż to właśnie w postępowaniach legalizacyjnych kwestia ustalenia obywatelstwa odgrywa kluczową rolę i może mieć zasadniczy wpływ na treść wydanej decyzji. Z jednej strony potwierdzenie pochodzenia ma istotne znaczenie w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy, a to z punktu widzenia weryfikacji wiarygodności aplikantów i oceny zagrożenia w kraju pochodzenia, z drugiej zaś strony w postępowaniu wydaleniomym, przez wzgląd na możliwość wykonania zapadłej w takim postępowaniu decyzji. W świetle bowiem konstrukcji przepisu art.97 ust.1 pkt 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP w sytuacji gdy wydalenie jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od cudzoziemca i organu, cudzoziemcowi udziela się zgody na pobyt tolerowany. Ten zaś w świetle krajowych regulacji nadawany jest w Polsce przez Wojewodę w postępowaniu o wydalenie cudzoziemca z terytorium RP albo przez Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, kiedy nie jest możliwym wykonanie orzeczenia o wydaleniu zawartego w decyzji o odmowie udzielenia ochrony¹³.

III.3.1. METODY USTALANIA TOŻSAMOŚCI STOSOWANE PRZEZ STRAŻ GRANICZNĄ

Reguły dotyczące ustalania tożsamości cudzoziemca w Polsce zostały zapisane w wiążących Rzeczpospolitą Polskę umowach o readmisji oraz w aktach prawa wewnętrznego, w tym w:

- ustawie z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach;
- ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2003 r. w sprawie trybu postępowania organów w postępowaniu w sprawie wydalenia cudzoziemca oraz sposobu odnotowywania w dokumencie podróży wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub decyzji o wydaleniu ;
- Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 października 2003 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień przez funkcjonariuszy Straży Granicznej;
- Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lipca 2010 r. w sprawie gromadzenia przez Straż Graniczną odcisków linii papilarnych, zdjęć oraz danych osobowych, ich przechowywania, wykorzystywania i przekazywania innym organom oraz wzorów wykorzystywanych dokumentów.

Podstawą określającą zakres elementarnych czynności podejmowanych w trakcie procesu ustalania tożsamości cudzoziemca, który zadeklarował chęć złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy jest art.29 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, iż organ przyjmujący wniosek ustala tożsamość wnioskodawcy i osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje, jak również uzyskuje informacje dotyczące kraju pochodzenia, wiz lub zezwoleń na pobyt wydanych wnioskodawcy i osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje, przez organy innych państw, trasy przejazdu do granicy i miejsca przekroczenia granicy, ubiegania się przez wnioskodawcę lub członka jego rodziny o nadanie statusu uchodźcy w innym państwie, jak również imienia i nazwiska, daty i miejsca urodzenia, adresu miejsca zamieszkania i stopnia pokrewieństwa członka rodziny wnioskodawcy, który przebywa na terytorium innego państwa członkowskiego.

W praktyce informacje te są pozyskiwane w trakcie wstępnej rozmowy z cudzoziemcem, a w razie wątpliwości co do ich prawdziwości są sprawdzane przez Wydział II Identyfikacji i Powrotów Zarządu ds. Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej w systemie EURODAC oraz pozostałych krajowych i unijnych bazach danych. Do środków podejmowanych przez Straż Graniczną w trakcie procesu ustalenia tożsamości zaliczymy również analizę dokumentów oraz potwierdzenie danych u przewoźnika. Inną stosowaną metodą weryfikacji informacji pozyskanych od cudzoziemców w sytuacji gdy nie posiadają oni dokumentów albo po wyczerpaniu metod, o których mowa powyżej są kontakty z przedstawicielstwami dyplomatycznymi państw trzecich. Do podejmowanych w tym zakresie czynności można zaliczyć przede wszystkim wymianę korespondencji, kontakty telefoniczne, wywiad konsularny oraz gdy jest to wymaga-

12 Centralną komórką, do zadań której należą kwestie związane z identyfikacją cudzoziemców jest Wydział II Identyfikacji i Powrotów Zarządu ds. Cudzoziemców w Komendzie Głównej Straży Granicznej.

5 Warto zauważyć, iż nowy projekt ustawy o cudzoziemcach nie wprowadza zmian w powyższym zakresie za wyjątkiem przekazania kompetencji do wydawania decyzji w sprawach o udzielenie cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany organom Straży Granicznej. Na gruncie art.352 przedmiotowego projektu zgoda na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będzie nadal nadawana cudzoziemcowi jeżeli zobowiązanie go do powrotu byłoby niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu właściwego do przymusowego wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu i od cudzoziemca.

ne przez przedstawicielstwo danego kraju – sporządzenie dokumentacji daktyloskopijnej. Dodatkowo, Straż Graniczna może również pozyskiwać niezbędne informacje poprzez organizowanie wywiadów z ekspertami urzędów lub służb migracyjnych oraz przedstawicielami misji z innych krajów. W przypadku gdy kraj nie posiada przedstawicielstwa dyplomatycznego na terytorium RP Straż Graniczna nawiązuje kontakt z przedstawicielstwami dyplomatycznymi tego państwa posiadającym siedzibę w innych krajach¹⁴.

Wybór zastosowanej w danym przypadku metody jest uzależniony przede wszystkim od tego, czy cudzoziemiec posiada jakikolwiek dokument potwierdzający tożsamość oraz od tego, czy organy podważają jego wiarygodność. Przyjmując kryterium mocy dowodowej można wyszczególnić następujące rodzaje dokumentów, które mają albo mogą mieć znaczenie przy ustalaniu tożsamości cudzoziemca przez Straż Graniczną¹⁵:

- paszporty
- dokumenty tożsamości
- paszporty z terminem ważności, który upłynął ponad sześć miesięcy wcześniej;
- fotokopie powyższych dokumentów;
- zaświadczenia o obywatelstwie oraz inne dokumenty urzędowe, które potwierdzają obywatelstwo cudzoziemca;
- prawa jazdy lub ich fotokopie;
- akty urodzenia lub ich fotokopie;
- wszelkie inne dokumenty mogące pomóc w ustaleniu obywatelstwa danej osoby;
- legitymacje służbowe i książeczki wojskowe;
- książeczki żeglarskie, legitymacje służbowe kapitanów jednostek morskich;
- laissez-passer wydane przez kraj pochodzenia¹⁶.

Z kolei, w trakcie ustalania tożsamości na potrzeby realizacji decyzji o wydaleniu Straż Graniczna wykorzystuje dane zebrane uprzednio, jak również informacje zgromadzone przez Urząd ds. Cudzoziemców w trakcie postępowania o nadanie statusu uchodźcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Na tym etapie postępowania będą też miały znaczenie postanowienia umów readmisyjnych wiążących Polskę i związane z nimi metody identyfikacji jak np. przeprowadzenie ankiety w sprawie danych osobowych cudzoziemca (tzw. ankieta readmisyjna), weryfikacja dostępnych danych z przekazanymi przez cudzoziemca dokumentami potwierdzającymi tożsamość danej osoby oraz wywiad ekspercki m.in. z zakresu informacji o kraju pochodzenia realizowany przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, ekspertów lub też przedstawicieli placówki dyplomatycznej kraju pochodzenia cudzoziemca.

III.3.2 PROCEDURY LEGALIZACJI POBYTU OSÓB O NIEUSTALONYM OBYWATELSTWIE NA TERYTORIUM RP

III.3.2.1 POSTĘPOWANIE W PRZEDMIOCIE NADANIA STATUSU UCHODŹCY, PROWADZONE NA PODSTAWIE PRZEPISÓW USTAWY O UDZIELANIU CUDZOZIEMCOM OCHRONY NA TERYTORIUM RP

Procedura nadawania statusu uchodźcy określona została w przepisach ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. W rozumieniu ustawy uchodźcą jest osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju. Ochroną uzupełniającą obejmowana jest osoba, która nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, w przypadku gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji, tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie, poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego i ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia. Zgoda na pobyt tolerowany udzielana jest, jeśli wydalenie cudzoziemca mogłoby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, w którym mógłby zostać

¹⁴ Por. Raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce pt. „Ustalanie tożsamości cudzoziemców w celu udzielenia ochrony międzynarodowej. Analiza wyzwań i potrzeb” (sierpień 2012)

¹⁵ Zgodnie z §4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 października 2003 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień przez funkcjonariuszy Straży Granicznej z dnia 12 listopada 2009 r. wynika, iż funkcjonariusz Straży Granicznej w celu ustalenia tożsamości cudzoziemca może wykorzystać: dowód osobisty, paszport, inny dokument podróży, inny niebudzący wątpliwości dokument zaopatrzony w fotografię i oznaczony numerem i serią, jak również oświadczenia osoby, która funkcjonariuszowi jest znana osobiście lub też oświadczenia innej osoby, której tożsamość została ustalona w sposób określony przedmiotowym Rozporządzeniem.

¹⁶ Por. Ibidem, Raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce pt. „Ustalanie tożsamości cudzoziemców w celu udzielenia ochrony międzynarodowej. Analiza wyzwań i potrzeb” (sierpień 2012)

poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu lub być zmuszony do pracy lub pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej, bądź naruszałoby prawo do życia rodzinnego w rozumieniu Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r., lub naruszałoby prawa dziecka określone w Konwencji o Prawach Dziecka, w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu. Organem właściwym do rozpatrywania wniosku jest Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Wniosek o nadanie statusu uchodźcy jest jednocześnie wnioskiem o udzielenie ochrony uzupełniającej bądź zgody na pobyt tolerowany. W razie więc, gdy organy orzekną o odmowie nadania statusu uchodźcy zobligowane są do zweryfikowania z urzędu możliwości udzielenia innej formy ochrony. W razie, gdy osoba ubiegająca się o nadanie statusu uchodźcy nie otrzyma decyzji I instancji w przeciągu 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, może ubiegać się o udzielenie zezwolenia na wykonywanie pracy. Z wyżej wskazanych przepisów regulujących przesłanki udzielenia ochrony wynika, iż ustalenie obywatelstwa i pochodzenia aplikantów ma istotne znaczenie w procedurze z punktu widzenia oceny ryzyka naruszenia podstawowych praw człowieka aplikantów w razie ewentualnego powrotu do kraju pochodzenia. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców ma jednak ograniczone, w stosunku do Straży Granicznej możliwości ustalania tej okoliczności, albowiem w trakcie postępowania o nadanie statusu uchodźcy informacje, na podstawie których można ustalić, iż dana osoba ubiega się o udzielenie ochrony nie mogą być udostępniane władzom oraz instytucjom publicznym kraju jej pochodzenia. Udzielenie tego typu informacji władzom kraju pochodzenia może być bowiem dla aplikantów źródłem zagrożenia. W przypadku, gdy cudzoziemiec nie spełnia przesłanek do objęcia go którąkolwiek z wyżej wskazanych form ochrony w decyzji o odmowie jej udzielenia orzeka się o wydaleniu Cudzoziemca z terytorium RP. Gdy decyzja o odmowie nadania statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej, która zawiera orzeczenie o wydaleniu jest niewykonalna z przyczyn niezależnych od organu wykonującego decyzję i od cudzoziemca Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców nadaje cudzoziemcowi pobyt tolerowany z urzędu.

Jak wynika z informacji uzyskanych od Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy podstawą ustalenia tożsamości wnioskodawcy są przede wszystkim dokumenty przedstawione przez cudzoziemca, jak również jego wyjaśnienia złożone podczas przesłuchania statusowego. Dowody te są wystarczające, jeśli autentyczność dokumentów cudzoziemca nie budzi wątpliwości. W praktyce ustalenie tożsamości cudzoziemca w procedurze uchodźczej to ustalenie jego danych osobowych, wieku, kraju pochodzenia oraz obywatelstwa. Kwestie te mają bowiem istotne znaczenie przy ocenie zasadności obawy przed prześladowaniem na gruncie Konwencji Genewskiej z 1951 r., jak również udzielenia innych form ochrony. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców w trakcie postępowania nie kontaktuje się z placówkami dyplomatycznymi krajów pochodzenia, jednakże wykorzystuje informacje uzyskane tą drogą przez Straż Graniczną, a to w sytuacji, kiedy czynności mające na celu weryfikację tożsamości cudzoziemca zostały przez Straż Graniczną podjęte jeszcze przed wystąpieniem przez cudzoziemca z wnioskiem o objęcie go ochroną. W razie wątpliwości odnośnie wiarygodności cudzoziemca co do deklarowanej przez niego narodowości, czy kraju pochodzenia możliwym jest korzystanie z dodatkowych metod identyfikacji, w tym przeprowadzenia tzw. „testu wiedzy”, za którego opracowanie odpowiadać ma Wydział Informacji o Krajach Pochodzenia, polegającego na weryfikacji informacji posiadanych na temat kraju i miejsca zamieszkania, z których pochodzenie deklaruje cudzoziemiec (przykładowo: dane topograficzne, waluta, wygląd tablic rejestracyjnych, miejsca kultu). Brak jest jednak sformalizowanej procedury potwierdzania tożsamości i obywatelstwa wnioskodawców, a stosowane obecnie metody zależne są od okoliczności każdej konkretnej sprawy.

W ramach badań poddano analizie akta 17 postępowań prowadzonych przed Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców z wniosku o nadanie statusu uchodźcy, których stronami były osoby o nieustalonym obywatelstwie.

Z pośród wyżej wskazanej grupy 11 wnioskodawców zadeklarowało narodowość palestyńską, z czego dziesięć osób zadeklarowało, iż ich miejscem stałego zamieszkania była Syria, jedna z osób podała, że urodziła się w Iraku, dwóch wnioskodawców zadeklarowało, że ich krajem pochodzenia jest Haiti, jedna osoba podała, że pochodzi z Birmy, jedna osoba zadeklarowała pochodzenia z Tybetu, jedna osoba zadeklarowała, że pochodzi z Sudanu. Z wyżej wskazanej grupy 12 osobom został nadany status uchodźcy albo ochrona uzupełniająca w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, jednej osobie nadana została ochrona uzupełniająca na etapie postępowania odwoławczego, w stosunku do jednej osoby organ II instancji uchylił decyzję o odmowie udzielenia ochrony i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia w celu uzupełnienia materiału dowodowego w zakresie weryfikacji pochodzenia wnioskodawcy, dwóm osobom odmówiono udzielenia ochrony i orzeczono o ich wydaleniu z terytorium RP, w stosunku do jednej osoby nie zostało zakończone postępowanie w I instancji.

W postępowaniach stosowano następujące metody identyfikacji i weryfikacji deklarowanego pochodzenia i narodowości wnioskodawców:

- wykorzystanie informacji pozyskanych przez Straż Graniczną w drodze: analizy dokumentów (wykorzystanie wzorów dokumentów), zapytań kierowanych do placówek dyplomatycznych;
- oświadczenie tłumacza biorącego udział w przesłuchaniu strony (odnośnie dialektu, którym posługiwał się cudzoziemiec);
- zapytania do UNRWA (*Agencja Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie*) dokonane za zgodą wnioskodawców;
- test wiedzy (ad hoc, w trakcie przesłuchania strony);

- pisma UDSC do polskich placówek dyplomatycznych z zapytaniem, czy dana osoba składała wnioski o wydanie wizy;
- analiza językowa dokonana przez podmiot zewnętrzny, na zlecenie UDSC.

W przypadku, gdy wnioskodawcy legitymowali się wiarygodnymi dokumentami tożsamości (jak syryjski dokument podróży), dokumenty te wraz z ze spójnymi oświadczeniami wnioskodawców stanowiły wystarczający dowód dla potwierdzenia pochodzenia i narodowości aplikantów.

W prowadzonych postępowaniach ustalenie obywatelstwa i tożsamości wnioskodawców uznawane było za czynnik warunkujący ustalenie kraju pochodzenia, względem którego dalej analizowana była ocena uzasadnienia wskazanych przez wnioskodawców obaw przed prześladowaniem. W jednym przypadku powoływanie się przez wnioskodawcę na fakt, iż jest on bezpieczeństwa, co czyni niemożliwym wykonanie decyzji o wydaleniu zinterpretowane było na niekorzyść strony. Przyjęto, iż powoływanie się przez Aplikanta na fakt braku obywatelstwa jako stanowiący przeszkodę deportacyjną, czego Aplikant miał świadomość świadczy o instrumentalnym wykorzystaniu postępowania o nadanie statusu uchodźcy. W jednym przypadku brak obywatelstwa ze względu na przynależność do mniejszości etnicznej, zamieszkującej terytorium graniczne, powiązany z brakiem ochrony ze strony państwa i statusem „nielegalnego imigranta we własnym kraju” został potraktowany wprost jako związana z przesłanką udzielenia ochrony. Uwzględniono tu fakt, iż wnioskodawca był pozbawiony podstawowych praw obywatelskich, miał ograniczoną swobodę poruszania się, nie miał możliwości podjęcia legalnie zatrudniania, jak i uzyskania dokumentów regulujących jego status prawny w kraju pochodzenia.

Analiza akt postępowania z udziałem bezpieczeństwa w przedmiocie udzielenia im ochrony na podstawie przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP pokazuje, iż brak jest konkretnej procedury potwierdzania tożsamości i obywatelstwa aplikantów, a jednocześnie okoliczność braku obywatelstwa nie zawsze ma związek z przesłankami nadania statusu uchodźcy i warunkuje udzielenie ochrony. Warto przy tym nadmienić, iż czynności w zakresie weryfikowania tożsamości i obywatelstwa podejmowane są ad hoc, w zależności od konkretnych okoliczności sprawy. Brak w tym względzie sformalizowanej procedury, w tym także wewnętrznych wytycznych organu. Zaniepokojenie budzi w szczególności brak sformalizowanej procedury przeprowadzania tzw. „testu wiedzy”. Testy te powinny być opracowywane w sposób, który pozwala na udzielenie przez stronę postępowania jednoznacznej i w pełni obiektywnie weryfikowalnej odpowiedzi. W świetle powyższego zasadnym byłoby zatem wprowadzenie specjalnej, sformalizowanej procedury weryfikacji obywatelstwa i pochodzenia osób, które starają się zalegalizować swój pobyt na terytorium RP w drodze wnioskowania o ochronę międzynarodową.

Podkreślenia wymaga także, iż procedura udzielenia zgody na pobyt tolerowany przez wzgląd na niemożność wykonania decyzji o wydaleniu jest dwustopniowa, a zatem pierwszym etapem jest wydanie decyzji o odmowie udzielenia ochrony, w której zawarto orzeczenie o wydaleniu, dopiero gdy wykonanie tej istniejącej już decyzji nie jest możliwe, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców udziela zgody na pobyt tolerowany. Jakkolwiek zgoda taka winna zostać udzielona z urzędu, tak brak jest gwarancji, iż w każdym przypadku postępowanie takie zostanie zainicjowane, ponadto brak jasnej regulacji odnośnie trybu ustalania, czy decyzja może być wykonana powoduje, iż nie jest wiadomym, kiedy postępowaniu takiemu można nadać bieg. Dodatkowo zauważyć trzeba, iż o ile osobom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy zagwarantowana jest pomoc socjalna na czas postępowania (obejmująca zakwaterowanie, wyżywienie, wsparcie finansowe, świadczenia zdrowotne), o tyle osoba, w stosunku do której wydano decyzję o odmowie udzielenia ochrony, a której wydalenie nie jest możliwe, pomocy takiej nie otrzymuje. Nie ma przy tym znaczenia fakt, iż postępowania o udzielenie zgody na pobyt tolerowany mogą być długotrwałe, zwłaszcza wobec braku sprecyzowanych kryteriów ustalania braku możliwości wydalenia z Polski, a ustalenie w toku procedury administracyjnej okoliczności negatywnej, jaką jest brak obywatelstwa rodzi niekiedy znaczne trudności dowodowe. Należy podkreślić, że w czasie takiej procedury, objęte nią osoby nie mają też możliwości podejmowania pracy, co sprawia, że szczególnie dotkliwie odczuwają brak pomocy socjalnej w tym okresie.

III.3.2.2 POSTĘPOWANIA LEGALIZACYJNE W RP PROWADZONE NA PODSTAWIE PRZEPISÓW USTAWY O CUDZOZIEMCACH

Regulacja dotycząca legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP zawarta została w przepisach ustawy o cudzoziemcach, a organem właściwym do prowadzenia postępowania w tym względzie jest co do zasady Wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca. Podstawowymi formami legalizacji pobytu przewidzianymi w ustawie są: zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenie na osiedlenie się oraz zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE.

Zasadniczo, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony wydaje się cudzoziemcom, którzy chcą w Polsce podjąć pracę, naukę, bądź mają w Polsce bliskiego członka rodziny. O udzielenie tego rodzaju zezwolenia co do zasady nie mogą ubiegać się cudzoziemcy, których pobyt w Polsce jest nielegalny, za wyjątkiem sytuacji, w której zwarli związek małżeński z obywatelem polskim. Cudzoziemiec składający wniosek o udzielenie ww. zezwolenia obowiązany jest przedstawić ważny dokument podróży (paszport), jednakże w szczególnie uzasadnionym przypadku, gdy dokumentu takiego nie posiada i nie ma możliwości jego uzyskania, może przedstawić inny dokument potwierdzający jego tożsa-

mość. Zezwolenie wydawane jest maksymalnie na okres dwóch lat, z możliwością jego przedłużenia.

Zezwolenia na osiedlenie się i pobyt rezydenta długoterminowego UE jest trwalszą formą legalizacji pobytu, której udzielenie jest uzależnione od długości legalnego pobytu w Polsce. Analogicznie jak w przypadku zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, złożenie wniosku o zezwolenie na osiedlenie się bądź pobyt rezydenta długoterminowego uwarunkowane jest przedłożeniem ważnego paszportu, jednakże w szczególnie uzasadnionym przypadku, gdy dokumentu takiego nie posiada i nie ma możliwości jego uzyskania może przedstawić inny dokument potwierdzający jego tożsamość. Uzależnienie możliwości złożenia wniosku o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony od legalnego pobytu na terytorium RP większości apatrydom, w tym osobom, które przyjechały do Polski legalnie, jednakże przed opuszczeniem terytorium RP więź prawna z ich państwem została zerwana, zamyka drogę do wszczęcia tego rodzaju postępowań.

Jeżeli cudzoziemiec przebywa na terytorium RP bez ważnego tytułu pobytowego (wizy, stosownego zezwolenia) wydawana jest względem niego decyzja o wydaleniu z terytorium RP. We wskazanych przypadkach, gdy z okoliczności wynika, że cudzoziemiec dobrowolnie wyjedzie z Polski wydaje się decyzję o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP. Co ważne, decyzji o wydaleniu cudzoziemca nie wydaje się, a wydanej nie wykonuje, jeżeli zachodzą przesłanki do udzielenia zgody na pobyt tolerowany, zaś jedną z takich przesłanek jest sytuacja, w której wykonanie decyzji o wydaleniu jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu wykonującego decyzję o wydaleniu i od cudzoziemca (typową przeszkodą deportacyjną jest brak dokumentu podróży). Jest to zatem przesłanka tożsama z przesłanką udzielenia zgody na pobyt tolerowany z urzędu przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, w razie braku możliwości wykonania decyzji zawierającej orzeczenie o odmowie udzielenia ochrony i wydaleniu z terytorium RP, uregulowana w art. 97 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

Warto w tym miejscu nadmienić, iż obecne brzmienie ww. przepisu nadane zostało nowelą, która weszła w życie w 2009 r. Zgodnie z wcześniejszą regulacją zgoda na pobyt tolerowany udzielana była, gdy wykonanie decyzji o wydaleniu było niezależne od organu lub od cudzoziemca. Powyższa zmiana ma ważne konsekwencje, albowiem obecnie cudzoziemiec, który chce uzyskać zgodę na pobyt tolerowany musi wykazać, iż niemożność wydalenia jest od niego niezależna (wcześniej wystarczało ustalenie, iż niemożność wydalenia jest niezależna tylko od organu). Tym samym, jeśli w trakcie pobytu na terytorium RP Cudzoziemiec nie czyni osobistych starań o uzyskanie dokumentu podróży, okoliczność taka może zostać potraktowana jako przemawiająca za odmową udzielenia zgody na pobyt. Prowadzi to do sytuacji, w której osoby, które nie mogą opuścić terytorium RP i wrócić do swojego kraju pochodzenia, jednocześnie nie legalizują swojego pobytu w Polsce i wrzucane są w prawną próżnię.

Kolejną okolicznością, którą można tu podnieść jest fakt, iż o ile postępowanie o nadanie statusu uchodźcy wszczynane jest na wniosek cudzoziemca, o tyle Wojewoda może udzielić zgody na pobyt tolerowany jedynie kończąc postępowanie o wydalenie z terytorium RP. Tym samym cudzoziemiec nie może złożyć do Wojewody wniosku o udzielenie zgody na pobyt tolerowany, a może jedynie ujawnić fakt swojego nielegalnego pobytu w Polsce, co będzie skutkowało wszczęciem postępowania o wydalenie, które może, lecz nie musi zakończyć się udzieleniem ww. zgody. Podejmowanie tego rodzaju działań może jednak rodzić obawy, chociażby przez wzgląd na fakt, iż nielegalny pobyt na terytorium RP jest przesłanką zastosowania detencji administracyjnej i umieszczenia w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców nawet do roku czasu.

Jak wynika z informacji udzielonych w Wydziałach do Spraw Cudzoziemców Urzędów Wojewódzkich, udzielanie zgody na pobyt tolerowany ze względu na brak możliwości wykonania decyzji wydaleniowej, analogicznie jak w postępowaniu przed Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców przebiega dwuetapowo. W trakcie pierwszego z postępowań organ wydaje decyzje o wydaleniu, a dopiero gdy taka – już istniejąca w obrocie prawnym decyzja – nie może być wykonana, Straż Graniczna informuje o tym Wojewodę i wszczynane jest kolejne postępowanie, w którym cudzoziemcowi udzielana jest zgoda na pobyt tolerowany na terytorium RP. W celu potwierdzenia tożsamości i obywatelstwa cudzoziemców Wojewodowie korzystają z informacji zgromadzonych i uzyskanych przez Straż Graniczną, sami podejmują też czynności w celu potwierdzenia tożsamości i obywatelstwa, w szczególności poprzez weryfikację historii pobytowej w oparciu o dostępne bazy danych, weryfikowanie informacji o członkach rodziny przebywających w krajach Unii Europejskiej, kontakt z placówkami dyplomatycznymi krajów pochodzenia. Co do zasady brak odpowiedzi ze strony placówki dyplomatycznej traktuje się jako brak potwierdzenia więzi prawnej z krajem pochodzenia i prawem w nim pobytu, jednakże brak jest jasnej regulacji odnośnie chociażby okresu oczekiwania na odpowiedź z właściwej placówki, a jednocześnie konieczność kontaktowania się z placówkami dyplomatycznymi wydłuża postępowanie. W przypadku weryfikowania przesłanki udzielenia zgody na pobyt tolerowany w postaci niemożności wydalenia cudzoziemca z przyczyn od niego niezależnych bada się całokształt okoliczności sprawy, w tym czy cudzoziemiec wyraża wolę współpracy z placówką dyplomatyczną, czy w toku postępowań prowadzonych na terytorium RP nie zmieniał swoich wyjaśnień co do danych osobowych.

W toku prowadzonych badań zapoznano się z aktami dziewięciu postępowań prowadzonych z udziałem osób o niepotwierdzonym obywatelstwie. Ponadto zapoznano się z pięcioma decyzjami ostatecznymi w przedmiocie udzielenia zezwolenia pobytowego. Osoby, których akta i decyzje poddano analizie deklarowały pochodzenie z Rosji, byłej Jugosławii (Kosowo) oraz Palestyny. W stosunku do dwóch osób nie udostępniono danych odnośnie ich narodowości i pochodzenia. W stosunku do jednej osoby postępowanie zakończyło się wydaniem zgody na kolejne zezwolenie na zamiesz-

kanie na czas oznaczony (pierwsze zezwolenie wydane zostało w postępowaniu „abolicyjnym”), jedna osoba uzyskała zgodę na osiedlenie się, pięć kolejnych osób uzyskało zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony. W przypadku zaś jednej osoby postępowanie zostało umorzone.

W toku postępowań stosowano następujące metody weryfikacji tożsamości i obywatelstwa:

- dokumenty przedłożone przez strony postępowania (kserokopia dowodu osobistego, aktu urodzenia, pisemne oświadczenia);
- przesłuchanie strony, przesłuchanie świadków (odnośnie pochodzenia, narodowości, prób uzyskania dokumentu tożsamości, dokumentu podróży);
- dane z systemu „POBYT”.

Analiza akt postępowań prowadzonych przed Wojewodami pokazuje, iż brak jest konkretnej, sformalizowanej procedury potwierdzania tożsamości i obywatelstwa cudzoziemców. Powyższe budzi zaniepokojenie w szczególności przez wzgląd na czas trwania postępowania w sytuacji, w której Wojewodowie ustalają tożsamość i obywatelstwo w parciu o kontakty z placówkami dyplomatycznymi. Wojewodowie nie badają sytuacji w kraju pochodzenia (w tym obowiązującego tam ustawodawstwa) z punktu widzenia nabywania i utraty obywatelstwa, jak i nie kontaktują się z władzami kraju pochodzenia odpowiedzialnymi za kwestie związane z obywatelstwem. Ponadto uwagę zwraca fakt, iż mała liczba osób o nieustalonym obywatelstwie, nie posiadających dokumentów tożsamości, bądź podróży decyduje się na wszczęcie postępowania w przedmiocie legalizacji pobytu przed Wojewodą, a decyzje takie są podejmowane przede wszystkim w czasie obowiązywania tzw. „abolicii”.

Wytyczne UNHCR w sprawie detencji osób bezpaństwowych

Bycie bezpaństwowcem i wynikająca z tego faktu niemożność zwrócenia się do określonych władz z wnioskiem o wydanie dokumentu podróży cudzoziemcowi nie może być powodem stosowania detencji. Bezpaństwowość nie może być przeszkodą w zwolnieniu cudzoziemca ze strzeżonego ośrodka. Organy powinny dołożyć wszelkich starań by zakończyć postępowanie w rozsądnym terminie podejmując niezbędne działania zmierzające do ustalenia i potwierdzenia obywatelstwa jednostki w celu sprawdzenia, do którego kraju może ona być ewentualnie zawrócona bądź ustalenia kraju stałego miejsca zamieszkania by wykonać w jak najszybszym możliwym terminie postanowienia umów o readmisji

Wytyczne Biura Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców w sprawie kryteriów i standardów dotyczących detencji osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, 2012

III.3.2.3. DETENCJA ADMINISTRACYJNA

W sytuacji gdy cudzoziemiec uzyskał negatywną decyzję w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy albo gdy nie udało mu się uzyskać jednego z zezwoleń przewidzianych w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o cudzoziemcach, ma on obowiązek opuścić terytorium Polski. Jednocześnie, gdy przebywający na wolności cudzoziemiec nie zastosuje się dobrowolnie do decyzji o wydaleniu lub o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP jest on narażony na ryzyko przymusowego wykonania decyzji o wydaleniu i detencji. Należy przy tym zauważyć, że bezpaństwowość, jako okoliczność stanowiąca przeszkodę deportacyjną nie chroni osoby przed umieszczeniem w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców, jakkolwiek zasadniczym celem stosowania detencji administracyjnej jest skuteczne wykonanie decyzji o wydaleniu z terytorium RP. Nie istnieją też sformalizowane krajowe wytyczne, które mogłyby ukierunkować działania Straży Granicznej. Ponadto, sama okoliczność wydania negatywnej decyzji w procedurze o nadanie statusu uchodźcy nierzadko stanowi argument za przedłużeniem detencji administracyjnej przez sąd, na co zezwala określona w art. 89 ust. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP przesłanka zabezpieczenia postępowania o wydaleniu¹⁷. Zgodnie z brzmieniem powyższego przepisu „jeżeli decyzja o odmowie nadania statusu uchodźcy, w której orzeczono o wydaleniu, zostanie doręczona wnioskodawcy przed upływem okresu, o którym mowa w ust. 1 i 2, okres pobytu w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia może być przedłużony na czas określony, niezbędny do wydania decyzji ostatecznej o odmowie nadania statusu uchodźcy i do wykonania wydalenia”. Na podstawie wyżej zacytowanego przepisu Sądy orzekające w przedmiocie detencji przedłużają pobyt cudzoziemców nie posiadających dokumentu podróży do roku czasu, często nie weryfikując okoliczności związanych z możliwością wykonania wydalenia. Tymczasem w wytycznych Wytyczne Biura Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców dotyczących stosowania detencji względem osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy wskazano, iż w celu wstępnej identyfikacji tożsamości dopuszczalne może być stosowanie detencji przez minimalny okres czasu. Stosowanie detencji może trwać jedynie tak długo, jak długo podejmowane są racjonalne wysiłki w celu ustalenia tożsamości (...). Należy wprowadzić limity czasowe stosowania detencji dla weryfikacji tożsamości, jako że brak dokumentów może prowadzić do i często jest jedną z przyczyn przedłużającego się jej stosowania. Narodowość jest jednym z elementów tożsamości, przez wzgląd na fakt, iż jej weryfikacja w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy jest skomplikowana, powinna być dokonywana w ramach konkretnej procedury¹⁸.

¹⁷ Wskazany kierunek wykładni przepisów o detencji jest w pierwszej kolejności niezgodny z wytycznymi UNHCR z 5 kwietnia 2012 r. dotyczącymi procedury identyfikacji osób bezpaństwowych, w świetle których rutynowa detencja osób o nieustalonym obywatelstwie będzie miała charakter arbitralny.

¹⁸ Por. Wytyczne Biura Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców w sprawie kryteriów i standardów dotyczących detencji osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, 2012, dostęp na dzień 17.11.2013: <http://www.unhcr.org/505c33199.html>

Podobnie rzecz się ma na gruncie ustawy o cudzoziemcach. Zgodnie bowiem z art.102. ustawy o cudzoziemcach cudzoziemca umieszcza się w strzeżonym ośrodku, jeżeli:

- istnieje ryzyko ucieczki cudzoziemca, wobec którego prowadzone jest postępowanie w sprawie o wydalenie¹⁹;
- wydano mu decyzję zawierającą orzeczenie o wydaleniu bez orzekania o terminie opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie określonym w decyzji zawierającej orzeczenie o wydaleniu;
- przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę nielegalnie.

Arbitralne, niczym nieuzasadnione przedłużanie pobytu osób bezpieczeństwa w strzeżonych ośrodkach może również wynikać z automatycznego stosowania innej przesłanki przewidzianej w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, a mianowicie konieczności ustalenia tożsamości cudzoziemca (art.87 ust.1 pkt 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP oraz art.102 ust.1a ustawy o cudzoziemcach). Z analizy orzecznictwa w sprawach dotyczących stosowania detencji wynika, że sądy przy podejmowaniu decyzji o umieszczeniu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku nie biorą pod uwagę, że niemożność ustalenia tożsamości, czy obywatelstwa osoby przebywającej w strzeżonym ośrodku jest na ogół niezależna od cudzoziemca, a przeszkody deportacyjnej nie traktują jako warunkującej zwolnienie ze Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców. Jeśli zatem osoba, której wydalenie nie jest możliwe trafi do Ośrodka, często zostaje tam przez maksymalny dopuszczalny okres czasu – 12 miesięcy. Można przy tym nadmienić, iż sam fakt przebywania w strzeżonym ośrodku może sprawiać, że cudzoziemcy nie są w stanie udowodnić trudności wynikających z braku posiadanego obywatelstwa w kraju zwyczajowego zamieszkania, a więc są w tym względzie zdany wyłącznie na czynności podjęte przez Straż Graniczną. Prawidłowość takiego rozwiązania wydaje się problematyczna również z tego względu, iż czynności związane z ustalaniem tożsamości cudzoziemca trwają niekiedy bardzo długo, co często prowadzi do sytuacji, w której pobyt cudzoziemca w strzeżonym ośrodku zostaje przedłużony na kolejne trzymiesięczne okresy aż do upływu maksymalnego okresu zastosowania detencji. Z kolei po jego upływie zwolniony cudzoziemiec nie staje się beneficjentem jakiegokolwiek ochrony ze strony państwa, nie ma możliwości korzystania z opieki zdrowotnej, socjalnej, czy chociażby podjęcia zatrudnienia, ponownie trafiając w prawną próżnię.

Powyższe pokazuje zatem, iż w Polsce brak jest procedur dostosowanych do potrzeb bezpieczeństwa, brak jest określonej procedury, w której mogliby oni zalegalizować swój pobyt, a jednocześnie obowiązujące obecnie procedury legalizacyjnej nie odpowiadają specyfice braku posiadania obywatelstwa. Jakkolwiek obecnie istnieje konieczność ustalania tożsamości i obywatelstwa cudzoziemców, tak procedury w tym względzie nie są uregulowane i sformalizowane, a organy w wyjątkowych przypadkach dokonują analizy ustawodawstwa państwa, z którego cudzoziemcy o nieustalonym obywatelstwie pochodzą, w celu weryfikacji, czy zgodnie z prawem tych państw dana osoba jest obywatelem. Biorąc zatem pod uwagę, iż identyfikacja osoby bezpieczeństwa wymaga podjęcia dodatkowych czynności, w tym konsultacji z odpowiednimi państwami, występowania do nich o przedstawienie dowodów, oraz konieczności dokonania szczegółowej analizy prawodawstwa o obywatelstwie i istniejących w danym kraju procedur, zasadnym wydaje się by była ona dokonywana w ramach odrębnej procedury niekoniecznie wydaleniowej, którą wszczyna się przecież dopiero gdy próby legalizacyjne zawiodą. Dodatkowo w tym względzie należałoby dostosować przepisy regulujące przesłanki stosowania detencji administracyjnej, aby zaniechać praktyki długotrwałego pozbawienia wolności cudzoziemców w celu ich wydalenia, kiedy wydalenie z terytorium RP nie jest możliwe.

III.4. PROCEDURA IDENTYFIKACJI BEZPAŃSTWOWCÓW

Jak było już wspomniane powyżej, w postępowaniu o udzielenie ochrony międzynarodowej procedura identyfikacji rządzi się często innymi zasadami niż ta stosowana w przypadku identyfikacji bezpieczeństwa (niespełniających przesłanek do nadania statusu uchodźcy albo udzielenia innej formy ochrony humanitarnej), w szczególności, w zakresie możliwości zwrócenia się do odpowiednich władz państwowych w celu potwierdzenia, czy cudzoziemiec nie posiada obywatelstwa danego kraju. Z tego względu niektóre kraje, nawet te, które nie są stronami Konwencji o Statusie Bezpieczeństwa, wprowadziły odrębne procedury identyfikacji osób bezpieczeństwa mając przy tym na względzie zobowiązania wynikające z ratyfikowanych przez nie instrumentów ochrony praw człowieka, w tym m.in. w zakresie dotyczącym ochrony jednostki przed arbitralną detencją, a także instrumentów niewiążących, które jednak stanowią ważne źródło prawa międzynarodowego (art.15 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka). Ponadto, stworzenie przez część państw konkretnych rozwiązań proceduralnych jest nie tylko wyrazem poszanowania uniwersalnego dorobku w zakresie praw człowieka, ale również przejawem świadomości państw, które zdają sobie sprawę, że mechanizmy dochodzenia praw gwarantowanych na szczeblu uniwersalnym są mało skuteczne. Wdrożenie odrębnej procedury identyfikacji bezpieczeństwa byłoby zresztą pożądane również z tego względu, iż umożliwiłoby skuteczną ochronę jed-

¹⁹ W świetle art.102 ust.1a ustawy o cudzoziemcach ryzyko ucieczki zachodzi w szczególności, gdy cudzoziemiec:

1) deklaruje brak woli podporządkowania się obowiązkowi wynikającym z decyzji zawierającej orzeczenie o wydaleniu;

2) nie dysponuje dokumentami poświadczającymi jego tożsamość, po uprzednim nielegalnym przekroczeniu granicy;

3) wjechał i przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w czasie obowiązywania zakazu ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i państw obszaru Schengen.

nostek przed bezpieczeństwem *de facto*.

Obecnie w krajach UE wprowadzane są procedury gwarantujące bezpieczeństwowcom uregulowanie ich sytuacji prawnej i uzyskanie ochrony przez sam tylko fakt braku więzi prawnej z jakimkolwiek państwem.

III.4.1. PROCEDURA NADAWANIA STATUSU BEZPAŃSTWOWCA W KRAJACH UE

WIELKA BRYTANIA

W Wielkiej Brytanii procedura identyfikacji bezpieczeństwowców uregulowana została w przepisach prawa migracyjnego, jak i wewnętrznych wytycznych UK Border Agency. Poczynając od 2011 r. bezpieczeństwowcy przebywający na terytorium Wielkiej Brytanii są uprawnieni do wszczęcia postępowania w przedmiocie nadania im statusu bezpieczeństwowca. Wnioski składane są na specjalnie opracowanym formularzu i nie podlegają opłacie, o ile aplikant przechodził wcześniej procedurę weryfikacji biometrycznej. Wnioski rozpatruje wyspecjalizowana w tym względzie centralna agenda rządowa, a od wnioskodawców wymaga się pełnej współpracy w zakresie udzielania wszelkich dostępnych informacji oraz dokumentów mających znaczenie dla ustalenia pochodzenia i obywatelstwa, a także zwracania się, bądź wyrażania zgody na zwracanie się do władz państwa, z którym dany aplikant ma więzi odnoszące się do obywatelstwa. Dowód z przesłuchania wnioskodawcy ma charakter subsydiarny i przeprowadzany jest w sytuacji, w której zachodzi możliwość wydania decyzji odmownej na podstawie zgromadzonych w sprawie dowodów z dokumentów. Osoby, które ubiegają się o nadanie statusu uchodźcy, bądź innej formy ochrony mogą ubiegać się o nadanie statusu bezpieczeństwowca dopiero po ostatecznym zakończeniu postępowania w przedmiocie udzielenia ochrony, decyzją odmowną. Osoby, którym zostanie nadany status bezpieczeństwowca, a które nie mają prawa pobytu w innym państwie otrzymują zezwolenie na pobyt na terytorium Wielkiej Brytanii przez okres 30 miesięcy, z prawem do pracy oraz pomocy społecznej. Prawo stałego pobytu może być przyznane osobie, której nadano status bezpieczeństwowca po upływie 5 lat nieprzerwanego pobytu. Warto też zwrócić uwagę na fakt, iż zgodnie z ustawodawstwem Wielkiej Brytanii osoby, którym odmówiono nadania statusu uchodźcy, a które nie mogą powrócić do krajów pochodzenia, są uprawnione do korzystania w podstawowym zakresie z pomocy socjalnej w postaci zakwaterowania oraz bonów uprawniających do zakupu środków żywności oraz podstawowych środków higienicznych. Z tej formy pomocy mogą zatem skorzystać osoby ubiegające się o nadanie statusu bezpieczeństwowca²⁰.

WĘGRY

Na Węgrzech procedura identyfikacji bezpieczeństwowców obowiązuje od 2007 r. Postępowanie w przedmiocie nadania statusu bezpieczeństwowca wszczynane jest na wniosek, przy czym organy prowadzące postępowania legalizacyjne z działem bezpieczeństwowców obowiązane są informować strony o możliwości wszczęcia postępowania o nadanie statusu bezpieczeństwowca. Wniosek składany jest pisemnie bądź ustnie do protokołu i nie podlega opłacie. W trakcie postępowania obligatoryjnie przeprowadzany jest dowód w postaci przesłuchania strony. Organy obowiązane są badać więzi wnioskodawcy z państwem jego urodzenia, uprzedniego stałego pobytu oraz którego obywatelami są członkowie jego rodziny, przede wszystkim rodzice. Do metod identyfikacji zakwalifikowano: uzyskanie informacji od biura regionalnego UNHCR, korzystanie z pomocy placówek dyplomatycznych Węgier, korzystanie z informacji właściwych władz innych państw oraz informacji i dowodów uzyskanych od aplikantów. Status bezpieczeństwowca jest równoznaczny ze statusem ochrony humanitarnej. Osoba, której nadano status bezpieczeństwowca nie korzysta ze szczególnej formy pomocy socjalnej w formie zakwaterowania, czy wsparcia finansowego, ma ograniczony dostęp do rynku pracy (konieczność uzyskania zezwolenia na pracę), dostęp do świadczeń zdrowotnych w podstawowym zakresie oraz edukacji na poziomie podstawowym i ponadpodstawowym. Piętą achillesową systemu wprowadzonego na Węgrzech jest ograniczenie podmiotowe, zgodnie z którym wniosek o nadanie statusu bezpieczeństwowca mogą składać wyłącznie osoby przebywające legalnie na terytorium tego państwa. Tutaj też upatruje się przyczyny, dla której w okresie od 1 lipca 2007 r. do 30 września 2010 r. jedynie 109 osób ubiegało się o nadanie statusu bezpieczeństwowca²¹.

WŁOCHY

We Włoszech osoba bez obywatelstwa może uzyskać status bezpieczeństwowca zarówno na drodze administracyjnej, jak i sądowej. Instytucją odpowiedzialną za rozpatrzenie wniosku w postępowaniu administracyjnym jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Departament Wolności Obywatelskich i Spraw Imigracyjnych). Zgodnie z orzecznictwem, ocena wniosku, powinna opierać się przede wszystkim na analizie dokumentacji załączonej do niego przez cudzoziemca, której wiarygodność jest sprawdzana przy współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Wnioskodawca powinien załączyć do wniosku akt urodzenia, dokumentację potwierdzającą pobyt na terytorium Włoch oraz uprawdopodobniającą okoliczność nie posiadania obywatelstwa, w tym w szczególności zaświadczenie wydane przez włoskie przedstawicielstwo dyplomatyczne w kraju pochodzenia cudzoziemca albo inny kompetentny organ państwa ostatniego miej-

20 Por. Asylum Aid Briefing Note on the Introduction of a UK Stateless Determination Procedure effective from 6 April 2013, http://www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/214/STATELESSNESS_BRIEF.pdf

21 Por. G. Gyulai, Statelessness in Hungary, The protection of Stateless Persons and the Prevention and Reduction of Statelessness, Hungarian Helsinki Committee, 2010

sca pobytu. Jak zostało wskazane powyżej, ocena czy cudzoziemiec nie posiada obywatelstwa żadnego państwa może być również dokonana na drodze sądowej, w przypadku gdy „dowody z dokumentów zaginęły, albowiem sądy mogą stosować wszystkie możliwe środki w celu oceny sytuacji strony” (Orzeczenie Sądu Kasacyjnego nr 28873/2008). Osoba zidentyfikowana jako bezpaństwowiec powinna złożyć wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt oraz wydanie dokumentu podróży dla bezpaństwowca w odpowiedniej jednostki policji. Warto w tym miejscu zauważyć, że w świetle poglądów doktryny rozwiązania stosowane obecnie we Włoszech wymagają rewizji, albowiem umożliwiają one dostęp do procedury administracyjnej w przedmiocie nadania statusu bezpaństwowca jedynie jednostkom, które posiadają zezwolenie na pobyt na terytorium Włoch²².

III.4.2. PROCEDURA NADAWANIA STATUSU BEZPAŃSTWOWCA – WYTYCZNE UNHCR

Większość państw, które są stronami Konwencji lub posiadają określone rozwiązania w zakresie identyfikacji bezpaństwowców korzysta od samego początku ze wsparcia UNHCR w dostosowaniu ustawodawstwa krajowego do istniejących standardów międzynarodowych w tym zakresie. Sukces wprowadzenia procedury identyfikacji bezpaństwowców na Węgrzech i w Wielkiej Brytanii był możliwy między innymi dzięki wsparciu Wysokiego Komisarza NZ do Spraw Uchodźców właśnie, do którego mandatu należą sprawy związane z bezpaństwowością. Bardzo pomocne w tym przypadku mogą okazać się również Wytyczne Biura Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców dotyczące bezpaństwowości²³, w tym konkretnie procedury identyfikacyjnej. Te ostanie stanowią swoistego rodzaju poradnik dla funkcjonariuszy państwowych zaangażowanych w procedurę identyfikacji bezpaństwowości i odnoszą się m.in. do takich zagadnień jak dostęp do procedury, założenia dotyczące gwarancji proceduralnych, oceny dowodów oraz stosowania detencji wobec osób będących w postępowaniu o nadanie statusu bezpaństwowca.

Do najważniejszych zaleceń wynikających z powyższych Wytycznych UNHCR zaliczyć należy w szczególności te dotyczące trybu ustalania statusu bezpaństwowca i zasad postępowania dowodowego. Dokument ten zwraca uwagę m.in. na konieczność dokładnego zbadania stanu faktycznego sprawy również przez pryzmat przepisów obowiązujących w państwie, z którego cudzoziemiec pochodzi. Jednocześnie z art.1 Konwencji o statusie bezpaństwowców wynika pośrednio, iż ocena taka opierać się będzie również na weryfikacji istniejących w danym kraju procedur opartych na przepisach ustaw związanych m.in. z nadawaniem i utratą obywatelstwa, w tym na ocenie wydawanych przez organy krajowe decyzji w tych sprawach. Rodzaje środków dowodowych można więc podzielić w takim wypadku na dwie kategorie: dowody dotyczące indywidualnej sytuacji cudzoziemca oraz dowody z obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa oraz innych okoliczności dotyczących kraju pochodzenia. Ponadto aby informacje na temat obowiązujących przepisów i procedur w kraju pochodzenia były relewantne muszą pochodzić z wiarygodnych źródeł, w tym w szczególności od organów administracyjnych właściwych rzeczowo w zakresie spraw związanych z uzyskiwaniem i utratą obywatelstwa lub pozarządowych organizacji i instytucji zaangażowanych w monitorowanie prawidłowej implementacji obowiązujących przepisów i istniejących w danym państwie procedur. Jednocześnie ww. Wytyczne UNHCR zawierają katalog źródeł dowodowych, który może okazać się pomocny w procedurze identyfikacji bezpaństwowców, zaliczając do nich:

- oświadczenia wnioskodawcy zarówno pisemne oraz te złożone podczas przesłuchania statusowego;
- odpowiedzi władz państwowych na pytania związane z posiadaniem przez jednostkę obywatelstwa (brak odpowiedzi ze strony odpowiednich władz państwowych nie powinien jednak być rozstrzygany na niekorzyść wnioskodawcy. Ponadto, jeżeli odpowiedź uzyskana od władz będzie rodzić wątpliwości na gruncie obowiązujących w danym państwie przepisów powinna ona zostać odpowiednio zweryfikowana);
- dokumenty tożsamości (np. akty urodzenia; wyciągi z aktów stanu cywilnego, karty uprawniające do głosowania etc.);
- dokumenty podrózne (autentyczne i ważne paszporty rodzą domniemanie, że ich posiadacz jest obywatelem państwa w nich wskazanego. Domniemanie to może jednak zostać obalone przez dowód przeciwny np. w sytuacji gdy paszport został wydany przez organ, który w danym państwie nie był uprawniony do wydawania tego rodzaju dokumentów);
- dokumenty potwierdzające wszczęcie procedury związanej z uzyskaniem lub utratą obywatelstwa;
- zaświadczenia potwierdzające przywrócenie obywatelstwa, naturalizację;
- wcześniejsze odpowiedzi państw na pytania związane z obywatelstwem wnioskodawcy;
- akty małżeństwa;
- książeczki wojskowe, zaświadczenia o niezdolności do służby wojskowej;
- dyplomy ukończenia szkół;

²² Por. Publikacja Państwowego Biura ds. Niedyskryminacji Republiki Włoskiej pt. “National strategy for the inclusion of Roma, Sinti and Caminanti communities - European Commission communication no.173/2011”, http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_italy_strategy_en.pdf

²³ Por. Wytyczne Biura Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców dotyczące procedury identyfikacji osób bezpaństwowych, nr II, z dnia 5 kwietnia 2012 r., HCR/GS/12/02

- dokumentację medyczną (w tym zaświadczenia dotyczące narodzin dziecka wydawane przez szpitale);
- dokumenty podróży rodziców, małżonka i dzieci;
- dokumenty uprawniające do legalnego pobytu na terytorium danego państwa;
- inne dokumenty wydane w kraju miejsca zamieszkania (np. umowy dotyczące zatrudnienia, akty notarialne, umowy najmu, dzierżawy, dokumentacja szkolna, akty chrztu);
- oświadczenie składane przez sąsiadów lub członków społeczności.

Powyższy katalog ma charakter otwarty podobnie zresztą do tego, który wymienia rodzaje dokumentów mogących stanowić dowód w procesie ustalania tożsamości przez Straż Graniczną. Oprócz tego wytyczne UNHCR przewidują zasady dotyczące ustalania faktów w procedurze identyfikacji osób bezpieczeństwa, które w swej istocie nie odbiegają zbyt od zaleceń UNHCR dotyczących procedury o nadanie statusu uchodźcy zawierając bezpośrednio do niej odniesienie. Przede wszystkim Urząd Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców wskazuje, iż pomimo, że ciężar dowodu w zasadzie spoczywa na wnioskodawcy, to w procedurze identyfikacji osoby bezpieczeństwa jest on dzielony pomiędzy niego, a organ administracji. Wnioskodawca powinien przedstawić wszystkie istotne okoliczności związane ze sprawą oraz dokumenty będące w jego posiadaniu na potwierdzenie swoich twierdzeń. Należy jednak pamiętać, iż obowiązek dążenia do wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy i wykrycia prawdy obiektywnej spoczywa również na osobie prowadzącej postępowanie. Ponadto, UNHCR zaleca by mieć na uwadze szczególną sytuację osób bezpieczeństwa i wynikające z niej ograniczenia w zakresie możliwości przedstawienia dowodów. Państwa powinny mieć bowiem na uwadze, iż wymaganie dowodów potwierdzających fakt bezpieczeństwa nie powinno być ściśle stosowane, gdyż w innym wypadku mogłoby nie dojść do realizacji rzeczywistego celu Konwencji. Nadto, ewentualne nieprawdziwe stwierdzenia same w sobie nie powinny stanowić podstawy do odmowy uznania danej osoby za bezpieczną. Do osoby badającej sprawę będzie należeć ocena tych twierdzeń w świetle wszystkich okoliczności sprawy.

III.5. PROBLEMY BEZPAŃSTWOWCÓW W POLSCE

W okresie realizacji projektu przeprowadzono 10 wywiadów z bezpiecznikami zamieszkującymi w Polsce, a ponadto przeanalizowano 25 spraw z udziałem bezpieczników toczących się przed Szefem Urzędu ds. Cudzoziemców oraz Wojewodami. W zasadniczej mierze sprawy te dotyczyły udzielenia jednego z kilku rodzajów zezwoleń przewidzianych ustawą o cudzoziemcach albo objęcia którąś z form ochrony przewidzianych ustawą o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Rozmowy z bezpiecznikami przebywającymi na terytorium naszego państwa pokazały pewne powszechne prawidłowości w odniesieniu do opisywanych przez bezpieczników problemów.

III.5.1. LEGALIZACJA POBYTU NA TERYTORIUM RP

Każdy uczestnik wywiadu podjął przynajmniej raz próbę zalegalizowania swojego pobytu na terytorium RP. Jedna osoba uzyskała pomimo braku dokumentu podróży, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w ramach procedury abolicyjnej. W pozostałych przypadkach respondenci wszczynali postępowanie o nadanie statusu uchodźcy, bądź składali wnioski o udzielenie pobytu tolerowanego zapoczątkowując tym samym postępowanie o wydalenie.

Niektórzy z cudzoziemców podkreślali, że brak dokumentu podróży jest przeszkodą do wszczęcia postępowania o udzielenie któregoś z zezwoleń regulowanych ustawą o cudzoziemcach, nawet w sytuacji zaistnienia przewidzianych ustawą okoliczności uzasadniających zamieszkanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Brak paszportu, czy też jakiegokolwiek dokumentu tożsamości stanowił więc w odczuciu respondentów przeszkodę złożenia wniosku o zalegalizowanie swojego pobytu na terytorium RP w drodze uzyskania zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Ponadto zasadniczą przeszkodą zalegalizowania pobytu w tej formie był fakt, iż zdecydowana większość ankietowanych przebywała już na terytorium RP nielegalnie. Respondenci nie zawsze mieli świadomość odnośnie możliwości wszczęcia postępowania o wydalenie przed Wojewodą i próby zalegalizowania swojego pobytu w Polsce tą drogą, poprzez uzyskanie zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP przez wzgląd na brak możliwości wykonania decyzji o wydaleniu. Co więcej respondenci wyrażali obawę przed wszczęciem postępowania o wydalenie z terytorium RP, z uwagi na fakt, iż decyzja taka mogłaby zostać wydana i wykonana pomimo braku potwierdzenia obywatelstwa, a to w drodze wydania przez placówkę dyplomatyczną tymczasowego dokumentu podróży, tzw. „zjazdówki”, który co prawda umożliwi powrót do kraju pochodzenia, jednakże nie będzie stanowił potwierdzenia obywatelstwa, a tym samym objęcia ochroną przez władze kraju pochodzenia. Problem taki sygnalizowały w szczególności osoby, które przebywają w Polsce od wielu lat i których centrum życiowe koncentruje się na terytorium naszego kraju, obawiając się, iż powrót do kraju pochodzenia zepchnie ich ponownie do prawnej próżni, a co więcej doprowadzi do zerwania nawiązanych w Polsce więzi i zmusi do konieczności budowania życia na nowo, bez możliwości powrotu do Polski, czy też opuszczenia kraju pochodzenia w ogóle.

Jak wynika z przeprowadzonych rozmów, łatwiejsze w odczuciu respondentów jest zapoczątkowanie procedury o udzielenie jednej z form ochrony przewidzianej w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, a więc zawnioskowanie do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o nadanie statusu uchodźcy, udzielenie ochrony

uzupełniającej, bądź zgody na pobyt tolerowany. Brak dokumentu tożsamości nie stanowi przeszkody wszczęcia takiego postępowania, zaś cudzoziemiec po złożeniu wniosku uzyskuje dokument ze zdjęciem w postaci tymczasowego zaświadczenia tożsamości cudzoziemca, którym może się legitymować czasie trwającego postępowania. Postępowanie takie można zainicjować pomimo nielegalnego pobytu w Polsce, gdyż okoliczność ta nie może stanowić podstawy wydania decyzji o nie uwzględnieniu wniosku i odmowie udzielenia ochrony.

Istotnym problemem, na który wskazywali bezpieczeństwa, związanym z możliwością wszczęcia procedury legalizacyjnej była obawa przed zastosowaniem detencji administracyjnej i umieszczeniem w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców. Jako że często jedyną możliwością uregulowania swojej sytuacji w Polsce było wszczęcie postępowania o wydalenie, co jest jednoznaczne z ujawnieniem faktu nielegalnego pobytu w Polsce, respondenci wyrażali obawę przed zatrzymaniem.

Warto w tym miejscu zauważyć, że każdy z respondentów stwierdził, iż miałby problem z wykazaniem, iż jest bezpiecznym. Najczęściej powodem takiego stanu rzeczy jest brak odpowiedzi ze strony placówki dyplomatycznej kraju pochodzenia. Ambasady i konsulaty często nie są zainteresowane w poświadczaniu obywatelstwa cudzoziemców. Inną barierą w skutecznym ustaleniu tożsamości mającą ponadto wpływ na czas trwania postępowania o wydalenie, a często również, na przedłużanie pobytu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku jest to, że niektóre kraje nie mają przedstawicielstwa dyplomatycznego na terytorium RP²⁴.

III.5.2. DETENCJA I WYDALENIE

Respondenci, których pobyt w Polsce nie był uregulowany wyrażali silne obawy przed zatrzymaniem i umieszczeniem w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców. Był to zasadniczy powód, dla którego cudzoziemcy nie chcieli wszczynać dostępnych obecnie postępowań legalizacyjnych, w szczególności zaś informować Wojewodów o swoim nielegalnym pobycie w celu udzielenia zgody na pobyt tolerowany w postępowaniu o wydalenie z terytorium RP. Ewentualnego zatrzymania obawiały się przede wszystkim osoby, które w Polsce przebywają od dłuższego czasu, mają tu miejsce zamieszkania i nawiązały bliskie relacje z obywatelami polskimi, nie wyobrażając sobie, iż z ich życia może zostać „wyjęty” cały rok. Osoby, które przebywały w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców skarżyły się na fakt pozbawienia ich wolności, jakkolwiek nie posiadały paszportów i niemożliwym było ich wydalenie, z jednoczesnym automatycznym przedłużaniem pobytu w ośrodku przez Sądy, które nie badały ich indywidualnej sytuacji, do maksymalnego okresu jednego roku. Ankietowani bezpieczeństwa wskazywali na bezcelowość rocznego zatrzymania w strzeżonym ośrodku, albowiem czynności podejmowane w celu ustalenia możliwości pobytu w kraju pochodzenia powinny trwać krócej, zaś przykładowo brak odpowiedzi ze strony placówki dyplomatycznej we wskazanym okresie czasu powinien być poczytywany za brak możliwości wykonania wydalenia, a co za tym idzie przesądzać o zwolnieniu ze strzeżonego ośrodka.

III.5.3. PRZYCZYNY PRZYJAZDU DO POLSKI

Niemal każdy z respondentów przyjechał do Polski w ciągu ostatnich kilku lat. Troje z wszystkich uczestników badań przebywa na terytorium RP od początku lat 90. Zdecydowana większość wskazała jako powód przyjazdu do Polski chęć poprawy warunków bytowych wskazując jednocześnie, że na podjęcie decyzji o pozostaniu na terytorium Polski wpłynęły kwestie rodzinne (jak np. pozostawanie w nieformalnym związku z obywatelem RP lub założenie rodziny), szeroko pojęta integracja ze społeczeństwem (np. tworzenie więzi środowiskowych: przyjaciele, sąsiedzi, znajomi z pracy) albo poczucie przynależności narodowej (dwie osoby zadeklarowały polskie pochodzenie). Warto przy tym dodać, iż wśród respondentów znalazły się osoby, które początkowo przebywały tu legalnie, jednakże dopiero w trakcie legalnego pobytu zerwaniu uległa ich więź z krajem pochodzenia (przykładowo na skutek utraty dokumentu podróży).

Jednocześnie, jednym z najczęściej powoływanych powodów przyjazdu do Polski, który pojawiał się również w wypowiedziach osób, które deklarowały chęć poprawy warunków bytowych, była obawa przed prześladowaniem w kraju pochodzenia. Osoby nie posiadające dokumentów podróży, czy też dokumentów tożsamości w ogóle, które ubiegały się w Polsce o nadanie statusu

“Przyjechałem do Polski ponieważ nigdy nie miałem prawdziwego domu. Przez większość swojego życia zmagalem się z dyskryminacją i poniżaniem jedynie z powodu tego, że jestem Rohingya. Doświadczając w swoim życiu wielu trudnych i dyskryminujących sytuacji nie mogłem postąpić inaczej. Dyskryminacja ta przez wszystkie lata przybierała różne formy począwszy od braku możliwości uczęszczania do szkoły z innymi dziećmi, wyrobienia dokumentu podróży i zalegalizowania pobytu przez ciągłe napaści i ataki ze strony osób, które znają moją przynależność etniczną, brak możliwości złożenia zawiadomienia o przestępstwie, czy chociażby skargi na sprawców przemocy fizycznej, której nieustannie i na każdym kroku doświadczałem, aż po rekwirowanie zarobionych z handlu ulicznego pieniędzy przez policję, podpalenia domów, w których mieszkałem i zagrożenie mi śmiercią. Po ostatnim takim wydarzeniu, kiedy sprawcy mojej napaści postanowili, że mnie odnajdą i zabiją, mój przyjaciel postanowił mi pomóc i zorganizował mój wyjazd do Europy.”

Z. z Birmy

24 Są to: Afganistan, Albania, Armenia, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Brazylia, Bułgaria, Chiny, Egipt, Kolumbia, Kongo, Gruzja, Indie, Irak, Iran, Izrael, Jemen, Kazachstan, Liban, Libia, Republika Macedonii, Maroko, Mołdawia, Mongolia, Nigeria, Pakistan, Palestyna, Rosja, Sri Lanka, Syria, Tunezja, Turcja, Ukraina, Uzbekistan, Wenezuela, Wietnam.

uchodźcy wyrażały obawy przed kontaktowaniem się z placówkami dyplomatycznymi ich krajów pochodzenia w celu potwierdzenia tożsamości oraz obywatelstwa, nawet jeśli postępowanie w przedmiocie udzielenia ochrony zakończyło się decyzją odmowną. Warto w tym miejscu zauważyć, że z badań opartych na analizie akt postępowania o nadanie statusu uchodźcy wynika, iż zdecydowana większość osób bezpieczeństwa, które uzyskały jedną z form ochrony na terytorium RP w ciągu ostatnich 2 lat były to osoby zamieszkałe wcześniej na terytorium Syryjskiej Republiki Arabskiej, narodowości palestyńskiej, które legitymowały się dokumentami potwierdzającymi status uchodźcy mandatorijnego UNRWA²⁵. Istotną wydaje się również okoliczność, iż w grupie cudzoziemców, którzy złożyli wnioski o nadanie statusu uchodźcy, tylko jedna osoba samodzielnie powiązała przyczyny prześladowania z dyskryminacją wynikającą z braku możliwości uzyskania obywatelstwa.

Wśród respondentów znalazły się zarówno osoby, które przyjechały do Polski nielegalnie, często korzystając z pomocy przemytników, jak również osoby, które przyjechały na terytorium RP na mocy odpowiedniego zezwolenia pobytowego (wizy lub innego zezwolenia na pobyt).

III.5.4. ZATRUDNIENIE

Zdecydowaną większość uczestników badań stanowiły osoby bez jakiegokolwiek zezwolenia na pobyt, wśród których najczęściej podawaną okolicznością, która ich zdaniem miała ogromny wpływ na ich życie był brak możliwości podjęcia legalnego zatrudnienia, a tym samym zagwarantowania sobie jakiegokolwiek źródła utrzymania. Warto zaznaczyć, iż problem ten dotyczył zarówno osób, które były w postępowaniu przed Szeferem Urzędu ds. Cudzoziemców, Wojewodą oraz tych, których tożsamości nie udało się ustalić, niemniej jednak nie otrzymały one jak dotąd zgody na pobyt tolerowany. Na brak możliwości podjęcia zatrudnienia, będący wynikiem braku możliwości zalegalizowania pobytu w oparciu o brak obywatelstwa jakiegokolwiek innego kraju, skarżyły się osoby przebywające na terytorium Polski od dłuższego czasu. Osoby te wyrażały silną potrzebę podjęcia pracy i samodzielnego utrzymania się, jednocześnie podnosząc, iż w ten sposób mogłyby także opłacać podatki oraz korzystać ze świadczeń pracowniczych i zdrowotnych. Podjęcie pracy umożliwiłoby prowadzenie „normalnego życia”, w tym założenie rodziny.

Bezpaństwowcy, którym udawało się zalegalizować pobyt bez wymaganego dokumentu podróży napotykali na inne problemy natury ogólnej jak np. brak umiejętności poruszania się po rynku pracy, nieprzygotowanie urzędów pracy do podejmowania efektywnych działań w celu redukcji bezrobocia, podejmowanie pracy poniżej kompetencji zawodowych, dyskryminację i uprzedzenia kolegów z pracy etc.

W odniesieniu do cudzoziemców, którzy złożyli wniosek o nadanie statusu uchodźcy – większość z nich wskazała, że ich procedura trwała dłużej niż pół roku, w związku z czym mieli oni możliwość podjęcia legalnego zatrudnienia na terytorium Polski na czas procedury, niemniej jednak ci cudzoziemcy również napotykali na inne istotne przeszkody w podjęciu pracy, do których najczęściej zaliczali nieznaną języka. Jeden z cudzoziemców pochodzenia palestyńskiego, zamieszkały wcześniej na terytorium Syrii będący w procedurze o nadanie statusu uchodźcy wyznał „w Syrii studiowałem i pracowałem. Tutaj o studiach nie mogę nawet marzyć. W obecnych okolicznościach nie stać by mnie było zresztą nawet na chleba. O pracy mogę zapomnieć. Mógłbym podjąć pracę jedynie w sytuacji, gdy na moje miejsce nie byłoby chętnego obywatela polskiego.”

Istniejące ograniczenia formalnoprawne w zakresie dostępu do rynku pracy dotyczą przede wszystkim cudzoziemców, którzy oczekują na wydanie decyzji w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy albo w postępowaniu o udzielenie „zezwolenia na pobyt”, jak również tych cudzoziemców, wobec których wydano decyzję o wydaleniu, której nie można wykonać. Wynika to z faktu, iż w Polsce nie istnieje procedura ukierunkowana bezpośrednio na ochronę osób bezpieczeństwa, w trakcie której cudzoziemiec miałby możliwość podjęcia zatrudnienia. Dodatkowo podjęcie pracy nie jest możliwe w trakcie postępowania o wydalenie bądź udzielenie zgody na pobyt tolerowany w związku z niemożliwością wydania decyzji wydaleniowej, pomimo iż procedury te mogą być długotrwałe.

„Mieszkam w Polsce od 1992 r. Mam dwójkę dzieci, których nie chcę zostawiać. Pracuję, ale zarabiam mniej niż moi koledzy z Polski. Nie potrafię utrzymać rodziny. Decyzję o wyjeździe podjąłem jednak, gdy poinformowano mnie, że nie uzyskam ponownie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, bo nie mam dokumentu podróży. Za granicą będę starał się o status bezpaństwowca.”

G. z Armenii

Mógłbym powiedzieć, że państwo powinno mi zagwarantować mieszkanie, pomoc socjalną, ale nie – przede wszystkim państwo powinno mi wydać jakiś dokument, pomóc w zdobyciu kwalifikacji zawodowych, pomóc w znalezieniu pracy; musisz sam na siebie pracować. Tymczasem, za każdym razem, gdy próbowałem zdobyć jakiś dokument mówiono mi “tu podpisz, tu podpisz i idź sobie” i nic z tego nie wynikało.

O. z Rosji

²⁵ Patrz orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie C-364/11 Abder El Karem El Kott e.a. zgodnie, z którym w takich sytuacjach cudzoziemcowi automatycznie zostaje przyznany status uchodźcy w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osób, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony. Ww. artykuł odpowiada w całości art.13 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

Zasadniczymi formami legalizacji pobytu bezpaństwowców są status uchodźcy, ochrona uzupełniająca, bądź zgoda na pobyt tolerowany. Cudzoziemcy, którzy uzyskali w Polsce te formy ochrony, jak i wskazani w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy członkowie rodzin tych cudzoziemców, mogą podejmować pracę na tych samych zasadach, co obywatele polscy (na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej). Istniejące zatem ograniczenia w dostępie do rynku pracy u tych osób wynikają na ogół z braku odpowiednich programów integracyjnych przygotowujących cudzoziemców do samodzielnego funkcjonowania na rynku pracy, jak również z podejścia pracodawców, którzy często nie są zainteresowani zatrudnianiem cudzoziemca legitymującego się kartą pobytu wydaną na okres roku, obawiając się że jej ważność nie zostanie cudzoziemcowi przedłużona na kolejne okresy.

III.5.5. ZAWARCIE ZWIĄZKU MAŁŻEŃSKIEGO

Kolejnym problem, który podnosili bezpaństwowcy w prowadzonych z nimi rozmowach, był brak możliwości wstąpienia w związek małżeński, na co w trakcie prowadzonych wywiadów skarżyły się przede wszystkim osoby, które przebywają w Polsce od dłuższego czasu i zdążyły nawiązać tu z obywatelami Polski bliskie relacje pozostając z nimi w związkach faktycznych. Podstawowym problemem podnoszonym w tym kontekście był brak dokumentu tożsamości. Ankietowani często mieli świadomość faktu, iż zawarcie związku małżeńskiego otwiera drogę do zalegalizowania pobytu w Polsce, albowiem formalne zalegalizowanie związku czyni niedopuszczalnym wydalenie z jej terytorium. Bezpaństwowcy zwracali uwagę na tą kwestię podnosząc jednocześnie, iż nielegalny pobyt nie jest przez nich zawiniony.

W świetle powyższego, warto zatem wskazać, iż formalne regulacje dotyczące zawierania małżeństw w Polsce nie przewidują praktycznie żadnych szczególnych rozwiązań dotyczących osób bezpaństwowych - podlegają oni ogólnemu reżimowi obejmującemu cudzoziemców, z pewnymi wyjątkami określonymi w ustawie.

W sytuacji gdy nupturient nie posiada obywatelstwa żadnego państwa, polski ustawodawca zakłada właściwość prawa państwa, w którym znajduje się jego miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu. Nie oznacza to jednak, iż cudzoziemców bez obywatelstwa nie spotkają inne poważne trudności związane z zawarciem związku małżeńskiego.

Najczęstszą przeszkodą w sformalizowaniu związku bezpaństwowca jest brak możliwości przedstawienia przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego odpowiednich dokumentów. Problem ten dotyczy na równi bezpaństwowych, którym udało się zalegalizować swój pobyt, jak i tych którzy pozostają na terytorium Polski nielegalnie, w tym zarówno tych bez jakiegokolwiek dokumentu potwierdzającego tożsamość, jak i tych, którzy są w posiadaniu aktu urodzenia, prawa jazdy lub innego niż paszport dokumentu tożsamości.

Kwestie dokumentów potrzebnych do zawarcia związku małżeńskiego w Polsce reguluje ustawa z dnia 29 września 1986 r. - prawo o aktach stanu cywilnego. Zgodnie z art. 54 ww. ustawy osoba zamierzająca zawrzeć małżeństwo jest obowiązana:

- przedstawić dokument stwierdzający tożsamość oraz złożyć odpis skrócony aktu urodzenia, a także dowód ustania lub unieważnienia małżeństwa, jeżeli pozostawała poprzednio w związku małżeńskim, albo nieistnienia małżeństwa, jeżeli postępowanie o ustalenie nieistnienia małżeństwa toczyło się wobec tej osoby;
- złożyć pisemne zapewnienie, że nie wie o istnieniu okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa;
- złożyć zezwolenie na zawarcie małżeństwa, jeżeli tego wymagają przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Pomimo, iż z brzmienia powyższej regulacji nie wynika jak widać by wstąpienie w związek małżeński wymagało przedstawienia dokumentu podróży, przepis ten, źle interpretowany często zamyka drogę do prawnego usankcjonowania związku nawet osobie bezpaństwowej, która posiada inny dokument tożsamości. Z uzyskanych od respondentów w trakcie przeprowadzonych badań informacji, wynika bowiem, iż kierownicy urzędów stanu cywilnego nie posiadają informacji na temat możliwości przedłożenia innego niż paszport dokumentu tożsamości, żądając przedstawienia właśnie dokumentu podróży.

Do najczęściej posiadanych przez cudzoziemców dokumentów tożsamości zaliczymy bowiem:

- kartę pobytu wydawaną cudzoziemcom posiadającym zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenie na osiedlenie się, zgodę na pobyt rezydenta długoterminowego WE, status uchodźcy, ochronę uzupełniającą oraz zgodę na pobyt tolerowany;
- tymczasowe zaświadczenie tożsamości cudzoziemca wydawane osobom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce;

Kiedy N. przyjechała do Polski w wieku 26 lat była jeszcze obywatelką Kazachstanu. Posiadała ważny paszport zagraniczny. Niestety kilka lat później w trakcie uroczystości związanych z wizytą papieża na krakowskich Błoniach, ktoś ukradł jej torebkę, a wraz z nią paszport. Tego dnia N. zdała sobie sprawę, że utraciła też obywatelstwo. Cudzoziemka chciała jednak wyjść za mąż. Podjęła zatem szereg prób zmierzających do uzyskania wymaganego prawem dokumentu: kilkakrotnie odwiedzając zarówno konsulat, urząd stanu cywilnego, jak i urząd wojewódzki. Nikt jednak nie umiał jej pomóc. Na nic się zdały również dokumenty przywiezione przez brata: kopia skradzionego paszportu, aktu urodzenia i świadectwa ukończenia szkoły średniej. Bez dokumentów N. nie tylko nie może zawrzeć związku małżeńskiego, nie jest też objęta ubezpieczeniem zdrowotnym, ani nie ma nawet możliwości otrzymania prawa jazdy.

- polski dokument podróży dla cudzoziemca wydawany jedynie w szczególnie uzasadnionych wypadkach osobom, które posiadają w Polsce zezwolenie na osiedlenie się, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE lub korzystają z ochrony uzupełniającej;
- dokument potwierdzający uzyskanie statusu bezpieczeństwa lub innego zezwolenia na pobyt, w którymś z państw członkowskich UE.

Warto przy tym zauważyć, iż polski ustawodawca przewiduje możliwość zwolnienia od obowiązku przedstawienia dokumentu potrzebnego do zawarcia związku małżeńskiego tylko w jednym wypadku - gdy chodzi o dokument stwierdzający zdolność do zawarcia małżeństwa. (art.56 ust.4 p.a.s.c.). Nie dotyczy to jednak osób bezpiecznych. Zgodnie bowiem z istniejącymi regulacjami zdolność do zawarcia małżeństwa w odniesieniu do bezpiecznych będzie oceniana wg prawa polskiego na tych samych zasadach co obywatela polskiego, a organem właściwym do wystawienia takiego zaświadczenia będzie kierownik USC (art.71 p.a.s.c.).

Treść powyższych regulacji potwierdza zatem słowa respondentów biorących udział w badaniu, którzy wskazali, iż bez dokumentu tożsamości nie można w Polsce zawrzeć związku małżeńskiego. Ponadto, zdarza się, że kierownicy USC wbrew przyjętym przez Polskę zobowiązaniom wymagają od nupturientów ważnej wizy lub innego dokumentu uprawniającego do legalnego pobytu na terytorium RP, co z kolei stanowi kolejne utrudnienie nawet dla tych bezpiecznych, którzy posiadają dokument tożsamości, niemniej jednak przebywają w Polsce nielegalnie.

III.5.6. POMOC SPOŁECZNA I OPIEKA ZDROWOTNA

Respondenci Respondenci w toku prowadzonych rozmów podnosili problemy związane z brakiem możliwości podjęcia pracy, przy jednoczesnym braku systemu wsparcia i opieki socjalnej. Świadczenia bezpiecznych pokazują, iż przy braku wsparcia i efektywnego systemu udzielania pomocy społecznej nakręca się spirala bezradności. Bezpieczni, którzy nie mogą zalegalizować swojego pobytu na terytorium RP, wskazywali, iż zmuszeni są korzystać z opieki medycznej i zdrowotnej prywatnie, co wiąże się z koniecznością pokrycia czasami niebagatelnych kosztów we własnym zakresie. Często powyższe sprawia, iż osoby rezygnują z leczenia, o ile ich stan zdrowia nie zagraża życiu.

„Kiedy uszkodziłem sobie rękę sam ją unieruchomiłem i założyłem sobie opatrunek. Do lekarza mogę iść tylko prywatnie, choć nie zawsze mnie na to stać. W końcu w Polsce nie mogę zalegalizować swojego pobytu i znaleźć pracy, a bez paszportu nie mogę nawet nigdzie wyjechać”.

G. z Armenii

Polskie ustawodawstwo w zakresie pomocy społecznej przewiduje wśród jej beneficjentów zarówno cudzoziemców, którzy uzyskali w Polsce status uchodźcy, jak i zgodę na pobyt tolerowany. Warto jednak zauważyć, iż w odniesieniu do osób posiadających w Polsce zgodę na pobyt tolerowany (a więc formę ochrony mającą zasadnicze znaczenie dla bezpiecznych) zakres pomocy przyznawanej przez państwo jest znacznie ograniczony, albowiem w odróżnieniu od osób, które otrzymały w Polsce status uchodźcy, cudzoziemcy z pobytami tolerowanymi mają jedynie prawo do otrzymania schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego²⁶. Nadmienić trzeba, iż cudzoziemcy przebywający w Polsce na podstawie zgody na pobyt tolerowany i posiadający miejsce zamieszkania w Polsce w świetle orzecznictwa nie mogą ubiegać się o udzielenie pomocy w formie zasiłku stałego²⁷. Ponadto przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2008 r. wykluczają z zakresu beneficjentów świadczeń rodzinnych osoby posiadające zgodę na pobyt tolerowany na terytorium RP. Jakkolwiek zatem przepis ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP stanowi, iż co do zasady osobom z pobytami tolerowanymi przysługują prawa analogiczne do praw osób posiadających zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, tak w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażone zostało zapatrywanie, zgodnie z którym osoby z pobytami tolerowanymi pozbawione są prawa do świadczeń rodzinnych²⁸.

Dodatkowo dla tej grupy cudzoziemców nie przewidziano w Polsce jakiegokolwiek programu integracyjnego, który pomógłby cudzoziemcom w adaptacji do polskiej rzeczywistości. Nie są oni bowiem objęci skierowanym do uchodźców Indywidualnym Programem Integracji. Zdarza się zatem, iż osoby, które uzyskały w Polsce zgodę na pobyt tolerowany zrzekają się go i wstępują ponownie w procedurę o nadanie statusu uchodźcy, albowiem tylko w ten sposób mogą liczyć na zakwaterowanie oraz świadczenia pieniężne, dzięki którym są w stanie utrzymać swoje rodziny zanim w pełni uniezależnią się od pomocy państwa.

Ponadto, osoby o nieustalonym obywatelstwie, które oczekują na uzyskanie zgody na pobyt tolerowany w związku z niemożnością wydalenia oraz osoby, którym pomimo nieustalenia tożsamości nie udzielono zgody na pobyt tolerowany w Polsce nie mają prawa do korzystania z jakichkolwiek świadczeń w ramach systemu pomocy socjalnej. Brak

²⁶ Zgodnie z art.36 ust.1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej zasiłek celowy ma charakter świadczenia pieniężnego przyznawany w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, w szczególności może być przyznany na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów.

²⁷ Por. wyrok NSA z dnia 5 października 2011 roku, I OSK 803/11.

²⁸ Por. wyrok WSA z dnia 25 stycznia 2011 roku, II SA/Lu 784/10.

gwarancji w tym zakresie jest szczególnie dotkliwy, gdy weźmiemy pod uwagę, że są one pozbawione wszelkich innych uprawnień potrzebnych do zachowania minimalnych warunków egzystencji, a przy tym postępowania o dzielenie zgody na pobyt tolerowany mogą być długotrwałe.

W odniesieniu zaś do świadczeń z Narodowego Funduszu Zdrowia - cudzoziemcy, którzy uzyskali w Polsce zgodę na pobyt tolerowany albo status uchodźcy mogą na tych samych zasadach, co obywatele polscy uzyskać pomoc medyczną w związku z nawiązaniem stosunku pracy, rejestracją w urzędzie pracy w charakterze osoby bezrobotnej lub w przypadku nauki do 26 roku życia. Z zasadniczym problemem odnośnie możliwości korzystania z opieki zdrowotnej spotykają się zatem bezpieczeństwaowcy, którzy nie mogą w żaden sposób zalegalizować swojego pobytu w Polsce, w tym przez wzgląd na brak posiadania obywatelstwa, jak i opuścić terytorium RP.

„Moi rodzice pochodzą z Armenii. Przyjechali do Polski jeszcze przed rozpadem ZSRR. Urodziłem się w Polsce, ale niestety nie uzyskałem obywatelstwa polskiego z mocy prawa. Do momentu ukończenia 18 roku życia nie zastanawiałem się nigdy co to tak na prawdę znaczy. Myślałem, że jestem obywatelem Armenii tak, jak moi rodzice. Moje dane przecież widniały w ich dokumentach. Kiedy okazało się, że jestem bezpieczeństwaowcem najbardziej bolesny był fakt, że nie mogę podróżować. Wtedy po raz pierwszy zacząłem zastanawiać się nad możliwością uzyskania obywatelstwa polskiego. Drugi raz miał miejsce, gdy okazało się, że po pięciu latach zmagania i skończeniu studiów prawniczych nigdy nie zdobędę uprawnień do wykonywania zawodu.”

K. z Armenii

III.5.7. PROBLEMY Z UZYSKANIEM DOKUMENTU PODRÓŻY

Respondenci, którzy nie posiadali żadnego dokumentu tożsamości nie posiadali także informacji odnośnie możliwości jego uzyskania na terytorium RP. Ponadto brak dokumentu tożsamości podawany był jako jeden z czynników powodujących rezygnację z wszczynania procedur legalizacji pobytu. Wśród problemów rodzących się z braku ważnego dokumentu tożsamości respondenci wskazywali przede wszystkim na obawę przed zatrzymaniem, brak możliwości korzystania z opieki medycznej, a także problemy bardziej prozaicznej natury jak brak możliwości otworzenia rachunku bankowego, czy też zdobycia uprawnień do prowadzenia pojazdu.

Respondenci nie posiadający ważnego dokumentu podróży wskazywali, iż uzyskanie takiego dokumentu od władz konsularnych kraju pochodzenia nie było możliwym, bądź to ze względów obiektywnych (władze konsularne nie odpowiadały, bądź też odmawiały wydania dokumentu), bądź też przez wzgląd na obawy przed kontaktowaniem się z władzami kraju pochodzenia. Osoby te podkreślały, iż bez dokumentu podróży nie mogą opuścić terytorium RP, odwiedzić członków rodziny przebywających za granicą, w tym w kraju pochodzenia, niemożliwym jest także udanie się do kraju pochodzenia w celu podjęcia prób zdobycia dokumentów potwierdzających tożsamość. Problem z uzyskaniem dokumentu podróży przez osoby bez obywatelstwa, które nie mogą uzyskać ochrony ze strony władz kraju pochodzenia jest oczywiście ściśle skorelowany z brakiem zalegalizowania pobytu na terytorium RP. Polski ustawodawca przewiduje bowiem trzy rodzaje dokumentów podróży wydawanych cudzoziemcom:

- **DOKUMENT PODRÓŻY PRZEWIDZIANY W KONWENCJI GENEWSKIEJ** - dokument podróży przewidziany w Konwencji Geneńskiej, dotyczącej statusu uchodźców jest dokumentem, który w okresie swojej ważności uprawnia do wielokrotnego przekraczania granicy. Wydaje się go cudzoziemcowi, któremu nadano status uchodźcy. Można do niego wpisać dane towarzyszących cudzoziemcowi dzieci. Dokument jest ważny przez dwa lata. Wydaje go, wymienia oraz przedłuża jego ważność Szef Urzędu ds. Cudzoziemców.
- **POLSKI DOKUMENT PODRÓŻY DLA CUDZOZIEMCA** - jest dokumentem, który w okresie swojej ważności uprawnia do wielokrotnego przekraczania granicy i jest ważny przez dwa lata. Cudzoziemiec może złożyć wniosek o jego wydanie, gdy otrzymał zezwolenie na osiedlenie się, gdy utracił dokument podróży lub jego dokument uległ zniszczeniu bądź utracił ważność. Dokument ten można także wydać cudzoziemcom, którzy korzystają z czasowej ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a nie mają własnych dokumentów podróży. Dokument ten wydaje wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca.
- **TYMCZASOWY POLSKI DOKUMENT PODRÓŻY DLA CUDZOZIEMCA** - jest dokumentem uprawniającym do jednokrotnego przekroczenia granicy RP. Może on być wydany za granicą przez konsula cudzoziemcowi, który zamierza powrócić na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który posiada zezwolenie na osiedlenie się, a także, gdy utracił swój dokument podróży, uległ on zniszczeniu lub stracił ważność. Tymczasowy polski dokument podróży dla cudzoziemca może być również wydany w kraju przez Wojewodę właściwego ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca. W sytuacjach wyjątkowych, gdy cudzoziemiec zamierza opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a nie ma dokumentu podróży, może on zostać wydany przez komendanta granicznej placówki kontrolnej Straży Granicznej. W takim przypadku dokument uprawnia do jednokrotnego wyjazdu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Do dokumentu można wpisać dane dzieci lub innych małoletnich pozostających pod opieką cudzoziemca.

Jednocześnie nadmienić można, iż przepisy ustawy o cudzoziemcach przewidują możliwość wydania w szczególnie uzasadnionych przypadkach polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemcowi, który nie posiada żadnego obywatelstwa i przebywa na terytorium RP bez dokumentu podróży, jeżeli przemawia za tym interes RP oraz uzyskanie innego dokumentu potwierdzającego tożsamość nie jest możliwe. Dokument taki nie potwierdza jednak obywatelstwa, nie

uprawnia do przekroczenia granicy, jak i nie zwalnia od obowiązku uzyskania tytułu pobytowego.

Z powyższego wynika zatem, że nawet jeżeli cudzoziemiec uzyska w Polsce zgodę na pobyt tolerowany nie będzie miał jakiegokolwiek możliwości uzyskania polskiego dokumentu podróży. Zgodnie bowiem z art. 73 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach polski dokument podróży dla cudzoziemca wydaje się na wniosek cudzoziemca, który posiada zezwolenie na osiedlenie się, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE lub korzysta z ochrony uzupełniającej, jeżeli utracił on dokument podróży albo gdy jego dokument podróży uległ zniszczeniu bądź utracił ważność, a uzyskanie nowego dokumentu podróży nie jest możliwe. Brak obywatelstwa przy jednoczesnym braku konkretnej procedury legalizacyjnej skutkującej nadaniem statusu bezpieczeństwa i wydaniem dokumentu podróży prowadzi do sytuacji, w której z jednej strony bezpieczeństwa w Polsce przebywają w prawnej próżni, nie mogąc jednocześnie opuścić terytorium naszego państwa.

III.5.8. NATURALIZACJA

Naturalizacja jest zagadnieniem, do którego nie sposób nie odnieść się analizując status cudzoziemca, który nie posiada obywatelstwa żadnego państwa. Wydaje się bowiem, że dążenie do uzyskania obywatelstwa stanowi finalny etap uregulowania sytuacji jednostki na terytorium kraju jej stałego miejsca zamieszkania stanowiąc istotny element statusu prawnego danej osoby. Niestety naturalizacja osoby nie posiadającej obywatelstwa żadnego kraju trwa w Polsce bardzo długo. Proces nadania obywatelstwa składa się bowiem z dwóch etapów. Wpierw cudzoziemiec musi uzyskać zezwolenie na osiedlenie się, co w przypadku osób posiadających zgodę na pobyt tolerowany, jest możliwe dopiero po dziesięciu latach nieprzerwanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei po upływie dwóch lat od momentu uzyskania zezwolenia na osiedlenie się cudzoziemiec może starać się o uznanie za obywatela polskiego. Łącznie więc proces uzyskania obywatelstwa polskiego w przypadku osoby posiadającej zgodę na pobyt tolerowany wynosi 12 lat.

Warto przy tym zauważyć, że w celu uzyskania zezwolenia na osiedlenie się, cudzoziemiec musi przebywać w Polsce przez okres wskazany w ustawie w sposób nieprzerwany. Oznacza to zatem, iż pobyt cudzoziemca za granicą nie może trwać dłużej niż sześć miesięcy i nie może przekroczyć łącznie dziesięciu miesięcy w okresie dziesięcioletnim. Ustawodawca przewiduje wyjątki od obowiązku nieprzerwanego pobytu w sytuacji gdy cudzoziemiec przebywa za granicą w związku z wykonywaniem pracy na rzecz pracodawcy mającego siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; towarzyszył swojemu małżonkowi, który wykonywał taką pracę; przebywał za granicą w związku z koniecznością uzyskania dokumentu podróży, jego pobyt za granicą był związany z leczeniem.

Powyższe regulacje wydają się jednak krzywdzące w szczególności w stosunku do cudzoziemców, którzy pomimo braku obywatelstwa uzyskali zgodę na pobyt tolerowany i pomimo istniejących przeszkód zintegrowali się ze społeczeństwem polskim.

IV. PODSUMOWANIE

Obecnie w Polsce brak jest konkretnej procedury identyfikacji bezpieczeństwa, na skutek której mogliby oni zalegalizować swój pobyt na terytorium naszego kraju poprzez uzyskanie statusu bezpieczeństwa. Jednocześnie osoby, te nie posiadając więzi formalno-prawnej z państwem pochodzenia i nie mogąc korzystać z ochrony konsularnej nie mogą także powrócić do krajów, w których się urodzili, czy uprzednio zwyczajowo zamieszkiwali i skazane są na funkcjonowanie w prawnej próżni, nie mogąc podjąć zatrudnienia, zawrzeć związku małżeńskiego, korzystać z pomocy socjalnej, czy podstawowej opieki zdrowotnej.

Obecnie funkcjonujące w Polsce procedury legalizacji pobytu nie są dostosowane do potrzeb tej szczególnej grupy społecznej. Podstawowymi formami legalizacji pobytu dostępnymi obecnie dla bezpieczeństwa będzie udzielenie ochrony przewidzianej w przepisach ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, jak i uzyskanie zgody na pobyt tolerowany przez wzgląd na brak możliwości wykonania decyzji o wydaleniu. Bezpieczeństwo nie zawsze jest jednak powiązana z przesłankami udzielenia ochrony w formie nadania statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej, bądź zgody na pobyt tolerowany ze względu na naruszenie praw gwarantowanych w art. 3 i 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Z przeprowadzonych badań wynika, iż w przypadkach nie budzących wątpliwości, kiedy mamy do czynienia z prześladowaniem w rozumieniu Konwencji Genewskiej z 1951 r. Szef Urzędu ds. Cudzoziemców udziela ochrony w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy. Sam fakt, że jednostka jest bezpiecznikiem *de iure* lub *de facto* nie musi jednak implikować prześladowania. Okazuje się bowiem, że istnieją sytuacje, w których cudzoziemiec nie będzie miał możliwości uzyskania obywatelstwa w kraju zwyczajowego zamieszkania, a mimo to nie zakwalifikujemy go jako uchodźcy. W takich sytuacjach UNHCR rekomenduje by państwa dokonywały każdorazowo pogłębionej analizy odpowiednich ustaw o obywatelstwie tych państw, z którymi osoba była wcześniej powiązana (poprzez urodzenie, zwyczajowe zamieszkiwanie, obywatelstwo małżonka lub dzieci, obywatelstwo rodziców lub dziadków) jak również by

zwracały się do odpowiednich władz w celu ustalenia czy jednostka jest bezpieczeństwa²⁹.

W przypadku przypadku dyskusji na temat udzielania zgody na pobyt tolerowany, jak się wydaje merytorycznie przesądzonej, umyka istotnie trudny do zakwalifikowania problem osób bezpieczeństwa, albowiem polskie przepisy ukierunkowane są jedynie na ustalenie tożsamości cudzoziemca w celu wydalenia go poza terytorium RP. Innymi słowy, kwestie udzielenia pobytu tolerowanego w sytuacji gdy mamy do czynienia z bezpieczeństwem *de facto* lub *de iure* są przede wszystkim oceniane w procedurze wydaleniuwej. Warto jednak zauważyć, iż chociaż oczywistym jest, że w trakcie procedury uchodźczej organy nie powinny zwracać się do władz kraju pochodzenia w celu potwierdzenia tożsamości cudzoziemca, natomiast przedmiotem postępowań legalizacyjnych wszczynanych na gruncie ustawy o cudzoziemcach nie jest udzielenie ochrony cudzoziemcowi z tego powodu, że jest bezpieczeństwa, to nie oznacza to również, że osoba bezpieczeństwa powinna mieć formalną możliwość uzyskania ochrony z tego tytułu wyłącznie w czasie trwającej procedury wydaleniuwej. Warto też wskazać, iż w sytuacji, w której bezpieczeństwa nie wykaże, iż wydalenie do kraju pochodzenia nie jest od niego niezależne, może spotkać się z odmową udzielenia zgody na pobyt tolerowany, jakkolwiek nie każdy ma świadomość, iż powinien samodzielnie zwracać się do placówki dyplomatycznej, a często zaniechanie kontaktu z placówką spowodowane jest obawami przed działaniem władz kraju pochodzenia. W tej sytuacji cudzoziemiec zdany jest na nielegalny pobyt w Polsce, pomimo, iż nie może już cofnąć czasu, a uprzednio przez wzgląd na odczuwane zagrożenie odmawiał kontaktowania się z placówką dyplomatyczną.

Brak sformalizowanych procedur w zakresie ustalania tożsamości i obywatelstwa powoduje, iż postępowanie wydaleniuwe może przedłużać się w nieskończoność tylko z tego względu, iż odpowiednie władze kraju pochodzenia lub uprzedniego zwyczajowego zamieszkania mogą po prostu nie udzielić odpowiedzi na zapytanie o obywatelstwo. Powyższe wiąże się z trudnościami dowodowymi, jakie pojawiają się przy weryfikowaniu okoliczności o charakterze negatywnym, jaką jest brak obywatelstwa właśnie. Władze niektórych państw mogą wychodzić z założenia, że nie ponoszą odpowiedzialności za wskazywanie osób, których nie łączy z nimi więź prawna. Często taka bezczynność władz jest działaniem celowym. Państwa mogą być bowiem zainteresowane by konkretna grupa obywateli pozostawała poza granicami kraju. Nie oznacza to jednak, że konsekwencje owej bezczynności powinien ponosić cudzoziemiec. Zgodnie z rekomendacjami UNHCR należy założyć, że jeżeli dane państwo odmawia potwierdzenia, że jednostka jest jego obywatelem (co zakłada również brak udzielenia odpowiedzi), odmowa ta sama w sobie stanowi dowód, ponieważ na ogół państwa udzielają swoim obywatelom ochrony dyplomatycznej. Dodatkowo, procedury o udzielenie zgody na pobyt tolerowany przedłużają się ze względu na ich dwuetapowy charakter, zaś postępowania te są wszczynane z urzędu, nie zaś na wniosek cudzoziemca. W czasie ich trwania osoby, których obywatelstwo nie jest znane, a więź z państwem pochodzenia nie jest potwierdzona, nie tylko nie mogą podjąć pracy, jak i korzystać z pomocy socjalnej, lecz są także narażone na długotrwałe pozbawienie wolności. Brak jasnej regulacji odnośnie możliwości stosowania detencji względem bezpieczeństwa prowadzi do sytuacji, w której przebywają oni w ośrodkach strzeżonych przez rok (a więc wskazany przez ustawodawcę maksymalny czas stosowania detencji administracyjnej), po czym pomimo dalszego braku ustalenia tożsamości, potwierdzenia obywatelstwa i w konsekwencji możliwości wydalenia, są z ośrodków zwalniani i trafiają na ulice. Tego rodzaju nadmiernie długotrwałe stosowanie detencji, kiedy wiadomym jest, iż potwierdzenie obywatelstwa nie będzie możliwe, albo w sytuacji gdy władze nie podejmują na bieżąco konkretnych, efektywnych kroków w celu jego potwierdzenia, nie powinno mieć miejsca, a obecnie jest wynikiem między innymi braku sformalizowanych procedur w zakresie potwierdzania tożsamości i obywatelstwa.

Powyższe pokazuje, iż koniecznym jest wprowadzenie procedury identyfikacji bezpieczeństwa i umożliwienie im uzyskania statusu bezpieczeństwa, analogicznie chociażby do statusu nadawanego uchodźcom, czego ramy prawne reguluje Konwencja o Statusie Bezpieczeństwowców. Ponadto Polska powinna wprowadzić dodatkowe gwarancje ukierunkowane na przeciwdziałanie zjawisku bezpieczeństwa. Warto nadmienić przy tym, iż jedynymi wśród państw członkowskich UE, które nie przystąpiły jak dotąd ani do Konwencji o Statusie Bezpieczeństwowców z 1954 r., ani do Konwencji o Ograniczaniu Zjawiska Bezpieczeństwowości z 1961 r. są Polska, Estonia, Malta i Cypr. Jednocześnie problem bezpieczeństwa rodzi obecnie coraz szersze zainteresowanie społeczności międzynarodowej, a dzięki działaniom podejmowanym w ramach społeczeństwa obywatelskiego, często przy wsparciu UNHCR, kolejne państwa przystępują do obydwu Konwencji.

Należy mieć więc nadzieję, że niniejszy raport doprowadzi do podjęcia debaty społecznej i działań rzeczniczych ukierunkowanych na przystąpienie przez Polskę do Konwencji, jako że problem bezpieczeństwa do tej pory nie spotkał się ze stosownym zainteresowaniem zarówno ze strony społeczeństwa obywatelskiego, jak i przedstawicieli władz.

REKOMENDACJE

- Polska powinna wprowadzić specjalną, sformalizowaną procedurę identyfikacji bezpaństwowców, w toku której osoby nie posiadające więzi prawnej z żadnym państwem i nie korzystające z ochrony żadnego państwa, jak i nie mogące powrócić do kraju pochodzenia będą miały możliwość zalegalizowania swojego pobytu na terytorium RP i uzyskania statusu bezpaństwowca.
- Polska powinna przystąpić do Konwencji o Statusie Bezpaństwowców z 1954 r. jak i Konwencji o Ograniczaniu Bezpaństwowości z 1961 r., które stanowią ramy prawne dla ochrony praw bezpaństwowców, jak i zapobieganiu powstawania zjawiska bezpaństwowości.
- Należy określić sformalizowaną procedurę ustalania tożsamości, obywatelstwa i pochodzenia cudzoziemców wobec których toczą się postępowania w przedmiocie zalegalizowania pobytu na terytorium RP, w stosunku do których zachodzi taka konieczność. Opracowanie procedury identyfikacji bezpaństwowców może zostać wykorzystane z postępowaniami w przedmiocie nadania statusu uchodźcy prowadzonych przed Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców, jak i postępowaniach legalizacyjnych prowadzonych przed Wojewodami.
- Możliwość wszczęcia postępowania w przedmiocie nadania statusu bezpaństwowca nie powinna być uzależniona od legalnego pobytu na terytorium RP.
- Osoby, którym nadano status bezpaństwowca powinny otrzymywać dokument podróży. Warto w tym miejscu zauważyć, że doświadczenia większości państw członkowskich UE pokazują, że ratyfikacja Konwencji o Statusie Bezpaństwowców nie wystarcza by władze zaczęły wydawać dokumenty podróży w niej przewidziane. Państwa wprowadzają odrębne procedury o nadanie statusu bezpaństwowca aby mieć pewność, że wydanie dokumentu podróży przewidzianego w Konwencji o statusie zostało poprzedzone właściwą identyfikacją cudzoziemca jako osoby bezpaństwowej.
- Zasadnym jest udzielenie pomocy socjalnej w podstawowym zakresie na czas postępowania w przedmiocie nadania statusu bezpaństwowca.
- Polska powinna wprowadzić przepisy chroniące osoby, których wydalenie z terytorium RP nie jest możliwe przed upływem maksymalnego okresu stosowania względem nich detencji. Stosowanie detencji powinno być dopuszczalne jedynie w czasie, w którym prowadzone są racjonalne działania zmierzające do ustalenia tożsamości i uzyskania dokumentu podróży. Detencja przestaje być dopuszczalna, jeśli z okoliczności sprawy wynika, iż uzyskanie dokumentu podróży i wykonanie decyzji wydaleniowej nie będzie możliwe.

BIBLIOGRAFIA

Publikacje

- A. Wróblewska-Zgórzak, Prawne aspekty zawierania małżeństw polsko-cudzoziemskich, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, 2010
- B. K. Blitz, M. Lynch (red.), Statelessness and the Benefits of Citizenship. A comparative Study, Oxford University Press, 2009
- G. Gyulai, Forgotten without a reason, Protection of Non-Refugee Stateless Persons in Central Europe, Hungarian Helsinki Committee, 2007
- G. Gyulai, Statelessness in Hungary, The protection of Stateless Persons and the Prevention and Reduction of Statelessness, Hungarian Helsinki Committee, 2010
- J. Emanuel, Discriminatory Nationality Laws in Jordan and Their Effect on Mixed Refugee Families, University of Notre Dame, <http://www3.nd.edu/~ndlaw/prog-human-rights/student-research-papers/NationalityLawsInJordan.pdf>
- L. van Waas, Nationality Matters Statelessness under International Law
- M. Breznik, R. Močnik, Erasing Residence Rights in Slovenia, University of Ljubljana Refugee Watch, 2011
- N. Robinsón, Convention Relating to the Status of Stateless Persons, Its History and Interpretation, Institute of Jewish Affairs, 1955
- W. Czapliński, Problematyka obywatelstwa w aktualnych pracach Rady Europy, http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/2-1998_Czaplinski.pdf
- Asylum Aid, Briefing Note on the Introduction of a UK Stateless Determination Procedure effective from 6 April 2013, http://www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/214/STATELESSNESS_BRIEF.pdf
- Główny Urząd Statystyczny, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Raport z wyników, Warszawa, 2012
- Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce, Ustalanie tożsamości cudzoziemców w celu udzielenia ochrony międzynarodowej. Analiza wyzwań i potrzeb, 2012
- Państwowe Biuro ds. Niedyskryminacji Republiki Włoskiej, National strategy for the inclusion of Roma, Sinti and Caminanti communities - European Commission communication no.173/2011, http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_italy_strategy_en.pdf
- Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 31 lipca 2012 roku, <http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529,Polityka-migracyjna-Polski.html>
- The Equal Rights Trust, Unravelling Anomaly, Detention, Discrimination and the Protection Needs of Stateless Persons, 2010
- United Nations High Commissioner for Refugees/Asylum Aid, Mapping Statelessness in The United Kingdom, London, 2011
- United Nations High Commissioner for Refugees, Charakterystyka operacji Biura Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców w Europie Wschodniej, 2013, <http://www.unhcr.org/pages/49e48d1e6.html>
- Women's Refugee Commission, Our Motherland, Our Country, Gender Discrimination and Statelessness in the Middle East and North Africa, 2013
- Wytyczne Biura Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców dotyczące procedury identyfikacji osób bezpieczeństwa, nr II, z dnia 5 kwietnia 2012 r., HCR/GS/12/02
- Wytyczne Biura Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców w sprawie kryteriów i standardów dotyczących detencji osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, 2012, <http://www.unhcr.org/505c33199.html>

Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć

ul. Krowoderska 11/7

31-141 Kraków

Tel: 12 633 72 23

Fax: 12 423 32 77

www.pomocprawna.org

biuro@pomocprawna.org