

BRIEFING W KRAJU  
LIPIEC 2020

Polska



## WSTĘP

**Statelessness Index** (<https://index.statelessness.eu>) to internetowe narzędzie pozwalające na porównywanie i ocenę prawa, polityki i praktyki krajów europejskich w zakresie ochrony osób bezpaństwowych jak i zapobiegania i ograniczania bezpaństwowości, odnosząc je do międzynarodowych norm i dobrych praktyk. Index został opracowany i jest dalej rozwijany przez Europejską Sieć na rzecz Bezpaństwowców (**European Network on Statelessness ENS**)<sup>1</sup>, która zrzesza ponad 150 organizacji społecznych i członków indywidualnych w 41 krajach, podejmujących działania w celu zapewnienia dostępu bezpaństwowców do ich praw.

ENS wraz z członkami Sieci<sup>2</sup> podjął się zebrania i analizy informacji na temat bezpaństwowości w Polsce.<sup>3</sup> Niniejszy raport ma na celu streszczenie ustaleń co do najważniejszych kwestii problematycznych oraz zgodności polskiego prawa, polityki i praktyki ze standardami norm międzynarodowych oraz z dobrą praktyką w zakresie ochrony, zapobiegania oraz ograniczania bezpaństwowości. Index obejmuje pięć obszarów tematycznych – instrumenty regionalne i międzynarodowe, dane na temat populacji bezpaństwowców, ustalanie bezpaństwowości i status, detencja, przeciwdziałanie i ograniczanie oraz zawiera szereg rekomendacji skierowanych do polskich władz i nawołujących do zmian w kluczowych obszarach.

Bezpaństwowość oznacza sytuację, gdy osoba nie jest uznawana za obywatela żadnego państwa w zakresie obowiązywania jego prawa. Bezpaństwowość jest prawną anomalią, która pozbawia ponad 10 milionów mężczyzn, kobiet i dzieci na całym świecie – z czego ponad pół miliona w Europie – dostępu do podstawowych praw obywatelskich, politycznych, ekonomicznych, kulturalnych i społecznych.



## INSTRUMENTY MIĘDZYNARODOWE I REGIONALNE

Polska nie przystąpiła do żadnej z czterech podstawowych konwencji na temat bezpaństwowości, chociaż podpisała (nie ratyfikowała) **Europejską Konwencję o Obywatelstwie**. Polska jest stroną wszystkich istotnych regionalnych i międzynarodowych instrumentów dotyczących praw człowieka, ale złożyła pewne zastrzeżenia i deklaracje, na przykład odnośnie interpretowania niektórych zapisów Konwencji o Prawach Dziecka zgodnie z „polskimi zwyczajami i tradycjami” oraz z „zasadami moralności”. Polska zgłosiła też zastrzeżenie do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur, odnośnie poufnego dochodzenia i arbitrażu. Jako członek Unii Europejskiej związana jest **Dyrektywą Powrotową UE**.

Polska powinna przystąpić do Konwencji z 1954 r. o statusie bezpaństwowców, Konwencji z 1961 r. o ograniczaniu bezpaństwowości oraz do Europejskiej Konwencji o obywatelstwie. Polskie władze powinny również rozważyć przystąpienie do Konwencji o unikaniu zjawiska bezpaństwowości w związku z sukcesją państw.



## STATYSTYKI DOTYCZĄCE POPULACJI BEZPAŃSTWOWCÓW

Polskie władze publikują dane statystyczne odnośnie liczby osób bezpaństwowych zebrane w trakcie cenzusu, ale w niektórych

przypadkach wykorzystywane są też inne pojęcia, takie jak „obywatelstwo nieokreślone”, co sprawia, że niektóre statystyki mogą nie być miarodajne. Ponieważ w polskim prawie brak definicji bezpaństwowca, władze stosują i interpretują to pojęcie w sposób niekonsekwentny, a praktyka pokazuje, że różne organy państwowe używają niekiedy różnych, częściowo ząbiegających się znaczeniowo pojęć i definicji, w tym określeń: „bez obywatelstwa”, „osoba bezpaństwowa” i „obywatelstwo nieokreślone”.

Statystyki (lipiec 2020) opublikowane przez Urząd ds. Cudzoziemców określają ogólną liczbę bezpaństwowców oraz osób o nieokreślonym obywatelstwie, które posiadają ważną kartę pobytu na poziomie 382 osób, z czego 345 to bezpaństwowcy, a 37 osoby o obywatelstwie nieokreślonym. Brak informacji na temat ich pochodzenia.

Brak jest ogólnie dostępnych danych odnośnie liczby osób bezpaństwowych w detencji, chociaż statystyki te są gromadzone przez Straż Graniczną. UNHCR szacuje liczbę bezpaństwowców w Polsce opierając się na danych z cenzusu ludności z 2011 r. We wrześniu 2019 UNHCR opublikował raport podsumowujący badanie zjawiska bezpaństwowości w Polsce.<sup>4</sup>

Polskie władze powinny podjąć kroki w celu poprawy gromadzenia danych odnośnie bezpaństwowości, w szczególności poprzez ujednoczenie definicji kategorii wykorzystywanych do celów statystycznych przez różne rządowe agendy i wprowadzenie wspólnej definicji bezpaństwowca, zgodnej z Konwencją z 1954 r.



## USTALANIE BEZPAŃSTWOWOŚCI I STATUS

Aby zapewnić ochronę i prawa wynikające z Konwencji z 1954 r., w tym prawo do uzyskania zezwolenia na pobyt, prawo do pracy, edukacji i ułatwionej naturalizacji, państwa strony powinny mieć możliwość identyfikowania bezpaństwowców przebywających na ich terytorium. UNHCR rekomenduje, aby w tym celu wdrożyć specjalnie przeznaczoną do tego procedurę ustalania statusu bezpaństwowca.<sup>5</sup>

Polska nie posiada procedury przeznaczonej dla ustalania statusu bezpaństwowców, ale bezpaństwowość może być stwierdzona w wyniku innych procedur administracyjnych. Polska nie posiada ustawowej definicji bezpaństwowca i żadna procedura nie jest wprost dostosowana do przeprowadzenia takiej identyfikacji, ale kwestia bezpaństwowości może zostać podniesiona jako prawna okoliczność istotna dla procedury o ochronie, czy procedury powrotowej. Dla bezpaństwowców duże znaczenie mają również procedury regularyzacyjne, chociaż mają one zastosowanie tylko w ograniczonym zakresie, gdyż bezpaństwowość w Polsce często wiąże się z nieudokumentowanym pobytem. Dla bezpaństwowców nieudokumentowanych znaczenie mają również procedury amnestyjne, ale są one dostępne tylko wyjątkowo.

Wszystkie wymienione wyżej procedury są prowadzone przez różne agendy rządowe. Procedura o udzielenie ochrony międzynarodowej ma charakter scentralizowany (Urząd ds. Cudzoziemców), a procedury regularyzacyjne i powrotowe prowadzone są lokalnie przez Wojewodów oraz Komendantów Oddziałów Straży Granicznej. Organy nie są zobowiązane do rozpatrywania wniosku o uznanie za bezpaństwowca i nie ma żadnych wytycznych co do prowadzenia takiej oceny. Nie istnieje też status bezpaństwowca, ale jest możliwość uzyskania zezwolenia na pobyt tolerowany, zapewniający prawo do pracy, opiekę zdrowotną i podstawową opiekę socjalną.

Polskie władze powinny określić na poziomie ustawowym, specjalną procedurę ustalania bezpaństwowości, zgodną z wytycznymi UNHCR oraz dobrymi praktykami i standardami międzynarodowymi zapisanymi w Konwencji z 1954 r., włączając w to możliwość uzyskania przez bezpaństwowca zezwolenia na pobyt, prawa do pracy, edukacji i ułatwionej naturalizacji. Władze powinny podjąć działania w celu zapewnienia, że pracownicy i funkcjonariusze są przeszkoleni do właściwego identyfikowania bezpaństwowości oraz rozważyć wydawanie nieudokumentowanym bezpaństwowcom dokumentów tożsamości i dokumentów podróży.



## DETENCJA

W stosunku do osób bezpaństwowych zachodzi podwyższone ryzyko arbitralnej detencji, w szczególności zważywszy na fakt, że brak jest proceduralnych gwarancji odnośnie identyfikacji i ustalania bezpaństwowości oraz oceny innych powiązanych z tą kwestią przeszkód realizacji deportacji.<sup>6</sup> Brak na przykład wymogu ustalenia kraju do którego ma być przekazany cudzoziemiec, przed orzeczeniem o zastosowaniu detencji w danej sprawie. Stwierdzenie bezpaństwowości w trakcie procedury powrotowej może skutkować uznaniem, że deportacja jest niewykonalna i wydaniem zgody na pobyt tolerowany, ale nie ma żadnego wyraźnego zapisu, który określałby bezpaństwowość jako istotną przesłankę w tym zakresie, brak też wprost określenia, że detencja powinna mieć charakter ostateczny (*ultima ratio*), chociaż prawo

przewiduje alternatywy do detencji. Praktyka pokazuje, że decyzje sądów orzekające detencję, tylko pobieżnie odnoszą się do możliwości zastosowania środków alternatywnych i brak w nich pogłębionej analizy indywidualnych okoliczności sprawy.

Istnieje szereg gwarancji procesowych oraz środków prawnych, dostępnych dla cudzoziemców umieszczonych w detencji, ale mają oni trudności z dostępem do pomocy prawnej. W razie zwolnienia cudzoziemca z detencji może mu zostać udzielona zgoda na pobyt tolerowany, gwarantująca dostęp do podstawowych uprawnień, włączając w to prawo do pracy, edukacji i opieki zdrowotnej. W przypadku długotrwałego zamieszkiwania w Polsce, jeśli osoba bezpaństwowa prowadzi w Polsce życie rodzinne/życie prywatne, można również rozważyć możliwość otrzymania zezwolenia na pobyt humanitarny.

Polskie władze powinny podjąć dalsze kroki w celu zapewnienia ochrony osób bezpaństwowych przed arbitralną detencją, poprzez wprowadzenie procedury ustalania bezpaństwowości oraz statusu ochronnego oraz stworzenie jasnych zasad odsyłania spraw z postępowania powrotowego. Władze powinny też stworzyć solidne mechanizmy zapewniające legalizację pobytu cudzoziemców zwalnianych z detencji, w tym cudzoziemców z pobytem tolerowanym oraz włączyć kwestię bezpaństwowości do kręgu istotnych prawnie przesłanek, które powinny być poddawane ocenie we wszystkich decyzjach orzekających detencję.



## ZAPOBIEGANIE I OGRANICZANIE BEZPAŃSTWOWOŚCI

Wysiłki na rzecz zapobiegania i ograniczania bezpaństwowości w Polsce mają zróżnicowany charakter. Polskie prawo przewiduje częściowe gwarancje w zakresie przeciwdziałania bezpaństwowości, na przykład w odniesieniu do dzieci znalezionych na terytorium kraju oraz dzieci przysposobionych. Dostęp do rejestracji urodzeń jest ułatwiony, czego przykładem jest rejestrowanie urodzeń dzieci z urzędu, w razie gdy rodzice nie przeprowadzą rejestracji w założonym terminie. Niestety, gwarancja mająca przeciwdziałać bezpaństwowości, zawarta w ustawie o obywatelstwie polskim, odnosząca się do dzieci urodzonych w Polsce, ma zastosowanie wyłącznie do dzieci rodziców bez obywatelstwa lub nieznanymi. W przypadku dzieci urodzonych za granicą Polski w związkach jednopłciowych zachodzi ryzyko bezpaństwowości z uwagi na dyskryminującą praktykę polskich władz, która może utrudnić takim dzieciom uzyskiwanie polskiego paszportu oraz innej dokumentacji.

Polskie władze powinny rozważyć wprowadzenie zmian do ustawy o obywatelstwie polskim, tak aby wszystkie dzieci urodzone na terytorium kraju, które w innym razie byłyby bezpaństwowcami, nabywały polskie obywatelstwo z urodzenia, niezależnie od statusu rodziców. Druga istotna zmiana powinna dotyczyć ochrony przed bezpaństwowością osób, które rzekły się polskiego obywatelstwa. Władze powinny podjąć zdecydowane kroki, w celu proaktywnego identyfikowania i przeciwdziałania wszelkim postawom i działaniom opartym o stereotypy czy o charakterze dyskryminującym wśród pracowników lub funkcjonariuszy, a odnoszących się do związków jednopłciowych, tak aby przeciwdziałać ryzyku bezpaństwowości dzieci przychodzących na świat i wychowywanych w takich związkach.

## PODSUMOWANIE REKOMENDACJI DLA POLSKI

- Polska powinna przystąpić do Konwencji dotyczącej statusu bezpaństwowców z 1954 r., Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 r. oraz do Europejskiej Konwencji o obywatelstwie oraz rozważyć przystąpienie do Konwencji o unikaniu zjawiska bezpaństwowości w związku z sukcesją państw.
- Polskie władze powinny podjąć kroki w celu poprawy gromadzenia danych odnośnie bezpaństwowości, w szczególności poprzez ujednoczenie definicji kategorii wykorzystywanych do celów statystycznych przez różne rządowe agendy i wprowadzenie wspólnej definicji bezpaństwowca, zgodnej z Konwencją z 1954 r.
- Polskie władze powinny określić na poziomie ustawowym specjalną procedurę ustalania bezpaństwowości, zgodną z Konwencją z 1954 r., wytycznymi UNHCR oraz dobrymi praktykami, włączając w to możliwość uzyskania przez bezpaństwowca zezwolenia na pobyt, prawa do pracy, edukacji i ułatwionej naturalizacji.
- Władze powinny podjąć działania w celu zapewnienia, że pracownicy i funkcjonariusze są przeszkoleni do właściwego identyfikowania bezpaństwowości oraz rozważyć wydawanie nieudokumentowanym bezpaństwowcom dokumentów tożsamości i dokumentów podróży.
- Polskie władze powinny podjąć dalsze kroki w celu zapewnienia ochrony osób bezpaństwowych przed arbitralną detencją, poprzez wprowadzenie procedury ustalania bezpaństwowości oraz statusu ochronnego oraz stworzenie jasnych zasad odsyłania spraw z postępowania powrotowego.
- Władze powinny stworzyć solidne mechanizmy zapewniające legalizację pobytu cudzoziemców zwalnianych z detencji, w tym cudzoziemców z pobytem tolerowanym oraz włączyć kwestię bezpaństwowości do kręgu istotnych prawnie przesłanek, które powinny być poddawane ocenie we wszystkich decyzjach orzekających detencję.
- Polskie władze powinny rozważyć wprowadzenie zmian do ustawy o obywatelstwie polskim, tak, aby wszystkie dzieci urodzone na terytorium kraju, które w innym razie byłyby bezpaństwowcami, nabywały polskie obywatelstwo z urodzenia, niezależnie od statusu rodziców. Druga istotna zmiana powinna dotyczyć ochrony przed bezpaństwowością osób, które rzekły się polskiego obywatelstwa.
- Władze powinny podjąć zdecydowane kroki, w celu proaktywnego identyfikowania i przeciwdziałania jakimkolwiek postawom i działaniom opartym o stereotypy czy o charakterze dyskryminującym wśród pracowników lub funkcjonariuszy, a odnoszących się do związków jedнопłciowych, tak aby przeciwdziałać ryzyku bezpaństwowości dzieci przychodzących na świat i wychowywanych w takich związkach.

## ŹRÓDŁA

<sup>1</sup> [www.statelessness.eu](http://www.statelessness.eu)

<sup>2</sup> Głównym badaczem krajowym Polski instrumentu Statelessness Index jest Katarzyna Przybysławska z Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, będąca też członkiem ENS.

<sup>3</sup> <https://index.statelessness.eu/country/poland>

<sup>4</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Mapping Statelessness in Poland, September 2019,

<https://www.refworld.org/docid/5da58e7e4.html>

<sup>5</sup> UNHCR (2014), Handbook on Protection of Stateless Persons, <http://www.unhcr.org/uk/protection/statelessness/53b698ab9/handbook-protection-stateless-persons.html>

<sup>6</sup> ENS (2017) Protecting Stateless Persons from Arbitrary Detention: An Agenda for Change,

[https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/ENS\\_LockeInLimbo\\_Detention\\_Agenda\\_online.pdf](https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/ENS_LockeInLimbo_Detention_Agenda_online.pdf)

## OSOBA DO KONTAKTU:

**Katarzyna Przybysławska**

Prezes zarządu, Stowarzyszenie Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć

[przybyslawska@pomocprawna.org](mailto:przybyslawska@pomocprawna.org)

**Nina Murray**

Szef działu polityki i badań, European Network on Statelessness

[nina.murray@statelessness.eu](mailto:nina.murray@statelessness.eu)



European  
Network on  
Statelessness

London, United Kingdom

Media: +44 7522 525673

[info@statelessness.eu](mailto:info@statelessness.eu)

[www.statelessness.eu](http://www.statelessness.eu)



European  
Network on  
Statelessness