



European
Network on
Statelessness

OCHRONA BEZPAŃSTWOWCÓW PRZED ARBITRALNĄ DETENCJĄ



W POLSCE

 Centrum
Pomocy
Prawnej
Im. Haliny Nieć

“ Polska nie jest moim krajem, ale który kraj jest mój? Nie mam dokąd iść i nikogo to nie obchodzi. Powiedzieli mi – nie masz paszportu więc musimy umieścić cię w detencji. Ale przecież sam się do was zgłosiłem – tłumaczyłem. Nikt nie słuchał. Gdy nie masz papierów, wszyscy uważają, że kłamiesz.

PAN B BEZPAŃSTWOWIEC, POPRZEDNIO UMIESZCZONY W OŚRODKU STRZEŻONYM POCHODZI Z RWANDY



WYKAZ SKRÓTÓW

SG	Straż Graniczna
CEAS	Common European Asylum System – Wspólny Europejski System Azylowy
CPPHN	Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
UE	Unia Europejska
UNHCR	Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców

SPIS TREŚCI

O RESPONDENTACH	5
1. WPROWADZENIE	7
1.1 Bezpieczeństwo i detencja	7
1.2 Metodologia badań i ograniczenia	8
1.3 Bezpieczeństwo i detencja w Polsce	9
2. PRAWO I PRAKTYKA	11
2.1 Międzynarodowe i regionalne zobowiązania odnoszące się do zjawiska bezpieczeństwa i pozbawienia wolności	11
2.2 Prawo krajowe, praktyka postępowania organów oraz orzecznictwo w sprawach dotyczących bezpieczeństwa oraz detencji	13
2.3 Statystyki dotyczące zjawiska bezpieczeństwa i detencji	14
3. KLUCZOWE PROBLEMY	16
3.1 Procedury identyfikacji osób bezpieczeństwa	16
3.2 Pozbawienie wolności, a gwarancje proceduralne	18
3.3 Długość detencji	21
3.4 Postępowanie w sprawie zobowiązania do powrotu oraz wydanie dokumentów	23
3.5 Alternatywy do detencji	23
3.6 Małoletni, członkowie rodziny oraz osoby szczególnie wrażliwe	25
3.7 Warunki w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców	26
3.8 Przesłanki zwolnienia ze strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców i ponowna detencja	26
4. PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE	28
BIBLIOGRAFIA	31
PRZYPIS	32
PODZIĘKOWANIE	34

O RESPONDENTACH

Pan B jest sierotą z Rwandy. Jego rodzice, obywatele Rwandy, zostali zamordowani kiedy Pan B był dzieckiem i nigdy nie uzyskał żadnego dokumentu tożsamości. Nie mając jakiegokolwiek wiedzy na temat swojego pochodzenia oraz dokładnego miejsca urodzenia, przeniósł się do Tanzanii a potem do Europy. W końcu przyjechał do Polski. Z powodu braku dokumentów potwierdzających tożsamość został umieszczony w detencji, gdzie złożył wniosek o nadanie statusu uchodźcy. Po wydaniu negatywnej decyzji w jego sprawie, z powodu braku dokumentu podróży, sąd przedłużył jego pobyt w ośrodku strzeżonym (zamknięty ośrodek detencyjny dla cudzoziemców) w oczekiwaniu na deportację. Jako że tożsamość Pana B nie została potwierdzona spędził maksymalny okres 12 miesięcy w detencji.

Pan S jest mężczyzną w średnim wieku, sierotą z Bangladeszu. W 2007 r. jego przyjaciel pomógł mu przedostać się nielegalnie do Włoch. Po kilku latach nieudokumentowanego życia w Europie, w 2011 r. przybył do Polski. Z uwagi na fakt, iż nie spełniał przesłanek uzyskania zezwolenia na pobyt określonych w polskim prawie, został umieszczony w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców w celu przygotowania przymusowego powrotu. Podczas jego pobytu w detencji władze polskie wielokrotnie zwracały się do Ambasady Bangladeszu, nie otrzymały jednak żadnej odpowiedzi. Jako że tożsamość Pana S nie została potwierdzona, został on po upływie maksymalnego okresu 1 roku zwolniony z detencji i obecnie nadal mieszka w Polsce. Nie mając gdzie się podziąć, mieszka w mieszkaniu przyjaciela czekając na wydanie decyzji powrotowej bądź decyzji o przyznaniu mu zgody na pobyt tolerowany.

Pan G jest sierotą z Kirgistanu, nigdy nie znał swoich rodziców i nigdy nie został udokumentowany. Po ukończeniu 18 roku życia podróżował po Europie i 5 lat temu zdecydował się pozostać na stałe w Polsce. Został zatrzymany przez funkcjonariuszy Straży Granicznej za posiadanie fałszywych dokumentów podróży i umieszczony w detencji. Niemniej jednak, w rezultacie postępowania przed sądem umożliwiono mu ustalenie tożsamości na podstawie ustnego oświadczenia, a to umożliwiło wydanie mu polskiego świadectwa urodzenia. Po tym, polskie władze wszczęły postępowanie powrotowe, a sąd zastosował alternatywy do detencji. Pan G pozostawał w związku z cudzoziemką mieszkającą w Polsce, ale nie mógł otrzymać aktu zawarcia małżeństwa w urzędzie cywilnym. Nie miał również prawa do pracy ani dostępu do opieki medycznej. Pan G cierpi na raka w zaawansowanym stadium.

Pan I urodził się w połowie lat 60 XX w Winnicy, która wówczas leżała w Związku Radzieckim, a obecnie na Ukrainie. Przybył do Polski legalnie na podstawie wydanego przez ZSRR paszportu i w niej pozostał. W 2011 r. złożył wniosek o wydanie zezwolenia na pobyt na podstawie ustawy abolicyjnej ale otrzymał decyzję negatywną z uwagi na fakt, iż jego paszport – jedyny dokument, który mógł potwierdzić jego tożsamość, został zagubiony. Próbował po tym fakcie potwierdzić swoje obywatelstwo, ale władze Ukrainy odmówiły uznania go za obywatela. Również Federacja Rosyjska nie przyznała się do niego. Pan I żył w prawnej próżni w Polsce przez następne 2 lata. Dzięki wsparciu prawnika złożył wniosek o nadanie statusu uchodźcy w 2014 r. Największą obawą jaką żywił przed złożeniem wniosku o nadanie statusu uchodźcy było to, że zostanie umieszczony w detencji. Niemniej jednak, mimo iż początkowo, po złożeniu wniosku uchodźczego został zatrzymany, Straż Graniczna zdecydowała o zastosowaniu alternatyw wobec detencji.

Pan A jest młodym mężczyzną pochodzącym z Gyumri (Leninakan) w byłym Związku Radzieckim, który przybył do Polski wraz z rodziną w wieku 2 lat, zaraz przed upadkiem ZSRR. Ani on ani członkowie jego rodziny nie uzyskali nigdy obywatelstwa Armenii. Po kilku latach życia w Polsce bez zezwolenia, wszyscy członkowie jego rodziny, z wyjątkiem jego, otrzymali zgodę na pobyt tolerowany. W celu przygotowania wydalenia Pan A został umieszczony w detencji, która była kilkakrotnie przedłużana. Będąc nastolatkiem Pan A spędził prawie 11 miesięcy w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców, po czym ostatecznie otrzymał pobyt tolerowany i został zwolniony.

Pan C jest mężczyzną w średnim wieku pochodzącym z Pakistanu, jego rodzice byli Pakistańczykami. Przez całe życie był przekonany, iż on również jest Pakistańczykiem. Niemniej jednak, kiedy przybył do Europy jego paszport został zniszczony a on sam został umieszczony w ośrodku detencyjnym w celu ustalenia jego tożsamości. Z uwagi na fakt, iż podczas pobytu w detencji otrzymał negatywną decyzję w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy, spędził tam maksymalny okres 12 miesięcy w oczekiwaniu na wydalenie. Jednak w przeciągu roku nie został mu wydany dokument podróży przez palcówkę dyplomatyczną Pakistanu i w konsekwencji został on zwolniony ze strzeżonego ośrodka.

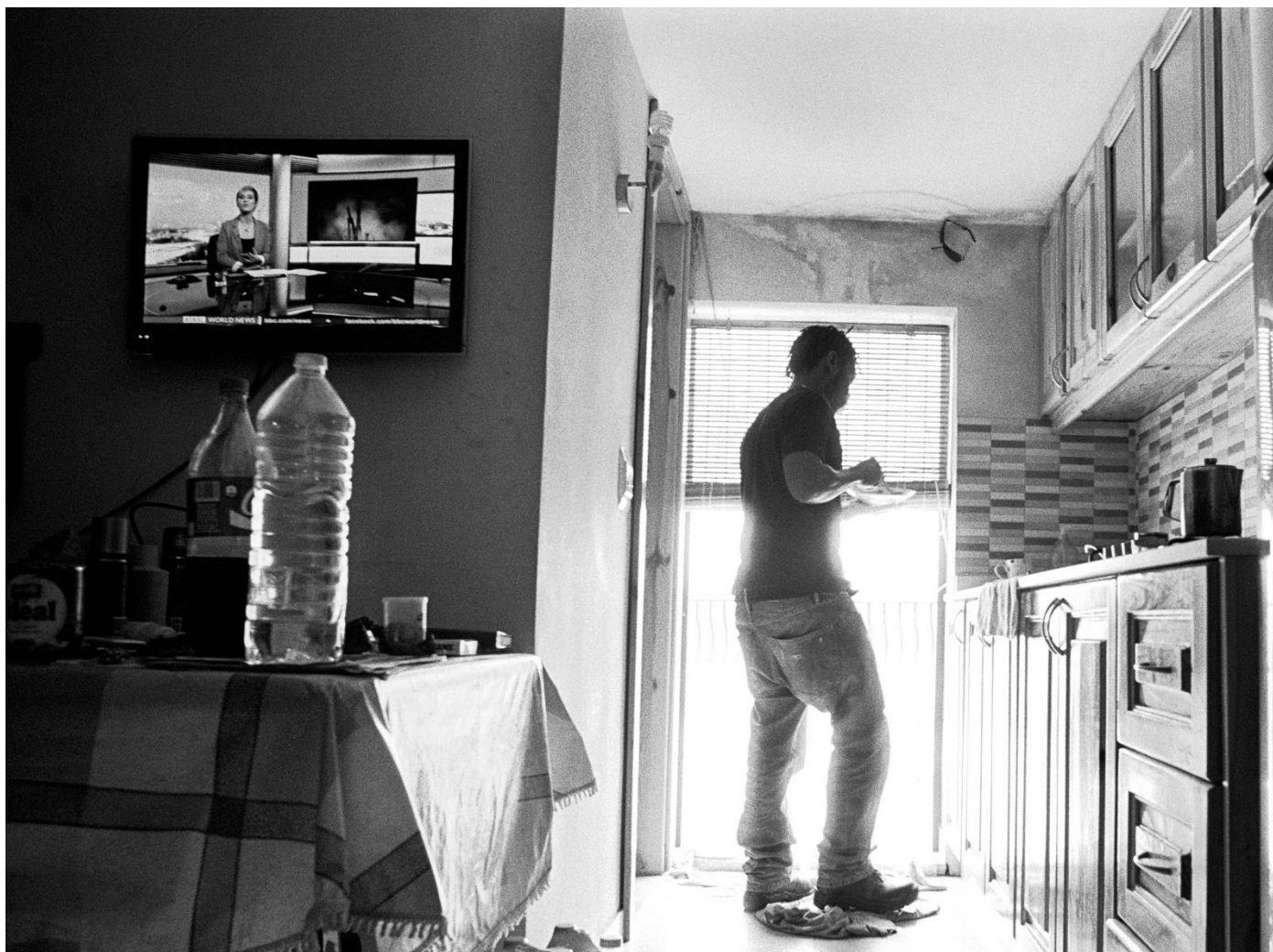
HISTORIA PANA I

Pan I jest 52 – letnim mężczyzną pochodzenia rosyjskiego urodzonym na terytorium obecnej Ukrainy. Przybył do Polski legalnie ponad 25 lat temu na podstawie paszportu wydanego przez Związek Radziecki (ZSRR), w czasie kiedy Związek Radziecki był na krawędzi upadku. Niedługo po przyjeździe do Polski zgubił paszport, władze Ukrainy kilkakrotnie odmówiły mu jednak wydania nowego, ukraińskiego paszportu. W 2012 r. Pan I próbował zalegalizować swój pobyt w Polsce na podstawie ustawy abolicyjnej z 2011 r. Niestety, z powodu braku dokumentu podróży, odmówiono mu zezwolenia na pobyt pomimo tego, iż starał się dowieść przed Urzędem Wojewódzkim, że właściwe władze na Ukrainie nie chcą potwierdzić jego obywatelstwa. Niemożność zalegalizowania pobytu Pana I spowodowała, że jego pobyt nadal pozostawał nieuregulowany. W konsekwencji Pan I obawiał się ujawnić i unikał kontaktu z władzami. Z powodu braku legalnego statusu doświadczył on poważnej traumy spowodowanej niepewnością co do konsekwencji zatrzymania przez Straż Graniczną. Przez wiele lat martwił się, że może zostać zatrzymany i przymusowo deportowany.

Problem Pana I jest złożony ponieważ Konsulat Ukrainy uprzednio wielokrotnie odmówił mu wydania pisemnego zaświadczenia potwierdzającego, że władze Ukrainy nie uznają go za obywatela tego państwa, pomimo, że urodził się na obecnym terytorium Ukrainy. W związku z tym, pomimo usilnych starań, Pan I był zmuszony żyć w ciągłym strachu, że będzie musiał ponieść negatywne konsekwencje braku dokumentów. W 2013 r. Pan I usłyszał, że jedna z organizacji pozarządowych rozpoczęła kampanię przeciwko bezpieczeństwu. W związku z tym odwiedził biuro tej organizacji prosząc o poradę. Jako że w Polsce nie ma odrębnej procedury identyfikacji osób bezpieczeństwa, prawnik zaproponował mu wszczęcie procedury o nadanie statusu uchodźcy, która była w tej sytuacji jedynym rozwiązaniem. Pan I początkowo wahał się, ponieważ obawiał się zatrzymania oraz umieszczenia w ośrodku strzeżonym dla cudzoziemców. W grudniu 2014 r. zdecydował się jednak złożyć wniosek o nadanie statusu uchodźcy i udał się w tym celu do Warszawy w asyście prawnika. Z powodu braku dokumentu tożsamości Straż Graniczna początkowo planowała umieszczenie Pana I w detencji. Niemniej jednak, po godzinie stresującego oczekiwania, cudzoziemiec został poinformowany, iż zdecydowano o zastosowaniu środków alternatywnych. Dzięki tej decyzji Pan I może nadal mieszkać w Krakowie i na wolności oczekiwać na rozstrzygnięcie w swojej sprawie uchodźczej, a co miesiąc zgłasza się do Placówki Straży Granicznej w Krakowie. Niemniej jednak jego sytuacja prawna pozostaje nieustalona i nie może na razie podjąć legalnego zatrudnienia. Pomimo tego, Pan I wydaje się być zadowolonym ze swojego życia tak długo jak będzie mógł korzystać z wolności, bez obaw, że może zostać zatrzymany.

“Czego najbardziej się boję? Trafić do detencji nie mając żadnych dokumentów.”

1. WPROWADZENIE



1.1 BEZPAŃSTWOWOŚĆ I DETENCJA

Wzrost stosowania środków detencyjnych, w tym również tych o charakterze karnym oraz postępująca penalizacja nielegalnej migracji, zaczyna stanowić niepokojący, globalny trend, zauważalny również w Europie. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest z kolei rosnąca ilość przypadków, w których detencja jest stosowana w sposób nieuzasadniony, przez zbyt długi okres czasu, albo w celu, który nie jest prawnie dopuszczalny. Jednocześnie, chociaż arbitralne pozbawianie wolności samo w sobie stanowi szczególny obszar zainteresowania doktryny prawa międzynarodowego, to marginalną uwagę poświęca się kwestiom związanym ze stosowaniem detencji względem bezpieczeństwa – grupy wydawałoby się szczególnie narażonej na ryzyko bezprawnego i arbitralnego

pozbawienia wolności przez wyjątkowo długi czas. Jak wskazał Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) w sprawie Kim przeciwko Rosji, osoba bezpieczeństwa jest wyjątkowo bezbronna i [bywa] pozostawiona sama sobie przez miesiące, a nawet lata, poza obszarem zainteresowania jakichkolwiek organów. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, iż wiele państw nie wdrożyło odpowiednich procedur nakierowanych na identyfikację i ochronę osób bezpieczeństwa.

Wszystkie osoby bezpieczeństwa powinny mieć zagwarantowaną możliwość korzystania z praw i wolności przyznanych im w międzynarodowych i regionalnych instrumentach ochrony praw człowieka. Ich prawa powinny być respektowane i zabezpieczone, również w kontekście szeroko pojętej kontroli migracji. Szczególna podatność tej grupy na marginalizację i brak możliwości

wydalenia osób bezpieczeństwa stanowią istotne czynniki, które winny być brane pod uwagę w trakcie analizy legalności stosowania środków detencyjnych. Jak bowiem wiadomo, proces ustalania tożsamości oraz postępowania związane z ewentualną legalizacją pobytu cudzoziemca są często uciążliwe i skomplikowane. Postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu ulegają bowiem wydłużeniu w przypadku, gdy ich stroną jest osoba bezpieczeństwa, ponieważ wykonanie decyzji w sprawie zobowiązania do powrotu niejednokrotnie nie jest możliwe z uwagi na brak potwierdzonego obywatelstwa. W wielu państwach, osoby bezpieczeństwa są przez to narażone na powtarzające się stosowanie względem nich środków detencyjnych, co w konsekwencji sprawia, iż odczuwają one jeszcze bardziej negatywne konsekwencje pozbawienia ich wolności. Psychiczny i emocjonalny stres związany z długotrwałą, a czasem nawet i czasowo nieograniczoną detencją, często bez jakiegokolwiek nadziei na zwolnienie ze strzeżonego ośrodka, czy też opuszczenie terytorium kraju przyjmującego dotyka w szczególności sposób apatrydów.

Brak rozwiązań prawnych odnoszących się do osób bezpieczeństwa oraz ich identyfikacji i instrumentów przeciwdziałających (bezpośredniej lub pośredniej) dyskryminacji tej grupy stanowi częstą przyczynę stosowania względem nich środków o charakterze izolacyjnym. Z tego względu, Europejska Sieć na rzecz Bezpieczeństwa rozpoczęła dwuletni projekt mający na celu pogłębienie wiedzy na temat konsekwencji stosowania detencji względem osób bezpieczeństwa w Europie i zintensyfikowanie działań rzeczniczych ukierunkowanych na zapobieganie arbitralnej detencji apatrydów poprzez wdrażanie międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka.

Zasadnicze cele projektu to:

- stworzenie regionalnego podręcznika odnoszącego się do ochrony osób bezpieczeństwa przed arbitralną detencją - zaadresowanego do praktyków i stanowiącego źródło wiedzy na temat regionalnych i międzynarodowych zobowiązań państw w zakresie ochrony osób bezpieczeństwa;
- stworzenie raportów analizujących ustawodawstwo wewnątrz krajowe i praktykę postępowania organów w sprawach związanych ze stosowaniem detencji względem osób bezpieczeństwa w wybranych państwach europejskich oraz wpływ tych rozwiązań na sytuację osób bezpieczeństwa i osób zagrożonych bezpieczeństwem. Opracowane raporty mają stanowić nie tylko źródło informacji, lecz także prowadzić do zintensyfikowania działań rzeczniczych dotyczących tej grupy osób; W pierwszym roku prowadzonych badań, trzy raporty krajowe zostaną przygotowane na Malcie, w Holandii i w Polsce, zaś w latach kolejnych podobne publikacje powstaną w innych państwach europejskich.¹

1.2 METODOLOGIA BADAŃ I OGRANICZENIA

Główne założone cele badawcze to: i) propagowanie wiedzy na temat zjawiska bezpieczeństwa, w tym stosowania detencji względem osób bezpieczeństwa i osób zagrożonych bezpieczeństwem oraz ii) stworzenie narzędzi rzeczniczych nakierowanych na zintensyfikowanie ochrony tej grupy przed arbitralną detencją.

W związku z powyższym, niniejszy raport poddaje analizie zakres oraz przyczyny stosowania detencji względem osób bezpieczeństwa oraz cudzoziemców zagrożonych bezpieczeństwem oraz stara się odpowiedzieć na pytanie, jaki wpływ ma detencja na sytuację życiową i formalnoprawną bezpieczeństwa. Rozdział pierwszy niniejszego raportu zawiera ogólne uwagi na temat celów projektu i wprowadza czytelnika w problematykę bezpieczeństwa. Część druga raportu poświęcona jest analizie obowiązujących przepisów dotyczących stosowania detencji względem bezpieczeństwa oraz praktycznym aspektom ich wdrażania. Ta część omawia również istniejące dane statystyczne, co do skali zjawiska bezpieczeństwa i detencji. Rozdział trzeci porusza najbardziej problematyczne kwestie, które zostały zidentyfikowane podczas prowadzonego badania. Ostatni zaś rozdział zawiera podsumowanie wyników i rekomendacji.

Warto nadmienić, iż niska liczba osób bezpieczeństwa w Polsce, brak procedur nakierowanych na ich identyfikację, jak również nieukształtowana praktyka orzecznicza oraz brak szerszych opracowań odnoszących się bezpośrednio do tej problematyki sprawiły, że prowadzone badania były dużym wyzwaniem. W trakcie pracy nad raportem zastosowano w związku z tym zróżnicowane metody badawcze. I tak w lutym i marcu 2015 r. została przeprowadzona analiza ustawodawstwa odnoszącego się do kwestii bezpieczeństwa w kontekście obowiązujących międzynarodowych i regionalnych standardów praw człowieka. Od marca do czerwca 2015 r. zostały przeprowadzone wywiady z praktykami stosującymi wskazane przepisy, w tym z przedstawicielami instytucji publicznych, pracownikami organizacji pozarządowych, a także osobami bezpieczeństwa (osobami zagrożonymi bezpieczeństwem). Badanie obejmowało również przeprowadzenie badań ilościowych oraz analizę dostępnego orzecznictwa odnoszącego się do detencji osób bez obywatelstwa.

W zakresie w jakim niniejsza publikacja opisuje indywidualne historie osób, które wzięły udział w badaniu, warto podkreślić, iż zamiarem autorów niniejszego raportu nie było przeprowadzanie szczegółowej oceny sytuacji formalnoprawnej respondentów. Historie i osobiste doświadczenia tych osób mają przede wszystkim na celu zilustrowanie

całości kształtu zebranych w toku prowadzonych badań jakościowych informacji. Należy również podkreślić, że prawie wszyscy ankietowani, których historie są opisane w przedmiotowej publikacji należą do grupy osób, w przypadku których istnieje ryzyko wystąpienia bezpieczeństwa. Nieznana jest przy tym dokładna liczba bezpieczeństwa w Polsce, wyniki przeprowadzonych badań potwierdzają jednak, iż ryzyko pozbawienia wolności oraz trudności, z jakimi przychodzi się mierzyć osobom bez obywatelstwa dotyczą w takim samym stopniu osoby zagrożone bezpieczeństwem, a więc przynależące do grupy, która z punktu widzenia obowiązujących przepisów i praktyki postępowania jest niezwykle trudna do zidentyfikowania.

Zweryfikowanie rzeczywistej liczby apatrydów przebywających w Polsce obarczone jest trudnościami, które wynikają głównie z faktu, iż w obowiązujących przepisach brak jest stosownej procedury identyfikacji, a także ogólnie przyjętej definicji legalnej osoby bezpieczeństwa. Ponadto, istnieją też wątpliwości co do wiarygodności i miarodajności dostępnych danych dotyczących ogólnej liczby osób bezpieczeństwa w Polsce, a to przez wzgląd na sposób ich gromadzenia (badania deklaratywne), jak i fakt, iż bezpieczeństwo, którzy nie mogą uregulować swojej sytuacji na terytorium RP mogą nie chcieć ujawniać faktu nielegalnego pobytu, obawiając się zastosowania względem nich detencji administracyjnej. Warto także podkreślić, iż ze względu na brak odpowiednich procedur identyfikacji bezpieczeństwa w Polsce, brak jest także w naszym kraju statystyk odnoszących się bezpośrednio do tej grupy osób. Z kolei dane dotyczące liczby osób bezpieczeństwa (albo zagrożonych bezpieczeństwem) w stosunku do których zastosowano środki detencyjne oraz tych w przypadku których toczy się postępowanie w sprawie zobowiązania do powrotu okazały się niedostępne i nie ma pewności, czy takie dane są systematycznie gromadzone.

1.3 BEZPAŃSTWOWOŚĆ I DETENCJA W POLSCE

Polska pozostaje jednym z czterech państw członkowskich UE (prócz Estonii, Malty i Cypru), które nie ratyfikowały Konwencji o ograniczaniu zjawiska bezpieczeństwa z 1961 r., ani Konwencji o statusie bezpieczeństwa z 1954 r. Należy jednak mieć na uwadze, iż definicja osoby bezpieczeństwa zawarta w art. 1.1. Konwencji z 1954 r. (w świetle której osobą bezpieczeństwa jest „osoba, która nie jest uznawana za obywatela żadnego państwa na gruncie obowiązującego w nim prawa”) stanowi obecnie normę zwyczajowego prawa międzynarodowego i jako taka (na co szczególną uwagę zwraca Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców) wiąże również Rzeczpospolitą Polskę. Ponadto, definicja zawarta w art. 1.1. Konwencji z 1954 r. wymaga wyjątkowo uważnej

analizy, jako że odnosi się do zakresu, w jakim państwo stosuje obowiązujące regulacje wewnątrz krajowe dotyczące nabywania obywatelstwa.

Jednocześnie, pomimo że Polska podjęła działania zmierzające do ograniczenia zjawiska bezpieczeństwa poprzez przyjęcie nowej ustawy o obywatelstwie w 2012 r., to jednak formalna procedura identyfikacji osób bezpieczeństwa nadal nie została wprowadzona. Konsekwencją nieistnienia odpowiedniego mechanizmu identyfikacji jest zaś ryzyko zastosowania względem osób bezpieczeństwa detencji administracyjnej, która powstrzymuje osoby o nieustalonym obywatelstwie przed ujawnieniem się i wszczęciem formalnych procedur legalizacyjnych. Dodatkowe trudności powoduje marginalizacja tej grupy społecznej połączona z brakiem procedur legalizacyjnych dostosowanych do jej potrzeb. W konsekwencji wiele osób bezpieczeństwa przebywa na terytorium naszego kraju „w ukryciu”, co z kolei powoduje, iż brak jest odpowiedniego miernika oceny tego zjawiska.

W konsekwencji, wielu bezpieczeństwa unikają kontaktu z organami administracji państwowej i organizacjami pozarządowymi, w szczególności przy wzięciu pod uwagę ryzyka zastosowania względem nich detencji administracyjnej i ewentualnego niepowodzenia w zakresie pozytywnego rozpatrzenia ich wniosku w sprawie otrzymania któregoś z dostępnych tytułów pobytowych, co przy nierzadkiej konieczności wszczynania kilku postępowań jednocześnie, z których żadne nie jest w istocie ukierunkowane na rozwiązanie problemu bezpieczeństwa, umacnia ich w przekonaniu o słuszności ich bezczynności. Duża liczba osób o nieustalonym obywatelstwie nie posiada przy tym jakichkolwiek dowodów na potwierdzenie faktu swej bezpieczeństwa, co prowadzi do sytuacji, w której koncentrują się one na bardziej doraźnych problemach jak np. brak jakichkolwiek dokumentów i jego konsekwencje, brak możliwości wynajęcia mieszkania i zameldowania pod konkretnym adresem, a także ograniczenia w zakresie dostępu do podstawowych świadczeń.

Nielegalny i często trwający latami pobyt osoby bez obywatelstwa na terytorium RP bardzo ogranicza dostępne drogi umożliwiające uzyskanie któregoś z dostępnych tytułów pobytowych. Jednocześnie zważywszy na brak możliwości właściwej identyfikacji bezpieczeństwa w ramach odrębnej procedury, niektóre osoby, które obawiają się prześladowania lub dyskryminacji w kraju swojego poprzedniego miejsca pobytu decydują się na wszczęcie postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy uregulowanego ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w ramach którego oceniane są również przesłanki objęcia cudzoziemca ochroną uzupełniającą. Ochroną uzupełniającą obejmowana jest osoba, która nie

spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, w przypadku gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić ją 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. Osoby, które nie spełniają przesłanek udzielenia ochrony w postaci statusu uchodźcy albo ochrony uzupełniającej mogą wciąż mieć nadzieję na uzyskanie zgody na pobyt tolerowany albo zgody na pobyt humanitarny. Decyzja w sprawie uzyskania któregoś z ww. zezwoleń pobytowych zapada jednakże tylko w sytuacji, gdy względem cudzoziemca zostaje zainicjowane postępowanie w sprawie zobowiązania do powrotu, którego wszczęcie stanowi zarazem przesłankę (przewidzianą w ustawie o cudzoziemcach) zastosowania detencji administracyjnej.

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, której wydalenie nie jest możliwe, pomocy takiej nie otrzymuje. Nie ma tu znaczenia fakt, iż postępowania o udzielenie zgody na pobyt tolerowany mogą być długotrwałe, tym bardziej w sytuacji braku sprecyzowanych kryteriów ustalania braku możliwości wydalenia z Polski i biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenie okoliczności negatywnej, jaką jest brak obywatelstwa rodzi poważne trudności dowodowe. Wydaje się zasadnym, że niemożność wydalenia cudzoziemca winna sama w sobie prowadzić do udzielenia zgody na pobyt tolerowany z urzędu nawet bez jakichkolwiek starań po stronie osoby, której wydalić nie można, a także skutkować wydaniem takiej osobie dokumentu podróży i pozwalać jej na skorzystanie z pomocy integracyjnej.

Do niedawna problem bezpieczeństwa nie spotkał się ze stosownym zainteresowaniem zarówno ze strony społeczeństwa obywatelskiego, jak i przedstawicieli władz. Organizacje pozarządowe miały niewielką wiedzę i doświadczenie w zakresie spraw, w których stroną była osoba o niestabilnym obywatelstwie, co sprawiało, iż przez wiele lat nie podejmowały działań na rzecz zmiany obowiązujących procedur i przepisów, która mogłyby przynieść wymierne korzyści osobom bez obywatelstwa. Jak wynika z dostępnych danych liczba osób bezpieczeństwa w Polsce jest relatywnie mała, co stanowi niejako częsty powód braku zainteresowania ich sytuacją. Nadto, ponieważ nie istnieje jednoznacznie wyodrębniona kategoria pojęciowa odnosząca się do osób bezpieczeństwa, jak również nie można mówić o istnieniu społeczności bezpieczeństwa zamieszkujących

terytorium RP, każda sprawa odnosząca się do kwestii braku obywatelstwa jest traktowana raczej jako jednostkowy przypadek, aniżeli część szerszego fenomenu, którego zrozumienie pozwoliłoby na podjęcie niezbędnych kroków w celu poprawy sytuacji i położenia tych osób. Z drugiej strony, należy zauważyć, iż praktyka udzielenia pomocy prawnej w postępowaniach uchodźczych i powrotowych pozwala stwierdzić, iż istnieje pewna, homogeniczna grupa spraw, w których stroną postępowania są podmioty niezidentyfikowane *prima facie* jako bezpieczeństwa (zarówno przez organy prowadzące postępowanie, jak i przedstawiciele prawnych strony), a która, z uwagi na pewne uwarunkowania faktyczne w postaci braku dokumentów potwierdzających tożsamość, albo inne powody prowadzące do niemożności ustalenia obywatelstwa, może zostać zakwalifikowana albo jako osoby bezpieczeństwa, albo osoby zagrożone bezpieczeństwem. Ustalenie, iż mamy do czynienia z osobą bez obywatelstwa może być często utrudnione z uwagi na szereg czynników, takich jak chociażby założenie, iż osoba bezpieczeństwa przedstawiła niewłaściwe dane albo dokumenty pozwalające na zakończenie procesu ustalania tożsamości, czy że celowo „sabotowała” ten proces mając na celu utrudnienie zakończenia postępowania powrotowego. Zdarzają się również sytuacje, w których cudzoziemiec może zostać błędnie uznany za osobę posiadającą obywatelstwo jakiegoś kraju, albo za osobę posiadającą zezwolenie na pobyt w kraju swojego poprzedniego miejsca zamieszkania.

Nadto, zdarzają się sytuacje, w których cudzoziemcy zaprzeczają jakoby nie posiadali obywatelstwa jakiegokolwiek państwa wskazując, iż ich trudna sytuacja formalno prawna jest wynikiem braku odpowiedniej komunikacji pomiędzy polskimi władzami a placówkami dyplomatycznymi poszczególnych państw. Z powyższych względów należy uznać, iż sytuacja osób bezpieczeństwa wymaga poświęcenia im szczególnej uwagi nie tylko poprzez wypracowanie odpowiednich procedur identyfikacji, lecz również zagwarantowanie, iż każda sprawa rozpoznawana będzie indywidualnie przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności składających się na stan faktyczny. Wyjątkowo trudne położenie osób bezpieczeństwa oraz tych zagrożonych bezpieczeństwem winno być zawsze analizowane w związku z bardziej ogólnym pojęciem „niezawracalności”, którą może powodować szereg czynników, począwszy od problemów związanych z organizacją powrotu, kończąc na prawnych przeszkodach kryjących się za niemożnością wydalenia. W sytuacjach wyjątkowych, może się nawet zdarzyć, iż chociaż tożsamość osoby umieszczonej w strzeżonym ośrodku zostanie potwierdzona przez placówkę dyplomatyczną kraju pochodzenia, to jednak wystąpią problemy z wydaniem jej dokumentu podróży, co w konsekwencji sprawi, iż osoba taka zostaje w zasadzie zepchnięta do niejasnej kategorii osób o sytuacji zbliżonej do położenia osób bez obywatelstwa.²

2. PRAWO I PRAKTYKA



2.1 MIĘDZYNARODOWE I REGIONALNE ZOBOWIĄZANIA ODNOSZĄCE SIĘ DO ZJAWISKA BEZPAŃSTWOWOŚCI I POZBAWIENIA WOLNOŚCI

Polska nie jest stroną ani Konwencji o statusie bezpaństwowców z 1954 r., ani Konwencji o ograniczaniu zjawiska bezpaństwowości z 1961 r. Warto jednak zauważyć, iż gwarancje w zakresie ochrony praw osób bezpaństwowych odnajdziemy również w:

- Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturowych;
- Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych
- Konwencji o prawach dziecka
- Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej
- Międzynarodowej Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji względem kobiet

- Europejskiej Konwencji o obywatelstwie (podpisanej, lecz nieratyfikowanej przez Polskę)

Oficjalny dokument zatytułowany „*Polityka migracyjna Polski*” wskazuje, iż wprowadzenie nowej ustawy o obywatelstwie (2012 r.) stanowi wstęp do procesu ratyfikacji Europejskiej Konwencji o obywatelstwie. Nie ma jednak pewności, co do kształtu i zakresu prac ukierunkowanych na ratyfikację przez Polskę Konwencji ONZ dotyczących bezpaństwowości. Przystąpienie do tych Konwencji nie tylko oznaczałoby, że strona polska pochyła się nad losem osób bezpaństwowych i uznaje, iż działania skierowane na ograniczanie bezpaństwowości i zapewnienie bezpaństwowcom podstawowych praw stanowią jeden z priorytetowych celów krajowej polityki migracyjnej, lecz także, iż podejmuje kroki w celu wprowadzenia odpowiednich mechanizmów identyfikacji osób bez obywatelstwa.

W 1991 r. Polska przystąpiła do Konwencji z 1951 r. o statusie uchodźców, ale wola przystąpienia do

powiązanych z nią konwencji dotyczących bezpieczeństwa nigdy nie została formalnie wyrażona. Można to tłumaczyć faktem, iż w Polsce nie występuje wyraźnie wyodrębniona grupa osób bez obywatelstwa, jak również tym, iż do tej pory pojawiło się zaledwie kilka spraw, które dotyczyły pozbawienia jednostki obywatelstwa. Ponadto istnieje powszechne przeświadczenie, iż osoby bezpieczne nie napotykają na jakieś szczególne trudności w porównaniu z innymi cudzoziemcami przebywającymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Niektórzy z respondentów w trakcie wywiadów przyznali również, iż stosunkowo mała ilość spraw, w których stroną są osoby bezpieczne stanowi powód, dla którego strona rządowa nie podjęła jak dotąd konkretnych kroków w celu uregulowania statusu tej grupy. Jednakże, nawet jeśli przyjąć, iż bezpieczeństwo dotyka relatywnie niewielkiej grupy osób, to powyższe okoliczności nie zmieniają faktu, iż prawo do obywatelstwa jest prawem każdego człowieka, zaś osoby, które z różnych przyczyn utraciły obywatelstwo, bądź nigdy nie były podmiotem więzi z jakimkolwiek państwem muszą mieć zapewnioną realizację ich podstawowych praw.

Nadto, konieczność uregulowania sytuacji tej grupy oraz zagwarantowania jej ochrony przed stosowaniem arbitralnej detencji może zostać wywiedziona z bardziej ogólnych zobowiązań międzynarodowych. W tym miejscu zauważyć warto, iż pomimo iż Polska nie jest stroną konwencji dotyczących bezpieczeństwa, to wciąż jest zobowiązana do respektowania ciążących na niej zobowiązań, w tym zakazu dyskryminacji oraz zasady „non-refoulement”, jak i prawno międzynarodowych standardów w tym zakresie, wynikających m.in. z art. 5 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Zgodnie z obowiązującymi normami prawa międzynarodowego, stosowanie detencji jest dopuszczalne tylko w ostateczności i tylko gdy państwo jest w stanie przedstawić prawnie dopuszczalne przyczyny jej stosowania. Detencja nigdy nie może być stosowana w sposób arbitralny. Ponadto, stosowanie detencji administracyjnej jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy ma związek z przygotowaniem realizacji procedur powrotowych, albo ma na celu kontrolowanie nielegalnego wjazdu cudzoziemców i jako takie nie może być uznawane za środek karny.³

Na poziomie regionalnym, najistotniejsze przepisy odnoszące się do detencji administracyjnej zawarte są w Dyrektywie Powrotowej, która ustanawia jasne ograniczenia, co do uzasadnionego celu stosowania detencji wskazując, iż „państwa członkowskie mogą umieścić w ośrodku detencyjnym obywatela państwa trzeciego podlegającego procedurze powrotu tylko w celu przygotowania powrotu lub przeprowadzenia procesu wydalenia”, w szczególności wtedy, gdy istnieje ryzyko

ucieczki cudzoziemca, albo gdy cudzoziemiec utrudnia toczące się w jego sprawie postępowanie w sprawie zobowiązania do powrotu.

Dyrektywa wskazuje, iż detencja administracyjna stanowi środek stosowany w ostateczności, jedynie gdy jakiegokolwiek inne środki nie są wystarczające dla osiągnięcia uzasadnionego prawnie celu.⁴ Wprowadza ona przy tym wytyczne co do maksymalnego czasu, przez który detencja może być stosowana tj. 6 miesięcy z możliwością przedłużenia tego okresu o kolejne 12 miesięcy. W tym kontekście należy jednak pamiętać, iż detencja winna być stosowana przez jak najkrótszy możliwy okres i tylko do czasu gdy istnieją rozsądne perspektywy wydalenia cudzoziemca.

Głównym problemem bezpiecznych jest brak dokumentów potwierdzających obywatelstwo bądź tożsamość. Nadto bezpieczni bardzo często nie z własnej winy są osobami o nieudokumentowanym statusie migracyjnym, co nie powinno jednak stanowić samoistnej podstawy pozbawienia ich wolności.⁵

Pierwszy raz kwestia podjęcia debaty społecznej i działań rzeczniczych ukierunkowanych na przystąpienie przez Polskę do konwencji o bezpiecznych została poruszona przez Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć w Krakowie, które w 2013 r. opublikowało pierwszy raport na temat sytuacji apatrydów w Polsce w ramach projektu „Niewidzialni - Bezpieczni w Polsce”⁶. Projekt ten miał na celu badanie sytuacji bezpiecznych w Polsce oraz wykorzystanie jego wyników przez koalicję organizacji pozarządowych działających na rzecz zmiany polskiego prawa i przystąpienia przez Polskę do obydwóch międzynarodowych konwencji o bezpiecznych.

W wyniku działań prowadzonych przez ww. koalicję, pięciu parlamentarzystów wystosowało formalne zapytania do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie ratyfikacji konwencji dotyczących bezpieczeństwa. Na konieczność ratyfikacji tychże instrumentów zwróciło również uwagę Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. W listopadzie 2014 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych poinformowało Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, iż w wyniku prowadzonych konsultacji resortowych, uznano za zasadne zarekomendowanie ratyfikacji Konwencji o ograniczaniu zjawiska bezpieczeństwa z 1961 r. W świetle stanowiska MSW, w toku dalszych konsultacji miała być również rozważana kwestia ratyfikacji Konwencji o statusie bezpiecznych z 1954 r.

Każda z tych inicjatyw zmierzających do przystąpienia przez Polskę do konwencji wydaje się być zgodna z ogólną linią krajowej polityki migracyjnej zaprezentowaną m.in. w publikacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych pt. „Polityka migracyjna Polski - stan obecny i postulowane

działania: 2012" i w ramach powiązanego z nią planu wykonawczego z 2014 r.⁷ Przedmiotowa publikacja odnosi się m.in. do sytuacji osób bezpieczeństwa w Polsce. Zgodnie z tym dokumentem wejście w życie nowej ustawy regulującej kompleksowo zasady, warunki i tryb nabywania, utraty oraz potwierdzania posiadania bądź utraty obywatelstwa polskiego miało umożliwić ratyfikowanie przez Polskę Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie oraz pozwolić na rozpoczęcie dyskusji o przystąpieniu Polski do Konwencji o statusie bezpieczeństwa z 1954 r. oraz Konwencji w sprawie ograniczenia zjawiska bezpieczeństwa z 1961 r. Jednocześnie, plan wdrożenia polityki migracyjnej wskazuje również, iż proces konsultacji w sprawie przystąpienia Polski do Konwencji o statusie bezpieczeństwa z 1954 r. oraz Konwencji w sprawie ograniczenia zjawiska bezpieczeństwa z 1961 r. będzie wdrażany w latach 2015-2016. Mając na względzie wskazane wytyczne, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zaangażowało w proces konsultacji szerokie spektrum podmiotów, w tym Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Gospodarki, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich i Wydział ds. Cudzoziemców i Spraw Obywatelskich Urzędów Wojewódzkich. Na tym etapie konsultacji przedstawiciele organizacji pozarządowych nie zostali w nie zaangażowani.

Rzecznik Praw Obywatelskich również zarekomendował przystąpienie Polski do Konwencji dotyczących bezpieczeństwa oraz podkreślił, iż takie wytyczne zostały już zawarte w publikacji RPO z 2013 r. pt. „Polska mapa międzynarodowych konwencji praw człowieka”, w której obydwie konwencje uznano za kluczowe akty prawa międzynarodowego, do których Polska winna przystąpić.⁸ Nadto RPO wyraził również swoje zaniepokojenie propozycją Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, co do propozycji analizy ustawodawstwa jedynie pod kątem ratyfikacji Konwencji o ograniczaniu zjawiska bezpieczeństwa i niepoświęcenia należytej uwagi Konwencji o statusie bezpieczeństwa z 1954 r., wskazując na konieczność ratyfikacji obu Konwencji. W konkluzji Rzecznik zwrócił się do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z prośbą o ponowne rozważenie wprowadzenia odpowiednich procedur legalizacyjnych adresowanych do osób bezpieczeństwa i zainicjowania działań zmierzających do ratyfikowania Konwencji z 1954 r.

2.2 PRAWO KRAJOWE, PRAKTYKA POSTĘPOWANIA ORGANÓW ORAZ ORZECZNICTWO W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH BEZPAŃSTWOWOŚCI ORAZ DETENCJI

Status prawny cudzoziemców w Polsce jest uregulowany w dwóch aktach prawnych: ustawie o cudzoziemcach oraz

ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. Pierwszy z nich zawiera uregulowania w zakresie stosowania detencji administracyjnej cudzoziemców, względem których toczy się postępowanie w sprawie zobowiązania ich do powrotu. Drugi określa zasady, warunki i tryb udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz organy właściwe w tych sprawach.

- Zmiany do ustawodawstwa krajowego odnoszącego się do cudzoziemców weszły w życie w maju 2014 r. Do najważniejszych z nich, które mają wpływ na sytuację osób bezpieczeństwa, można zaliczyć:
- wprowadzenie alternatywnych do detencji środków, w tym w postaci: obowiązku raportowania, wpłaty zabezpieczenia pieniężnego, zdeponowania dokumentu podróży oraz wymogu zamieszkania w odpowiednim miejscu,
- włączenie do zakresu kompetencji Straży Granicznej zadań dotyczących udzielania zgody na pobyt humanitarny albo tolerowany, jako form ochrony, które mogą zostać udzielone w postępowaniu w sprawie zobowiązania do powrotu. Wprowadzenie tych zmian sprawia, iż uzyskanie pobytu tolerowanego przez osoby bezpieczeństwa albo zagrożone bezpieczeństwem, które przebywają w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców wydaje się łatwiejsze,
- wprowadzenie dłuższego maksymalnego okresu stosowania detencji administracyjnej do 18 miesięcy,
- wprowadzenie zakazu stosowania detencji względem małoletnich cudzoziemców poniżej 15 roku życia (małoletni bez opieki w postępowaniu uchodźczym nie mogą zostać umieszczeni w strzeżony ośrodek dla cudzoziemców niezależnie od wieku),
- wprowadzenie gwarancji, w świetle których sąd orzekając o zastosowaniu detencji administracyjnej względem małoletniego cudzoziemca bez opieki winien brać pod uwagę jego stan psychofizyczny, cechy indywidualne, okoliczności zatrzymania oraz sytuację cudzoziemca,
- umożliwienie Straży Granicznej wydawania decyzji w sprawie zobowiązania do powrotu,
- wyłączenie możliwości orzekania o wydaleniu w decyzjach wydawanych w postępowaniu uchodźczym,
- poprawa warunków w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców i wprowadzenie alternatyw do detencji cudzoziemców,
- wprowadzenie instytucji kary dyscyplinarnej nakładanej na osoby umieszczone w strzeżonych ośrodkach,
- wprowadzenie możliwości zwolnienia cudzoziemca z ośrodka przez organ Straży Granicznej (wcześniej postanowienia w tym przedmiocie wydawały sądy),
- wprowadzenie gwarancji pozwalających na kontrolę decyzji w przedmiocie udzielenia ochrony przez sąd administracyjny w postaci warunkowo suspensywnego efektu skargi,

- wprowadzenie systemu monitoringu powrotów cudzoziemców.

W wyniku powyższych zmian koniecznym stało się również odpowiednie dostosowanie przepisów regulujących reżim w zakresie udzielania ochrony międzynarodowej w Polsce. Spośród najważniejszych zmian w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony wymienić chociażby można, iż po 2014 r. w postępowaniu uchodźczym bada się już jedynie przesłanki udzielenia ochrony uzupełniającej. Wyłączono zatem spod kompetencji Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców orzekanie w sprawach związanych z udzieleniem zgody na pobyt tolerowany. Nadto, decyzje w sprawie odmowy nadania statusu uchodźcy i objęcia ochroną uzupełniającą nie zawierają już orzeczenia o wydaleniu cudzoziemca z terytorium RP. Tym samym, bezpieczeństwa nie spełniający przesłanek udzielenia im jakiegokolwiek innego zezwolenia na pobyt niż pobyt tolerowany, celem uregulowania swojej sytuacji formalno prawnej muszą zainicjować postępowanie w sprawie zobowiązania do powrotu, z czym wiąże się ryzyko zastosowania detencji administracyjnej. Brak obywatelstwa, a ogólniej - problemy z ustaleniem tożsamości, mogą zwiększać ryzyko zastosowania detencji, jako iż na gruncie obowiązujących przepisów uprawniają do domniemania istnienia prawdopodobieństwa ucieczki cudzoziemca. Samo zaś ryzyko zastosowania względem cudzoziemców detencji administracyjnej jest częstym powodem, dla którego osoby te nie decydują się na wszczęcie postępowań legalizacyjnych. Z tych m.in. względów zasadnym byłoby stworzenie odrębnej procedury poświęconej identyfikacji osób bezpieczeństwa i dostosowanej do ich potrzeb.

2.3 STATYSTYKI DOTYCZĄCE ZJAWISKA BEZPAŃSTWOWOŚCI I DETENCJI

. Nie istnieją miarodajne i adekwatne dane w zakresie ogólnej liczby bezpieczeństwa i osób o nieustalonym obywatelstwie zamieszkujących w Polsce. Jedynym oficjalnym źródłem, które pozwala na oszacowaniu skali zjawiska bezpieczeństwa są wyniki spisu powszechnego z 2011 r. p. Wedle danych Głównego Urzędu Statystycznego z 2011 r. w Polsce przebywa ok. 8800 osób, których obywatelstwo nie jest ustalone. Liczbę bezpieczeństwa przebywających na terytorium RP szacuje się na 2020 osób. Jednocześnie, z uwagi na brak weryfikacji wyników oraz okoliczność, iż powyższe liczby ustalone były w oparciu o badanie deklaratywne (oświadczenia badanych osób, przez wzgląd na brak uprawnień ankietów do weryfikacji dokumentów), uznać należy, że dane te nie są kompletne ani obiektywne. Ponadto, GUS zaznacza, iż kategoria „nieustalonego obywatelstwa” zawiera w sobie dane pozyskiwane również ze schronisk dla bezdomnych oraz innych instytucji, co może, zdaniem Urzędu wskazywać na to, iż osoby te w rzeczywistości posiadają polskie

obywatelstwo. Z drugiej strony, kategoria ta może obejmować także osoby bezpieczeństwa. Wyżej wskazane dane mogą zatem nie odzwierciedlać skali zjawiska bezpieczeństwa w Polsce.

Urząd ds. Cudzoziemców oraz Komenda Główna Straży Granicznej gromadzi statystyki, co do osób bezpieczeństwa występujących z wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy. Jednakże większość osób, które kwalifikują się do tej kategorii są w istocie osobami, które zostały zidentyfikowane jako osoby bezpieczeństwa w innym państwie przez jego władze, organizacje międzynarodowe albo inne instytucje, jak np. osoby posiadające dokumenty wydane przez UNRWA albo Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, czy też tzw. „no record letters”. Oprócz jednak przypadków, w których z dokumentów cudzoziemca wynika, iż ich posiadaczem jest osoba bezpieczeństwa, nie można ustalić dokładnych kryteriów, jakimi kierują się organy podczas dokonywania oceny, co do ewentualnego braku obywatelstwa oraz, czy samo oświadczenie cudzoziemca w tym względzie jest wystarczające dla uznania osoby za bezpieczeństwa, w szczególności, iż nie istnieją jasne algorytmy postępowania w tym względzie. Straż Graniczna stoi na stanowisku, że w takich sytuacjach wszystko zależy od indywidualnych okoliczności sprawy.

Dane osób ubiegających się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy są w pierwszej kolejności rejestrowane przez Straż Graniczną (jako organ odpowiedzialny za przyjmowanie wniosków o nadanie statusu uchodźcy) na podstawie dokumentu podróży lub innych dokumentów oraz oświadczeń cudzoziemca. Według danych gromadzonych przez Urząd ds. Cudzoziemców, w 2014 r. 38 osób bezpieczeństwa złożyło wnioski o nadanie statusu uchodźcy, 22 osoby uzyskały status uchodźcy, a jedna otrzymała ochronę uzupełniającą.⁹

Urząd do Spraw Cudzoziemców gromadzi również dane na temat osób bezpieczeństwa posiadających status uchodźcy, pobyt tolerowany, zezwolenie na pobyt czasowy, zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE i objętych ochroną uzupełniającą oraz odnośnie liczby kart pobytu wydanych tym cudzoziemcom. W roku 2014 bezpieczeństwa posiadali 625 ważnych kart pobytu.

Statystyki odnośnie detencji pokazują z kolei, iż w 2014 r., spośród 2916 cudzoziemców zatrzymanych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, 753 osób zostało umieszczonych w strzeżonym ośrodku. W 364 przypadkach zastosowano środki alternatywne do detencji. Dla porównania w roku 2013 (gdzie nie zostały jeszcze wprowadzone alternatywne do detencji środki) 1738 osób zostało umieszczonych w strzeżonych ośrodkach. Warto jednak podkreślić, iż Straż Graniczna nie prowadzi oddzielnych statystyk odnośnie bezpieczeństwa, którzy zostali zatrzymani lub

umieszczeni w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców. Według Komendy Głównej Straży Granicznej, w ciągu ostatnich dwóch lat, SG zwróciła się do placówek dyplomatycznych innych państw z prośbą o identyfikację cudzoziemców w 1392 przypadkach. Spośród tej liczby 927 osób nie zostało zidentyfikowanych. Sytuacja pozostałych 465 osób jest niejasna i brak możliwości uzyskania dokładnych informacji na temat ich spraw. Istnieje jednak prawdopodobieństwo, iż wśród tej grupy znajdują się osoby bezpieczeństwa. Niektóre z tych osób mogły zostać następnie zwolnione ze strzeżonego ośrodka i pozostać w Polsce albo opuścić terytorium kraju. Te dane uprawdopodobniają jednak tezę, co do istnienia w Polsce pewnej ukrytej populacji osób bezpieczeństwa narażonej na detencję administracyjną.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi od Straży Granicznej, po wejściu w życie nowej ustawy o cudzoziemcach czterem cudzoziemcom (dwóm bezpieczeństwa, pochodzącym z Wietnamu i Rosji) przyznano pobyt tolerowany. Ponadto w 2014 r. wobec 9002 cudzoziemców wykonano decyzje w przedmiocie zobowiązania do powrotu.

3. KLUCZOWE PROBLEMY



3.1 PROCEDURY IDENTYFIKACJI OSÓB BEZPAŃSTWOWYCH

Jak zostało wskazane powyżej, obowiązujące w Polsce regulacje nie zawierają legalnej definicji osoby bezpieczeństwa. Kwestia ta, jakkolwiek problematyczna, stanowi niejako wypadkową niedostrzegania problemu bezpieczeństwa. Pomimo bowiem, iż w polskim prawie spotkamy się z pewnymi odpowiednikami pojęcia bezpieczeństwa, nie odnajdziemy w nim jednak definicji legalnej bezpieczeństwa. Z uwagi na niewielkie doświadczenie w zakresie prowadzenia postępowań w tych sprawach nierzadko dochodzi również do sytuacji, w których do kategorii osób o nieustalonym obywatelstwie zalicza się co do zasady wyłącznie osoby, które nie są w stanie potwierdzić swego obywatelstwa albo jego braku. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w braku odpowiednich procedur identyfikacji. Z tego względu osoby bezpieczeństwa są z reguły w pierwszej kolejności uznawane za osoby o nieustalonej tożsamości, które mogą zostać wydalone z terytorium Polski. Długość postępowań w sprawie zobowiązania do powrotu i skorelowane z nimi ryzyko przedłużającej się detencji

stanowi przy tym jeden z powodów, dla których osoby te nierzadko decydują się raczej na wszczęcie postępowania o nadanie statusu uchodźcy.

W postępowaniu uchodźczym organy stosują szczególne standardy dowodowe w zakresie ustalania tożsamości cudzoziemców. W praktyce podstawą identyfikacji wnioskodawcy będą tu przede wszystkim dokumenty przedstawione przez cudzoziemca, jego wyjaśnienia złożone podczas przesłuchania statusowego informacje pozyskane przez SG w drodze: analizy dokumentów (wykorzystanie wzorów dokumentów) i zapytań kierowanych do placówek dyplomatycznych, a także analiza lingwistyczna oraz tzw. test wiedzy polegający na weryfikacji informacji posiadanych na temat kraju i miejsca zamieszkania, z których pochodzenie deklaruje cudzoziemiec.

Jak widać zatem zakres postępowania dowodowego w ramach procedury uchodźczej odbiega od standardów stosowanych w postępowaniu ukierunkowanym na udzielenie statusu bezpieczeństwa. Ponadto osoby odpowiedzialne za prowadzenie postępowań

uchodzących są ostrożne przy formułowaniu wniosków, co do ewentualnego braku posiadania obywatelstwa przez wnioskodawcę. Nawet jeżeli zdają sobie sprawę, że osoby bezpieczeństwa są częściej narażone na dyskryminację i naruszenie podstawowych praw i wolności, organy orzekające w takich sprawach skłaniają się raczej do stanowiska, że bezpieczeństwo nie powinna sama w sobie stanowić przesłanki udzielenia ochrony międzynarodowej.

Z przeprowadzonych badań wynika jednakże, iż bezpieczeństwo można odnaleźć zarówno wśród osób, którym odmówiono udzielenia ochrony międzynarodowej, jak i osób, które uzyskały w Polsce status uchodźcy bądź ochronę uzupełniającą. Te pierwsze, pomimo niemożności ich wydalenia nie mają jednak, co do zasady dostępu do dokumentów podróży. Przepisy co prawda wprowadzają możliwość uzyskania przez cudzoziemców posiadających zgodę na pobyt humanitarny, ochronę uzupełniającą albo prawo stałego pobytu w Polsce „polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca”, niemniej jednak jest on wydawany jedynie w sytuacji, w której cudzoziemiec utracił posiadany wcześniej dokument lub jego dokument uległ zniszczeniu bądź utracił ważność. Ponadto ustawodawca nie przewidział możliwości uzyskania takiego dokumentu przez osoby posiadające zgodę na pobyt tolerowany. Z powyższych względów jak dotąd nie zostały zidentyfikowane sytuacje, których bezpieczeństwo stanowiła samoistną przyczynę wydania dokumentu przewidzianego w art. 252 ustawy o cudzoziemcach.¹⁰

Bezpieczeństwo mogą zatem uzyskać jedynie polski dokument niezależnie od okoliczności objęcia ich ochroną międzynarodową albo na podstawie art. 260 ustawy o cudzoziemcach, który stanowi, iż polski dokument tożsamości cudzoziemca może być wydany cudzoziemcowi, który przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i nie posiada żadnego obywatelstwa, jeżeli przemawia za tym interes Rzeczypospolitej Polskiej.¹¹

Podstawowymi formami legalizacji pobytu przewidzianymi w ustawie o cudzoziemcach są zezwolenie na pobyt czasowy albo stały. Organem właściwym do prowadzenia postępowań w tym względzie jest co do zasady wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca. Warto jednakże zauważyć, iż konieczność spełnienia przewidzianych prawem przesłanek od których uzależnione jest wszczęcie postępowań legalizacyjnych niejednokrotnie zamyka osobom bezpieczeństwowym drogę do wszczęcia tego rodzaju postępowań. Jedną z przeszkód w uzyskaniu tego rodzaju zezwolenia jest okoliczność, iż o udzielenie tego rodzaju zezwolenia co do zasady nie mogą ubiegać się cudzoziemcy, których pobyt w Polsce jest nielegalny. Ponadto ustawa wskazuje, że cudzoziemiec składający wniosek o udzielenie ww. zezwolenia obowiązany jest

przedstawić ważny dokument podróży (paszport) i tylko w szczególnie uzasadnionym przypadku, gdy dokumentu takiego nie posiada i nie ma możliwości jego uzyskania może być zwolniony z obowiązku jego przedłożenia.

W sytuacji, w której cudzoziemcowi odmówiono udzielenia któregośkolwiek z ww. zezwoleń pobytowych, zaś on sam nie opuści dobrowolnie terytorium RP we wskazanym w decyzji terminie, zostaje względem niego wszczęte postępowanie w sprawie zobowiązania do powrotu. Co więcej, postępowanie to jest obecnie jedynym, w którym osoby o nieustalonym obywatelstwie przebywające na terytorium RP bez ważnego tytułu pobytowego mogą uzyskać zezwolenie pobytowe. Przepisy przewidują bowiem, iż cudzoziemcowi może zostać udzielona zgoda na pobyt tolerowany, m.in w sytuacji, w której wykonanie decyzji o zobowiązaniu do powrotu jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu wykonującego decyzję o zobowiązaniu do powrotu i od cudzoziemca. Sam fakt braku obywatelstwa nie został jednak wskazany, jako bezpośrednia przesłanka uzyskania zgody na pobyt tolerowany, co w konsekwencji sprawia, iż na organach nie ciąży formalnoprawny obowiązek respektowania standardów dowodowych obowiązujących w postępowaniach nakierowanych na identyfikację osób bezpieczeństwowym, o których mowa w podręczniku UNHCR.¹² Postępowania te faktycznie nie przewidują konieczności korzystania z różnorodnych źródeł dowodowych.

Kolejną okolicznością, którą można tu podnieść jest fakt, iż postępowanie powrotowe jest wszczynane jedynie ex officio przez Komendanta Oddziału Straży Granicznej. Tym samym nie ma gwarancji, że zostanie w ogóle wszczęte. Praktyka postępowania organów wskazuje jednak, iż Straż Graniczna jest skłonna przyjmować „wnioski o udzielenie zgody na pobyt tolerowany”, która to możliwość nie jest przewidziana wprost w przepisach ustawy o cudzoziemcach traktując je po prostu jako „zawiadomienia o nielegalnym pobycie cudzoziemca na terytorium RP”. 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.

Ponadto, osoby o nieustalonym obywatelstwie, w stosunku do których toczy się postępowanie w sprawie zobowiązania do powrotu nie mają prawa do korzystania z jakichkolwiek świadczeń w ramach systemu pomocy socjalnej i nie otrzymują zakwaterowania. Mając na względzie, iż postępowania te mogą toczyć się przez długi

okres, brak gwarancji w tym zakresie jest szczególnie dotkliwy, tak jak okoliczność, iż uzyskanie zgody na pobyt tolerowany nie prowadzi do nabycia praw i wolności przewidzianych w Konwencji o statusie bezpaństwowców z 1954 r., albowiem w odróżnieniu od osób, które otrzymały w Polsce status uchodźcy, cudzoziemcy z pobytem tolerowanym mają jedynie prawo do otrzymania schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego.¹³

Powyższe pokazuje, iż koniecznym jest wprowadzenie procedury identyfikacji bezpaństwowców i umożliwienie im uzyskania statusu bezpaństwowca, analogicznie chociażby do statusu nadawanego uchodźcom, czego ramy prawne reguluje Konwencja o statusie bezpaństwowców. Tylko wdrożenie odpowiedniej procedury identyfikacyjnej pozwoli bowiem właściwie określać, czy mamy do czynienia z osobą bez obywatelstwa i zagwarantuje, iż osoby bezpaństwowe będą mogły korzystać w pełni z praw zapewnionych w Konwencji o statusie bezpaństwowców. Takie rozwiązanie wydaje się być najbardziej miarodajnym również w kontekście ściśle powiązanej z postępowaniem powrotowym detencji stosowanej niejednokrotnie przez wiele miesięcy.

Brak procedury identyfikacyjnej dedykowanej tej grupie osób sprawia, iż apatrydzi stronią od kontaktów z władzami i w konsekwencji nie podejmują działań zmierzających do zalegalizowania ich pobytu, co paradoksalnie powoduje, iż ryzyko zastosowania względem nich detencji administracyjnej wzrasta.

Analiza obowiązujących regulacji dotyczących postępowań powrotowych oraz udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej w powiązaniu z rolą i praktyką postępowania poszczególnych organów w ich toku, prowadzi do wniosku, iż najbardziej pożądanym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie odrębnej procedury 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. Jednocześnie z uwagi na specyfikę postępowania dowodowego i inne wymogi co do zachowania standardów proceduralnych właściwym w zakresie orzekania w tym postępowaniu wydaje się Szefer Urzędu ds. Cudzoziemców jako organ o największym doświadczeniu w zakresie prowadzenia procedur statusowych.

3.2 POZBAWIENIE WOLNOŚCI, A GWARANCJE PROCEDURALNE

Prawo do wolności osobistej i ochrona przed arbitralnym jej pozbawieniem są podstawowymi prawami gwarantowanymi w dokumentach międzynarodowych

regulujących kwestie ochrony praw człowieka. W świetle wytycznych UNHCR pojęcie „arbitralności” winno być interpretowane szeroko, jako zawierające w sobie nie tylko element bezprawności, lecz także nieproporcjonalności, niesprawiedliwości i braku racjonalności. Aby nie zostać uznanym za „arbitralne” pozbawienie wolności winno być przy tym uzasadnione okolicznościami sprawy, jako iż pojęcie arbitralności zawiera w sobie także element braku uzasadnienia.¹⁴

Jako członek Unii Europejskiej Polska jest związana prawem unijnym składającym się na Wspólnotowy Europejski System Azylowy (CEAS), jak również Dyrektywą Powrotową. Z powyższych względów prawo krajowe odnoszące się do problematyki cudzoziemskiej zostało znowelizowane. Jak już wspomniano, w 2014 r. weszła w życie nowa ustawa o cudzoziemcach, która wprowadziła szereg zmian do obowiązujących przepisów odnoszących się do detencji cudzoziemców. Odpowiednie zmiany zostały również wprowadzone do ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

a) Detencja jako środek ostateczny i proporcjonalny

Cudzoziemca umieszcza się w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców na mocy postanowienia sądu rejonowego właściwego z uwagi na siedzibę organu wnioskującego o zastosowanie detencji. Zgodnie z art. 394 ustawy o cudzoziemcach wystąpienie z wnioskiem o zastosowanie środka izolacyjnego należy do SG i powinno nastąpić w ciągu 48 godzin od momentu zatrzymania cudzoziemca. W przypadku, gdy cudzoziemiec nie zostanie w ciągu 48 godzin przekazany do dyspozycji sądu albo nie otrzyma postanowienia o zastosowaniu detencji w ciągu 24 godzin od chwili oddania go do dyspozycji sądu powinien on zostać zwolniony. Osoba bez obywatelstwa co do zasady będzie przymusowo zatrzymana z uwagi na brak dokumentów potwierdzających tożsamość do czasu aż odpowiednie organy nie orzekną w zakresie potrzeby zastosowania detencji administracyjnej lub zastosowania mniejszych środków.

Ustawa o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 r. reguluje bardziej kazuistycznie przesłanki zastosowania detencji przewidziane w Dyrektywie Powrotowej¹⁵, niemniej jednak wciąż nie wydaje się dostatecznie uwzględniać uregulowania art.15(1) Dyrektywy, który stanowi iż jakkolwiek środek detencyjny stosowany jest przez możliwie najkrótszy okres czasu i tylko dopóki trwają przygotowania do wydalenia oraz podlega wykonaniu z należytą starannością.

Przykładowo art.398 ustawy o cudzoziemcach wskazuje, że cudzoziemca umieszcza się w ośrodku strzeżonym w przypadku kiedy: istnieje prawdopodobieństwo wydania cudzoziemcowi decyzji o zobowiązaniu do powrotu bez określania terminu dobrowolnego powrotu; wydano decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu bez określania terminu dobrowolnego powrotu; cudzoziemiec

nie opuścił terytorium RP w terminie określonym w decyzji o zobowiązaniu do powrotu, a natychmiastowe wykonanie tej decyzji nie jest możliwe; cudzoziemiec nie wywiązuje się z obowiązków określonych w postanowieniu o zastosowaniu wobec niego środków alternatywnych wobec detencji.

Z powyższych względów, jeśli wystąpią podstawy dla wydania decyzji bez określania terminu dobrowolnego powrotu albo taka decyzja została już wydana, przepisy obligują sąd do wydania postanowienia w przedmiocie umieszczenia cudzoziemca w strzeżonym ośrodku. Wśród przesłanek związanych z zastosowaniem detencji administracyjnej art. 315 ustawy o cudzoziemcach wymienia:

- ryzyko ucieczki cudzoziemca, które zachodzi w szczególności, gdy cudzoziemiec nie dysponuje dokumentami poświadczającymi jego tożsamość;
- względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego;¹⁶

W świetle powyższych uregulowań dyskusyjnym jest wprowadzenie przez ustawodawcę wymogu stosowania detencji w sytuacji, w której zachodzi jedynie prawdopodobieństwo wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu bez określania terminu dobrowolnego opuszczenia terytorium Polski. Taki zapis rodzi ryzyko arbitralnego stosowania środków izolacyjnych, w szczególności względem osób bez obywatelstwa albo zagrożonych bezpieczeństwem, a to w świetle okoliczności, iż trudności związane z wydalaniem takiej osoby są przedmiotem badania przez organy dopiero w toku postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu, a więc gdy owo prawdopodobieństwo wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu już występuje.

Ponadto, gdy nie istnieją realne perspektywy wydalenia cudzoziemca, rozwiązanie przyjęte w art.398 ustawy o cudzoziemcach może prowadzić do automatycznego przedłużania detencji. Prawdopodobieństwo to jest tym większe, gdy mamy do czynienia z osobą bez obywatelstwa, albo zagrożoną bezpieczeństwem, a to z uwagi na fakt, iż pewne istotne w sprawie kwestie (jak chociażby brak obywatelstwa lub więzy rodzinne), które mają wpływ na treść rozstrzygnięcia w postępowaniu powrotowym są ujawniane dopiero po jego wszczęciu. Okoliczność, iż osoby bez obywatelstwa (albo zagrożone bezpieczeństwem) pozostające na terytorium Polski nielegalnie nie mają w zasadzie innej możliwości zalegalizowania pobytu niż postępowanie powrotowe stawia je więc w sytuacji całkowitej niepewności, co do ich dalszego losu.

Alternatywnych rozwiązań polski ustawodawca może jednakże poszukiwać w istniejących systemach innych państw europejskich. Przykładowo w Holandii przed wydaniem postanowienia w przedmiocie pozbawienia

cudzoziemca wolności koniecznym jest ustalenie, czy w sprawie została już wydana decyzja o zobowiązaniu do powrotu, w innym razie bowiem, nie ma możliwości zastosowania środków o charakterze detencyjnym.¹⁷ Wydaje się przy tym, że wprowadzenie osobnych gwarancji w systemie krajowym jest konieczne, właściwe i zgodne z zasadami starannego działania i proporcjonalności, do których nawiązuje w swym orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka. Podobne stanowisko prezentowane jest również w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który uznaje, iż w celu uznania, że zachodzą „rozsądne perspektywy wydalenia”, uzasadniające zastosowanie środków niewolnościowych, koniecznym by „w momencie wydawania orzeczenia w przedmiocie zastosowania detencji przez sąd krajowy istniała pewność, co do tego, iż nic nie stanie na przeszkodzie wydaleniu cudzoziemca.”¹⁸ Jednocześnie regulacje holenderskie wprowadzają wymóg przeprowadzenia procesu identyfikacji jeszcze przed wydaniem postanowienia w sprawie zastosowania detencji, respektując tym samym przyjęte przez ustawodawcę unijnego założenie, co do konieczności istnienia realnych perspektyw wydalenia, które w sytuacji, w której stroną takiego postępowania jest osoba bezpieczeństwa (albo zagrożona bezpieczeństwem) nie zachodzą.

Niepokojąca jest również okoliczność, iż wykładnia dwóch podstawowych przepisów w zakresie stosowania detencji względem cudzoziemców, a więc art. 398 w zw. z art.315, może przysparzać trudności organom stosującym te normy. W świetle bowiem art. 315 ustawy o cudzoziemcach prawdopodobieństwo ucieczki cudzoziemca istnieje w szczególności, gdy cudzoziemiec: zadeklarował niepodporządkowanie się obowiązkowi wynikającemu z otrzymania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu; nie dysponuje dokumentami poświadczającymi jego tożsamość; przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę wbrew przepisom prawa; wjechał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie obowiązywania wpisu do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany, lub do Systemu Informacyjnego Schengen do celu odmowy wjazdu.

Kazuistyczny charakter tych uregulowań i rozproszenie odnośnych przepisów w ramach tekstu ustawy mogą przyczyniać się do trudności w zakresie wykładni i prowadzić do bezkrytycznego, niepoprzedzonego odpowiednią analizą stosowania detencji, gdy zasadnym byłoby pochylenie się jednak ku mniej restrykcyjnym środkom. Mając zatem na względzie, iż istnieją tylko dwa legitymowane cele, w których detencja może zostać zastosowana, w postaci zapobiegania nielegalnemu wjazdowi cudzoziemca albo przeprowadzenia procesu wydalenia, zasadnym jest twierdzenie, iż ustawodawca nie powinien wprowadzać domniemania ucieczki cudzoziemca opartego jedynie na przestance

nielegalnego pobytu, gdyż rodzi to ryzyko automatyzmu. Należy przy tym dodać, iż w powołanym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jednolicie przyjmuje się, co zostało też zauważone w sprawie *Vasileva przeciwko Królestwu Danii*, iż zamieszczony w art. 5 (1) katalog materialno-prawnych ograniczeń ingerencji w prawo do wolności jest zamknięty i musi być interpretowany w sposób wąski.¹⁹

b) Osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy

W świetle ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osób starających się o nadanie statusu uchodźcy nie zatrzymuje się chyba, że istnieje potrzeba ustalenia ich tożsamości; zapobieżenia nadużyciu postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy; zapobieżenia zagrożeniu dla bezpieczeństwa, zdrowia, życia lub własności innych osób lub ochrony obronności lub bezpieczeństwa państwa, czy też ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.²⁰

Jak widać więc, w zależności od tego, czy cudzoziemiec złożył wniosek o nadanie statusu uchodźcy będzie miał zastosowanie, któryś z powyższych reżimów prawnych. Jednakże, chociaż ustawa o cudzoziemcach zawiera ogólną zasadę, iż osoba, która ubiega się o jedną z form ochrony nie podlega zatrzymaniu, to brak postępowania nakierowanego na udzielenie szczególnej formy ochrony, jaką w innych krajach przyznaje się osobom bezpieczeństwa sprawia, iż sam fakt bezpieczeństwa nie będzie miał większego znaczenia przy orzekaniu o umieszczeniu w strzeżonym ośrodku, o ile cudzoziemiec nie spełnia przesłanek do udzielenia mu ochrony w postaci nadania statusu uchodźcy.

Warto przy tym zauważyć, iż pomimo wynikającej z polskich przepisów zasady, według której nikt nie powinien zostać zatrzymany wyłącznie z powodu złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, art. 87 ustawy o ochronie zakłada możliwość zastosowania detencji względem cudzoziemca, który nielegalnie przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę, chyba że przybył bezpośrednio z terytorium, na którym jego życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo prześladowania i złożył wniosek o nadanie statusu uchodźcy niezwłocznie po przekroczeniu granicy. Wskazany przepis rodzi wątpliwości, przede wszystkim dlatego, że niewielka liczba osób starających się o ochronę ma możliwość oczekiwania w kraju pochodzenia na decyzję konsula o przyznaniu wizy, a część z nich nie posiada dokumentu podróży. Ponadto, cudzoziemcy bardzo często nie zdają sobie sprawy z konieczności złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy niezwłocznie po przekroczeniu granicy. W przypadku osób bezpieczeństwa okoliczność, iż są one narażone na naruszenie ich praw i wolności nie jest co do zasady możliwa do zidentyfikowania w początkowym stadium postępowania. Wreszcie, analiza art. 87 prowadzi do wniosku, iż w przypadku osób bezpieczeństwa zawarta

w tym przepisie ogólna zasada niestosowania detencji nie będzie mieć zastosowania, jako że bezpieczeństwo nie jest sama w sobie okolicznością warunkującą udzielenie ochrony.

c) Okoliczności indywidualne

W świetle ustawodawstwa krajowego postanowienie o umieszczeniu cudzoziemca w detencji winno zwiierać m.in. podanie podstawy prawnej i faktycznej wydanego rozstrzygnięcia oraz okres, na jaki środek ten ma zostać zastosowany. Niemniej jednak, milczące przyzwolenie dla stosowania detencji w celach związanych z kontrolą migracji sprawia, iż wymóg uwzględniania indywidualnych okoliczności sprawy zostaje niejako zepchnięty na drugi plan. Nie ulega wątpliwości, iż praktyka ta pozostaje w sprzeczności z normami prawa międzynarodowego, jako że zawiera w sobie element punitivny, który nie jest prawnie legitymowanym celem stosowania detencji w kontekście imigracyjnym. Warto przy tym zauważyć, że pomimo, iż Dyrektywa Powrotowa przyzwala na umieszczanie cudzoziemców w strzeżonych ośrodkach jedynie w ostateczności i tylko gdy jest to absolutnie niezbędne, w praktyce sądy rygorystycznie podchodzą do przesłanek zawartych w ustawie o cudzoziemcach oraz ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, opierając postanowienia w przedmiocie umieszczenia w strzeżonym ośrodku raczej na ocenie sprawy przedstawionej w postępowaniu przez SG, aniżeli na indywidualnych okolicznościach konkretnego przypadku, które pozwalałyby na dokonanie obiektywnej oceny konieczności oraz niezbędności zastosowania detencji. Z powyższych względów niejednokrotnie dochodzi do sytuacji, w których orzeczenia w tych sprawach zapadają automatycznie bez wnikliwego badania, czy istnieje rzeczywiste ryzyko ucieczki cudzoziemca, przyjmując jako podstawę faktyczną rozstrzygnięcia powtarzające się w niemal każdej sprawie elementy stanu faktycznego, które nie powinny stanowić samoistnej podstawy pozbawienia cudzoziemca wolności. Przykładowo, w świetle informacji pochodzących od cudzoziemców składających wnioski o nadanie statusu uchodźcy na granicy w Terespolu, przyznanie przez cudzoziemca, iż nie zamierzał on poszukiwać ochrony w Polsce, lecz chciał złożyć wniosek w innym kraju członkowskim, stanowi podstawę dla przyjęcia domniemania prawdopodobieństwa ucieczki cudzoziemca. Inne okoliczności, jak chociażby przyznanie się do nieznajomości zasad wynikających z Rozporządzenia Dublin III, nie mają przy tym wpływu na treść wydanego rozstrzygnięcia. Do innych podstaw faktycznych zastosowania detencji administracyjnej powoływanych w zapadających w tych sprawach rozstrzygnięciach można zaliczyć okoliczność kilkukrotnego wydania względem cudzoziemca decyzji w sprawie odmowy wjazdu na terytorium RP,²¹ albo niemożność ustalenia tożsamości cudzoziemca.²²

Wszystkie wyżej wskazane okoliczności prowadzące do zastosowania detencji administracyjnej rodzą wątpliwości

co do ich zasadności, w szczególności, gdy weźmiemy pod uwagę, iż w świetle jasno sformułowanych w orzecznictwie międzynarodowym wymogów, co do przeciwdziałania arbitralności rozstrzygnięć, ciężar udowodnienia konieczności zastosowania detencji administracyjnej w każdej indywidualnej sprawie spoczywa na organach państwa.

d) Prawo do wniesienia środka zaskarżenia

Polskie przepisy odnoszące się do detencji administracyjnej przewidują okresową kontrolę dalszej konieczności jej stosowania. Pierwsze postanowienie w sprawie umieszczenia w strzeżonym ośrodku nie może zostać wydane na okres dłuższy niż 3 miesiące, zaś każde kolejne postanowienie w przedmiocie przedłużenia pobytu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku winno wskazywać okres, przez jaki detencja winna być jeszcze stosowana przy założeniu, że cudzoziemiec nie może przebywać w strzeżonym ośrodku dłużej niż 12 miesięcy (albo 18 miesięcy w sytuacji gdy cudzoziemiec złoży skargę na decyzję o zobowiązaniu do powrotu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego).²³

Po umieszczeniu w strzeżonym ośrodku cudzoziemiec ma 7 dni na wniesienie zażalenia na postanowienie sądu w tym przedmiocie. Po upływie pierwszych dwóch miesięcy pobytu w strzeżonym ośrodku, Straż Graniczna winna zwrócić się do sądu w celu uzyskania zgody na dalsze stosowanie tego środka. Sąd rejonowy wydaje w tej sytuacji postanowienie w przedmiocie przedłużenia pobytu cudzoziemca w ośrodku albo odmowy dalszego stosowania detencji. Jednakże, co istotne, tylko w trakcie pierwszego postępowania w przedmiocie umieszczenia w strzeżonym ośrodku istnieje wymóg doprowadzenia cudzoziemca na posiedzenie, co zasadniczo ogranicza prawa cudzoziemca i jest szczególnie odczuwalne przez osoby zagrożone bezpieczeństwem, w przypadku których co do zasady występuje wysokie ryzyko przedłużania stosowania detencji administracyjnej w związku z trwającymi postępowaniami w przedmiocie ustalenia ich tożsamości. Brak postępowania w sprawie identyfikacji osób bezpieczeństwa jest niezwykle istotne z tego punktu widzenia, jako że opóźnia w czasie moment ustalenia tożsamości takiej osoby.

3.3 DŁUGOŚĆ DETENCJI

“ Najgorsze w detencji jest czekanie. To jest tak, jakbyś nie miał już kontroli nad swoim życiem, tylko siedzisz i czekasz. Czekasz, aż ktoś inny powie ci kim jesteś i jakie jest twoje państwo”.

C. z Pakistanu

Jakkolwiek Dyrektywa Powrotowa stanowi, iż detencja winna być stosowana przez możliwie najkrótszy okres czasu i tylko dopóki trwają przygotowania do wydalenia, to nie zawiera ona dodatkowych postanowień, które by

ułatwiały egzekwowanie tego wymogu w praktyce. Dyrektywa wskazuje jedynie, iż każde państwo członkowskie określa maksymalny okres pobytu cudzoziemca w ośrodku strzeżonym, który nie może przekroczyć sześciu miesięcy. Okres ten może jednak zostać przedłużony o maksymalnie 12 miesięcy, jeżeli pomimo wszelkich rozsądnych starań wydalenie może potrwać dłużej ze względu na brak współpracy ze strony danego obywatela państwa trzeciego, lub opóźnienia w uzyskiwaniu niezbędnej dokumentacji od państw trzecich.

Wydaje się jednak, że polskie uregulowania nie spełniają powyższych wymogów, jako iż maksymalny okres detencji stosowanej wobec cudzoziemców, w przypadku których prowadzone jest postępowanie w sprawie zobowiązania do powrotu może wynieść nawet 18 miesięcy, zaś wobec osób starających się o nadanie statusu uchodźcy ustawa o ochronie przewiduje niezależnie od powyższego, maksymalny okres 6 miesięcy pobytu w strzeżonym ośrodku. Zatem w sytuacji, gdy postępowanie powrotowe toczy się przed postępowaniem w sprawie o nadanie statusu uchodźcy, które zakończyło się wydaniem wnioskodawcy decyzji o odmowie udzielenia mu ochrony międzynarodowej, i jeżeli cudzoziemiec przebywał w trakcie tego postępowania w strzeżonym ośrodku przez maksymalny możliwy okres czasu przewidziany w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony tj. przez okres 6 miesięcy, może on niestety przebywać w placówce łącznie detencyjnej nawet przez 24 miesiące.²⁴

Należy jednak zauważyć, iż organizacje pozarządowe nie zaobserwowały, jak dotąd przypadków naruszenia maksymalnych dopuszczalnych progów czasowych stosowania detencji wyrażonych w Dyrektywie Powrotowej. Ponadto, w świetle stanowiska Urzędu ds. Cudzoziemców oraz Komendy Głównej Straży Granicznej - przedstawianego konsekwentnie podczas konsultacji społecznych, maksymalnym okresem przez jaki organy winny stosować detencję jest okres 18 miesięcy.

Ponadto, pomimo iż obecne przepisy wprowadzają wiele pozytywnych zmian do reżimu detencji administracyjnej, to ich wykładnia niejednokrotnie mija się z pierwotnym zamierzeniem ustawodawcy. Podstawowym bowiem obowiązkiem usytuowanym w Dyrektywie w odniesieniu do stosowania środków izolacyjnych jest zapis stanowiący, iż detencja powinna być stosowana przez możliwie najkrótszy okres czasu i tylko dopóki trwają przygotowania do wydalenia. Tym samym, praktyka organów polegająca na przedłużaniu tego środka powinna opierać się jedynie na czynnościach zmierzających do uzyskania dokumentu podróży dokonywanych z zachowaniem należytej staranności i tylko gdy istnieje realna perspektywa wydalenia cudzoziemca. Uregulowanie tej materii ma szczególne znaczenie z perspektywy dotychczasowej praktyki organów w sprawach związanych z umieszczeniem lub przedłużaniem pobytu osób o niepotwierdzonej

tożsamości w strzeżonych ośrodkach. Odtworzony na podstawie przeprowadzonych badań model postępowania organów w tych sprawach pokazuje, iż niemożność ustalenia tożsamości i obywatelstwa może prowadzić do nieuzasadnionego przedłużania pobytu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców. Z analizy akt postępowania w sprawach, w których dochodziło do przedłużania stosowania detencji administracyjnej w związku z przedłużaniem się czynności nakierowanych na ustalenie tożsamości cudzoziemca, nie wynika przy tym, by problemy w ustaleniu tożsamości były spowodowane zawinionym utrudnieniem przez cudzoziemca dokonywania przez SG czynności nakierowanych na ustalenie jego tożsamości, ani też by organy prowadziły te czynności z zachowaniem wymogów należytej staranności i w sposób zmierzający, do jak najszybszego ustalenia tej tożsamości. Można zatem założyć, iż postępowania w sprawie ustalenia tożsamości osób bezpieczeństwa, albo zagrożonych bezpieczeństwem mogą w Polsce toczyć się bardzo długo, w szczególności, iż decyzje wydawane w postępowaniach powrotowych nie zawierają odniesienia co do przeprowadzonych w jego trakcie czynności dotyczących ustalenia tożsamości.

Powyższe rodzi niepokój, w szczególności gdy weźmiemy pod uwagę, że istnieje podwyższone ryzyko pojawienia się omawianych problemów w sytuacji, gdy mamy do czynienia z bezpieczeństwem. Przykładowo, istnieje duże prawdopodobieństwo, że placówka dyplomatyczna nie wyda w takim wypadku dokumentu tożsamości, ani też nie będzie współpracować w zakresie zorganizowania cudzoziemcowi powrotu. Niestety polskie organy wydają się nie dostrzegać związku pomiędzy identyfikacją osób bezpieczeństwa, albo zagrożonych bezpieczeństwem, a stosowaną względem tych osób detencją, jako iż ich uwaga koncentruje się przede wszystkim na osiągnięciu celu w postaci wykonania decyzji w sprawie zobowiązania do powrotu.²⁵ W takich sprawach przekonanie organu do swych uzasadnionych racji bywa wyjątkowo trudne, a niekiedy wręcz niemożliwe z uwagi na brak dostępnych w Polsce procedur identyfikacji osób bezpieczeństwa. Tym samym problemy z uzyskaniem dla cudzoziemca dokumentu podróży sprawiają, iż środek teoretycznie stosowany przez najkrótszy możliwy okres czasu, tylko w ostateczności i gdy jest to uzasadnione celem w postaci wykonania wydalenia zmienia się w trwającą miesiącami izolację. Jest to tym bardziej problematyczne gdy cudzoziemiec zachce wszcząć postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy, które zakończy się wydaniem decyzji negatywnych w obydwu instancjach, albowiem w takim wypadku ryzyko stosowania detencji względem takiej osoby przez możliwie najdłuższy dopuszczalny okres przewidziany w przepisach jest bardzo wysokie.²⁶ W takiej właśnie sytuacji znalazł się Pan. B.

B. urodził się w Ruandzie. Jego rodzice zostali zabici gdy był jeszcze dzieckiem. Nigdy nie otrzymał jakichkolwiek dokumentów tożsamości. Nie zna dokładnego miejsca swojego urodzenia. Jako sierota wyjechał z Ruandy do Tanzanii, w której zamieszkał w ośrodku dla uchodźców. Tam pewna kobieta postanowiła się nim zaopiekować i posłała go do szkoły. W Tanzanii mieszkał do 2011 r. Wtedy poznał mężczyznę, który zaoferował mu pracę w Europie. Ten człowiek zorganizował mu podróż do Europy i wszystkie potrzebne dokumenty. W 2011 r. B. przyjechał do Polski i złożył wniosek o nadanie statusu uchodźcy. Kiedy stanął się jednak w placówce Straży Granicznej w celu złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy nie posiadał jakiegokolwiek dokumentu potwierdzającego jego tożsamość, w związku z czym został zatrzymany i umieszczony w strzeżonym ośrodku. W lutym 2012 r. otrzymał decyzję ostateczną w sprawie odmowy udzielenia mu ochrony i wydaleni z terytorium RP. Ponieważ żadna placówka dyplomatyczna nie chciała potwierdzić jego tożsamości sąd co trzy miesiące przedłużał kolejno okres stosowanej względem niego detencji w związku z trwającym postępowaniem powrotowym, nie odnosząc się jednak do tego, czy wydalenie cudzoziemca jest w ogóle możliwe. Po upływie maksymalnego okresu stosowania detencji B. został zwolniony ze strzeżonego ośrodka. Obecnie mieszka w Polsce.

Warto w tym miejscu zauważyć, iż brak współdziałania cudzoziemca z organami w zakresie ustalania tożsamości jest często powoływany przez władze jako argument przemawiający za przedłużaniem stosowania środków detencyjnych. Jednakże, jak słusznie wskazano w dokumencie pt. „Globalne Trendy w zakresie stosowania detencji imigracyjnej i stosowania alternatyw do detencji”²⁷, przedłużanie detencji na takiej podstawie może prowadzić do sytuacji w której środek ten będzie stosowany jako kara albo środek mający na celu zmuszenie jednostki do współdziałania. Takie działanie jest zaś sprzeczne z prawem międzynarodowym. Powyższe pokazuje, iż koniecznym jest wprowadzenie procedury identyfikacji bezpieczeństwa, które pozwalałoby obiektywnie ocenić czy niemożność ustalenia tożsamości jest zawiniona przez cudzoziemca, czy też wpływ na to mają inne, obiektywne czynniki.

Druga okoliczność mająca wpływ na przedłużanie detencji to opóźnienia w wydaniu stosownych dokumentów umożliwiających wydalenie. Okoliczność ta rodzi tym większe zastrzeżenia, gdyż jest zupełnie niezależna od samego cudzoziemca. Bez względu na to, sądy zdają się nie badać w sprawach dotyczących

przedłużenia detencji okoliczności takich jak częstotliwość zapytań kierowanych do placówek dyplomatycznych, rodzaj i ilość prób kontaktu odjętych przez organy w celu ustalenia obywatelstwa, jak i przez samego cudzoziemca. Jako przykład można wskazać sprawę obywatela Pakistanu, który przebywał w strzeżonym ośrodku przez 12 miesięcy tylko dlatego, że przez ten czas placówka dyplomatyczna jego kraju nie wydała mu dokumentu podróży, pomimo iż współpracował z władzami celem jak najszybszego zorganizowania swojego powrotu do Pakistanu. Niestety postanowienia sądów w sprawie przedłużenia jego detencji nie analizowały jego indywidualnej sytuacji i tego, czy postępowanie powrotowe było prowadzone z należytą starannością i czy istniały realne perspektywy jego wydalenia. Jediną okolicznością stanowiącą podstawę wydania decyzji, a poruszoną w uzasadnieniu sądu było to, że w jego sprawie zapadła już decyzja w sprawie zobowiązania do powrotu.

Inaczej do kwestii związanych z ustalaniem tożsamości podchodzi Europejski Trybunał Praw Człowieka, który w sprawie *Kim przeciwko Federacji Rosyjskiej* stwierdził, na ograniczenia zawarte w art. 5(1) Konwencji nie mogą być interpretowane rozszerzająco uzasadniając zastosowanie detencji w sytuacji, gdy nie istnieje już realna perspektywa wydalenia cudzoziemca.²⁸

3.4 POSTĘPOWANIE W SPRAWIE ZOBOWIĄZANIA DO POWROTU ORAZ WYDANIE DOKUMENTÓW

“ Umieścili mnie tutaj i powiedzieli, że powinienem wrócić do siebie do kraju, ale nie miałem paszportu. Zrobiłem wszystko co mi kazano. Podałem wszystkie informacje. Potem dowiedziałem się, że ambasada nie wyda mi dokumentu podróży, ale sąd i tak przedłużał mój pobyt w ośrodku. Nie wiem czemu to postępowanie trwało tyle czasu i musiałem przez to przebywać w ośrodku strzeżonym, zwłaszcza, że jak się później okazało, nie mogę otrzymać paszportu, ani jakiegokolwiek innego dokumentu podróży. Sąd cały czas przedłużał moją detencję i nigdy nie wyjaśnił mi czemu to miało służyć. Nie uznawano też moich zażaleń, w których wskazywałem, że nie mam paszportu i nie mam na to wpływu. Czułem się kompletnie bezsilny. Jak ofiara systemu. W końcu się poddałem.”

S. z Bangladeszu

Jak wspomniano powyżej, cudzoziemcy mogą zostać pozbawieni wolności w Polsce na czas trwania czynności nakierowanych na ustalenie ich tożsamości. Praktyka pokazuje, że proces identyfikacji może trwać od jednej godziny do kilku miesięcy i zależy od rodzaju dokumentacji, którą dysponuje już cudzoziemiec w momencie umieszczenia w strzeżonym ośrodku, a także od placówki dyplomatycznej oraz poziomu współpracy i

charakteru stosunków jakie utrzymuje ona z polskimi władzami. Straż Graniczna pozyskuje w pierwszej kolejności informacje podczas wstępnej rozmowy z osobą, której tożsamość ma zostać ustalona. W praktyce jeśli pozyskane w ten sposób informacje budzą wątpliwości, co do ich prawdziwości są sprawdzane przez Wydział II Identyfikacji i Powrotów Zarządu ds. Cudzoziemców m.in. w drodze weryfikacji dostępnych baz danych, analizy dokumentów czy też w drodze kontaktów z przedstawicielstwami dyplomatycznymi państw trzecich. Warto jednak zauważyć, iż przedstawiciele SG stoją na stanowisku, iż praktycznie niemożliwym jest wskazanie przeciętnej długości okresu, jaki jest potrzebny celem ustalenia tożsamości cudzoziemca. Tylko bowiem przedstawicielstwa państw, z którymi Polska podpisała umowy o readmisji są związane formalnymi terminami wskazanymi w tych dokumentach, inne placówki dyplomatyczne mogą zaś czasami nawet w ogóle nie odpowiadać na zapytania kierowane przez polskie organy. Ponadto, może dochodzić do sytuacji, w których pomimo potwierdzenia obywatelstwa cudzoziemca, placówka dyplomatyczna odmawia wydania dokumentu podróży (np. Afganistan). W świetle stanowiska SG nie istnieją jakiegokolwiek dostępne środki pozwalające przeciwdziałać tej bezczynności, a tym samym, w przypadku osób z takich "problematicznych" państw może dochodzić do przedłużania względem nich detencji administracyjnej. Wydaje się jednak, iż jedynie właściwym i pozostającym w zgodzie z postanowieniami rozwiązaniem takiej sytuacji byłoby jak najszybsze udzielenie cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany.

Jeśli cudzoziemiec nie posiada dokumentu podróży decyzje w sprawie zobowiązania do powrotu mogą być także wykonywane na podstawie tymczasowego dokumentu wydawanego tylko w celu umożliwienia cudzoziemcowi powrotu do kraju pochodzenia (tzw. EU letter).²⁹ albo dokumentu przewidzianego w umowie o readmisji. W 2014 r. trzech cudzoziemców zostało wydalonych na podstawie pierwszego z tych dokumentów, zaś jedna osoba została wydalona na podstawie dokumentu przewidzianego w umowie readmisyjnej pomiędzy UE a Sri Lanką.

3.5 ALTERNATYWY DO DETENCJI

Sędzia mnie zapytał, czy mam gdzie zamieszkać. Starłem się wyjaśnić, że los mi nie sprzyjał i że bez dokumentów nie miałem w zasadzie dokąd pójść. Nie mam pracy, nie mogę się zameldować. Mógłbym jednak zamieszkać u swoich przyjaciół, z którymi mieszkiałem wcześniej. Sąd postanowił, że umieści mnie w ośrodku strzeżonym w celu zabezpieczenia moich potrzeb mieszkaniowych. Tak właśnie trafiłem do ośrodka, pozbawiono mnie wolności za nic. Nic złego przecież nie zrobiłem.”

M. z Pakistanu

Po reformie prawa zarówno w ustawie o cudzoziemcach, jak i ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony pojawiły się odpowiednie zapisy dotyczące stosowania alternatywnych do detencji środków w postaci zgłaszania się w określonych odstępach czasu do wskazanego organu Straż Granicznej; wpłaty zabezpieczenia pieniężnego w wysokości określonej w postanowieniu; przekazania dokumentu podróży do depozytu oraz zamieszkiwania w miejscu wyznaczonym.

W świetle danych statystycznych udostępnionych przez SG w toku prowadzonych badań, w okresie od dn. 1 maja 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. na 2916 dokonanych zatrzymań cudzoziemców, wydano 753 postanowienia w przedmiocie umieszczenia cudzoziemca w strzeżonym ośrodku, zaś 364 razy orzeczono w przedmiocie zastosowania alternatyw do detencji, w tym 126 razy podstawą o zastosowaniu alternatywnego do detencji środka były przepisy ustawy o cudzoziemcach, zaś 157 razy odpowiednie postanowienia ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

Wśród alternatyw udzielonych w 2014 roku, najczęściej stosowanym środkiem był obowiązek zgłaszania się w określonych odstępach czasu do wskazanego organu Straż Granicznej (101). Inne alternatywy nałożone przez właściwe organy polegały na zamieszkaniu w miejscu wyznaczonym (80), przekazaniu dokumentu podróży do depozytu (32) oraz wpłacie zabezpieczenia pieniężnego (7).

Dla porównania, w całym roku 2013 r., sądy wydały 1152 postanowienia w przedmiocie umieszczenia cudzoziemca w strzeżonym ośrodku. Spadek liczby wydanych postanowień w zakresie orzeczenia środka izolacyjnego jest więc m.in. wypadkową wprowadzenia do obydwu ustaw przepisów przewidujących możliwość zastosowania alternatyw do detencji.

Analiza akt postępowań w przedmiocie umieszczenia i przedłużania pobytu cudzoziemców o nieustalonej tożsamości w ośrodkach strzeżonych prowadzi jednakże do wniosku, iż stosowanie względem nich alternatyw do detencji, czy niestosowanie detencji w ogóle, następuje wyjątkowo, co pozostaje w sprzeczności z międzynarodowymi standardami w zakresie ochrony praw człowieka, w świetle których pozbawienie wolności może być uznane za arbitralne, jeśli na podstawie wszystkich okoliczności sprawy nie można zasadnie twierdzić by było konieczne i proporcjonalne do zamierzonego celu. Jak zauważa Biuro UNHCR „brak inicjatywy państw w zakresie wprowadzenia alternatyw do detencji, brak odpowiednich programów desygnowanych osobom względem których je zastosowano, a także brak usystematyzowania tych alternatyw w systemach krajowych sprawia, iż ustawodawstwo tych państw pozostaje w sprzeczności z normami praw międzynarodowego”.³⁰

Obecnie polskie prawo nie nakłada na organy bezpośrednio obowiązku dokonania indywidualnej oceny przy orzekaniu w zakresie zastosowania detencji administracyjnej. Nie istnieją przy tym jasne wytyczne i kryteria, którymi winny się one kierować. Brak odpowiedniego zapisu ustawowego sprawia więc, iż praktyka postępowania w tych sprawach nie jest spójna i jednolita. Z doświadczenia Centrum Pomocy Prawnej wynika jednak, czasami, przed podjęciem decyzji w sprawie wystąpienia do sądu z wnioskiem o zastosowanie detencji, brane są pod rozwagę dodatkowe okoliczności, takie jak długość pobytu cudzoziemca na terytorium RP, czy istnienie więzi o charakterze rodzinnym albo prywatnym.

Niedawny przypadek I., cudzoziemca pochodzącego z Ukrainy, może być przykładem dobrych praktyk w tym zakresie. Jako etniczny Rosjanin, urodzony na terytorium dzisiejszej Ukrainy, I. przybył do Polski legalnie, prawie 25 lat temu z terytorium ZSSR. Jego radziecki paszport został skradziony, zaś placówka dyplomatyczna Ukrainy kilkakrotnie odmówiła potwierdzenia jego nowego, ukraińskiego obywatelstwa. I. pozostał w Polsce, przekonany o swojej bezpieczeństwie. W 2012 roku próbował zalegalizować swój pobyt na mocy ustawy abolicyjnej, ale odmówiono mu wydania zezwolenia z uwagi na brak dokumentu podróży. W związku z tym, mając na uwadze, iż władze ukraińskie nie chciały potwierdzić jego ukraińskiego obywatelstwa I. postanowił wszcząć postępowanie o udzielenie statusu uchodźcy. Kiedy jego wniosek został przyjęty, funkcjonariusze SG zdecydowali się na zastosowanie alternatyw do detencji względem cudzoziemca biorąc pod uwagę jego długoletni pobyt w Polsce.

Jednym z istotniejszych problemów jest również brak krajowego programu, którym mogliby zostać objęci cudzoziemcy w procedurze powrotowej, których nie umieszczono w ośrodku strzeżonym (zarówno w sytuacji zastosowania alternatyw, jak i bezwarunkowo). Okoliczność ta powoduje, że organy odpowiedzialne za kontrolę nielegalnej migracji zwykle dają pierwszeństwo detencji, która pozwala na zabezpieczenie podstawowych potrzeb cudzoziemców w procedurze powrotowej.

Praktyka CPPHN dowodzi, że sądy rejonowe rutynowo umieszczają cudzoziemców o niepotwierdzonej tożsamości w ośrodkach strzeżonych. Sytuacja bezpieczeństwowców jest przy tym szczególnie niepewna, ponieważ są traktowani jako nielegalni migranci i nie mają dostępu do pracy, mają też trudności z zapewnieniem stałego miejsca zamieszkania. W przypadku zatrzymania bezpieczeństwowcy nie mogą przedstawić żadnych dokumentów tożsamości lub podróży ani wskazać adresu stałego zamieszkania, co utrudnia stosowanie alternatyw do detencji. Z tego względu jest niezwykle ważne, aby zapewnić bezpieczeństwowcom chcącym uregulować swój status możliwość oczekiwania na zakończenie właściwej

procedury poza detencją, przy zapewnieniu im wsparcia i zakwaterowania na wolności.

Należy zaznaczyć, że potrzeba wprowadzenia odpowiedniego programu wsparcia dla osób w podobnej sytuacji została już dostrzeżona przez władze, w tym przez Komendę Główną Straży Granicznej, która w kwietniu 2015 roku zadeklarowała wolę wprowadzenia dodatkowych mechanizmów przeciwdziałania nieuzasadnionej detencji, w postaci krajowego programu adresowanego do cudzoziemców w procedurze powrotowej, który zakładałby również stworzenie otwartych ośrodków dla cudzoziemców, w których mogliby oni zostać w razie potrzeby zakwaterowani. Nie wiadomo jednakże, kiedy zostaną podjęte odpowiednie działania ukierunkowane na wdrożenie tej inicjatywy, która będzie również miała istotny wpływ na sytuację osób bezpieczeństwa legalizujących swój pobyt w trakcie postępowania powrotowego.

3.6 MAŁOLETNI, CZŁONKOWIE RODZINY ORAZ OSOBY SZCZEGÓLNIENIE WRAŻLIWE

Międzynarodowe prawo ochrony praw człowieka zobowiązuje państwa do ochrony osób szczególnie wrażliwych, w tym dzieci, osób poszukujących ochrony międzynarodowej, kobiet i osób bezpieczeństwa.³¹

Warto zauważyć, że bezpieczeństwa stanowią szczególnie zmarginalizowaną grupę, jako że na ogół są pozbawieni wielu praw potrzebnych do zachowania minimalnych warunków egzystencji, w tym prawa do edukacji, czy dostępu do opieki zdrowotnej, rynku pracy i świadczeń socjalnych, a przy tym mogą być narażone na długotrwałe stosownie detencji. Ponadto należy pamiętać, iż wśród osób bezpieczeństwa znajdują się także dzieci, kobiety, czy osoby niepełnosprawne, które są wyjątkowo podatne na negatywne skutki detencji.

Pomimo, iż prawo międzynarodowe nakazuje wprowadzenie odpowiednich mechanizmów identyfikacji osób szczególnie wrażliwych, procedury takie nie zostały jak dotąd wprowadzone w Polsce. W ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, istnieje zapis, który sygnalizuje konieczność identyfikacji tych osób w ramach procedury o udzieleniu ochrony. Najnowsza nowelizacja tej ustawy wprowadziła także otwarty katalog kategorii osób o szczególnych potrzebach oraz możliwość przeprowadzenia badań lekarskich lub psychologicznych, gdy wnioskodawca poinformuje Urząd ds. Cudzoziemców o swoim złym stanie psychofizycznym. Regulacja w tym względzie nie jest jednak kompletna i brak np. legalnej definicji ofiary przemocy. Należy podkreślić, że brak odpowiednich przepisów regulujących kwestie identyfikacji osób szczególnie wrażliwych dla celów innych postępowań, w tym postępowania powrotowego. Art. 400 ustawy o cudzoziemcach wskazuje, iż postanowienia o umieszczeniu cudzoziemca w

strzeżonym ośrodku nie wydaje się, jeżeli mogłoby to spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia cudzoziemca lub gdy stan psychofizyczny cudzoziemca może uzasadniać domniemanie, że cudzoziemiec był poddany przemocy. Brak jednak odniesienia do innych kategorii osób o szczególnych potrzebach. Podkreślenia wymaga zatem okoliczność, iż przy braku odpowiedniego mechanizmu identyfikacji osób szczególnej troski, nie można przyjmować, by artykuł 400 ustawy spełniał należycie swoje funkcje ochronne.

Brak zainteresowania ustawodawcy wprowadzeniem odpowiednich zmian w tym zakresie w u ustawie o cudzoziemcach wydane się straconą szansą. Po pierwsze, obecne przepisy prowadzą do niespójności w orzecznictwie sądów oraz sposobie identyfikowania osób szczególnej troski przez organy Straży Granicznej. Po drugie, wprowadzenie odpowiednich metod identyfikacji, osób szczególnie wrażliwych (na przykład poprzez wprowadzenie otwartego katalogu dowodów branych pod uwagę w procesie identyfikacji) jest niezbędne dla zapewnienia standardów proporcjonalności przy podejmowaniu działań nakierowanych na zastosowanie detencji administracyjnej.

Podręcznik UNHCR z 2014 r. dotyczący bezpieczeństwa podkreśla, że dzieci nie powinny być umieszczane w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców. Ponadto, w sprawie *Popov przeciwko Francji*, Europejski Trybunał Praw Człowieka wyraził jasne stanowisko w zakresie detencji dzieci cudzoziemskich. W wydanym w tej sprawie wyroku, Trybunał uznał, że doszło do naruszenia artykułu 5 Konwencji z uwagi na nieuwzględnienie szkodliwego wpływu jaki detencja wywiera na małych dzieciach. Trybunał podkreślił, że ich pobyt w ośrodku strzeżonym (w strefie przeznaczonej dla rodzin z dziećmi) przez dwa tygodnie, może wydawać się okresem wyjątkowo długim w oczach dziecka. Trybunał uznał także, iż doszło do naruszenia artykułu 8 Europejskiej Konwencji praw człowieka, w odniesieniu do wszystkich wnioskodawców, w dużej mierze dlatego, że z okoliczności nie wynikało dlaczego w sprawie nie zostały zastosowane alternatywne do detencji środki.³²

Przepisy polskiego prawa migracyjnego w większości pozostają jednakże w zgodzie ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi ochrony praw dziecka. Przykładowo, art. 401 ust. 3 nowej ustawy o cudzoziemcach przewiduje, iż rozpatrując wniosek o umieszczenie w strzeżonym ośrodku cudzoziemca wraz z małym dzieckiem pozostającym pod jego opieką, sąd kieruje się także dobrem małego dziecka. Przepis ten, wprowadzony niedawno do polskiego ustawodawstwa i mający wyrażać gwarancje wynikające z ratyfikowanych przez Polskę aktów prawa międzynarodowego, w tym m.in. w art. 2, 3 oraz 37 Konwencji o prawach dziecka oraz Dyrektywy 2008/115 był niejako odpowiedzią na brak uwzględnienia powyższych standardów w orzecznictwie krajowym. Niemniej jednak, trzeba mieć na względzie, iż

wprowadzenie wskazanego przepisu nie uwzględnia w pełni zaleceń koalicji polskich organizacji pozarządowych, które postulują całkowity zakaz stosowania detencji względem małoletnich. Detencja osób małoletnich poniżej 18 roku życia jest bowiem nadal dopuszczalna, albowiem przepisy zezwalają na umieszczenie w strzeżonym ośrodku małoletnich bez opieki, którzy ukończyli 15 rok życia, chyba zostało w ich sprawie wszczęte postępowanie o udzielenie ochrony na terytorium RP.

3.7 WARUNKI W STRZEŻONYCH OŚRODKACH DLA CUDZOZIEMCÓW

“ Nie chcę narzekać na warunki w ośrodku. Wszyscy próbują być dla mnie mili. Niestety po kilku miesiącach pobytu w tym samym miejscu, zaczynam tracić zmysły. Nigdy nie wiedziałem co to znaczy być wolnym, zanim mnie tej wolności nie pozbawiono.”

A. z ZSSR

Zgodnie z ustawą o cudzoziemcach, osoby przebywające w ośrodku strzeżonym mają możliwość kontaktu z UNHCR, polskimi organami, placówkami dyplomatycznymi, swoimi pełnomocnikami oraz organizacjami pozarządowymi - telefonicznie, za pomocą faksu lub poczty. Indywidualne konsultacje z przedstawicielami organizacji pozarządowych i innych instytucji są również możliwe, choć na ogół wymagane jest wcześniejsze uzyskanie zgody naczelnika strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców.

Centrum Pomocy Prawnej na bieżąco monitoruje warunki panujące w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców na terenie Polski. Regularne monitoringi tych miejsc nie wykazują szczególnie niepokojących luk w polskim systemie detencyjnym, które prowadziłyby do rażącego naruszenia standardów międzynarodowych w tym zakresie. Z obserwacji CPPHN wynika, iż ośrodki te są przy tym na bieżąco modernizowane.

Cudzoziemcy mogą poruszać się stosunkowo swobodnie w obrębie budynków, jak i poza nimi. Umożliwia im się również korzystanie z terenów rekreacyjnych, bibliotek i gabinetów medycznych. Z informacji uzyskanych od cudzoziemców przebywających w strzeżonych ośrodkach w Białej Podlaskiej i Kętrzynie wynika także, że dzieci (pod opieką dorosłych) mogą obecnie spędzić nieograniczony czas na świeżym powietrzu. Funkcjonariuszy obowiązują przy tym stroje cywilne.

Cudzoziemcy mają w ciągu dnia dostęp do miejsc rekreacyjnych. W zależności od ośrodka, mogą korzystać z boisk do piłki nożnej do koszykówki, a także sal telewizyjnych, internetowych, siłowni, sal sportowych wyposażonych w stoły do ping-ponga. Mogą też uczęszczać na zajęcia artystyczne. Niemniej jednak wciąż

brakuje dostępu do zajęć edukacyjnych lub szkoleń zawodowych. We wszystkich ośrodkach strzeżonych, pokoje znajdują się w wydzielonych częściach budynków. W każdym z nich znajduje się zwykle od dwóch do ośmiu łóżek. Dodatkowo, większość pomieszczeń sanitarnych w strzeżonych ośrodkach wyposażonych jest w pełnej długości zasłony albo drzwi z zamkami (wyjątek stanowi strzeżony ośrodek w Krośnie Odrzańskim).

Cudzoziemcy mają prawo do opieki medycznej, do niezakłóconego snu między 10 wieczorem a 7 rano (8 rano w czasie wakacji), prawo do korzystania z urządzeń sanitarnych, a także przyborów toaletowych; prawo do posiadania przedmiotów religijnych, do udziału w praktykach religijnych, w tym także słuchania lub oglądania nabożeństw transmitowanych przez media; prawo do zakupu gazet, dodatkowej żywności, kosmetyków itp., a także prawo do otrzymywania paczek z odzieżą, obuwiem i innymi rzeczami osobistymi; do prowadzenia korespondencji i korzystania z innych środków komunikowania się na odległość na swój własny koszt; składania próśb, skarg i wniosków do naczelnika ośrodka. Mogą również przyjmować gości w specjalnie wydzielonych do tego pomieszczeniach.

Osoby ubiegające się o ochronę nie są odseparowywane od cudzoziemców w stosunku do których toczy się postępowanie powrotowe. Nie istnieją również jakiegokolwiek uregulowania, które by dotyczyły bezpośrednio osób bezpieczeństwa. Pomoc prawna jest świadczona cudzoziemcom jedynie przez prawników z organizacji pozarządowych. Z powodu braku postępowań ukierunkowanego na identyfikację osób bezpieczeństwa niezwykle istotnym jest by prawnicy udzielający pomocy prawnej w strzeżonych ośrodkach dokonywali wstępnej oceny, czy cudzoziemiec nie jest zagrożony bezpieczeństwem, a także czy nie zachodzą w jego przypadku przesłanki uznania go za osobę szczególnie wrażliwą.

3.8 PRZESŁANKI ZWOLNIENIA ZE STRZEŻONEGO OŚRODKA DLA CUDZOZIEMCÓW I PONOWNA DETENCJA

“ Po umieszczeniu w strzeżonym ośrodku dali mi decyzję, zgodnie z którą miałem opuścić Polskę i kazali mi wypełnić jakieś formularze z ambasady. Nie prosiłem o to. Myślałem że moja sytuacja w końcu zostanie rozwiązana. Po roku zwolnili mnie ze strzeżonego ośrodka. Po prostu powiedzieli mi, że jestem wolny i mogę iść. Myślałem, że skoro pozbawiano mnie wolności przez cały rok, a Straż Graniczna nie wysłała mnie nigdzie, to dadzą mi jakiegokolwiek dokument uprawniający do pobytu w Polsce. Tak się jednak nie stało. Po całym tym czasie znalazłem się w tym samym punkcie, nie mając gdzie mieszkać i nie mając gdzie pójść.”

B. z Ruandy

Z punktu widzenia władz, bezpieczeństwo może stanowić przeszkodę deportacyjną. Z punktu widzenia osoby bezpiecznej, bezpieczeństwo oznacza przedłużającą się detencję związaną z podejmowaniem przez organy bezcelowych prób ustalenia jej tożsamości i obywatelstwa. Nadto, następcze zwolnienie ze strzeżonego ośrodka wcale nie musi się wiązać z udzieleniem jej zezwolenia na pobyt. W wielu przypadkach cudzoziemcy, którzy przebywali wcześniej w strzeżonym ośrodku są po zwolnieniu spychani poza nawias społeczeństwa, jako że obecne przepisy nie przewidują możliwości udzielenia im jakiegokolwiek wsparcia, które jest zagwarantowane np. osobom starającym się o ochronę międzynarodową lub jej beneficjentom.

Cudzoziemcy w postępowaniu powrotowym pozostający poza strzeżonym ośrodkiem nie otrzymują jakiegokolwiek pomocy w postaci świadczeń socjalnych. Nie mają też prawa do podjęcia zatrudnienia (nawet po upływie 6 miesięcy) i nie są objęci opieką zdrowotną. Obecny system nie zezwala im na zamieszkanie również w otwartych ośrodkach dla cudzoziemców, które są przeznaczone wyłącznie dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, a po zwolnieniu ze strzeżonego ośrodka nie otrzymują jakiegokolwiek dokumentu odnośnie swojego statusu (za wyjątkiem kopii decyzji o zwolnieniu ze strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców). Przypadki ponownego umieszczenia w strzeżonym ośrodku nie zostały co prawda w takich sytuacjach zaobserwowane, niemniej jednak należy zauważyć, że osobom zwalnianym ze strzeżonego ośrodka z powodu braku możliwości ich wydalenia winna być wydana przynajmniej decyzja o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany by nie zostały one skazane na funkcjonowanie w prawnej próżni, nie mogąc podjąć zatrudnienia, zawrzeć związku małżeńskiego, korzystać z pomocy socjalnej, czy podstawowej opieki zdrowotnej.

Należy jednak zauważyć, że w kwietniu 2015 roku, polskie władze podkreśliły potrzebę wdrożenia krajowego programu poświęconego cudzoziemcom w postępowaniu powrotowym, który zapewniłby cudzoziemcom pomoc w zakresie pokrycia ich podstawowych potrzeb w zakresie mieszkania, jedzenia oraz dostępu do edukacji i opieki medycznej. Inicjatywa ta pozwoli z pewnością na usprawnienie systemu stosowania alternatyw do detencji, niemniej jednak jej realizacja jest uzależniona od otrzymania unijnego wsparcia.

Zgodnie z art. 406 ustawy o cudzoziemcach, organ Straży Granicznej wydaje postanowienie o zwolnieniu cudzoziemca ze strzeżonego ośrodka m.in. w przypadku ustania przyczyn uzasadniających stosowanie środków detencji, stwierdzenia, że pobyt w ośrodku zagraża życiu lub zdrowiu cudzoziemca albo gdy jego stan psychofizyczny stwarza domniemanie, iż był poddawany

przemocy, a także stwierdzenia innych okoliczności uniemożliwiających stosowanie tych środków, lub uznania, że ze względów prawnych lub faktycznych, wykonanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu nie jest możliwe.

Na postanowienie o odmowie zwolnienia z detencji przysługuje zażalenie do sądu rejonowego, które winno być złożone w ciągu siedmiu dni od dnia doręczenia go cudzoziemcowi. Środek ten przysługuje cudzoziemcowi jednakże tylko wtedy, gdy wniosek o zwolnienie został złożony po upływie jednego miesiąca od daty wydania postanowienia w przedmiocie umieszczenia w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców. Sąd ma siedem dni na rozpatrzenie zażalenia. Dodatkowo, osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową mogą być zwolnione ze strzeżonego ośrodka przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców może orzekać w tych sprawach z urzędu lub na wniosek cudzoziemca, jeżeli dowody wskazują, że cudzoziemiec powinien zostać uznany za uchodźcę lub beneficjenta ochrony uzupełniającej.

Świadectwa bezpiecznych i wyniki badań potwierdzają, że przepisy dotyczące maksymalnego okresu stosowania detencji są respektowane przez sądy i SG.³³ Jednakże, jeśli cudzoziemiec zostanie zwolniony przed upływem maksymalnego okresu zastosowania tego środka, przedstawiciele władz stoją na stanowisku, iż możliwym jest powtórne zastosowanie detencji w razie wystąpienia przesłanek ustawowych (w tym prawdopodobieństwa wydania decyzji w sprawie zobowiązania do powrotu). Z powyższych względów uznać należy, iż jedyną gwarancją chroniącą przed powtórny pozbawieniem wolności cudzoziemca stanowią przepisy określające maksymalny okres jej zastosowania. Jak wskazano powyżej przepisy te są rygorystycznie przestrzegane, jednakże nie istnieje przepis, który by bezpośrednio zakazywał tzw. „redetencji”. Jako przykład „dobrej praktyki” można jednakże wskazać zaliczanie przez Straż Graniczną na okres maksymalnego pobytu w ośrodku poprzednich okresów detencji cudzoziemca.

Niektórzy respondenci wyrażali swoje obawy przed ponownym umieszczeniem w strzeżonym ośrodku, zwracając uwagę, iż obecnie maksymalny okres pobytu w strzeżonym ośrodku wynosi nie 12, lecz 18 miesięcy. Co istotniejsze ponownej detencji obawiały się również osoby, które mieszkały w Polsce od wielu lat, lub posiadają w Polsce rodzinę i których wydalenie jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od nich samych.

4. PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE



Analiza polskiego ustawodawstwa pozwala stwierdzić, że przepisy krajowe nie uwzględniają sytuacji osób bezpieczeństwa i nie przewidują możliwości udzielenia im ochrony tylko z powodu nie posiadania obywatelstwa jakiegokolwiek kraju. Brak odpowiedniej procedury identyfikacji sprawia zarazem, iż osoby te zostają niejako zepchnięte poza margines społeczeństwa. Nadto, w świetle polskich rozwiązań, cudzoziemiec może zostać zatrzymany i umieszczony w strzeżonym ośrodku tylko z powodu braku dokumentu tożsamości, co w przypadku osób bezpieczeństwa wydaje się o tyle problematyczne, iż po wszczęciu postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu, szanse takiej osoby na jej zwolnienie maleją, zaś jej detencja jest na ogół przedłużana z uwagi na niemożność zidentyfikowania takiej osoby.

Kwestia przedłużającego się pobytu w strzeżonym ośrodku jest jednym z kluczowych problemów, z którymi przychodzi się zmierzyć osobom bezpieczeństwowym, a który

mógłby zostać rozwiązany poprzez wprowadzenie procedury identyfikacji bezpieczeństwa i umożliwienie im uzyskania statusu bezpieczeństwa, analogicznie chociażby do statusu nadawanego uchodźcom zgodnie z zapisami Konwencji o statusie bezpieczeństwa. Do tej pory jednak polskie władze nie podjęły decyzji o przystąpieniu do Konwencji o statusie bezpieczeństwa z 1954 r., ani do Konwencji o ograniczaniu zjawiska bezpieczeństwa z 1961. Brak jasnej regulacji odnośnie możliwości stosowania detencji względem bezpieczeństwa, w tym wytycznych, co do konieczności dokonania indywidualizowanej oceny sytuacji cudzoziemca, prowadzi przy tym do automatycznego stosowania w ich przypadku detencji administracyjnej, chociażby tylko z powodu konieczności ustalenia tożsamości. Do innych rozwiązań, które wyjątkowo negatywnie wpływają na sytuacje osób bezpieczeństwa albo osób zagrożonych bezpieczeństwem należy zaliczyć brak mechanizmów identyfikacji osób szczególnie

wrażliwych w postępowaniu ukierunkowanym na zastosowanie detencji oraz wprowadzenie przepisów umożliwiających stosowanie detencji przez okres 18 miesięcy, które często stwarzają możliwość przedłużania pobytu w ośrodku cudzoziemców, których tożsamości nie można ustalić.

Mając na uwadze powyższe wnioski, jak również inne powstałe w toku badań wątpliwości, sformułowano następujące rekomendacje:

1. Polska powinna podjąć kroki pozwalające na gromadzenie adekwatnych danych odnoszących się do osób bezpieczeństwa, w tym również tych przebywających w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców, co umożliwiłoby określenie rzeczywistej skali zjawiska bezpieczeństwa w Polsce. Ocena skali tego problemu pozwoliłoby również na zrozumienie kim są osoby bezpieczeństwa mieszkające w Polsce i trudności z jakim przychodzi im się mierzyć w codziennym życiu;
2. Polska powinna przystąpić do Konwencji o statusie bezpieczeństwa z 1954 roku jak i Konwencji o ograniczaniu bezpieczeństwa z 1961 roku, jak również podjąć działania nakierowane na zapobieganie powstawaniu zjawiska bezpieczeństwa i ochronę praw bezpieczeństwa, w tym zakaz stosowania arbitralnej detencji osób bez obywatelstwa;
3. Polska powinna dokonać pogłębionej analizy obowiązujących przepisów, które mogą oddziaływać na sytuację osób bezpieczeństwa w celu dostosowania ich do gwarancji płynących z międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka, w tym Konwencji o statusie bezpieczeństwa z 1954 r. oraz Konwencji o ograniczaniu zjawiska bezpieczeństwa z 1961 r. Władze powinny przeprowadzić w konsultacje z organizacjami pozarządowymi;
4. Polska powinna wprowadzić dedykowaną procedurę identyfikacji bezpieczeństwa, 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 poprzez uzyskanie statusu bezpieczeństwa i otrzymanie dokumentu podróży. Procedura ta winna uwzględniać standardy opisane w *Podręczniku UNHCR dotyczącym ochrony bezpieczeństwa*, w tym zasadę, w świetle której osoby ubiegające się o status bezpieczeństwa nie będą umieszczane w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców, zaś ich wnioski będą rozpatrywane w możliwie najkrótszym terminie.
5. Bezpieczeństwo winna być traktowana jako czynnik przemawiający za zwolnieniem cudzoziemca ze strzeżonego ośrodka. Sąd podczas orzekania o umieszczeniu w placówce detencyjnej winien zawsze uwzględniać wszystkie okoliczności odnoszące się do indywidualnej sytuacji cudzoziemca. Jednocześnie, uzasadnienie postanowienia powinno wskazywać, dlaczego w sprawie nie zostały zastosowane inne, mniej restrykcyjne niż pozbawienie wolności środka, jak również wyjaśniać, dlaczego pozbawienie wolności jest niezbędne dla osiągnięcia celu w postaci wydalenia cudzoziemca z terytorium Polski. Sądy winny też badać czy z okoliczności stanu faktycznego sprawy nie wynika, że cudzoziemiec jest osobą bezpieczeństwa, albo zagrożoną bezpieczeństwem, mając na względzie, iż brak dokumentów lub posiadanie dokumentów, których termin ważności już upłynął nie może być utożsamiane z ryzykiem ucieczki i stanowić samoistnej przesłanki zastosowania detencji;
6. W trakcie pobytu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku organy winny na bieżąco monitorować, czy zastosowanie detencji administracyjnej jest nadal konieczne oraz, czy nie istnieje uzasadnione przypuszczenie by twierdzić, iż osoby które były wcześniej uznane za posiadające obywatelstwo nie są zagrożone bezpieczeństwem. Wnioski w sprawie przedłużenia pobytu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku kierowane przez SG do sądów winny uzasadniać, dlaczego owo przedłużenie detencji jest konieczne i wskazywać jakie środki zostały do tej pory podjęte w celu ustalenia tożsamości cudzoziemca oraz jaka była odpowiedź placówki dyplomatycznej kraju pochodzenia cudzoziemca na wystosowane przez SG zapytanie i jakie są realne perspektywy wydalenia cudzoziemca z terytorium Polski;
7. Detencja osób przed wydaniem decyzji w sprawie zobowiązania do powrotu winna być zakazana;
8. Pozbawienie wolności winno następować tylko w ostateczności i tylko wówczas, gdy nie jest możliwe zastosowanie innych, mniej restrykcyjnych środków. Stosowanie środków detencyjnych nie powinno przybierać charakteru powszechnego, zaś organy powinny zawsze mieć na uwadze, że pozbawianie wolności osób bez obywatelstwa narusza gwarancje konstytucyjne oraz międzynarodowe zobowiązania w zakresie ochrony praw człowieka. Z tego względu, należałoby rozważyć wprowadzenie gwarancji, które zapewniłyby stosowanie alternatyw do detencji w pierwszej kolejności traktując detencję jako środek stosowany tylko w ostateczności;
9. Należy zawsze mieć na uwadze, iż przepisy odnoszące się w takim samym stopniu do detencji obywateli państw trzecich i osób bez obywatelstwa mogą mieć o wiele bardziej negatywne konsekwencje dla osób bezpieczeństwa (jak np. wysokie ryzyko stosowania detencji przez bardzo długi okres czasu). Jeżeli nie jest możliwym zastosowanie mniej restrykcyjnych środków niż pozbawienie takiej osoby wolności, należy pamiętać, iż organy powinny na bieżąco monitorować, czy istnieją realne

perspektywy wydalenia cudzoziemca, a gdy istnieje przypuszczenie, że wydalenie cudzoziemca może okazać się niemożliwe, winien on być zwolniony ze strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców;

10. Cudzoziemcy winni mieć możliwość brania udziału w posiedzeniach sądowych w sprawie przedłużenia pobytu w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców w sytuacji, w której wniosą zażalenie na postanowienie w tym przedmiocie, zaś sądy winny (*ex officio*), gdy okoliczności sprawy tego wymagają (w tym w szczególności, gdy osoba nie posługuje się językiem polskim), przyznawać cudzoziemcom, których pobyt w ośrodku ma być przedłużony, prawo pomocy w postaci ustanowienia pełnomocnika z urzędu;
11. Bezpaństwowe dzieci, bez względu na to, czy pozostają bez opieki, czy posiadają rodzinę (opiekunów prawnych) nie powinny być umieszczane w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców. Nie należy przy tym rozdzielać małoletnich cudzoziemców i ich rodziców (opiekunów prawnych);
12. Ocena wieku cudzoziemca powinna być przeprowadzana w możliwie jak najkrótszym czasie, tak by małoletni cudzoziemcy nie musieli długo oczekiwać w warunkach pozbawienia wolności na wyniki takiej oceny;
13. Polska powinna wprowadzić mechanizm umożliwiający wczesną identyfikację osób szczególnej troski, w tym małoletnich bez opieki, za którego poprawne funkcjonowanie odpowiedzialni byłiby funkcjonariusze SG z placówek położonych na granicy, ośrodków strzeżonych dla cudzoziemców, a także personel medyczny i psychologiczny, pracownicy socjalni oraz pracownicy Urzędu ds. Cudzoziemców. Osobom szczególnie wrażliwym powinna być zapewniona odpowiednia pomoc na każdym etapie postępowania. Władze traktować powinny priorytetowo traktować postępowania w sprawie nadania obywatelstwa dzieciom-bezpaństwowcom;
14. Należy określić sformalizowaną procedurę ustalania tożsamości, obywatelstwa i pochodzenia cudzoziemców przebywających w strzeżonych ośrodkach, w stosunku do których zachodzi taka konieczność. Dodatkowo ustawodawca powinien wprowadzić domniemanie prawne zgodnie, z którym w sytuacji powtarzających się odmów potwierdzenia obywatelstwa cudzoziemca przez placówki dyplomatyczne, albo nieuzasadnionej zwłoki w udzieleniu odpowiedzi na skierowane do tych podmiotów zapytania przez SG, cudzoziemca winno się uważać za osobę bezpaństwową. Osoby bezpaństwowe nie powinny ponosić bowiem negatywnych konsekwencji działań ukierunkowanych na przygotowanie powrotu;
15. Przepisy umożliwiające umieszczanie cudzoziemca w placówce detencyjnej do 24 miesięcy powinny zostać zrewidowane i zmienione, tak by w pełni

urzeczywistniać rozwiązania przewidziane w art. 15 Dyrektywy Powrotowej;

16. Osoby bezpaństwowe powinny mieć dostęp do pomocy medycznej, psychologicznej, czy socjalnej bez względu na to, czy przebywają w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców, czy też poza nim. Odpowiedni program w tym względzie powinien zostać wdrożony;
17. Wszyscy cudzoziemcy, którzy zostali zwolnieni ze strzeżonego ośrodka z uwagi na niemożność ich wydalenia w rozsądnym terminie powinni uzyskać stosowne zezwolenie na pobyt, które umożliwiłoby im wykonywanie pracy na terytorium RP i gwarantowało dostęp do opieki medycznej etc. Oraz zapewniało ochronę przed ponownym umieszczeniem ich w placówce detencyjnej.

BIBLIOGRAFIA

Polskie akty prawne

- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2003 nr 128 poz. 1176, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 2013 poz. 1650, z późn. zm.

Prawo EU

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich

Prawo międzynarodowe

- Konwencja z 1954 r. o statusie bezpaństwowców
- Konwencja z 1961 r. o ograniczaniu zjawiska bezpaństwowości
- Konwencja z 1951 r. dotycząca status uchodźców
- Konwencja haska z 1930 r. w sprawie niektórych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz protokole dotyczącym przypadków bezpaństwowości
- Konwencja z 1969 r. Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturowych z 1966 r.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.
- Konwencja z 1979 r w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji względem kobiet
- Konwencja z 1989 r. o prawach dziecka
- Europejska konwencja o obywatelstwie z 1997 r.

Inne dokumenty

- Wysoki Komisarz ONZ ds. Uchodźców (UNHCR), Podręcznik dotyczący ochrony bezpaństwowców, 2014
- Wysoki Komisarz ONZ ds. Uchodźców (UNHCR), Wytoczne w sprawie stosowania detencji wobec osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, 2012
- European Network on Statelessness (ENS), Protecting Stateless Persons from Arbitrary Detention in Europe. A regional toolkit for practitioners
- Global Trends in Immigration Detention and Alternatives to Detention: Practical, Political and Symbolic Rationales, Robyn Sampson, Grant Mitchell, 2013
- UNHCR Publication: Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and Alternatives to

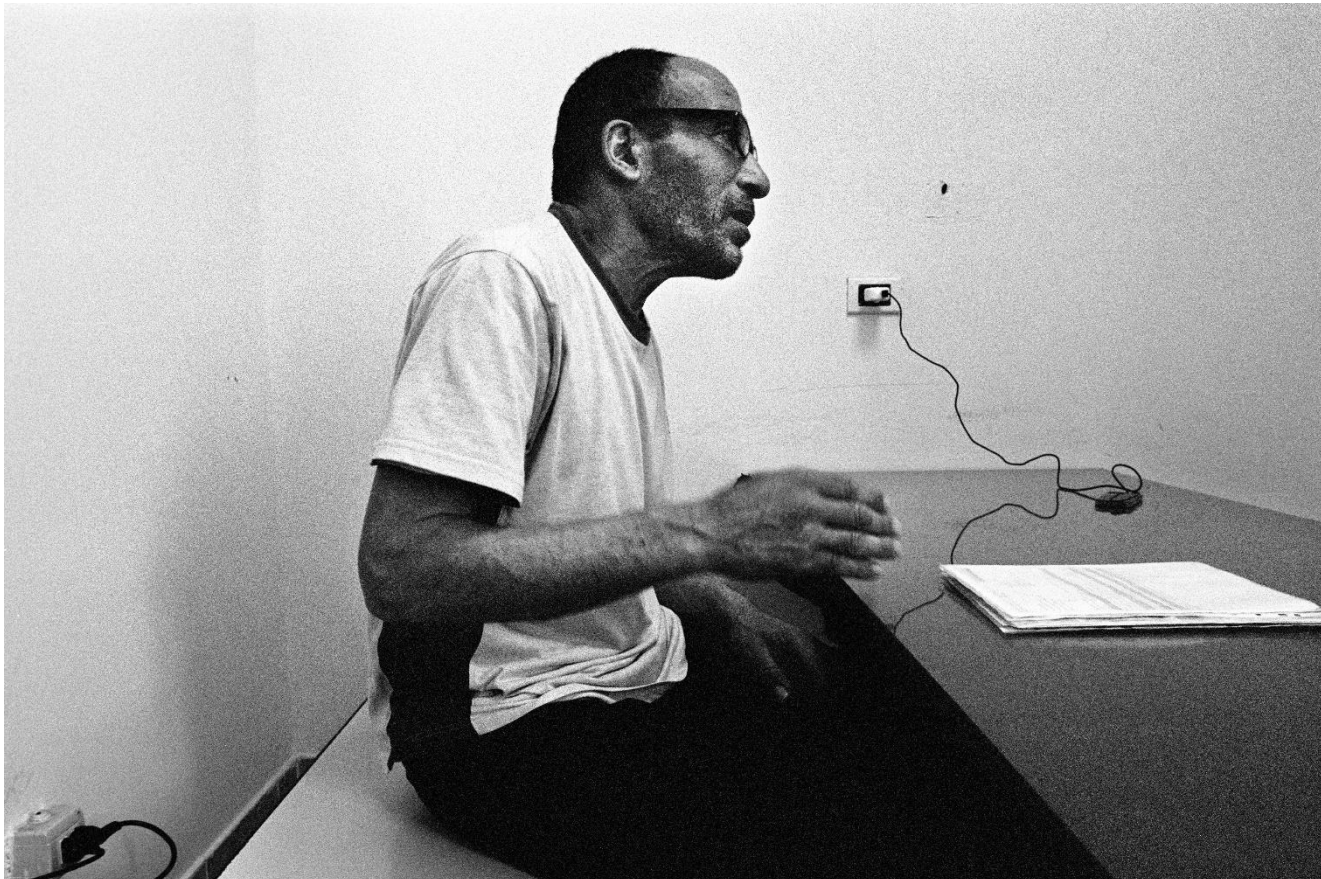
Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants, Alice Edwards, 2011

- MSW, Zespół ds. Migracji, Polityka migracyjna Polski - stan obecny i postulowane działania: 2012, wraz z planem wdrażania tego dokumentu.
- Biuro RPO, Polska mapa międzynarodowych konwencji praw człowieka, 2013

Orzeczenia

- Kim v. Rosji, ETPC, 2014, skarga nr 44260/13
- Saïd Shamilovich Kadzoev v. Direktsia Migratsia' pri Ministerstvo na vatreshnite raboti, sprawa C-357/09, TSUE
- Vasileva v Danii, ETPC, 2003, skarga nr 52792/99
- Popov v Francji, ETPC, 2012, skargi nr 39472/07 i 39474/07
- Orzeczenia Sądu Rejonowego w Białej Podlaskiej o sygn. akt spr.: VII Ko 392/13, VII Ko 384/13, VII Ko 174/14, VII Ko 340/13, II Ko Cu 15/15, II Ko 52/15; Sądu Rejonowego w Białymstoku o sygn. akt spr.: III Ko 153/13, Sądu Rejonowego w Przemyślu o sygn. akt spr.: II Ko 1717/15 , II Ko 952/15 i II Ko 107/15

PRZYPIS



¹ Por. Raport holenderski pt. „Protecting stateless persons from arbitrary detention in the Netherlands”, Europejska Sieć na Rzecz Bezpaństwowców (European Network on Statelessness, ENS, 2015; oraz raport maltański „Protecting stateless persons from arbitrary detention in Malta”, Europejska Sieć na rzecz Bezpaństwowców, 2015;

² Por. Publikację UNHCR: Podręcznik dotyczący ochrony bezpaństwowców, 2014, par. 23;

³ Por. Publikację Europejskiej Sieci na rzecz Bezpaństwowców pt. „Protecting Stateless Persons from Arbitrary Detention in Europe, A regional toolkit (...)”, str. 16, 18, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 42;

⁴ Por. Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady, nr 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, dostępna na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF> [dostęp na dzień 30 sierpnia 2015 r.];

⁵ Por. UNHCR, Podręcznik dotyczący ochrony bezpaństwowców, 2014, str. 40;

⁶ Por. Publikację Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć w Krakowie pt. „Niewidzialni - Bezpaństwowcy w Polsce”, Kraków, 2013;

⁷ Por. Dane dostępne na stronie: bip.msw.gov.pl/download/4/20056/DOKUMENTWYKONAWCZY_wersja18122013-zalacznikdouchwaly.pdf;

⁸ Por. Informacje dostępne na stronie: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Polska_mapa_miedzynarodowych_konwencji_praw_czlowieka_v2.pdf;

⁹ Por. Statystyki Urzędu ds. Cudzoziemców, dostępne na stronie: <http://udsc.gov.pl/statystyki/>;

¹⁰ Por. Art. 252 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 2013 poz. 1650. z późn. zm.;

¹¹ Por. Art. 260 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 2013 poz. 1650. z późn. zm.;

¹² Por. Podręcznik UNHCR w sprawie detencji bezpaństwowców, 2014, który inkorporował Wytyczne nr 2 UNHCR-u dot. procedur identyfikacji osób bezpaństwowych;

¹³ 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;

¹⁴ Por. Wytyczne nr 4 UNHCR-u w zakresie standardów związanych z detencją osób ubiegających się o ochronę i alternatyw do detencji, 2014, pkt 18 oraz: „Decision to detain and grounds for detention in Protecting Stateless Persons from Arbitrary Detention in Europe. A regional toolkit (...)”, 2015, op. cit.;

¹⁵ Art. 15 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich;

¹⁶ Ryzyko uciezki stanowi częstszą podstawę powoływana w orzecznictwie uzasadniająca zastosowanie środków niewolnościowych.

¹⁷ Por. Raport holenderski pt. „Protecting stateless persons from arbitrary detention in the Netherlands”, Europejska Sieć na Rzecz Bezpaństwowców, 2015, op. cit.;

- ¹⁸ Por. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Saïd Shamilovich Kadzoev v. Direktsia Migratsia' pri Ministerstvo na vatrešnite raboti*, nr C-357/09, par. 60;
- ¹⁹ Por. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dn. 25 września 2003 r. w *Vasileva przeciwko Królestwu Danii*, para 37, skarga nr 52792/99 [w:] *Protecting Stateless Persons from Arbitrary Detention in Europe, A regional toolkit (...)*, 2015, op. cit., p. 15, 16, 17;
- ²⁰ Por. Art. 87 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2003 nr 128 poz. 1176 z późn. zm.;
- ²¹ Por. Niepublikowane orzeczenia Sądu Rejonowego w Białej Podlaskiej o sygn. akt spr.: VII Ko 392/13, VII Ko 384/13, VII Ko 174/14, VII Ko 340/13, II Ko Cu 15/15, II Ko 52/15;
- ²² Por. Niepublikowane orzeczenia Sądu Rejonowego w Białej Podlaskiej o sygn. akt spr.: III Ko 153/13, oraz orzeczenia Sądu Rejonowego w Przemyślu o sygn. akt spr.: II Ko 1717/15, II Ko 952/15 and II Ko 107/15;
- ²³ Por. Art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 2013 poz. 1650. z późn. zm.;
- ²⁴ Por. Art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2013 poz. 1650. z późn. zm.);
- ²⁵ Wynika to z faktu, iż Polska jest postrzegana jako kraj tranzytowy, zaś jednym z zasadniczych zadań polskiej Straży Granicznej, do którego organy przywiązują ogromną wagę jest ochrona granic zewnętrznych UE;
- ²⁶ Przed 1 maja 2014 r. maksymalny okres pobytu cudzoziemca w ośrodku wynosił 12 miesięcy;
- ²⁷ Por. Publikację pt. „Global Trends in Immigration Detention and Alternatives to Detention: Practical, Political and Symbolic Rationales”, Robyn Sampson, Grant Mitchell, 2013;
- ²⁸ Por. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dn. 17 lipca 2014 r. w sprawie *Kim przeciwko Rosji*, skarga nr 44260/13;
- ²⁹ Jak zostało wskazane w Rekomendacjach Komisji z dn. 30 listopada 1994 r. w sprawie przyjęcia standardowego dokumentu podróży dla celów realizacji procedury wydalania obywateli państw trzecich;
- ³⁰ Por. Publikację UNHCR pt. „Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants”, Alice Edwards, 2011;
- ³¹ Por. Publikację Europejskiej Sieci na rzecz Bezpaństwowców pt. „Protecting Stateless Persons from Arbitrary Detention in Europe, A regional toolkit (...), op. cit., str. 34;
- ³² Por. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dn. 10 stycznia 2012 r. w sprawie *Popov przeciwko Francji*, skargi nr 39472/07 i 39474/07;
- ³³ Warto jednak zauważyć, iż w okresie, w którym trwały prace nad niniejszym raportem upłynęło dopiero 14 miesięcy od wejścia w życie nowej ustawy o cudzoziemcach. Z tego względu niemożliwym jest ustalenie, jaki będzie kierunek wykładni przepisów dot. maksymalnego okresu stosowania detencji;

PODZIĘKOWANIE

Niniejszy raport jest publikacją Europejskiej Sieci na rzecz Bezpaństwowości (The European Network on Statelessness (ENS)), będąca koalicją organizacji społeczeństwa obywatelskiego ze 103 członkami w 39 europejskich krajach, której misją jest przeciwdziałanie bezpaństwowości w Europie. Raport powstał w wyniku współpracy z członkiem ENS – Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć (CPPHN).

Raport jest jednym z serii podobnych opracowań przygotowywanych w ramach trzyletniego projektu ENS „Ochrona bezpaństwowców przed arbitralną detencją”. Partnerem-ekspertem w tym projekcie jest Instytut Bezpaństwowości i Włączania (The Institute on Statelessness and Inclusion). Raport przygotowano w oparciu o instrument badawczy opracowany przez Instytut, a jego Dyrektor, Amal de Chickera zapewnił istotne wskazówki, komentarze i wkład merytoryczny. ENS skorzystał także ze wsparcia Grupy Doradczej, w skład której weszli: Mariette Grange (Global Detention Project), Katarina Fajnorova (Human Rights League Slovakia), Jem Stevens i Ben Lewis (International Detention Coalition) oraz Chris Nash (European Network on Statelessness).

Niniejszy raport został opracowany przez Katarzynę Przybysławską i Annę Pilaszek z Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć.

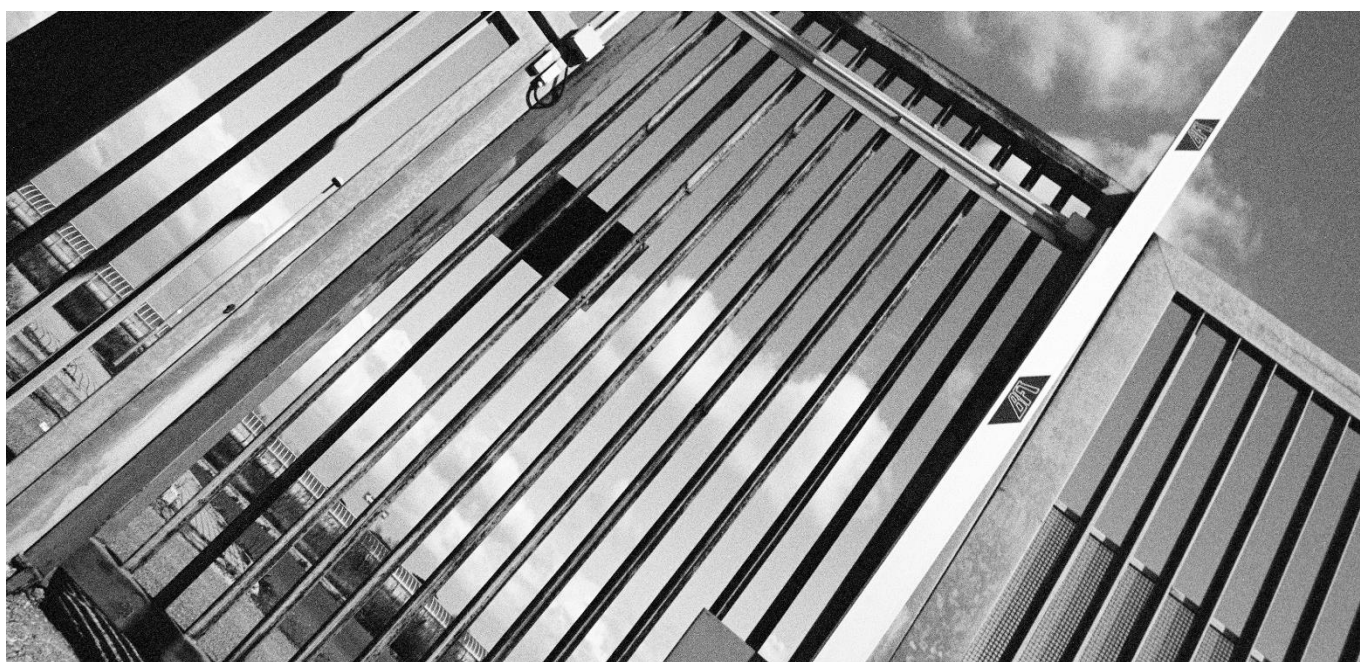
ENS i CPPHN pragną podziękować organizacjom pozarządowym, przedstawicielom władz i prawnikom, którzy przedstawili swoje eksperckie opinie i przekazali istotne informacje, które posłużyły do napisania raportu. Szczególne podziękowania należą się Pani Marii Pamule z biura UNHCR w Polsce, za jej komentarze do wersji roboczej raportu oraz Panu Greg Constantine za możliwość wykorzystania zdjęć jego autorstwa.

Autorzy pragną również podziękować wszystkim bezpaństwowcom, którzy opowiedzieli swoje historie i których osobiste przeżycia pokazują jak wiele jeszcze jest do zrobienia.

ENS pragnie złożyć wyrazy podziękowania Fundacji Oak za jej szczególne wsparcie, bez którego stworzenie niniejszej publikacji nie byłoby możliwe. Wyrazy wdzięczności składamy także Instytutowi Bezpaństwowości i Włączania, który pełnił rolę eksperta i partnera podczas realizacji projektu „Ochrona osób bezpaństwowych przed stosowaniem arbitralnej detencji.”


OAK
FOUNDATION

 Institute on
Statelessness and
Inclusion



EUROPEAN NETWORK ON STATELESSNESS

Our Network has developed rapidly since we launched in 2012, attracting 103 members in over 39 European countries (see shaded area of map). Our London-based Secretariat coordinates ENS's law & policy, awareness-raising and capacity-building activities. For information about Network activities or membership enquiries contact ENS Director Chris Nash (chris.nash@statelessness.eu).



Advisory Committee members: ASKV Refugee Support, Netherlands * Asylum Aid, UK * The Equal Rights Trust, UK * European Roma Rights Centre, Hungary * Forum Réfugiés-Cosi, France * Halina Niec Legal Aid Centre, Poland * HIAS Ukraine * Human Rights League, Slovakia * Hungarian Helsinki Committee * Immigrant Council of Ireland * The Institute on Statelessness and Inclusion, Netherlands * Latvian Centre for Human Rights * Open Society Justice Initiative * Praxis, Serbia * Hilka Becker, Ireland * Adrian Berry, UK * Katja Swider, Netherlands

Associate member organisations: Aditus Foundation, Malta * AIRE Centre, UK * Archway Foundation, Romania * Association for Integration and Migration, Czech Republic * Association for Juridical Studies on Immigration, Italy * Asylkoordination, Austria * Bail for Immigration Detainees, UK * Belgian Refugee Council, Belgium * British Red Cross, UK * Caritas Vienna, Austria * Civic Assistance Committee for Refugees, Russia * Civil Rights Programme, Kosovo * Coram Children's Legal Centre, UK * Danish Refugee Council, Denmark * Detention Action, UK * EUDO Citizenship, regional * Faith Hope Love, Russia * Foundation for Access to Rights (FAR), Bulgaria * Future Worlds Centre, Cyprus * Greek Council for Refugees, Greece * Helsinki Foundation for Human Rights, Poland * Information Legal Centre, Croatia * Innovations and Reforms Centre, Georgia * Italian Council for Refugees, Italy * JRS Romania * Kerk in Actie, Netherlands * Law Centre of Advocates, Moldova * Legal Centre, Montenegro * Legal Clinic for Refugees and Immigrants, Bulgaria * Legal Information Centre on Human Rights, Estonia * Lithuanian Red Cross Society, Lithuania * Liverpool University Law Clinic, UK * Macedonia Young Lawyers Association, Macedonia * Migrant Rights Network, UK * NGO Vitality, Moldova * Norwegian Organisation for Asylum Seekers * Norwegian Refugee Council * Peace Institute, Slovenia * People for Change Foundation, Malta * Portuguese Refugee Council, Portugal * Public Law Project, UK * Refugee Action, UK * Refugees International, regional * Refugee Rights, Turkey * Tirana Legal Aid Society (TLAS), Albania * Vasa Prava, Bosnia and Herzegovina

Individual associate members: Marine Antonyan, Armenia * Katia Bianchini, UK * Dr Judith Beyer, Germany * Zsolt Bobis, Hungary * Michelle Mila van Burik, Netherlands * Ivana Canjuga Bedic, Croatia * Valeriia Cherednichenko, Ukraine * Arsenio Cores, Spain * Eva Erbsoll, Denmark * Paolo Farci, lawyer, Italy * Jared Ficklin, UK * Eric Fripp, UK * Monika Ganczer, Hungary * Aleksandra Semeriak Gavrilienok, Spain * Professor Guy Goodwin-Gill, UK * Stans Goudsmit, Netherlands * Stefanie Grant, UK * Professor Rene de Groot, Netherlands * Alison Harvey, UK * Professor James Hathaway, US * Karel Hendriks, Netherlands * Erika Kalantzi, Greece * Jyothi Kanics, Switzerland * Khrystyna Koleson, Ukraine * Manuela Kraus, Germany * Maureen Lynch, US * Helena-Ulrike Marambou, Germany * Carolina Marin, Romania * Reinhard Marx, Germany * Keelin McCarthy, UK * Frances Meyler, UK * Tamas Molnar, Hungary * Hana Van Ooijen, Netherlands * Andrea Saccucci, Italy * Mike Sanderson, UK * Nando Sigona, UK * Kelly Staples, UK * Kostas Tsitselikis, Greece * Jason Tucker, UK * Caia Vlieds, Netherlands * Sarah Woodhouse, UK

info@statelessness.eu
www.statelessness.eu

London, United Kingdom
Charity Number 1158414



European
Network on
Statelessness

All photographs: © Greg Constantine

2015 © European Network on Statelessness. All Rights Reserved.

This report and sections thereof may be distributed and reproduced without formal permission for the purposes of non-commercial research, private study, news reporting and training, provided that the material is appropriately attributed to the copyright-holder.