



Warszawa, 28-08-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.540.136.2023.KM

Pan

Jarosław Szajner

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze!

W 2022 roku UNHCR oszacował liczbę bezpaństwowców i osób narażonych na ryzyko bezpaństwowości przebywających w Ukrainie na 35 000. Jednak na dzień 31 grudnia 2022 r. w Ukrainie legalnie przebywało jedynie 6 176 bezpaństwowców¹. UNHCR wskazuje również, że około 69 400 dzieci urodzonych na obszarach niekontrolowanych przez rząd nie otrzymało dotychczas ukraińskiego aktu urodzenia i jest zagrożonych bezpaństwowością². W związku z konfliktem zbrojnym w Ukrainie i przybyciem do Polski uchodźców wojennych, wiele z tych osób może przebywać obecnie na terytorium RP.

Problem bezpaństwowości dotyczy w szczególności osób pochodzenia romskiego, a Ukraina ma jedną z największych populacji Romów w Europie. Według nieoficjalnych szacunków organizacji międzynarodowych i państwowych, a także

¹ <https://www.unhcr.org/ua/en/stateless-persons> (dostęp: 18 sierpnia 2023 r.).

² https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey-Ukraine-2022_0.pdf (dostęp: 18 sierpnia 2023 r.).

zgodnie z raportem Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji³, w Ukrainie przed wybuchem wojny żyło od 120 000 do 400 000 Romów. Wielu z nich nie posiada dokumentów, dlatego ich liczba jest trudna do oszacowania i pojawiają się rozbieżności pomiędzy oficjalnymi i nieoficjalnymi danymi. Przyczyną tego jest również niechęć Romów do deklarowania swojego pochodzenia etnicznego w obawie przed dyskryminacją oraz nieprawidłowe rejestrowanie Romów jako obywateli Rumunii. Osoby pochodzenia romskiego stanowią jedną z największych grup bezpaństwowców lub osób zagrożonych bezpaństwowością w Ukrainie. Szacuje się, że 10-20% Romów żyjących na Ukrainie nie posiada dokumentów wymaganych do nabycia lub potwierdzenia ich ukraińskiego obywatelstwa⁴.

Kolejną grupą dotkniętą bezpaństwowością są osoby wewnątrznie przesiedlone i osoby zamieszkujące regiony takie jak Krym oraz części obwodów donieckiego i ługańskiego, które nie były kontrolowane przez ukraińskie władze. Osoby mieszkające na obszarach niekontrolowanych przez ukraiński rząd mają znacząco ograniczony dostęp do dokumentów. Trwający od 2014 roku konflikt we wschodniej Ukrainie i rosyjska okupacja Krymu postawiły zamieszkującą tam ludność w niestabilnej sytuacji, w której ich obywatelstwo jest kwestionowane, a ich powiązania prawne z Ukrainą i przez to dostęp do praw ograniczony. Dzieci urodzone na terytoriach niekontrolowanych przez władze Ukrainy mają ograniczony dostęp do procedur potwierdzających ukraińskie obywatelstwo, co szczególnie naraża je na ryzyko bezpaństwowości. W przypadku dzieci, które nie posiadają paszportu, ustalenie ich obywatelstwa może być trudne, ponieważ władze ukraińskie mogą nie mieć obecnie dostępu do baz danych dotyczących urodzeń na terytoriach okupowanych lub dostęp taki może być utrudniony.

W Ukrainie bezpaństwowość od dawna stanowi problem dla byłych obywateli Związku Radzieckiego, którzy ze względu na brak niezbędnej dokumentacji nie byli w stanie udowodnić stałego pobytu w Ukrainie i z tego powodu nie uzyskali obywatelstwa ukraińskiego. W rezultacie bezpaństwowcy w Ukrainie obejmują byłych obywateli Związku Radzieckiego, którzy nie mogli otrzymać ukraińskiego

³ <https://rm.coe.int/fifth-report-on-ukraine/16808b5ca8> (dostęp: 18 sierpnia 2023 r.).

⁴ https://www.statelessness.eu/sites/default/files/2022-03/ENS%20Briefing%20-%20Stateless%20people%20displaced%20from%20Ukraine%20-%20PL-%20March%202022_0.pdf (dostęp: 18 sierpnia 2023 r.).

obywatelstwa, a także etnicznych Ukraińców, którzy mieli stałe miejsce zamieszkania w innych byłych republikach radzieckich w momencie ich rozpadu.

Warto wspomnieć także o uchodźcach, osobach ubiegających się o ochronę międzynarodową i migrantach, którzy przebywali w Ukrainie i byli bezpaństwowcami przed opuszczeniem kraju pochodzenia ze względu na spory terytorialne, dyskryminację grup mniejszościowych czy luki w prawie dotyczącym obywatelstwa. Nie ma niestety dostępnych danych liczbowych na temat bezpaństwowych uchodźców lub osób ubiegających się o azyl na Ukrainie.

Grupą, która w związku z inwazją Rosji na Ukrainę została szczególnie narażona na bezpaństwowość, są ukraińskie dzieci, w szczególności dzieci bez opieki oraz dzieci rozłączone z rodzicami. Od początku wojny wiele z nich mogło wjechać do Polski bez paszportu lub innego dokumentu potwierdzającego ich tożsamość i pochodzenie. Ze względu na możliwe utrudnienia związane z ograniczonym dostępem do ukraińskich baz danych i archiwów oraz prawdopodobieństwem ich zniszczenia z powodu działań wojennych, mogą one napotkać na trudności z potwierdzeniem swojego miejsca urodzenia i w konsekwencji z udowodnieniem obywatelstwa.

Od lutego 2022 r. bezpaństwowcy i osoby zagrożone bezpaństwowością w Ukrainie stoją przed dodatkowymi wyzwaniami związanymi z ich statusem. W 2020 roku w Ukrainie wprowadzono procedurę ustalania bezpaństwowości, która umożliwia bezpaństwowcom, niezależnie od legalności lub nielegalności ich pobytu na terytorium Ukrainy, zwrócenie się z wnioskiem o uznanie ich za bezpaństwowców. W przypadku pozytywnej weryfikacji, bezpaństwowcy otrzymują zezwolenie na pobyt czasowy, a w dalszej kolejności są uprawnieni do uzyskania zezwolenia na pobyt stały po upływie dwóch lat. Procedura jest dostępna dla wnioskodawców od maja 2021 r., jednak wraz z eskalacją wojny rząd ukraiński zamknął dostęp do rejestrów ludności, co wstrzymało nowo ustanowioną procedurę ustalania bezpaństwowości. Dostęp do niej został następnie przywrócony, jednak sytuacja osób, które wyjechały z Ukrainy w trakcie rozpatrywania ich wniosków jest niejasna.

Na podstawie art. 106 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1504, t.j.), zgodnie z warunkami określonymi w decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującej wprowadzeniem tymczasowej ochrony, do otrzymania ochrony czasowej uprawnieni

są bezpaństwowcy, którzy mogą udowodnić, że przed 24 lutego 2022 r. legalnie przebywali w Ukrainie na podstawie ważnego zezwolenia na pobyt stały i nie są w stanie w bezpiecznych warunkach powrócić do kraju lub regionu pochodzenia oraz bezpaństwowcy, którzy przed 24 lutego 2022 r. korzystali z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej w Ukrainie. Konieczne jest przedstawienie dokumentów potwierdzających, że przed 24 lutego 2022 r. cudzoziemiec korzystał z ochrony w Ukrainie, legalnie przebywał w Ukrainie na podstawie ważnego zezwolenia na pobyt stały i nie jest w stanie w bezpiecznych warunkach powrócić do kraju lub regionu pochodzenia.

Ze względu na specyfikę bezpaństwowości, większość osób nią dotkniętych nie jest w stanie udowodnić swojego obywatelstwa czy miejsca urodzenia. Jak zostało wskazane wyżej, wielu bezpaństwowców może nie posiadać odpowiednich dokumentów, a przez to wymóg wykazania, że przebywali legalnie w Ukrainie na podstawie ważnego zezwolenia na pobyt stały może być trudny do spełnienia. Procedura stwierdzania bezpaństwowości została wprowadzona w Ukrainie niedawno, w dalszym ciągu wielu bezpaństwowców i osób zagrożonych bezpaństwowością pozostaje niezidentyfikowanych. Ponadto nawet w przypadku stwierdzenia bezpaństwowości możliwość uzyskania zezwolenia na pobyt stały w Ukrainie przewidziano dopiero po dwóch latach posiadania zezwolenia na pobyt czasowy. Wielu uchodźców nie będzie więc w stanie wykazać spełnienia warunku przebywania w Ukrainie na podstawie zezwolenia na pobyt stały i w rezultacie nie będzie mogło skorzystać z czasowej ochrony i związanych z nią praw.

Jak wskazuje Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć⁵, kolejną kwestią, która może uniemożliwić wielu bezpaństwowcom z Ukrainy ubieganie się o ochronę czasową w Polsce, jest brak jednolitego i spójnego stosowania pojęcia „bezpaństwowca”, interpretowanego zgodnie z prawem międzynarodowym. Powstaje więc ryzyko stosowania go w sposób nieuzasadniony i zawężający kategorię osób uprawnionych, a także możliwość błędnego rozumienia bezpaństwowości wyłącznie jako równoznacznej z posiadaniem oficjalnie uznanego statusu bezpaństwowca uzyskanego w procedurze identyfikacji bezpaństwowców w Ukrainie.

⁵ <https://www.pomocprawna.org/en/stateless-persons-from-ukraine-seeking-protection-in-poland> (dostęp: 18 sierpnia 2023 r.).

Polskie prawo nie definiuje pojęcia „beźpaństwowca”, jednak terminem tym posługują się organy w ramach procedur uchodźczych i migracyjnych. Zgodnie z raportem UNHCR „Sytuacja osób beźpaństwowych w Polsce” z września 2019 roku⁶, do celów statystycznych Urząd do Spraw Cudzoziemców rejestruje „beźpaństwowców” lub „osoby o nieokreślonym obywatelstwie”, korzystając z definicji tych pojęć określonych przez Eurostat. Wskazując na definicję używaną do celów statystycznych, Urząd do Spraw Cudzoziemców przytoczył definicję beźpaństwowca przedstawioną w Konwencji o statusie beźpaństwowców z 1954 r.⁷.

Jak zostało zauważone w raporcie, gdy tożsamość cudzoziemca nie jest znana, Urząd do Spraw Cudzoziemców m.in. przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej opiera się na ustaleniach Straży Granicznej dokonanych w trakcie procedur identyfikacyjnych. Jednak definicje używane przez Urząd do Spraw Cudzoziemców różnią się od tych stosowanych przez Straż Graniczną, która wyodrębnia beźpaństwowców, osoby o nieokreślonym obywatelstwie i osoby, których obywatelstwo nie zostało potwierdzone, stosując do każdej z tych kategorii inną definicję. Definicje Straży Granicznej nie są jednak tożsame z tymi opracowanymi przez Eurostat.

Stosowanie różnych definicji osoby beźpaństwowej może prowadzić do niespójności prowadzonych postępowań i niedokładnej liczby beźpaństwowców uwzględnianej w statystykach. Przyjęcie jednolitej definicji zgodnej z Konwencją o statusie beźpaństwowców z 1954 r. zarówno do celów statystycznych, jak i w ramach postępowań prowadzonych przez Straż Graniczną, wydaje się niezbędne do właściwej identyfikacji beźpaństwowców w Polsce.

W związku z powyższym, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o udzielenie odpowiedzi na poniższe pytania:

⁶ https://www.unhcr.org/pl/wp-content/uploads/sites/22/2016/12/UNHCR-Statelessness_in_Poland-POL-screen.pdf (dostęp: 7 sierpnia 2023 r.).

⁷ Zgodnie z art. 1 Konwencji o statusie beźpaństwowców z 1954 r. pojęcie „beźpaństwowiec” oznacza osobę, która nie jest uznawana za obywatela żadnego państwa w zakresie obowiązywania jego prawa.

- 1) Czy analizowano kwestię rozszerzenia ochrony czasowej na wszystkich bezpaństwowców i osoby zagrożone bezpaństwowością z Ukrainy, bez względu na ich poprzedni status pobytowy w Ukrainie?
- 2) Czy osoby, które nie zostały objęte ochroną czasową w Polsce ze względu na brak dokumentów potwierdzających spełnienie odpowiednich warunków są pouczane o możliwości ubiegania się o ochronę międzynarodową w Polsce?
- 3) Czy Urząd do Spraw Cudzoziemców ma możliwość ustalenia obywatelstwa dziecka w przypadku jego wjazdu z Ukrainy do Polski bez dokumentów? Czy dzieci, które mogą mieć trudności z udowodnieniem swojego obywatelstwa, a tym samym być zagrożone bezpaństwowością, są identyfikowane?
- 4) Jak przeprowadzana jest weryfikacja bezpaństwowości w przypadku ubiegania się przez bezpaństwowca o zaświadczenie o korzystaniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z ochrony czasowej?
- 5) Czy Urząd do Spraw Cudzoziemców posiada wytyczne dotyczące przeprowadzania weryfikacji tożsamości i obywatelstwa wnioskodawcy, w tym bezpaństwowości, w trakcie postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej?
- 6) Czy przeprowadzane są szkolenia dotyczące problematyki bezpaństwowości i jej identyfikowania, adresowane do pracowników Urzędu do Spraw Cudzoziemców?
- 7) Jaka jest definicja „bezpaństwowca” stosowana przez Urząd do Spraw Cudzoziemców? Czy rozważane jest podjęcie kroków w celu ujednoczenia definicji stosowanej przez Urząd do Spraw Cudzoziemców i Straż Graniczną?
- 8) Proszę o podanie liczby „bezpaństwowców” i osób „o nieokreślonym obywatelstwie” posiadających ważne zezwolenie na pobyt według stanu na sierpień 2023 r. z podziałem na pobyt stały, pobyt rezydenta długoterminowego UE, pobyt czasowy, status uchodźcy, ochronę uzupełniającą, pobyt tolerowany, pobyt ze względów humanitarnych oraz członka rodziny obywatela UE. Proszę również o wskazanie liczby osób małoletnich posiadających status „bezpaństwowca” oraz osoby „o nieokreślonym obywatelstwie”.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/