



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Dziecka
Marek Michalak

Warszawa, 04 lipca 2017 roku

ZSM.422.8.2017.AC

**Pan
Mariusz Błaszczak
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

Szanowny Panie Ministrze,

w trosce o zagwarantowanie bezpieczeństwa i pełną realizację praw wszystkich dzieci przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, chciałbym ponownie przedstawić Panu Ministrowi złożony problem sytuacji prawnej małoletnich bezpaństwowców znajdujących się na obszarze naszego kraju.

W wystąpieniu skierowanym do Pana Ministra 29 kwietnia 2016 r. (pismo znak: ZSM.422.3.2016.AJ) zwróciłem uwagę na fakt, że w Polsce przebywa grupa małoletnich cudzoziemców o nieustalonym obywatelstwie, którzy z tego powodu nie mogą korzystać z pełni praw zagwarantowanych im w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Konwencji o prawach dziecka i innych przepisach prawa. Wskazałem wówczas, że sytuacja tych dzieci jest szczególnie trudna. Z jednej strony, nie mogą one korzystać z ochrony prawnej państwa, z którego pochodzą lub z którego pochodzą ich rodzice, z drugiej zaś mają poważne trudności w zalegalizowaniu swojego pobytu w Polsce. Taki stan rzeczy nie tylko nie pozwala na ustabilizowanie sytuacji życiowej małoletnich, tak istotnej dla ich prawidłowego rozwoju psychofizycznego, ale także utrudnia lub wręcz uniemożliwia uzyskanie przez nich jakiegokolwiek wsparcia socjalnego ze strony naszego państwa.

Mając powyższe na względzie, zwróciłem się wówczas do Pana Ministra z prośbą o podjęcie działań mających na celu uruchomienie procedury zmierzającej do związania się przez Polskę postanowieniami Konwencji o statusie bezpaństwowców z 1954 r. oraz Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 r. W swym wystąpieniu wskazałem, że wprowadzenie obu ww. umów międzynarodowych do polskiego porządku prawnego znacząco polepszyłoby sytuację dzieci nieposiadających obywatelstwa, a znajdujących się na obszarze naszego kraju.



27 lat Konwencji
o Prawach Dziecka

W odpowiedzi na ww. wystąpienie, udzielonej 30 maja 2016 r. (pismo znak: BMP-0791-4-2/2016/MJ), wskazał Pan Minister, że Międzyresortowy Zespół ds. Migracji przyjął rekomendację postulującą związanie się przez Polskę postanowieniami Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości. W związku z powyższym, w MSWiA podjęto prace związane z kompletowaniem niezbędnej dokumentacji, jak również z analizą, czy nie zachodzi potrzeba zgłoszenia przez Polskę określonych zastrzeżeń do przepisów ww. Konwencji. Odnosząc się do postulatu dotyczącego ratyfikacji Konwencji o statusie bezpaństwowców wyjaśnił Pan, że w MSWiA trwa pogłębiona analiza tej umowy międzynarodowej, w związku z czym nie podjęto dotąd decyzji co do ewentualnych dalszych prac nad jej ratyfikacją.

W ocenie Pana Ministra, mimo niezwiązania się przez Polskę postanowieniami ww. umów międzynarodowych, ustawa o obywatelstwie polskim¹ skutecznie zapobiega powstawaniu lub utrzymywaniu się bezpaństwowości dzieci urodzonych lub znalezionych na terytorium RP. Zauważył Pan ponadto, że również przepisy ustawy o cudzoziemcach² nie stawiają przed bezpaństwowcami żadnych dodatkowych warunków uzyskania zezwolenia pobytowego w Polsce, traktując ich w tym zakresie na równi z cudzoziemcami, którym przysługuje obywatelstwo innego państwa. Ewentualne trudności formalne w skutecznym złożeniu tego rodzaju wniosku w postaci nieposiadania przez bezpaństwowca ważnego dokumentu podróży (art. 106 ust. 2, art. 203 ust. 2 oraz art. 219 ust. 2 u.c.), mają – zdaniem Pana Ministra – w istocie charakter pozorny, ponieważ mogą zostać zniwelowane dzięki instytucji polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca. Dokument ten, w szczególnie uzasadnionych wypadkach (art. 106 ust. 3, art. 203 ust. 3 oraz art. 219 ust. 4 u.c.), może bowiem zastąpić dokument podróży, którego cudzoziemiec nieposiadający żadnego obywatelstwa – z przyczyn obiektywnych – nie jest w stanie przedstawić, umożliwiając takiej osobie skuteczne złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia pobytowego.

Odnosząc się do powyższego stanowiska, pragnę zwrócić uwagę na konstrukcję przesłanek wydania polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca. Zgodnie z art. 260 ust. 1 pkt 1 u.c., dokument ten może zostać wydany: *[...] małoletniemu cudzoziemcowi urodzonemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i przebywającemu na tym terytorium bez opieki rodziców, jeżeli nie sprzeciwia się temu interes Rzeczypospolitej Polskiej oraz przemawia*

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2012 r. poz. 161 ze zm.).

² Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1990 ze zm.).

za tym dobro dziecka. Stosownie z kolei do art. 260 ust. 1 pkt 3 u.c.: Polski dokument tożsamości cudzoziemca może być wydany: [...] 3) cudzoziemcowi, który przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i nie posiada żadnego obywatelstwa, jeżeli przemawia za tym interes Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak z tego wynika, art. 260 ust. 1 pkt 1 u.c. może znaleźć zastosowanie wyłącznie do małoletnich bez opieki i to jedynie do tych z nich, którzy urodzili się na terytorium RP. Z kolei art. 260 ust. 1 pkt 3 u.c. (dotyczący wszystkich bezpaństwowców, tj. zarówno dorosłych, jak i dzieci) – nie uzależniając wydania dokumentu od tego, aby dziecko urodziło się na obszarze Polski – wymaga jednak wykazania w postępowaniu, że to interes Rzeczypospolitej Polskiej przemawia za wydaniem wnioskodawcy i jego dzieciom polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca.

W ocenie Rzecznika Praw Dziecka, przedstawione powyżej, tak rygorystyczne ukształtowanie przesłanek wydania bezpaństwowcom polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca może w praktyce uniemożliwić wielu dzieciom (zwłaszcza pozostającym w Polsce z rodzicami) uzyskanie takiego dokumentu, a co za tym idzie – legalizację pobytu w naszym kraju. Dopiero posiadanie stosownego zezwolenia na pobyt otwiera przed cudzoziemcami choćby możliwość ubiegania się o świadczenia pomocowe na małoletnie dzieci określone, np. w ustawie o pomocy społecznej³, ustawie o świadczeniach rodzinnych⁴, czy ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁵.

Wydanie polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca (który jedynie potwierdza tożsamość jego posiadacza, nie uprawnia natomiast ani do przekroczenia granicy, ani też samodzielnie nie legalizuje pobytu posiadacza w Polsce) nie powinno być – zdaniem Rzecznika – obwarowane warunkami ostrzejszymi niż udzielenie zezwoleń na pobyt, czy nawet uznanie za obywatela polskiego. Warto bowiem zwrócić w tym kontekście uwagę, że ani uzyskanie przez cudzoziemca prawa pobytu w naszym kraju, ani nawet obywatelstwa polskiego nie jest uzależnione od tego, czy przemawia za takim rozstrzygnięciem interes RP, jak ma to miejsce w przypadku mniej doniosłej czynności wydania polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca.

³ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 930).

⁴ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1518).

⁵ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. poz. 195).

Wyrażam nadzieję, że trwające prace nad nowelizacją ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP⁶ umożliwią ponowną pogłębioną analizę istniejących instytucji prawnych, dotyczących statusu i pobytu małoletnich bezpaństwowców w Polsce, w tym – w zakresie wskazanych powyżej obaw Rzecznika Praw Dziecka.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 10a ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. z 2017 r. poz. 922), zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie wprowadzenia zmian w obrębie art. 260 ust. 1 pkt 3 u.c., poprzez zastąpienie użytego w nim sformułowania „jeżeli przemawia za tym interes Rzeczypospolitej Polskiej” wyrażeniem „jeżeli nie sprzeciwia się temu interes Rzeczypospolitej Polskiej”, tj. sformułowaniem analogicznym do tego, jakim posłużył się ustawodawca w art. 260 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy. Tego rodzaju modyfikacja przesunęłaby na organ administracji ciężar wykazania, że w danym przypadku interes państwa nie pozwala na wydanie cudzoziemcowi polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca. Zmiana ta uprościłaby tym samym postępowania w sprawie wydania tego rodzaju dokumentu, realnie otwierając przed cudzoziemcami nieposiadającymi żadnego obywatelstwa drogę do legalizacji pobytu w naszym kraju.

Jednocześnie podtrzymując stanowisko o korzyściach płynących z wprowadzenia do polskiego porządku prawnego Konwencji o statusie bezpaństwowców i Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości, ponownie zwracam się do Pana Ministra z apelem o przyspieszenie prac nad związaniem się przez Polskę postanowieniami obu ww. umów międzynarodowych.

Z wyrazami szacunku
Marek Szwed

⁶ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12294700/katalog/12410552#12410552>