

Przeciwdziałanie  
bezpieczeństwu  
dzieci:

**Analiza sytuacji  
w Polsce**

Raport nr 03/15



**EUROPEAN NETWORK ON  
STATELESSNESS**

© European Network on Statelessness. Wszystkie prawa zastrzeżone.

Całość lub poszczególne części niniejszego opracowania mogą być rozpowszechniane i powielane bez konieczności uzyskania oficjalnej zgody w celach związanych z niekomercyjnymi bądź prywatnymi badaniami albo też działalnością reporterską lub szkoleniową, pod warunkiem właściwego wskazania autora i właściciela praw autorskich do wykorzystanego materiału.

Niniejszy dokument roboczy opracowany został na zlecenie European Network on Statelessness (ENS), porozumienia społeczeństwa obywatelskiego zrzeszającego 100 organizacji członkowskich z ponad 30 krajów, które zaangażowane jest w działania mające na celu ograniczenie skutków zjawiska bezpaństwowości w Europie. ENS działa m.in. na rzecz umożliwienia wszystkim osobom korzystania z prawa do obywatelstwa. Prezentowany raport stanowi część cyklu, który opracowany został jako wsparcie dla realizowanej przez ENS kampanii pt. „Żadne dziecko w Europie nie powinno być bezpaństwowcem” (None of Europe’s children should be stateless), zainaugurowanej w listopadzie 2014 r.

Niniejszy dokument został przygotowany i sporządzony przez dr Dorotę Pudzianowską, adiunkta na Wydziale Prawa i Administracji UW, koordynatorkę programu antydyskryminacyjnego „Artykuł 32” Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Martę Szczepanik, koordynatorkę i specjalistkę ds. badań Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów prowadzonego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka (Członka Stowarzyszonego ENS).

ENS serdecznie dziękuje za istotne wsparcie, jakie udzielone zostało tej kampanii przez Fundację im. Sigrid Rausing (Sigrid Rausing Trust) i Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców.

European Network on Statelessness  
Club Union House, 253-254 Upper Street  
London, N1 1RY  
United Kingdom  
Organizacja pożytku publicznego nr 1158414

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

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

Aby uzyskać więcej informacji na temat ENS, je działalności bądź propozycji dotyczących badań i innego rodzaju współpracy, prosimy o kontakt z Dyrektorem ENS Chrisem Nashem pod adresem [chris.nash@statelessness.eu](mailto:chris.nash@statelessness.eu).



Institute on Statelessness and Inclusion jest Partnerem Eksperckim kampanii ENS pt. „Żadne dziecko w Europie nie powinno być bezpaństwowcem”. Cykl, w skład którego wchodzi niniejszy raport, zatytułowany „Przeciwdziałanie bezpaństwowości dzieci”, przygotowany został przy użyciu szablonu badawczego opracowanego przez Instytut; dr Laura van Waas, współdyrektorka Instytutu, przedstawiła liczne komentarze do wszystkich opracowań cyklu.

# Spis treści

Wstęp

1. Bezpaństwowość w kontekście krajowym
2. Nabywanie obywatelstwa polskiego przez dzieci, które w przeciwnym razie stałyby się bezpaństwowcami
3. Zapobieganie bezpaństwowości wśród dzieci w innych kontekstach
4. Rejestracja urodzeń a bezpaństwowość

Wnioski i rekomendacje

## Wstęp

**„Życie bez dokumentów jest naprawdę trudne. Byłam ubezpieczona na moich rodziców zastępczych, nie mogłam wyjeżdżać za granicę. Bardzo się bałam, że mnie deportują.”**

Historia dziewiętnastoletniej Agni Caldarar przyciągnęła uwagę opinii publicznej w Polsce po tym, jak dziewczyna wzięła udział w popularnym telewizyjnym talent show „The Voice of Poland”. Powyższe słowa opisują jej doświadczenia dorastania bez obywatelstwa. Urodzona w Polsce przez nastoletnią Romkę pochodzącą z Rumunii, która porzuciła ją w szpitalu, Agni nie nabyła przez urodzenie ani polskiego, ani rumuńskiego obywatelstwa i dopiero po ukończeniu 18. roku życia mogła wystąpić do Prezydenta RP o nadanie obywatelstwa polskiego w specjalnym trybie. Przez całe swoje dzieciństwo była bezpaństwowcem.

Niniejszy raport dotyczy problemu bezpaństwowości dzieci w Polsce. Poddaje on analizie obecny zasięg i przyczyny tego zjawiska. Pierwsza część raportu zarysowuje problem bezpaństwowości w kontekście krajowym. Prezentuje zobowiązania międzynarodowe zaciągnięte przez Polskę, a także omawia przepisy prawa krajowego zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> i Ustawie o obywatelstwie polskim z 2009 r.<sup>2</sup> W tej części raportu znajdują się również dane statystyczne dotyczące bezpaństwowości w Polsce, a także opis roli, jaką w tym obszarze pełnią organizacje pozarządowe i UNHCR.

Część druga raportu poświęcona jest praktycznym aspektom wdrażania przepisów dotyczących nabywania obywatelstwa przez dzieci urodzone w Polsce, które w przypadku niezyskania obywatelstwa polskiego zostałyby bezpaństwowcami. W tej części opisano zasadę prawa ziemi (*ius soli*) jako regułę uzupełniającą w stosunku do zasady prawa krwi (*ius sanguinis*), stosowaną w celu ustalenia obywatelstwa dziecka znalezione lub urodzonego na terytorium Polski w przypadku, w którym rodzice dziecka są nieznani, nie posiadają obywatelstwa lub ich obywatelstwo nie może zostać ustalone. Przedstawia ona również główne przeszkody i problemy napotymane w trakcie postępowania w przedmiocie nabycia obywatelstwa przez wnioskodawców nieposiadających dokumentów tożsamości.

Część trzecia raportu poświęcona jest zapobieganiu bezpaństwowości w innych kontekstach. Omawia ona, między innymi luki w przepisach chroniących przed bezpaństwowością w przypadku utraty obywatelstwa polskiego ze względu na unieważnienie decyzji potwierdzających obywatelstwo oraz z powodu zrzeczenia się obywatelstwa przed Prezydentem.

Ostatnia część raportu omawia procedury rejestracji urodzeń, a co za tym idzie problemy, z którymi borykają się uchodźcy i osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, a które spowodowane są brakiem odpowiednich dokumentów. W tej części raportu omówione są też trudności doświadczane przez pary tej samej płci starające się uzyskać w Polsce transkrypcję aktu urodzenia swoich dzieci, która jest w praktyce niezbędna do otrzymania paszportu tj. dokumentu poświadczającego obywatelstwo polskie dziecka.

### 1. Bezpaństwowość w kontekście krajowym

Polska jest stroną Konwencji o prawach dziecka, Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej oraz Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, a także Konwencji o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami. W zakresie powyższych konwencji dotyczących praw człowieka Polska nie zgłosiła żadnych istotnych zastrzeżeń w kwestii prawa dziecka do obywatelstwa.

<sup>1</sup>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

<sup>2</sup>Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, Dz.U. 2012, poz. 161.

**Polska nie jest stroną Konwencji ONZ o statusie bezpaństwowców z 1954 roku, Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 roku, ani Konwencji Rady Europy o unikaniu bezpaństwowości w kontekście sukcesji państw z 2006 roku.** W oficjalnej odpowiedzi na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich, Minister Spraw Wewnętrznych stwierdził, że istnieje wola polityczna sprzyjająca ratyfikacji Konwencji z 1961 roku. Jednocześnie, z pisma wynika, iż Konwencja z 1954 roku nie zostanie ratyfikowana z uwagi na fakt, iż „większość państw-stron ratyfikowało tę konwencję w latach 50., 60. i 70. [ubiegłego wieku], tzn. w innym kontekście migracyjnym”<sup>3</sup>. Rząd polski pozostaje na tym stanowisku pomimo zobowiązania poczynionego w 2012 r. przez delegację Unii Europejskiej w imieniu państw członkowskich UE, który zawierało wyrażone wprost stwierdzenie, że „państwa członkowskie UE, które jeszcze tego nie uczyniły, zobowiązują się do rozwiązania problemu bezpaństwowości poprzez ratyfikację Konwencji ONZ o statusie bezpaństwowców z 1954 roku i poprzez rozważenie ratyfikacji Konwencji ONZ o ograniczeniu bezpaństwowości z 1961 r.”<sup>4</sup>.

Polska podpisała Europejską konwencję o obywatelstwie (“EKO”), ale jeszcze jej nie ratyfikowała. W momencie podpisania EKO przez Polskę w 1999 roku, uważano za konieczne przyjęcie (w miejsce ustawy z 1962 roku) nowej ustawy o obywatelstwie, która byłaby zgodna z postanowieniami Konwencji. Nowa ustawa o obywatelstwie, uchwalona w 2009 roku, weszła w życie w 2012 roku. Proces ratyfikacji uległ tym samym opóźnieniu, **ale – zgodnie z oficjalnymi doniesieniami – wniosek o ratyfikację EKO przez Polskę zostanie wkrótce przygotowany**<sup>5</sup>.

Przepisy regulujące nabywanie i utratę obywatelstwa zawarte są przede wszystkim w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku (art. 34 i 137) oraz w Ustawie o obywatelstwie polskim z 2009 roku, która weszła w życie w 2012 roku<sup>6</sup>. Inne akty o randze podustawowej zawierają szczegółowe przepisy dotyczące praktycznego stosowania norm dotyczących obywatelstwa. Na przykład wzór formularza wniosku o nadanie obywatelstwa polskiego, wymogi dotyczące fotografii dołączanej do wniosku oraz wzory aktu nadania obywatelstwa polskiego i zawiadomienia o odmowie nadania obywatelstwa polskiego zostały ustalone na mocy Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 7 sierpnia 2012 roku<sup>7</sup>. Szczegółowe regulacje dotyczące wzoru formularza wniosku o uznanie za obywatela polskiego oraz fotografii dołączanej do wniosku zostały ustalone na mocy Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 sierpnia 2012 r.<sup>8</sup> Brakuje w nich jednak wskazówek i instrukcji na temat praktycznego stosowania oraz wykładni przepisów dotyczących obywatelstwa<sup>9</sup>.

Prawo polskie przewiduje kilka trybów nabycia obywatelstwa RP, które – pod względem formy prawnej – można podzielić na dwie podstawowe grupy. Pierwsza grupa obejmuje sposoby nabywania obywatelstwa z mocy prawa (nabycie obywatelstwa przez urodzenie, przez przysposobienie i w drodze repatriacji). Druga grupa obejmuje sposoby nabywania obywatelstwa na podstawie wniosku (przez nadanie, uznanie lub

---

<sup>3</sup>Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, odpowiedź na pytanie Rzecznika Praw Obywatelskich (numer sprawy VII.600.10.2014.KM), pismo nr SEK-171-4(18)/14/T1/GG z 31 grudnia 2014 r. Dalsza argumentacja Ministra Spraw Wewnętrznych znajduje się w oficjalnej odpowiedzi na pismo Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (Minister Spraw Wewnętrznych, odpowiedź na zapytanie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, pismo z dnia 8 kwietnia 2015 r.). Zdaniem Ministra ratyfikacja Konwencji z 1954 roku prowadziłaby do zrównania praw osób, których żadne państwo nie uznaje za obywateli z prawami obywateli polskich, a także z prawami innych cudzoziemców, którzy uzyskują je po wielu latach legalnego pobytu w Polsce. Nie można wykluczyć sytuacji, w której cudzoziemcy mogliby zrezygnować z obecnie posiadanego obywatelstwa na rzecz statusu bezpaństwowca i uzyskać dostęp do preferencyjnego traktowania w wielu sferach życia (np. dostęp do systemów zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej). Generowałoby to dodatkowe koszty dla budżetu państwa.

<sup>4</sup>Zob.: <http://www.unrol.org/files/Pledges%20by%20the%20European%20Union.pdf>.

<sup>5</sup>Przyp. 3 powyżej.

<sup>6</sup>Normy szczególne dotyczące nabywania obywatelstwa w trybie repatriacji znajdują się w Ustawie o repatriacji.

<sup>7</sup>Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 7 sierpnia 2012 roku w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o nadanie obywatelstwa polskiego, wymogów dotyczących fotografii dołączanej do wniosku oraz wzorów aktu nadania obywatelstwa polskiego i zawiadomienia o odmowie nadania obywatelstwa polskiego; Dz. U. z dnia 14 sierpnia 2012 r., poz. 927.

<sup>8</sup>Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 sierpnia 2012 roku w sprawie wzoru formularza wniosku o uznanie za obywatela polskiego oraz fotografii dołączanej do wniosku; Dz. U. z dnia 10 sierpnia 2012 r., poz. 916.

<sup>9</sup>Zostało to potwierdzone przez wszystkich 16 wojewodów w odpowiedziach, które otrzymaliśmy na nasze zapytania przesłane w trakcie niniejszego badania, jak również przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Podobnie odpowiedziała Kancelaria Prezydenta, stwierdzając, że nie istnieją tego rodzaju wskazówki ani instrukcje.

przywrócenie)<sup>10</sup>. W przypadku dzieci będących bezpaństwowcami nabycie obywatelstwa może mieć miejsce z dniem urodzenia lub na późniejszym etapie ich życia przez przysposobienie, nadanie lub uznanie.

W przypadku wystąpienia sporu dotyczącego stosowania norm regulujących kwestię obywatelstwa, można w niektórych przypadkach skorzystać z mechanizmów kontroli administracyjnej i sądowej. Jest to możliwe w przypadku postępowania, w którym właściwym organem jest wojewoda. W kwestiach dotyczących obywatelstwa wojewoda wydaje decyzje administracyjne, które podlegają odpowiednim zasadom postępowania administracyjnego. Do najważniejszych z nich należy obowiązek uzasadnienia decyzji przez organ administracji, jak również przyznanie sądom administracyjnym uprawnienia do przeprowadzenia kontroli sądowej. W związku z powyższym, jeżeli na przykład wojewoda odmówi uznania bezpaństwowego dziecka za obywatela lub odmówi wydania decyzji potwierdzającej obywatelstwo polskie dziecka (w przypadkach, w których obywatelstwo zostało nabyte *ex lege* przez urodzenie), odmowa taka może podlegać kontroli administracyjnej i sądowej<sup>11</sup>.

W przeciwieństwie do wojewodów, Prezydent posiada kompetencję do nadawania obywatelstwa w każdym przypadku, kiedy uzna to za stosowne (nie obowiązują tu jakiekolwiek warunki). Jego decyzje wydawane w takich sprawach nie zawierają uzasadnienia i nie podlegają kontroli administracyjnej ani sądowej. Tym samym procedura nadawania obywatelstwa przez Prezydenta jest całkowicie uznaniowa.

**Nieznana jest dokładna liczba osób bezpaństwowych w Polsce. Istnieją też wątpliwości co do wiarygodności i adekwatności danych zawartych w istniejących rejestrach.** Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) zebranymi podczas ostatniego narodowego powszechnego spisu ludności (2011), w kraju było 8805 osób o „nieustalonym obywatelstwie” oraz 2020 bezpaństwowców<sup>12</sup>. Według Urzędu, kategoria „nieustalonego obywatelstwa” obejmuje w głównej mierze osoby bezdomne, z którymi nie został przeprowadzony bezpośredni wywiad, a dane ich dotyczące zostały uzyskane za pośrednictwem administracji noclegowni i podobnych instytucji. Dlatego też GUS szacuje, że należy się spodziewać, iż te osoby są w rzeczywistości obywatelami Polski. Jednak z uwagi na niedokładność metodologiczną, możliwe jest, że niektórzy bezpaństwowcy zostali włączeni do kategorii osób o „nieustalonym obywatelstwie”. Ponadto, miarodajność danych na temat bezpaństwowości jest ograniczona ze względu na fakt, że mają one charakter deklaracyjny i nie zostały potwierdzone przez jakiekolwiek dokumenty przedstawione ankietnikom przeprowadzającym spis ludności. W kwestii bezpaństwowców GUS szacuje, że ich rzeczywista liczba może być mniejsza ze względu na to, iż wielu respondentów mogło „po prostu wyrażać za pomocą tego określenia swoje poczucie przynależności narodowej lub państwowej”<sup>13</sup>. Statystyki UNHCR za rok 2011 – kolejne dostępne źródło informacji dotyczących tego samego okresu, stanowią, że liczba bezpaństwowców w Polsce wynosi 763 osoby<sup>14</sup>.

Urząd do Spraw Cudzoziemców podaje informacje na temat liczby bezpaństwowców posiadających ważną kartę pobytu wydaną na podstawie: posiadania statusu uchodźcy, przyznania ochrony uzupełniającej, prawa pobytu tolerowanego, zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE. **W roku 2013 bezpaństwowcy posiadali 733 ważne karty pobytu (wydane w 2013 roku lub wcześniej), w roku 2014 liczba ta wyniosła 625 (karty wydane w 2014 roku lub wcześniej),**

<sup>10</sup> Aby uzyskać więcej informacji na temat poszczególnych sposobów nabywania obywatelstwa polskiego, zob.: Górny A., Pudzianowska D., Chapter 4: Same letter, new spirit: Nationality regulations and their implementation in Poland [w:] Citizenship Policies in the New Europe, R. Baubock, B. Perchinig, W. Sievers (ed.), Amsterdam University Press 2009; Górny A., Pudzianowska D., EUDO Citizenship Observatory. Country report: Poland (RSCAS/EUDO-CIT-CR 2009/14), research paper, European University Institute, available at: <http://eudo-citizenship.eu/country-profiles/?country=Poland>

<sup>11</sup> Więcej informacji na temat sposobów nabywania obywatelstwa polskiego przez dzieci, które w przeciwnym stałyby się bezpaństwowcami znaleźć można w Części 2.

<sup>12</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Rocznik Statystyczny UNHCR 2011. Jednak w kolejnych latach statystyki UNHCR informowały o całkowitej liczbie 10 825 osób objętych mandatem UNHCR w zakresie ochrony bezpaństwowców, czyli zaliczonych w narodowym powszechnym spisie ludności zarówno do kategorii bezpaństwowców, jak i osób o nieustalonym obywatelstwie. Zob.: Roczniki Statystyczne UNHCR 2012 i 2013.

**z czego większość z nich stanowiły zezwolenia na pobyt stały**<sup>15</sup>. Ponadto, istnieją statystyki dotyczące liczby bezpieczeństwa w wśród zarejestrowanych cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce. W 2014 roku bezpieczeństwa w złożyli 38 wniosków (na 6621 wniosków ogółem), 22 z nich uzyskało status uchodźcy, a jeden uzyskał ochronę uzupełniającą. W 2013 roku takich wniosków było 34 (na 15 253 wszystkich wniosków, z czego 25 osób uzyskało status uchodźcy), a w 2012 roku było ich 41 (na 10 753, z czego jedna osoba uzyskała status uchodźcy)<sup>16</sup>.

**Żadne ze źródeł wymienionych powyżej nie zawiera szczegółowych danych na temat skali bezpieczeństwa w wśród dzieci.** Pewne dodatkowe informacje dotyczące tej grupy uzyskano w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Zgodnie z tymi danymi w latach 2004-2014 wniosek o ochronę międzynarodową złożyło 35 małoletnich (osób poniżej 18 roku życia) będących bezpieczeństwa w. Wśród nich było 18 Palestyńczyków oraz przedstawiciele takich grup narodowościowych jak Arabowie, Gruzini, Kurdowie, Polacy, Ukraińcy i Ormianie. W tym samym okresie 16 dzieci będących bezpieczeństwa w zostało uznanych za uchodźców, a trojgu przyznano pobyt tolerowany. Ponadto, **w okresie 2004-2014 ogółem 71 dzieci-bezpieczeństwa w uzyskało obywatelstwo polskie**<sup>17</sup>, z czego 24 zostało uznanych za obywateli Polski przez wojewodów<sup>18</sup>.

Kwestia bezpieczeństwa w dzieci w Polsce nie stanowiła dotychczas przedmiotu badań naukowych. Jedyny dostępny raport dotyczący problemu bezpieczeństwa w został opublikowany w 2013 roku przez Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć<sup>19</sup>, jednak bezpieczeństwa w dzieci nie stanowi tematu przewodniego wskazanego opracowania. Problem ten był dyskutowany w Polsce publicznie wyłącznie w kontekście konkretnych przypadków osób, którym organizacje pozarządowe udzielały pomocy prawnej oraz podejmowały działania litygacyjne w celu uzyskania dla nich obywatelstwa polskiego.

Informacje na temat przyczyn i konsekwencji bezpieczeństwa w w Polsce można uzyskać głównie bazując na doświadczeniach organizacji pozarządowych oferujących pomoc prawną dla cudzoziemców (na przykład Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć). Nie istnieje dominująca grupa osób dotkniętych bezpieczeństwa w w Polsce, jednak bezpieczeństwa w można uznać za problem, który jest częściej spotykany w niektórych grupach. Są to na przykład obywatele byłego Związku Radzieckiego, którzy wyemigrowali do Polski przed rozpadem ZSSR we wczesnych latach 90. [ubiegłego wieku]. Ze względu na to, że przebywali już poza granicami nowo utworzonych republik (na przykład Armenii lub Azerbejdżanu), nie mieli możliwości dotrzymania terminu na oficjalne zarejestrowanie obywatelstwa. W rezultacie żadne z państw (ani Federacja Rosyjska, ani republika, która powstała na terytorium ich poprzedniego zamieszkania) nie przyjęła odpowiedzialności za ich obywatelstwo. Drugi przykład dotyczy przypadków dzieci rumuńskich i bułgarskich

<sup>15</sup> Urząd do Spraw Cudzoziemców – statystyki. Dostępne pod adresem: <http://udsc.gov.pl/statystyki/>.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Departament Obywatelstwa i Repatriacji, odpowiedź na zapytanie HFPC, pismo nr DOI-R-0667-4/2015/DC z 23 marca 2015 r.

<sup>18</sup> Informacje uzyskane od wszystkich 16 wojewodów (Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie), odpowiedź na zapytanie skierowane przez HFPC, pismo nr WSC-VI.1331.2.2015 z 23 marca 2015 r.; Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, odpowiedź na zapytanie skierowane przez HFPC, pismo nr SOC-OP.6121.42.2015.MD z 25 marca 2015 r.; Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy, odpowiedź na zapytanie skierowane przez HFPC, pismo nr WSOC.I.1331.3.2015.AW z 9 kwietnia 2015 r.; Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim, odpowiedź na zapytanie skierowane przez HFPC, pismo nr SO-IV.1331.1.2015.KCie z 24 marca 2015 r.; Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, odpowiedź na zapytanie skierowane przez HFPC, pismo nr SO-III.1331.2.2015 z 24 marca 2015 r.; Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, odpowiedź na zapytanie skierowane przez HFPC, pismo nr WO-II.6120.95.2015 z 7 kwietnia 2015 r.; Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu, odpowiedź na zapytanie skierowane przez HFPC, pismo nr SO-II.1331.3.2015AKa z 20 marca 2015 r.; Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, odpowiedź na zapytanie skierowane przez HFPC, pismo nr O-III.1331.3.2015 z 18 marca 2015 r.; Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku, odpowiedź na zapytanie skierowane przez HFPC, pismo nr OB-III.1331.7.2015KM z 12 marca 2015 r.; Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, odpowiedź na zapytanie skierowane przez HFPC, pismo nr SO-II.1331.3.2014BK z 24 marca 2015 r.; Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach, odpowiedź z 23 marca 2015 r. na zapytanie skierowane przez HFPC; Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach, odpowiedź na zapytanie skierowane przez HFPC, pismo nr SO.1.6120.22.2015 z marca 2015 r. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Białymstoku, odpowiedź na zapytanie skierowane przez HFPC, pismo nr SO-V.1331.2.2015 z 19 marca 2015 r.; Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, odpowiedź na zapytanie skierowane przez HFPC, pismo nr SO.V.6122.1.13.2015.3 z 24 marca 2015 r.; Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie, odpowiedź na zapytanie skierowane przez HFPC, pismo nr SO.I.6122.170.2015BM z 19 marca 2015 r.; na podstawie uzyskanych odpowiedzi można stwierdzić, że w okresie 2004-2014 spośród 71 dzieci będących bezpieczeństwa w, które uzyskały obywatelstwo polskie, 24 zostało uznanych za obywateli Polski przez wojewodów, a 47 obywatelstwo nadał Prezydent RP. Należy jednak zauważyć, że Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie udzieliła bezpośrednio informacji na temat liczby dzieci, które uzyskały obywatelstwo polskie (odpowiedź na zapytanie skierowane przez HFPC, pismo nr BO.Ł.0701.3.2015 z 26 marca 2015 r.).

<sup>19</sup> Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, *Niewidzialni. Bezpieczeństwo w w Polsce. Raport 2013*, Kraków 2013.

Romów porzuconych w Polsce na początku ostatniej dekady XX wieku. Sytuacje te miały miejsce w okresie migracji różnych grup Romów w Europie Środkowej po rozpadzie bloku socjalistycznego, liberalizacji systemów wizowych, a także (w przypadku grup bałkańskich) konfliktu w byłej Jugosławii.

## Historia Agni

Sprawa dziewiętnastoletniej Agni Caldarar, zyskała rozgłos w 2014 roku, kiedy dziewczyna wystąpiła w popularnym telewizyjnym talent show „The Voice of Poland”<sup>20</sup>. Jak już wspomniano we wprowadzeniu do niniejszego opracowania, Agni została porzucona w szpitalu przez nastoletnią matkę – pochodzącą z Rumunii Romkę – a następnie wychowywała się w rodzinie zastępczej. Przed porzuceniem, biologiczna matka Agni zdążyła jeszcze podać swoje nazwisko i obywatelstwo personelowi szpitala. Tym samym, mimo, że de facto była dzieckiem znalezionym, Agni nie mogła uzyskać obywatelstwa polskiego, ponieważ jej matka nie mogła być oficjalnie uznana przez władze za „nieznaną”. Nie mogła również potwierdzić nabycia obywatelstwa rumuńskiego w ambasadzie Rumunii – zatrudnieni tam urzędnicy stwierdzili, że o Agni nie ma wzmianki w rumuńskich rejestrach, a ustalenie aktualnego miejsca pobytu jej biologicznej matki jest niemożliwe. Zgodnie z nieoficjalnymi informacjami ambasada Rumunii w Polsce odnotowuje w każdym roku przynajmniej 30 podobnych spraw dotyczących porzuconych dzieci.

Dopiero po ukończeniu 18. roku życia Agni wystąpiła o nadanie obywatelstwa do Prezydenta RP. Dziewczyna uzyskała obywatelstwo po roku oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy. Jej ojciec w bardzo emocjonalny sposób opowiadał o tym, przez co przechodziła cała rodzina: *„Sytuacja takich dzieci jest niesamowicie trudna, bo tutaj [w Polsce] nie mają żadnych praw, a inne państwo też ich nie akceptuje (...). Nawet numer PESEL otrzymaliśmy tylko dlatego, że ktoś z urzędników okazał nam współczucie i znalazł sposób, żeby nam pomóc (...). Teraz na szczęście Agni jest wreszcie obywatelką Polski. Jestem z niej taki dumny. Płakałem, kiedy śpiewała w programie. Byłem taki poruszony. Zaczęła śpiewać, kiedy miała cztery lata i była zafascynowana grą na skrzypcach. Naprawdę to lubiła, dlatego wysłaliśmy ją do szkoły muzycznej i kupiliśmy jej skrzypce”*. Agni powiedziała, że jest ogromnie wdzięczna swoim rodzicom zastępczym za to, co dla niej zrobili: *„Mam z ich strony ogromne wsparcie (...). Bez nich byłabym nikim. Nie wiem, co by ze mną było, kim bym się stała. Tak bardzo ich kocham”*.

Pozostałe przyczyny problemu bezpieczeństwa w Polsce to: kolizja ustawodawstw dotyczących obywatelstwa oraz przeszkody natury administracyjnej związane z niemożliwością potwierdzenia tożsamości w przypadkach braku dokumentów. Prawnicy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (HFPC) mieli do czynienia ze sprawami dzieci o statusie bezpieczeństwa lub dzieci dotkniętych ryzykiem bezpieczeństwa. Rodzice tych dzieci to cudzoziemcy, którym nie udało się dotrzymać terminu oficjalnej rejestracji urodzenia dziecka w państwie ich pochodzenia, ponieważ nie mogli wrócić do tego kraju lub skontaktować się z ambasadą, bo – na przykład – ubiegali się o ochronę międzynarodową (np. rodzice posiadający obywatelstwo lankijski, syryjskie czy kubańskie). Ponadto, pojawiały się również przypadki dzieci-bezpaństwowców, których rodzice również byli bezpieczeństwa (np. Palestyńczycy).

**Zamieszkujący w Polsce bezpieczeństwa borykają się z licznymi problemami w życiu codziennym.** Nie mogą uzyskać dokumentów podróży i wyjeżdżać poza granice Polski. Wielu z nich ma trudności z uzyskaniem zezwolenia na pobyt ze względu na brak odpowiednich dokumentów. Nieudokumentowany status pociąga za sobą dalsze problemy związane z dostępem do opieki medycznej i społecznej, wstępowaniem w związek małżeński, rejestrowaniem narodzin dzieci lub podejmowaniem legalnego zatrudnienia. Bezpaństwowcy o nieudokumentowanym statusie migracyjnym są dodatkowo narażeni na ryzyko pozbawienia wolności.

<sup>20</sup>Newsweek Polska, *Ludzie, których Polska nie chce*, 18 października 2014, informacje dostępne na stronie: <http://polska.newsweek.pl/obywatelstwo-w-polsce-naturalizacja-polska-newsweek-pl,artykuly,348559,1.html>.



Poza wymienionymi wyżej organami państwowymi i organizacjami pozarządowymi, instytucją o kluczowym znaczeniu, zaangażowaną w rozwiązywanie problemu bezpieczeństwa jest Przedstawicielstwo UNHCR w Polsce. Jak wynika z informacji uzyskanych od przedstawiciela tej instytucji, jej roczny budżet przeznaczony na działania związane z przeciwdziałaniem i zapobieganiem bezpieczeństwu wynosi 50 000 zł (ok. 12 000 euro). Nie jest to duża kwota, jednak w razie potrzeby może zostać uzupełniona środkami z budżetu regionalnego UNHCR<sup>21</sup>. Co najmniej od 2005 roku Przedstawicielstwo UNHCR angażuje się w działania na rzecz redukcji i zapobiegania bezpieczeństwu, koncentrując się na podnoszeniu świadomości i działalności rzeczniczej. Działania podejmowane przez tę instytucję mają na celu nakłonienie polskich władz do podpisania Konwencji z 1954 i 1961 roku. Według Przedstawicielstwa UNHCR, wśród decydentów można zaobserwować stopniowo wzrastającą wolę polityczną w tym zakresie<sup>22</sup>. Pomimo braku wiedzy i dokładnych danych na temat skali problemu, parlamentarzyści wyrażają zainteresowanie tą kwestią. Po opublikowaniu raportu Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć w październiku 2013 roku grupa parlamentarzystów wystosowała interpelacje w sprawie sytuacji bezpaństwowców w Polsce i stanowiska rządu w kwestii podpisania obu konwencji. W odpowiedzi na jedną z interpelacji, jeden z podsekretarzy stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych stwierdził, że Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim zawiera już pewne przepisy, które zapewniają ochronę przed powstawaniem nowych przypadków bezpieczeństwa, w szczególności w stosunku do dzieci będących bezpaństwowcami (art. 14 i 15 – zob. część 2)<sup>23</sup>. Podkreślił on również potrzebę dokonania dodatkowych analiz w celu ustalenia, czy przystąpienie do konwencji może doprowadzić do podwyższenia liczby bezpaństwowców w Polsce, jako że status bezpaństwowca wynikający z konwencji z 1954 r. byłby bardziej korzystny niż status „cudzoziemca”, którym określa się obecnie bezpaństwowców w polskim prawie.

**Niewiele jest powszechnie dostępnych informacji na temat prawa do obywatelstwa dzieci, które są bezpaństwowcami.** Nie istnieją organizacje specjalizujące się wyłącznie w sprawach związanych z bezpieczeństwem lub bezpieczeństwem dzieci. W Polsce nie istnieje żaden państwowy system pomocy prawnej na przedsądowym etapie postępowania, ale istnieją organizacje oferujące pomoc prawną nieodpłatnie i udzielające informacji migrantom i uchodźcom, w których wsparcie mogą znaleźć również bezpaństwowcy. Są to na przykład: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej i Fundacja „Ocalenie” w Warszawie, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć w Krakowie oraz Instytut na rzecz Państwa Prawa w Lublinie<sup>24</sup>. Organizacje te oferują konsultacje prawne udzielane na dyżurach (zazwyczaj kilka dni w tygodniu), poprzez telefony zaufania oraz wizyty w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców. Szacuje się, że do każdej z tych organizacji trafia mniej niż dziesięć spraw bezpaństwowców rocznie. Bezpaństwowcy, z którymi mają one do czynienia, to z reguły osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, które potrzebują pomocy prawnej w kwestiach związanych z tą procedurą. W 2013 i 2014 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka pomogła w nabyciu obywatelstwa polskiego dziewczynce o statusie bezpaństwowca, której rodzice pochodzili z Kuby oraz nastolatce o korzeniach romskich, która wychowała się w polskiej rodzinie zastępczej. Bezpośrednia pomoc jest udzielana bezpaństwowcom także przez Przedstawicielstwo UNHCR w Polsce na dyżurach, na których przyjmowani są cudzoziemcy. Przedstawicielstwo UNHCR dostarcza informacji, ale – w przeciwieństwie do organizacji pozarządowych – nie zajmuje się przygotowaniem pism i wniosków w sprawach indywidualnych, ani też nie reprezentuje osób prywatnych w sądach, gdyż działania takie wykraczają poza kompetencje tego podmiotu<sup>25</sup>.

<sup>21</sup>Wywiad z Przedstawicielem UNHCR w Polsce z 12 marca 2014 r.

<sup>22</sup>Ibid.

<sup>23</sup>Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych z upoważnienia ministra z dnia 24 lutego 2014 r. na interpelację nr 23914 w sprawie osób o statusie bezpaństwowca, dostępna pod adresem: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6897E00D>.

<sup>24</sup>Organizacje pozarządowe udzielały pomocy głównie na podstawie projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Wsparcie finansowe pochodzące z tych źródeł będzie dostępne jedynie do końca czerwca 2015 roku. Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) miał zacząć działać w Polsce w roku 2015. Ogłoszenie o naborze wniosków w ramach tego Funduszu pojawiło się jednak dopiero pod koniec kwietnia 2015 r., i nadal istnieje ryzyko zaprzestania udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej przez organizacje pozarządowe na rzecz wszystkich grup migrantów, w tym również osób o statusie bezpaństwowców.

<sup>25</sup>Wywiad z Przedstawicielem UNHCR w Polsce z 12 marca 2014 r.

## 2. Nabywanie obywatelstwa polskiego przez dzieci, które w przeciwnym razie stałyby się bezpaństwowcami

Niniejsza część raportu omawia możliwość uzyskania obywatelstwa przez dzieci urodzone w Polsce, które w przypadku nienabycia obywatelstwa polskiego zostałyby bezpaństwowcami. Nabycie obywatelstwa w chwili urodzenia oparte jest głównie na zasadzie *ius sanguinis*. Dziecko nabywa polskie obywatelstwo bez względu na miejsce urodzenia, jeżeli chociaż jedno z jego rodziców jest obywatelem polskim. Urodzone w Polsce dzieci, których rodzice są obcokrajowcami, nie nabywają polskiego obywatelstwa za wyjątkiem określonych przypadków, w których, w przypadku braku nabycia obywatelstwa polskiego, stałyby się bezpaństwowcami. **Jednakże przepisy prawa polskiego nie są w pełni zgodne ze zobowiązaniami wynikającymi z postanowień art. 1 ust. 1 Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 r. oraz art. 6 ust. 2 Europejskiej konwencji o obywatelstwie, ponieważ nie wszystkie dzieci urodzone na terytorium Polski, które w przypadku nienabycia obywatelstwa polskiego stałyby się bezpaństwowcami, nabywają obywatelstwo polskie.** W polskim prawie nie została również wyrażona ogólna zasada, zgodnie z którą wszystkie dzieci mają prawo do obywatelstwa.

Zgodnie z art. 14 Ustawy o obywatelstwie polskim dziecko nabywa obywatelstwo polskie przez urodzenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli jego rodzice są nieznanymi, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub ich obywatelstwo jest nieokreślone. Zgodnie z art. 15 Ustawy o obywatelstwie dziecko nieznanymi rodzicami nabywa obywatelstwo polskie, jeżeli zostało znalezione na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>26</sup>. Oznacza to, że zasada prawa ziemi traktowana jest przy określaniu obywatelstwa jako reguła uzupełniająca w określonych przypadkach znalezienia bądź urodzenia dziecka na terytorium Polski, a nabycie obywatelstwa następuje automatycznie w przypadku dziecka urodzonego na terytorium Polski, którego rodzice są nieznanymi, nie posiadają obywatelstwa lub nie można go ustalić, bądź też w sytuacji, gdy dziecko zostało znalezione. Nabycie obywatelstwa nie jest uzależnione od jakichkolwiek dodatkowych kryteriów, takich jak np. rejestracja.

Polskie prawo nie definiuje terminów „osoby nieposiadające obywatelstwa”, ani „osoby, których obywatelstwo jest nieokreślone”. Z informacji uzyskanych od wojewodów wynika, że w praktyce tylko niektórzy z nich czynią rozróżnienie między tymi dwoma terminami. W takich przypadkach termin „osoba bez obywatelstwa” stosowano w odniesieniu do dwóch kategorii osób:

- 1) Osób, które nigdy nie uzyskały obywatelstwa żadnego kraju z racji urodzenia (są to np. osoby, których rodzice są bezpaństwowcami – taka sytuacja dotyczy Palestyńczyków – oraz osoby, które nie zostały zarejestrowane zgodnie z wymogami ich kraju pochodzenia), oraz;
- 2) Osób ubiegających się o obywatelstwo polskie, które otrzymały tzw. promesę nadania obywatelstwa, ale zrzekły się już swojego poprzedniego obywatelstwa.

Określenie „nieokreślone obywatelstwo” dotyczy sytuacji, w której dana osoba nie może udowodnić swojego obywatelstwa bądź jego braku<sup>27</sup>. W Polsce dotyczy to osób, które były kiedyś obywatelami nieistniejących dziś państw (takich jak ZSRR czy Jugosławia) oraz które po rozpadzie tych państw nie zostały zarejestrowane jako obywatele nowo utworzonych republik.<sup>28</sup>

Dziecko musi urodzić się na terytorium Polski, aby móc skorzystać z ochrony przysługującej na mocy art. 14 i 15 Ustawy o obywatelstwie polskim. Ustawa ta nie zawiera przepisu, który regulowałby możliwość uzyskania obywatelstwa przez dzieci urodzone na pokładzie statku bądź samolotu zarejestrowanego w Polsce. Kwestię tę reguluje ogólna zasada, zgodnie z którą taki statek bądź samolot uznawany jest za fragment terytorium

<sup>26</sup> Przepis dotyczący dzieci znalezionych omówiony został bardziej szczegółowo w Części 3.

<sup>27</sup> Polska nie posiada procedury ustalania obywatelstwa, za pomocą której osoby o nieokreślonym obywatelstwie mogłyby ubiegać się o uznanie za bezpaństwowców na podstawie swobodnej oceny wszystkich rodzajów dostępnych dowodów. „Nieokreślone obywatelstwo” stanowi uznaną prawnie kategorię, podczas gdy wiele z osób do niej zaliczanych posiada w istocie status bezpaństwowców, tyle że nieustalony w toku żadnego postępowania prawnego.

<sup>28</sup> Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, odpowiedź na zapytanie skierowane przez HFPC, pismo nr WSC-VI.1331.2.2015 z 23 marca 2015 r.

polskiego: zgodnie z Ustawą Prawo lotnicze z 2002 r.<sup>29</sup> oraz Kodeksem morskim z 2001 r.<sup>30</sup> na pokładzie statku powietrznego bądź morskiego obowiązuje prawo kraju, którego przynależność posiada dany statek.

Jak wynika za powyższych rozważań, prawo polskie nie chroni dzieci w momencie urodzenia przed bezpaństwowością w sposób kompleksowy. Zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami nie wszystkie dzieci urodzone na terytorium Polski mają prawo do obywatelstwa, nawet jeżeli w przeciwnym razie będą w ogóle pozbawione obywatelstwa. **Prawo nie chroni przed bezpaństwowością dzieci urodzonych na terytorium Polski, których rodzice są znani i mają określone obywatelstwo, ale którzy nie mogą przekazać dzieciom swojego obywatelstwa.**

## Historia Marialiny

Rodzice Marialiny są kubańskimi emigrantami, którzy pracowali w firmie z siedzibą w Moskwie, a następnie zostali przeniesieni do Polski, do Kutna, gdzie w 2010 roku urodziła się im córka. Dziewczynka nie nabyła obywatelstwa kubańskiego przez urodzenie, ani nie mogła nabyć obywatelstwa polskiego. Zgodnie z prawem kubańskim, aby dziecko mogło zostać obywatelem Kuby, jedno z rodziców musi przebywać na Kubie i wziąć udział w postępowaniu administracyjnym, które trwa co najmniej 3 miesiące. Rodzice Marialiny nie byli w stanie spełnić tych warunków, ponieważ, jako kubańscy emigranci, w przypadku przyjazdu na Kubę mogą tam przebywać przez okres trwający maksymalnie 60 dni. Marialina nie nabyła obywatelstwa polskiego, gdyż w jej przypadku zasada *ius soli*, traktowana jako zasada uzupełniająca, nie miała zastosowania ze względu na fakt, że jej rodzice byli znani i posiadali obywatelstwo. W związku z powyższym dziewczynka przez trzy lata (od 2010 r. do 2013 r.) była bezpaństwowcem.

Był to trudny czas dla jej rodziny, szczególnie dlatego, że jej kontakt z krewnymi z Kuby był utrudniony: „*Nasza córka nie miała paszportu, więc nie mogliśmy nigdzie wyjechać. Mogła rozmawiać z dziadkami z Kuby tylko przez telefon*”, mówią rodzice. Rodzice Marialiny przygotowali wniosek do Prezydenta o nadanie jej obywatelstwa. Postępowanie to jest całkowicie uznaniowe. Wniosek został złożony za pośrednictwem Wojewody łódzkiego. Wspierani przez Helsińską Fundację Praw Człowieka prawnicy przygotowali list do Prezydenta popierający wniosek w tej sprawie. Prezydent RP nadał Marialinie obywatelstwo polskie w październiku 2013 roku. Jej rodzice twierdzą, że nie zamierzali czerpać jakichkolwiek przywilejów wynikających z sytuacji córki: „*Nigdy nie oczekiwaliśmy jakichkolwiek korzyści związanych z tą sytuacją, bo wiemy, że nie mieszkamy tu wystarczająco długo (...). Od początku naszym celem było uregulowanie statusu prawnego córki*”.

**Jeżeli dziecko jest bezpaństwowcem i nie nabyło obywatelstwa przez urodzenie, może ono uzyskać obywatelstwo w późniejszym czasie. Możliwe jest wówczas zastosowanie procedury nadania obywatelstwa przez Prezydenta RP bądź uznania za obywatela polskiego przez wojewodę.** Postępowanie z udziałem Prezydenta ma charakter uznaniowy, a regulujące je przepisy nie ustanawiają formalnego wymogu, zgodnie z którym dziecko musi przyjść na świat na terytorium Polski. Przepisy Ustawy o obywatelstwie polskim z 2009 r. (art. 18) są bardzo ogólne i stanowią, że Prezydent może nadać cudzoziemcowi obywatelstwo polskie. Zdaniem jednego z urzędników pracujących w Kancelarii Prezydenta, przy rozpoznawaniu kierowanych do Prezydenta wniosków sprawy dzieci nieposiadających obywatelstwa traktowane są priorytetowo<sup>31</sup>.

Dla dziecka-bezpaństwowca, które nie nabyło obywatelstwa przez urodzenie, alternatywą jest skorzystanie z procedury uznania za obywatela polskiego przez wojewodę. Wojewoda uzna za obywatela polskiego cudzoziemca przebywającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 2 lat, którego

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 3 czerwca 2002 r. Prawo lotnicze, Dz.U. 2013, poz. 1393 t.j.

<sup>30</sup> Kodeks morski z 18 września 2001 r., Dz.U. 2013 poz. 758 t.j.

<sup>31</sup> Informacje uzyskane od przedstawiciela Kancelarii Prezydenta RP w dniu 26 września 2014 r. podczas konferencji organizowanej przez Przedstawicielstwo UNHCR w Polsce z okazji sześćdziesięciolecia uchwalenia Konwencji o statusie bezpaństwowców z 1954 r.

nieprzerwany pobyt jest zgodny z prawem na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub prawa stałego pobytu i który nie posiada obywatelstwa polskiego (art. 30 ust. 1 pkt. 2(b)). Ani ustawa, ani regulacje o randze podustawowej nie definiują znaczenia terminu „osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego”. Zezwolenia na pobyt stały udziela się dziecku, jeżeli jest ono dzieckiem cudzoziemca, któremu udzielono zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE, pozostającym pod jego władzą rodzicielską oraz a) urodzonym po udzieleniu temu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE lub b) urodzonym w okresie ważności zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego temu cudzoziemcowi (art. 195. ust. 1 pkt 1 Ustawy o cudzoziemcach)<sup>32</sup>.

**W przypadku obu wspomnianych wyżej procedur głównym problemem bezpieczeństwa (w tym dzieci) jest brak dokumentów potwierdzających obywatelstwo bądź tożsamość.** Ustawa o obywatelstwie polskim z 2009 r. nie nakłada obowiązku załączenia do wniosku dokumentu podróży. Jednakże w Rozporządzeniu Prezydenta RP, które zawiera wzór wniosku do Prezydenta RP, znajduje się wykaz dokumentów, które należy załączyć do wniosku a dokumenty potwierdzające tożsamość i obywatelstwo zostały w nim wskazane jako wymagane. Wnioski o naturalizację w ramach postępowania toczącego się przed Prezydentem są składane za pośrednictwem wojewodów bądź konsulów (w przypadku osób mieszkających za granicą). Te organy władzy publicznej wydają opinie na piśmie i zazwyczaj przekazują dokumenty Ministrowi Spraw Wewnętrznych, który z kolei samodzielnie opiniuje wniosek przed przekazaniem go do Kancelarii Prezydenta. Na każdym etapie załączone dokumenty podlegają weryfikacji. Procedura uznania za obywatela polskiego jest również uzależniona od przedłożenia dokumentów potwierdzających tożsamość i obywatelstwo. Nowa Ustawa o cudzoziemcach z 2013 r. wprowadziła możliwość ubiegania się o wydanie specjalnego dokumentu zwanego „polskim dokumentem tożsamości cudzoziemca” przez bezpieczeństwa, którzy przebywają na terytorium Polski. Jednakże, może on zostać wydany takiej osobie wyłącznie, „jeżeli przemawia za tym interes Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>33</sup>. Oznacza to, że nie jest to dokument, który może uzyskać każdy bezpieczeństwa.

**Uzyskanie zezwolenia na pobyt – które stanowi wystarczający dowód potwierdzający obywatelstwo bądź tożsamość niezbędny do kontynuowania procedury aplikacyjnej – nie jest łatwym krokiem.** W ramach tego postępowania również wojewoda wymaga zwykle okazania dokumentu podróży. Wojewoda może pominąć ten wymóg, jeżeli uzna, że dana sprawa stanowi „szczególnie uzasadniony przypadek”. Jednakże wojewodowie rzadko stosują ten wyjątek. Problem ten dobrze ilustruje sprawa chłopca, który urodził się w Polsce z matki Ukrainki i mieszkał tutaj przez ponad 10 lat, nie uzyskując nigdy ukraińskiego paszportu. Sąd uznał, że naleganie na przedłożenie paszportu i odmowa uwzględnienia innych dokumentów potwierdzających tożsamość (skrótowy akt urodzenia i legitymacja szkolna) w ramach postępowania o wydanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony dla dziecka stanowi beczynność stanowiącą rażące naruszenie prawa<sup>34</sup>. Czas pokaże, czy przytoczony wyrok wyznaczy standard postępowania dla procedur stosowanych przez wojewodów w podobnych sprawach.

**Wszystkie dzieci, których jedno z rodziców jest obywatelem polskim, mają prawo do obywatelstwa polskiego.** Jest to zasada ogólna, która nie wymaga spełnienia żadnej z poniższych dwóch przesłanek: braku jakiegokolwiek obywatelstwa w przypadku nieuzyskania obywatelstwa polskiego, bądź urodzenia na terytorium Polski. Uzyskanie obywatelstwa w ten sposób następuje automatycznie. Unormowanie prawne nadające obywatelstwo polskie dzieciom, których co najmniej jedno z rodziców ma obywatelstwo polskie (bez względu na miejsce urodzenia dziecka) wyznacza lepszą gwarancję ochrony przed bezpieczeństwem niż standard wyrażony w art. 1 ust. 4 Konwencji z 1961 r. czy art. 6 ust. 1 lit. a Europejskiej konwencji o obywatelstwie. **W niektórych przypadkach, problematyczne jest uznanie tego uprawnienia w przypadku np. dzieci partnerów jednopłciowych** (zob. poniżej).

<sup>32</sup> Ustawa o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 r., Dz.U. z 2013, poz. 1650.

<sup>33</sup> Art. 260 ust. 1 pkt 3 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r.

<sup>34</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, sygn. sprawy III SAB/KR 52/13; wyrok ten został utrzymany w mocy przez Naczelny Sąd Administracyjny, sygn. sprawy II OSK 823/14.

### 3. Zapobieganie bezpieczeństwa wśród dzieci w innych kontekstach

W tej części raportu analizowane są sytuacje, w których przebywające w Polsce dzieci mogą być narażone na ryzyko bezpieczeństwa. Jak wspomniano wcześniej, zgodnie z prawem polskim dzieci znalezione na terytorium Polski nabywają obywatelstwo *ex lege* (art. 14 i 15 Ustawy o obywatelstwie polskim z 2009 r.). W myśl wykładni Ministerstwa Spraw Wewnętrznych<sup>35</sup>, terminem „dziecko znalezione” określa się dziecko porzucone bądź pozostawione w tzw. „oknie życia”, tzn. miejscu, gdzie matki mogą przynieść dzieci, zwykle noworodki, i zostawić je anonimowo po to, aby zostały znalezione i by ktoś się nimi zaopiekował. Organem administracji odpowiedzialnym za stosowanie przepisów dotyczących dzieci znalezionych jest wojewoda. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od jednego z wojewodów<sup>36</sup>, termin „dziecko znalezione” oznacza dziecko bez opieki, którego rodziców bądź opiekunów prawnych nie można zidentyfikować i które nie posiada żadnych dokumentów zawierających informacje na temat jego tożsamości bądź tożsamości jego rodziców. W celu potwierdzenia obywatelstwa polskiego uzyskanego z mocy prawa przez dziecko znalezione – podobnie jak we wszystkich innych przypadkach – wojewodowie wymagają okazania aktu urodzenia. W przypadku dzieci znalezionych taki akt jest wydawany na podstawie decyzji sądu opiekuńczego. Jeżeli miejsce urodzenia dziecka znalezionego nie jest znane, jako miejsce urodzenia wskazywane jest miejsce, w którym dziecko zostało znalezione.

**W praktyce, stosowanie przepisów dotyczących nabywania obywatelstwa przez urodzenie przez dzieci „nieznanych” rodziców rodzi niekiedy problemy.** Ujawnione zostały dwa przypadki, w których matka porzuciła noworodka w szpitalu po podaniu personelowi szpitala imienia dziecka i miejsca swojego urodzenia (czy obywatelstwa)<sup>37</sup>. W tych przypadkach matka nie została uznana przez urzędników za „nieznaną” w toku dalszego postępowania w przedmiocie potwierdzenia obywatelstwa polskiego pomimo tego, że informacje znajdujące się w dokumentacji szpitalnej nie zostały zweryfikowane na podstawie jakichkolwiek urzędowych dokumentów należących do matki. Wydaje się, że w przypadku porzucenia dziecka przez matkę o tożsamości niepotwierdzonej dokumentami należałoby uznać ją za osobę „nieznaną”. Warto zauważyć, że personel administracyjny w szpitalach stara się ustalić tożsamość matki w chwili przyjęcia do szpitala, ponieważ dane te są niezbędne szpitalowi w celu uzyskania od Narodowego Funduszu Zdrowia zwrotu kosztów udzielonych matce świadczeń. Tym samym nawet niezwerifikowane dane włączane są do dokumentacji, co skutkuje później problemami dzieci ubiegających się potwierdzenie ich polskiego obywatelstwa.

#### Historia Marysi

Matka – Romka pochodząca z Rumunii – urodziła Marysię w Polsce w 1998 roku i wkrótce potem porzuciła ją w szpitalu. Od drugiego roku życia Marysia mieszka w Tarnobrzegu w rodzinie zastępczej. Odpis aktu urodzenia Marysi zawiera informację, że jej matka jest Rumunką, chociaż w momencie, gdy był wydawany, nikt nie był w stanie zweryfikować tej informacji. Z tego powodu Marysia nie mogła nabyć obywatelstwa polskiego, ani jej opiekunowie prawni nie byli w stanie uzyskać dla niej rumuńskich dokumentów tożsamości. Nie mogli jej adoptować, nadać jej swojego nazwiska, co ich zdaniem ułatwiłoby jej życie. Od wielu urzędników słyszeli, że lepiej nie zajmować się tą sprawą, bo może ona w efekcie doprowadzić do wydalenia Marysi do Rumunii.

Marysia dorastała w Polsce i przez ponad 16 lat była bezpiecznym. Chodziła do polskiej szkoły, doskonale mówiła po polsku, czuła się Polką i nie utrzymywała żadnych związków z Rumunią. Jej rodzice, zgodnie z radą, którą otrzymali, nie starali się uregulować jej sytuacji do momentu, gdy trochę podrosła i zaczęła zadawać im pytania: „Dlaczego latem nie mogę jechać na kolonie za granicę? Dlaczego nie mogę odwiedzić taty [który był tymczasowo zatrudniony w Niemczech i na Cyprze]?”. Nie miała ani dowodu osobistego, ani paszportu. W 2009 roku rodzice Marysi rozpoczęli starania o uzyskanie dla niej obywatelstwa. Najpierw otrzymali odmowę

<sup>35</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Departament Obywatelstwa i Repatriacji, odpowiedź na zapytanie HFPC, pismo nr DOI-R-I-0667-4/2015/DC z 23 marca 2015 r.

<sup>36</sup> Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach, odpowiedź na zapytanie skierowane przez HFPC, pismo nr SO.I.6120.22.2015 z 13 marca 2015 r.

<sup>37</sup> Zob. historię Agni opisaną w Części 1. i poniższą historię Marysi.

wojewody, który uznał, że Marysia nie może otrzymać potwierdzenia obywatelstwa polskiego, ponieważ jej matka była Rumunką.

Rodzina zwróciła się o pomoc do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Fundacja, we współpracy z kancelarią White&Case, zaczęła działać w tej sprawie. Najpierw za pośrednictwem biura White&Case w Bukareszcie podjęto próbę uzyskania rumuńskich dokumentów dla Marysi, ale działania te nie przyniosły spodziewanych efektów. Władze rumuńskie odmówiły wydania dla niej dokumentów tożsamości. Ostatecznie, po długich bojach, dziewczyna dostała zezwolenie na pobyt w Polsce, co stanowiło ważny krok na drodze do nadania jej obywatelstwa polskiego. W końcu wniosek Marysi o nadanie obywatelstwa polskiego został wysłany do Prezydenta RP za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego. Prezydent nadał jej obywatelstwo polskie w sierpniu 2014 roku. Marysia i jej rodzice są szczęśliwi, że w końcu otrzymali dokumenty potwierdzające jej przynależność państwową i że dziewczyna nie musi już czuć się pod tym względem inna od swoich rówieśników. Jednak mają żal do władz polskich za brak wsparcia. Nie rozumieją postawy urzędników: *„Nie zrobili nic, nikt nam nie chciał podpowiedzieć, co robić, jak walczyć, do kogo się zwrócić. Urzędy powinny dbać o dobro dziecka (...). Zamiast tego dziecko jest dla nich papierem przekładanym z kupki „załatwione” na kupkę „niezałatwione”. W sprawie związanej z Marysią wstydzę się za prawo w tym kraju i za urzędników, którzy zajmują się tymi sprawami”*, mówi ojciec Marysi.

Zgodnie z art. 6 ust.1 Ustawy o obywatelstwie polskim z 2009 r. zmiana w ustaleniu osoby rodzica dziecka albo obywatelstwa jednego lub obojga rodziców zostanie uwzględniona przy ustalaniu obywatelstwa dziecka, jeżeli nastąpiła przed upływem roku od dnia urodzenia się dziecka. Zatem, jeżeli rodzice dziecka znalezione na terytorium Polski zostaną zidentyfikowani w późniejszym terminie, nie będzie to skutkowało utratą obywatelstwa przez dziecko.

Ryzyko bezpieczeństwa może jednak się pojawić przy stosowaniu przepisów dotyczących zrzeczenia się obywatelstwa. Zgodnie z art. 34 ust. 2 Konstytucji RP: *„Obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie”*. Zgodnie z Ustawą o obywatelstwie polskim z 2009 r. obywatelstwo można utracić jedynie zrekając się go w ramach postępowania toczącego się przed Prezydentem RP, podczas którego Prezydent musi wyrazić zgodę na takie zrzeczenie się. Nie ma jednoznacznej gwarancji, która stanowiłaby o tym, że osoba nie może zrzec się obywatelstwa, jeżeli w wyniku takiego zrzeczenia stanie się bezpaństwowcem. Istnienie takiej gwarancji można jedynie wywieść z warunku stanowiącego o konieczności załączenia do wniosku skierowanego do Prezydenta dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa innego kraju bądź promesę uzyskania takiego obywatelstwa. Jeżeli takie dokumenty nie zostały załączone wniosek nie zostanie rozpatrzony. Co ciekawe, w przypadku dzieci nie istnieje obowiązek zamieszczania takich informacji. Tym samym **dzieci pozostające pod władzą rodzicielską osób, które wystąpiły o zezwolenie na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, narażone są na ryzyko bezpieczeństwa**, ponieważ niekoniecznie posiadają one obywatelstwo innego kraju, które mają ich rodzice. Co więcej, promesa uzyskania obywatelstwa nie stanowi pełnego zabezpieczenia przed bezpaństwowością.

Istnieją też inne sposoby utraty obywatelstwa polskiego. W przypadku obcokrajowców, którzy zostali uznani za obywateli polskich na mocy decyzji wojewody, decyzja taka może zostać unieważniona, jeżeli na przykład w chwili składania wniosku doszło do oszustwa. Stosuje się tutaj zasady ogólne postępowania administracyjnego (np. art. 156 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, który stanowi, że decyzja może zostać unieważniona, jeżeli wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa) i nie ma szczególnej gwarancji chroniącej przed bezpaństwowością.

Pojawiały się przypadki, w których decyzje potwierdzające obywatelstwo polskie zostały unieważnione na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Chociaż decyzja potwierdzająca obywatelstwo polskie jest aktem deklaratoryjnym, jej unieważnienie wywołuje poważne skutki praktyczne dla danej osoby. Unieważnienie naraża daną osobę na ryzyko bezpieczeństwa również dlatego, że w Kodeksie postępowania administracyjnego brak jest gwarancji zabezpieczającej przed bezpaństwowością. **Prawnicy**

**HFPC zajmowali się sprawą dzieci pochodzenia wietnamskiego, w przypadku których wojewoda unieważnił decyzje potwierdzające posiadanie przez nie obywatelstwa polskiego kilka lat po ich wydaniu.** W sprawach tych pominięto zupełnie kwestię ochrony konstytucyjnej wyrażoną w art. 34 ust. 2 Konstytucji RP<sup>38</sup> czy też kwestię możliwej bezpieczeństwa tychże dzieci<sup>39</sup>. Dopiero w 2011 Naczelny Sąd Administracyjny wydał ważny wyrok<sup>40</sup>, w którym stwierdził:

„Wprawdzie decyzja stwierdzająca posiadanie obywatelstwa polskiego ma charakter deklaratoryjny, lecz stwierdzenie nieważności powoduje jej wyeliminowanie z obrotu prawnego i skutki faktyczne tego rozstrzygnięcia są zbliżone do pozbawienia obywatelstwa polskiego. Stosunek prawny obywatelstwa polskiego podlega tymczasem szerokiej ochronie konstytucyjnej, dlatego stwierdzenie nieważności decyzji, którą stwierdzono posiadanie obywatelstwa polskiego na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. może nastąpić jedynie w przypadku, gdy nie ma najmniejszych wątpliwości, że decyzja ta narusza prawo w sposób rażący”.

W myśl wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzja stwierdzająca posiadanie obywatelstwa polskiego może zostać unieważniona tylko w takich przypadkach „rażącego naruszenia prawa”, które nie wzbudzają najmniejszych wątpliwości. Oznacza to, że standard unieważnienia decyzji o obywatelstwie jest bardziej restrykcyjny niż obowiązujący w innych sprawach, ale nadal takie decyzje mogą być unieważniane.

Zgodnie z Ustawą o obywatelstwie polskim z 2009 r. nie jest możliwe uzależnienie nabycia obywatelstwa polskiego od zrzeczenia się obywatelstwa innego kraju. Pod rządami nowych przepisów władze nie mają możliwości, którą dopuszczała poprzednia Ustawa o obywatelstwie polskim z 1962 r.<sup>41</sup>, uzależnienia nabycia obywatelstwa polskiego od rezygnacji z obywatelstwa innego kraju. Pociągało to za sobą ryzyko bezpieczeństwa (również w przypadku dzieci), w sytuacji, gdy ostateczna decyzja dotycząca obywatelstwa polskiego była odmowna.

Macierzyństwo zastępcze nie jest uregulowane i związane z nim uzgodnienia nie mogą być egzekwowane na mocy przepisów prawa. W prawie polskim za matkę dziecka uznawana jest kobieta, która je urodziła. Artykuł 61<sup>9</sup> Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego stanowi, że „matką dziecka jest kobieta, która je urodziła”. Z tego powodu prawo polskie nie wprowadza specjalnych uregulowań dotyczących obywatelstwa dzieci urodzonych w warunkach macierzyństwa zastępczego. **Uznawane przez prawo obce rodziny, w których dziecko zostało urodzone przez matkę zastępczą, a rodzice są tej samej płci (dwóch mężczyzn), przy czym przynajmniej jeden rodzic jest obywatelem polskim, napotykają problemy z potwierdzeniem obywatelstwa dziecka w ramach postępowania toczącego się przed wojewodą.** Prawnicy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka są obecnie zaangażowani w sprawę dwóch mężczyzn (z których jeden jest obywatelem polskim) wychowujących w Stanach Zjednoczonych czwórkę dzieci urodzonych przez matkę zastępczą. Obaj mężczyźni są wskazani jako rodzice w aktach urodzenia tych dzieci. Wojewoda – zamiast potwierdzić obywatelstwo polskie dzieci, stosując przepis stanowiący, że dziecko nabywa obywatelstwo polskie bez względu na miejsce urodzenia, jeżeli chociaż jedno z rodziców jest obywatelem polskim – domaga się szczegółowych danych dotyczących osoby matki biologicznej dzieci. Czas pokaże, jaką decyzję podejmie.

Zgodnie z Ustawą o obywatelstwie polskim z 2009 r. dziecko może nabyć obywatelstwo w drodze przysposobienia. Jednakże dziecko nie może utracić obywatelstwa na skutek unieważnienia przysposobienia (nie ma jednoznacznego przepisu, który by regulował tę kwestię, ale brak również podstawy prawnej utraty obywatelstwa w taki sposób). **Przysposobienie zagraniczne nie prowadzi też do utraty obywatelstwa polskiego.**

<sup>38</sup> „Obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie”.

<sup>39</sup> Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 591/10.

<sup>40</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1155/10.

<sup>41</sup> Art. 8 ust. 3 Ustawy z 12 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, Dz.U. z 2000 r., nr 28, poz. 353 t.j.

## 4. Rejestracja urodzeń a bezpieczeństwa

Na mocy art. 7 Konwencji o prawach dziecka każde dziecko ma prawo do rejestracji urodzenia. W Polsce kwestia ta jest uregulowana w Ustawie o aktach stanu cywilnego z 2014 r.<sup>42</sup> Rejestracji stanu cywilnego dokonuje się na podstawie dowodów potwierdzających prawdziwość zgłoszonych danych (art. 22). Zazwyczaj wymagane są takie dokumenty, jak dowód tożsamości osoby zgłaszającej urodzenie czy odpisy aktów urodzenia rodziców. Omawiana regulacja przekazuje organom uznaniową kompetencję decydowania, jakie dokumenty należy uznać za potwierdzające prawdziwość przedstawionych informacji, w zależności od konkretnych okoliczności danej sprawy<sup>43</sup>. Rejestracja może nastąpić pod warunkiem, że zostaną złożone wymagane dokumenty. Bez znaczenia pozostaje fakt nieuregulowanego pobytu danej osoby na terytorium Polski.

**Brak dokumentów jest najczęstszym problemem, z jakim borykają się obcokrajowcy próbujący zarejestrować narodziny dziecka.** Problemy, których doświadczyła, dobrze ilustruje sprawa obywatelki Białorusi, która w 2003 roku urodziła dziecko. Próbowła zarejestrować jego narodziny w Urzędzie Stanu Cywilnego w Warszawie, ale jej zgłoszenie zostało odrzucone, ponieważ nie mogła przedłożyć własnego aktu urodzenia, a wiza, którą miała w paszporcie, wygasła. Nieco później, kiedy jej córka miała 7 lat, zasięgnęła porady prawnej, aby rozwiązać ten problem<sup>44</sup>.

Problem brakujących dokumentów jest szczególnie istotny w przypadku rodziców, którym przyznano status uchodźcy bądź ochronę uzupełniającą oraz osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, które nie mogą przedłożyć własnych aktów urodzenia, ponieważ zostały one utracone w trakcie ucieczki, bądź też nigdy nie zostały wydane w kraju pochodzenia. **Urzędy Stanu Cywilnego zwykle przyjmują udzielane przez uchodźców i osoby ubiegające się o ochronę wyjaśnienia dotyczące przyczyn nieposiadania dokumentów oraz niemożności ich uzyskania, i wydają wnioskowane akty urodzenia.**

Poza tym, pewne trudności napotykają również pary, które zawarły związek małżeński według przepisów prawa wyznaniowego, a nie cywilnego. Zgodnie z prawem polskim, taka para musi zarejestrować dziecko jako pochodzące ze związku pozamałżeńskiego, tj. dziecko samotnej matki, w przypadku którego ojcostwo jest ustalone. Sytuacje takie są szczególnie częste wśród uchodźców ceczeńskich i osób tej narodowości ubiegających się o ochronę, które zawarły związek małżeński zgodnie z prawem szariatu.

Kolejną kwestią związaną z rejestracją urodzenia jest **wymóg obowiązujący cudzoziemców, którzy nie posługują się językiem polskim, zgodnie z którym podczas procedury rejestracyjnej wymagana jest obecność tłumacza przysięgłego.** To wnioskodawca jest zobowiązany do znalezienia tłumacza oraz poniesienia kosztów jego wynagrodzenia, co może stanowić problem dla osób o ograniczonych zasobach finansowych (koszt 1 godziny tłumaczenia ustnego zależy od języka i może wynieść 150-200 zł, tj. w przybliżeniu 35-50 euro)<sup>45</sup>.

Zgodnie z przepisami prawa polskiego obywatelstwo jest nabywane przez urodzenie z mocy prawa. Oznacza to, że rejestracja nie jest warunkiem nabycia obywatelstwa przez urodzenie. Jednakże, aby dziecko mogło w praktyce skorzystać z obywatelstwa, rodzice muszą wnioskować o wydanie mu paszportu w polskiej ambasadzie, bądź też o wydanie polskiego dowodu osobistego.

Niedawne przypadki dzieci wychowywanych w związkach homoseksualnych za granicą pokazują, że uzyskanie paszportu nie jest możliwe. W Polsce nie istnieje regulacja związków partnerskich osób tej samej płci. Obywatele polscy wstępują jednak w takie związki za granicą i zdarza się, że wspólnie wychowują w nich dzieci. Za przykład może posłużyć tutaj sprawa pary kobiet (z których jedna jest obywatelką Polski) mieszkających

<sup>42</sup> Ustawa z 28 listopada 2014 r. o aktach stanu cywilnego, Dz.U. z 2014 r. poz. 1741.

<sup>43</sup> Informacje uzyskane od przedstawiciela Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w dniu 14 maja 2015 r.

<sup>44</sup> Opis przypadku zamieszczony na stronie internetowej Polskiego Forum Migracyjnego:

[http://www.forummigracyjne.org/pl/faq\\_powiekszenie.php?faq=1490&lng=.](http://www.forummigracyjne.org/pl/faq_powiekszenie.php?faq=1490&lng=)

<sup>45</sup> Informacje uzyskane od doradcy ds. integracji HFPC podczas rozmowy przeprowadzonej 20 kwietnia 2015 r.



w Wielkiej Brytanii, które wychowują dziecko i wskazane są w jego akcie urodzenia jako rodzice. Gdy zwrócili się do polskiej ambasady w Londynie z prośbą o wydanie tymczasowego paszportu dla swojego dziecka, uzyskały odpowiedź odmowną. Powiedziano im, że w akcie urodzenia obie kobiety są wpisane jako rodzice, co jest niezgodne z polskim prawem. Zdaniem urzędników ambasady, Konstytucja RP dopuszcza, aby rodzicami byli wyłącznie kobieta i mężczyzna. Kobiety poprosiły o pisemną odmowę, w której znalazła się jedynie informacja o tym, że muszą uzyskać transkrypcję aktu urodzenia w Polsce<sup>46</sup>.

Kolejna sprawa pokazuje, że uzyskanie transkrypcji aktu urodzenia przez dwoje rodziców tej samej płci nie jest możliwe. Para kobiet (Brytyjka i Polka) chciała uzyskać transkrypcję brytyjskiego aktu urodzenia ich dziecka urodzonego w Wielkiej Brytanii. W dokumencie tym jedna z kobiet opisana jest jako „matka”, a druga jako „rodzic”. Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Łodzi odmówił sporządzenia transkrypcji, ponieważ byłoby to sprzeczne z podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego, a w szczególności z art. 18 Konstytucji RP (który stanowi, że małżeństwo jest związkiem kobiety i mężczyzny) oraz przepisami prawa rodzinnego. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Wojewodę Łódzkiego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi odrzucił skargę na tę decyzję. Sąd podkreślił, że „w rozpatrywanej sprawie w wyniku transkrypcji aktu urodzenia [...] powstałby akt, w którym w rubryce przeznaczonej na wpisanie danych ojca dziecka wpisana zostałaby kobieta”, co byłoby sprzeczne z podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego. Wyrok został utrzymany w mocy przez Naczelny Sąd Administracyjny<sup>47</sup>. W przedmiotowej sprawie złożona została skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w której zarzuca się naruszenie m.in. art. 8 Konwencji w odniesieniu do dziecka<sup>48</sup>. Te dwie sprawy dowodzą, że **z powodu problemów z transkrypcją aktów urodzenia dzieci urodzonych w związkach homoseksualnych, ich prawo do obywatelstwa polskiego nie jest realizowane w praktyce.**

## Wnioski i rekomendacje

Powyzsze rozważania wyraźnie wskazują, że w Polsce brakuje podejścia systemowego do problemu bezpieczeństwa, szczególnie w stosunku do dzieci. Polska nie jest stroną dwóch najważniejszych międzynarodowych konwencji dotyczących problemu bezpieczeństwa (Konwencji ONZ o statusie bezpaństwowców z 1954 r. oraz o ograniczaniu bezpieczeństwa z 1961 r.). Dokładna liczba bezpaństwowców w Polsce nie jest znana, a obecnie dostępne dane nie są miarodajne. Nie sposób tym samym wskazać dokładanie skali tego problemu. Na temat bezpieczeństwa dzieci nie zostały przeprowadzone żadne istotne badania, a problem ten był dyskutowany w Polsce publicznie wyłącznie w kontekście konkretnych przypadków, w których osoby prywatne korzystały ze wsparcia organizacji pozarządowych. Zgodnie z informacjami udostępnionymi przez te organizacje, niektóre grupy można uznać za narażone na ryzyko bezpieczeństwa. Są to np. obywatele dawnego Związku Radzieckiego, którzy emigrowali przed jego rozpadem, dzieci romskie pochodzenia rumuńskiego i bułgarskiego porzucone w Polsce na początku lat 90. oraz dzieci bezpaństwowców (na przykład Palestyńczyków).

Pewne pozytywne zmiany zostały wprowadzone na mocy Ustawy o obywatelstwie polskim z 2009 r. oraz Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. Nadal jednak pozostało wiele problemów, które należy rozwiązać. Istnieją luki prawne, które skutkują brakiem kompleksowej ochrony dzieci przed bezpieczeństwem w momencie urodzenia. Jeżeli bezpieczeństwo nie wynika z tego, że dziecko jest dzieckiem znalezionym albo z faktu, że jego rodzice są nieznanymi, są bezpaństwowcami bądź ich obywatelstwa nie da się ustalić, natomiast jest następstwem innych okoliczności (takich jak na przykład kolizja przepisów prawnych dotyczących obywatelstwa), dziecko nie nabywa obywatelstwa automatycznie przez urodzenie. Tę lukę prawną należy

<sup>46</sup> „Polska nie chce Olka”, B. Aksamiit, *Gazeta Wyborcza*, Duży Format, 15 stycznia 2015 r.; „Polska nie chce swoich obywateli, bo są z tęczy rodzin. Uniki i gierki urzędników”, E. Siedlecka, *Gazeta Wyborcza*, 14 stycznia 2015 r.

<sup>47</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 lutego 2013 r., sygn. akt III SA/Łd 1100/12. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1298/13.

<sup>48</sup> Więcej na temat tej sprawy można przeczytać na stronie programu antydyskryminacyjnego „Artykuł 32” HFPC: <http://www.hfhr.org.pl/dyskryminacja/>

usunąć. Ponadto, prawo polskie nie zawiera definicji „bezpąstwowca” ani „osoby o nieustalonym obywatelstwie”, a w praktyce pojawiają się również problemy z interpretacją takich terminów jak „nieznani” rodzice (co ma miejsce np. w przypadku, gdy matka cudzoziemka jest uznawana za „znaną”, mimo że porzuciła swoje dziecko w szpitalu, pozostawiając po sobie ślad niemożliwych do zweryfikowania danych).

Regulacje prawne dotyczące rejestracji urodzin nie określają w sposób ścisły, jakie dokumenty powinni przedstawić rodzice w celu zarejestrowania urodzin dziecka. Jednak w praktyce zdarzało się, że brak dokumentów (takich jak np. akty urodzenia rodziców) był przyczyną odmowy rejestracji urodzenia dziecka. Należy zająć się tym problemem z uwagi na to, że na mocy Konwencji o prawach dziecka Polska zobowiązała się zapewnić wszystkim dzieciom rejestrację urodzeń.

Regulacje prawne dotyczące nabywania obywatelstwa przez bezpąstwowców po urodzeniu również wymagają zmian. W obu dostępnych procedurach (przed Prezydentem i przed wojewodą) największym problemem, z jakim borykają się dzieci-bezpąstwowcy jest brak dokumentów. Dodatkową trudność stanowi to, że procedura nadawania obywatelstwa przez Prezydenta jest całkowicie uznaniowa, nie zawiera uzasadnienia i nie jest poddana kontroli sądów administracyjnych.

Kolejnym problemem jest ryzyko bezpąstwowości spowodowanej utratą obywatelstwa polskiego. Nie istnieją tutaj żadne gwarancje ustawowe dotyczące procedury zrzekania się obywatelstwa przed Prezydentem RP. Można to wywnioskować jedynie z regulacji o randze podustawowej, w których nie uwzględniono istotnego przypadku dzieci pozostających pod opieką rodzica, który chce zrezygnować z obywatelstwa. Z kolei w postępowaniu toczącym się przed wojewodą obowiązują przepisy postępowania administracyjnego, które nie przewidują jakichkolwiek szczególnych gwarancji chroniących przed bezpąstwowością w sytuacji, kiedy decyzja dotycząca nadania lub potwierdzenia obywatelstwa zostanie unieważniona.

## **Załącznik nr 1: Podstawowe przepisy prawa międzynarodowego dotyczące nabywania obywatelstwa przez dzieci urodzone na terytorium danego państwa, które w przypadku nieuzyskania obywatelstwa stałyby się bezpaństwowcami**

*Konwencja w sprawie ograniczenia bezpaństwowości z 1961 r.*

### Artykuł 1

1. Umawiające się Państwo nada obywatelstwo osobie urodzonej na jego terytorium, która w przypadku nienadania obywatelstwa stałaby się bezpaństwowcem.

Takie obywatelstwo zostanie nadane:

- a. przez urodzenie, z mocy prawa, albo
- b. na wniosek złożony odpowiedniemu organowi przez osobę zainteresowaną lub w jej imieniu w trybie określonym przez prawo krajowe. Z zastrzeżeniem przepisów ustępu 2. niniejszego artykułu, wniosek taki nie może zostać odrzucony.

Umawiające się Państwo, które przewiduje nadanie obywatelstwa zgodnie z treścią ust. (b) niniejszego artykułu, może również nadać obywatelstwo z mocy prawa [osobom] w takim wieku i na takich warunkach, jakie przewiduje prawo krajowe.

2. Umawiające się Państwo może zastrzec, że nadanie obywatelstwa zgodnie z postanowieniami punktu (b) ustępu 1 niniejszego artykułu, nastąpi po spełnieniu jednej bądź kilku z poniższych przesłanek:
  - a. złożenia wniosku z zachowaniem terminu, wyznaczonego przez Umawiające się Państwo, które rozpoczyna się nie później niż w momencie ukończenia przez osobę zainteresowaną osiemnastego roku życia i kończący się nie wcześniej niż w momencie ukończenia przez osobę zainteresowaną dwudziestego pierwszego roku życia, tak aby osoba zainteresowana miała co najmniej rok na złożenie wniosku bez konieczności uzyskania do tego prawnego upoważnienia;
  - b. stałego zamieszkiwania przez osobę zainteresowaną na terytorium Umawiającego się Państwa przez okres wyznaczony przez to Państwo, nie dłuższy niż pięć lat bezpośrednio poprzedzających moment złożenia wniosku, i w sumie nie dłuższy niż dziesięć lat;
  - c. nie orzeczenia wobec osoby zainteresowanej kary za przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu narodowemu lub kary pięciu bądź więcej lat pozbawienia wolności za przestępstwo kryminalne;
  - d. posiadania od zawsze przez osobę zainteresowaną statusu bezpaństwowca.

[...]

*Europejska konwencja o obywatelstwie z 1997 r.*

### Artykuł 6 – Nabycie obywatelstwa

[...]

2. Każde Państwo Strona zapewni w swoim prawie wewnętrznym nabycie jego obywatelstwa przez dzieci urodzone na jego terytorium, które nie nabywają innego obywatelstwa przez urodzenie.

Takie obywatelstwo zostanie przyznane:

- a. przez urodzenie, z mocy prawa; bądź
- b. później, dzieciom, które pozostają bezpaństwowcami, na wniosek złożony przez dziecko lub w jego imieniu właściwemu organowi w trybie określonym przez prawo wewnętrzne tego Państwa Strony. Wniosek taki można uzależnić od warunku legalnego i stałego zamieszkiwania na jego terytorium przez okres nieprzekraczający pięciu lat bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku.

Żadne dziecko nie zostaje bezpaństwowcem z własnej woli. To fundamentalna prawda, że każde dziecko gdzieś przynależy – do tego świata, do danego miejsca, do jakiejś społeczności – a wyrazem tego powinna być możliwość korzystania z obywatelstwa. Jednak skala zjawiska bezpaństwowości nadal rośnie, ponieważ państwa europejskie nie zapewniają obywatelstwa wszystkim dzieciom urodzonym w Europie lub posiadającym rodziców-Europejczyków. European Network on Statelessness (ENS) postuluje, że żadne z europejskich dzieci nie powinno żyć bez obywatelstwa. Jest to jedno z centralnych założeń tej organizacji.

Niniejszy raport został sporządzony w ramach cyklu opracowań wspierających rozpoczętą w listopadzie 2014 r. kampanię ENS „**Żadne dziecko w Europie nie powinno być bezpaństwowcem**”. Kampania ta ma na celu zbadanie istnienia bądź braku gwarancji prawnych dotyczących zapobiegania bezpaństwowości dzieci na poziomie krajowym, a także ich treści i problemów z ich stosowaniem w praktyce. Podobne raporty przygotowali również członkowie ENS z Albanii, Estonii, Włoch, Łotwy, Macedonii, Rumunii i Słowacji – przy zastosowaniu skoordynowanego podejścia i wspólnej metodologii badawczej.

Wszystkie opracowania zawierają: szczegółową analizę prawną, z uwzględnieniem regulacji niższego szczebla takich jak wytyczne czy okólniki; wskazanie i analizę stosownego orzecznictwa; dane z wywiadów z przedstawicielami władz państwowych, prawnikami i innymi podmiotami na temat ich wiedzy i doświadczenia w zakresie przeciwdziałania bezpaństwowości, jak również dane z wywiadów z zainteresowanymi organizacjami odnośnie działań rzeczniczych dotyczących tego problemu. W każdym z dokumentów zawarto również studia przypadków, aby podkreślić niektóre ze zidentyfikowanych problemów.