



European
Network on
Statelessness

OCHRONA BEZPAŃSTWOWCÓW PRZED ARBITRALNĄ DETENCJĄ



W POLSCE

 Centrum
Pomocy
Prawnej
Im. Haliny Nieć

PODSUMOWANIE WYNIKÓW

Konwencja o statusie bezpaństwowców z 1954 r. definiuje bezpaństwowca jako osobę, która nie jest uznawana za obywatela żadnego państwa w zakresie obowiązywania jego prawa. Według UNHCR, uznanie osoby za bezpaństwowca wymaga „szczegółowej analizy sposobu w jaki w praktyce dany kraj stosuje swoje przepisy odnośnie obywatelstwa w konkretnym przypadku (...) Jest to zagadnienie zarówno faktyczne jak i prawne.” W kontekście detencji migracyjnej, potrzeby ochrony osób, które nie mogą być odesłane do ich domniemanego kraju pochodzenia, w szczególności sposób pokrywają się z potrzebami bezpaństwowców.

Polska pozostaje jednym z czterech państw UE (obok Estonii, Malty i Cypru), które nadal nie są stronami żadnej z konwencji dotyczących bezpaństwowości. Chociaż należy przyznać, że Polska poczyniła pewne kroki w celu przeciwdziałania bezpaństwowości poprzez rozwiązania przyjęte w ramach nowej ustawy o obywatelstwie z 2012 r., to nie została dotąd wprowadzona formalna procedura identyfikacji bezpaństwowców, co jest przyczyną obecnych luk w ochronie i naraża bezpaństwowców na ryzyko arbitralnej detencji. Paradoksalnie, to właśnie perspektywa umieszczenia w detencji wydaje się być głównym czynnikiem powstrzymującym osoby bezpaństwowe przed kontaktem z władzami państwowymi w celu rozpoczęcia procedury regularyzacji ich statusu. Ryzyko detencji sprawia, że wiele takich osób woli żyć w prawnej próżni jako „niewidzialni”, pozostając na marginesie społeczeństwa, bez żadnych instytucjonalnych gwarancji realizacji ich praw człowieka.

UWARUNKOWANIA PRAWNE I POLITYCZNE

Prawo do obywatelstwa i/lub ochrony bezpaństwowców jest chronione przez szereg umów międzynarodowych i regionalnych, których stroną jest Polska, w tym: ICCPR, CERD, CRC i CEDAW. Co istotne, Polska nie przystąpiła dotychczas do konwencji dotyczących bezpaństwowości z 1954 i 1961 r., a także podpisała, ale nie ratyfikowała Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie. Wprowadzenie nowej ustawy o obywatelstwie w 2012 r. pozwoliło na rozpoczęcie procesu ratyfikacji tego ostatniego dokumentu. W listopadzie 2014 r., Ministerstwo Spraw Wewnętrznych ogłosiło, że zdecydowało się zarekomendować przystąpienie Polski do Konwencji z 1961 r. o ograniczeniu bezpaństwowości, oraz, że prowadzone są dalsze analizy mające odpowiedzieć na pytanie, czy przystąpienie do Konwencji z 1954 r. o statusie bezpaństwowców jest również możliwe i

potrzebne. Sprawą przystąpienia do tych instrumentów zainteresował się Rzecznik Praw Obywatelskich.

Stosowanie detencji, jak i detencji administracyjnej, podlega szeregowi instrumentów prawa międzynarodowego wiążących Polskę, w tym ICCPR, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i unijnej Dyrektywie Powrotowej. Wszystkie te dokumenty zawierają normy prawne chroniące jednostkę przed arbitralnym pozbawieniem wolności.

Status cudzoziemców w Polsce reguluje ustawa o cudzoziemcach z 2013 r. oraz ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony z 2003 r. Chociaż przepisy tych ustaw nie przewidują mechanizmu identyfikacji bezpaństwowców i ich ochrony przed arbitralną detencją, to trzeba zauważyć, że poprawki wprowadzone w maju 2014 r. wprowadziły szereg pozytywnych zmian w tej mierze. Można tu wskazać przede wszystkim wprowadzenie alternatyw do detencji, zakaz umieszczenia w ośrodkach strzeżonych małoletnich bez opieki poniżej 15 roku życia, ustanowienie silniejszych gwarancji sądowej kontroli postępowania administracyjnego w sprawach migracyjnych i dotyczących udzielania ochrony i ustanowienie systemu monitoringu powrotów przez organizacje pozarządowe.

DANE NA TEMAT BEZPAŃSTWOWOŚCI I DETENCJI

Brak szczegółowych danych na temat bezpaństwowości, już sam w sobie dowodzi, że kwestia ta pozostaje w Polsce ukrytym problemem. Stosunkowo mały rozmiar populacji osób bezpaństwowych wydaje się przy tym odgrywać kluczowy argument dla ignorowania tego zagadnienia przez władze. Z uwagi na fakt, że w Polsce nie ma stale tu rezydującej, jednolitej grupy bezpaństwowców, każdy przypadek bezpaństwowości postrzegany jest raczej jako odrębna sytuacja, a nie jako część szerszego zjawiska. Według danych zebranych podczas cenzusu ludności w 2011 r., w Polsce przebywa 8805, których obywatelstwo „nie jest ustalone” oraz 2020 bezpaństwowców. Dane te mogą jednak być obarczone błędem, ze względu na fakt, że podczas badania nie było żadnej szczegółowej ich weryfikacji. Według innego źródła – Urzędu ds. Cudzoziemców – w 2014 r. w Polsce przebywało 6621 bezpaństwowców, przy czym 38 złożyło wnioski o status uchodźcy, a 22 przyznano taki status. Urząd podaje również informację o 625 bezpaństwowcach posiadających ważne karty pobytu (w roku 2014).

W 2014 r. z ogólnej liczby 2916 cudzoziemców zatrzymanych przez Straż Graniczną, 753 osoby zostały umieszczone w detencji. W 364 przypadkach zastosowano alternatywy do detencji. Dla porównania, w roku 2013 (zanim wprowadzono do przepisów środki alternatywne) w detencji umieszczono 1738 cudzoziemców. Straż Graniczna nie prowadzi odrębnych statystyk odnośnie zatrzymanych czy umieszczonych w detencji bezpieczeństwa. Wiadomo jednak, że w okresie ostatnich dwóch lat Straż Graniczna zwróciła się do placówek dyplomatycznych z prośbą o identyfikację 1392 osób, co doprowadziło do potwierdzenia tożsamości 927 osób. Status pozostałych 465 cudzoziemców jest niejasny, ale wielu z nich może być w istocie zagrożonych bezpieczeństwem lub są oni bezpieczeństwa.

NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA

Analiza dostępnych źródeł, przepisów prawnych oraz wywiady z kluczowymi osobami i instytucjami pozwoliła na określenie najważniejszych obszarów mających znaczenie dla stosowania detencji w odniesieniu do bezpieczeństwa w Polsce.

a) Procedura identyfikacji

W polskich przepisach brak jest definicji bezpieczeństwa jak i procedury identyfikacji bezpieczeństwa. Z tego względu osoby bezpieczeństwa wymagające ochrony są na wstępie klasyfikowane jako cudzoziemcy o niepotwierdzonej tożsamości, którzy mogą być co do zasady odesłani do kraju pochodzenia i obejmowani są wówczas procedurą powrotową. Bezpieczeństwo może być również ustalona w ramach procedury uchodźczej, jednak, jako że nie jest to celem tej procedury, organy są ostrożne w określaniu wnioskodawców jako bezpieczeństwa. Z uwagi na brak dedykowanej procedury w tej mierze, bezpieczeństwie może uzyskać dokument potwierdzający tożsamość wyłącznie na podstawie ustawy o cudzoziemcach, w oparciu o przepisy niezwiązane z procedurą udzielania ochrony. Legalizacja pobytu w przypadku bezpieczeństwa możliwa jest z kolei poprzez uzyskanie zezwolenia na pobyt czasowy lub stały. Niestety, uzyskanie tych zezwoleń w praktyce jest problematyczne, gdyż od wnioskodawców wymagane jest udokumentowanie legalnego pobytu w Polsce, a w razie odmowy wszczynana jest procedura powrotowa, możliwa jest również detencja. Te względy stanowią elementy odstraszające bezpieczeństwa od skorzystania z takiej ścieżki.

b) Decyzja o zastosowaniu detencji i gwarancje proceduralne

Zgodnie z polskimi przepisami, decyzja o umieszczeniu w ośrodku strzeżonym musi wskazywać podstawy prawne i faktyczne uzasadniające zastosowanie detencji oraz wskazywać okres na jaki orzeka się taki środek. Mimo to, detencja często jest stosowana jako środek odstraszający,

mający zapobiegać nielegalnej migracji (co jest niezgodne ze standardami międzynarodowymi), przy czym indywidualne okoliczności sprawy zwykle w takich przypadkach nie są w wystarczającym stopniu brane pod uwagę. Jakkolwiek Dyrektywa Powrotowa traktuje detencję jako środek ostateczny, stosowany tylko wtedy, gdy jest konieczny, orzecznictwo polskich sądów pokazuje, że zazwyczaj skłaniają się one raczej ku restrykcyjnej interpretacji kryteriów zawartych w ustawie o cudzoziemcach i ustawie o udzielaniu ochrony, polegając przy tym przede wszystkim na faktach ustalonych przez Straż Graniczną i odstępując od własnej indywidualnej oceny co do konieczności i proporcjonalności zastosowania detencji. Jedną z głównych kwestii problematycznych w tym kontekście jest dopuszczanie przez prawo umieszczenia w ośrodku strzeżonym w przypadku istnienia jedynie prawdopodobieństwa, że zostanie wydana decyzja zobowiązująca do powrotu, co może prowadzić w konsekwencji do arbitralności detencji. Ewentualne trudności w wykonaniu decyzji powrotowej mogą w takim przypadku ujawnić się dopiero na etapie orzekania w tej mierze, w ramach oceny okoliczności i dowodów uzasadniających taką decyzję. Pozytywnie należy natomiast ocenić regularne weryfikowanie zasadności detencji i nadzór sędziego penitencjarnego w tym zakresie.

c) Długość detencji

Literalna interpretacja obecnie obowiązujących przepisów prowadzi do wniosku, iż dopuszczalne jest umieszczenie cudzoziemca w ośrodku strzeżonym nawet na okres łącznie 24 miesięcy – 6 miesięcy w związku z trwającą procedurą nadawania ochrony i 18 miesięcy w związku z procedurą powrotową. Dotychczas nie zidentyfikowano jednakże przypadków tak długiego stosowania tego środka, niemniej jednak przepisy wymagają doprecyzowania. Polskie sądy kierują się przy orzekaniu ogólną zasadą, według której przedłużenie stosowania detencji możliwe jest jedynie w przypadku istnienia w obrocie prawnym prawomocnej decyzji o zobowiązaniu do powrotu, w razie gdy podejmowane są odpowiednie kroki w celu wykonania deportacji i kiedy jest ona możliwa do zrealizowania w rozsądnym terminie. W tym kontekście, bezpieczeństwa mogą być narażeni na przedłużającą się detencję, w razie braku właściwego zbadania rzetelności i skuteczności prowadzonych działań identyfikacyjnych mających potwierdzić ich obywatelstwo.

d) Wydalenie i dokumentacja

Polskie przepisy umożliwiają detencję cudzoziemców na czas trwania procedury weryfikacji obywatelstwa i tożsamości, aż do czasu wydania dokumentów niezbędnych do zrealizowania decyzji powrotowej. Procedura identyfikacji może trwać od kilku godzin do kilku miesięcy i zależy od typu dokumentów będących w posiadaniu cudzoziemca, kraju jego pochodzenia oraz

jakości współpracy z polskimi władzami jak i poziomu współpracy samego cudzoziemca ze Strażą Graniczną. Kraje, które są stronami umów readmisyjnych podpisanych z Polską, związane są formalnymi terminami, ale inne często nie dochowują żadnych określonych terminów, a niekiedy nawet w ogóle nie odpowiadają na oficjalne wnioski o identyfikację. Z tego względu osoby pochodzące z takich „problematycznych” państw mogą być narażone na przedłużającą się detencję, aż do wyjaśnienia ich statusu. Pojawia się wówczas także podwyższone ryzyko bezpieczeństwa.

e) Alternatywy do detencji

Jak wskazano powyżej, nowa ustawa o cudzoziemcach wprowadziła przepisy o stosowaniu alternatyw do detencji, zarówno w kontekście migracyjnym jak i uchodźczym. Wynikiem tej zmiany było dotychczasowe znaczne zmniejszenie ogólnej liczby cudzoziemców umieszczanych w ośrodkach strzeżonych. Spośród istniejących alternatyw, w roku 2014 najczęściej stosowanym środkiem był obowiązek zgłaszania się do władz. Inne często stosowane środki to obowiązek zamieszkiwania na określonym obszarze, oddanie do depozytu dokumentu podróży oraz wpłata zabezpieczenia pieniężnego. W praktyce jednak, wbrew standardom międzynarodowym, alternatywy nie są brane pod uwagę w pierwszej kolejności, a detencja nie jest traktowana jako środek ultima ratio. Być może jest to spowodowane faktem, że Polska pozostaje przede wszystkim krajem tranzytowym, a władze opierają się przy podejmowaniu decyzji na przeświadczeniu, że właściwa kontrola migracji nie jest możliwa bez stosowania detencji.

f) Dzieci, rodziny i grupy szczególnej troski

Polskie prawo nie gwarantuje indywidualnej oceny szczególnych potrzeb cudzoziemca przy podejmowaniu decyzji w sprawie detencji. Ostatnia nowelizacja ustawy o udzielaniu ochrony dokonała co prawda pozytywnych zmian w procedurze uchodźczej, wprowadzając po raz pierwszy listę (stanowiącą, co istotne, katalog otwarty) kategorii osób szczególnej troski. Nowa ustawa wymaga również dokonania oceny czy taka osoba potrzebuje specjalnego leczenia lub wsparcia w trakcie procedury o udzielenie ochrony. Niestety, przepisy regulujące stosowanie detencji (w tym także przepisy określające podstawy do zwolnienia) pozostają bez zmian, nie wprowadzono również procedury identyfikacji szczególnych potrzeb cudzoziemca. Niepokój budzi zwłaszcza fakt, że polskie przepisy nadal zezwalają na stosowanie detencji wobec małoletnich.

g) Warunki detencji

Warunki detencji w Polsce są zgodne z międzynarodowymi standardami w tej mierze. Cudzoziemcy umieszczeni w ośrodkach strzeżonych mają między innymi możliwość kontaktu z UNHCR, organami prowadzącymi postępowanie, przedstawicielstwami

dyplomatycznymi, pełnomocnikami prawnymi oraz organizacjami pozarządowymi świadczącymi pomoc prawną. Cudzoziemcy mogą bez eskorty poruszać się po ośrodkach strzeżonych, mają dostęp do wspólnych pomieszczeń socjalnych i rekreacyjnych, bibliotek i punktów medycznych. Funkcjonariusze Straży Granicznej często nie noszą mundurów przebywając wewnątrz ośrodków. Cudzoziemcy mają dostęp do opieki medycznej (w tym do opieki szpitalnej), prawo do odpoczynku przez 9 godzin, nieograniczony dostęp do toalet i sanitariatów, możliwość kultu religijnego, prowadzenia korespondencji i komunikowania się ze światem zewnętrznym.

h) Podstawy zwolnienia i ponowna detencja

Zwolnienie z detencji nie rozwiązuje problemu braku obywatelstwa w przypadku bezpieczeństwa, który nie otrzyma jakiegoś statusu prawnego. Co więcej, w większości przypadków, po zwolnieniu z ośrodka strzeżonego, osoby bezpieczeństwa pozostają na marginesie społeczeństwa, gdyż obecne przepisy nie zapewniają żadnych konkretnych form wsparcia dla zwolnionych z detencji osób. Pomoc socjalna zarezerwowana jest dla cudzoziemców poszukujących w Polsce ochrony oraz dla tych, którzy już otrzymali status uchodźcy albo ochronę uzupełniającą. Cudzoziemcy zwolnieni z detencji, wobec których toczy się postępowanie powrotowe nie mogą otrzymać tego rodzaju wsparcia. Ponadto cudzoziemcy w takiej sytuacji nie mają też dostępu do opieki medycznej czy rynku pracy, nawet jeżeli procedura toczy się ponad 6 miesięcy. Nie ma również jednolitej praktyki wydawania zwolnionym z detencji cudzoziemcom dokumentacji. Brak jest stwierdzonych przypadków ponownego zatrzymania i umieszczenia w detencji takich osób, ale przynajmniej teoretycznie takie prawdopodobieństwo może zachodzić. W kwietniu 2015 polskie władze wskazały na potrzebę wprowadzenia krajowych programów wsparcia kierowanych do cudzoziemców w procedurze powrotowej, przebywających poza ośrodkami strzeżonymi, dzięki którym możliwe byłoby zapewnienie im podstawowej pomocy socjalnej, zakwaterowania, wyżywienia, podstawowej edukacji i opieki medycznej, co należy ocenić zdecydowanie pozytywnie.

PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE

Polskie prawo nie przewiduje możliwości legalizacji pobytu bezpieczeństwa wyłącznie z uwagi na ich bezpieczeństwo, co stwarza istotną lukę w systemie ochrony, dotyczącą szczególnie osoby w najtrudniejszym położeniu prawnym i wymagające trwałych rozwiązań. Brak odpowiedniej procedury identyfikacji bezpieczeństwa często prowadzi do sytuacji, w której cudzoziemcy ci są pozostawieni w prawnej próżni. Przepisy migracyjne pozwalają przy tym na zastosowanie detencji wobec cudzoziemców w razie konieczności potwierdzenia ich tożsamości. Po umieszczeniu

nieudokumentowanego bezpieczeństwa w ośrodku strzeżonym, oceniana jest możliwość zrealizowania powrotu do kraju jego pochodzenie, co samo w sobie jest problematyczne i nie rozwiązuje potrzeby ochrony takiego cudzoziemca.

Co więcej, ponieważ wydalenie bezpieczeństwa często okazuje się niemożliwe, w czasie gdy odpowiedzialne organy starają się zapewnić przyjęcia cudzoziemca do jego kraju, pobyt w ośrodku strzeżonym może znacznie się przedłużać. Uniknięcie takiej przedłużającej się detencji byłoby możliwe, gdyby ustanowione zostały jakieś formy alternatywnego statusu czy też ochrony dla tej kategorii cudzoziemców. Polska nadal nie przystąpiła jednak do konwencji o statusie bezpieczeństwa z 1954 r. ani nie wprowadziła odnośnej procedury identyfikacji bezpieczeństwa.

Należy także zaznaczyć brak standardów dokonywania wczesnej interwencji oraz brak indywidualnej oceny ryzyka w każdym przypadku podejmowania decyzji o zastosowaniu detencji, co może mieć w szczególności. Innymi słabościami obecnych ram prawnych jest możliwość stosowania detencji aż do 18 miesięcy w procedurze powrotowej i brak identyfikacji i oceny szczególnych potrzeb cudzoziemców, która mogłaby zapewnić właściwe traktowanie w przypadku bezpieczeństwa.

Mając na uwadze powyżej zasygnalizowane zagadnienia oraz pozostałe wyniki przeprowadzonej analizy i badań, sformułowane zostały następujące rekomendacje:

1. Władze powinny zebrać szczegółowe dane dotyczące bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa przebywających w detencji. Informacje te są konieczne dla określenia skali problemu oraz stworzenia efektywnych rozwiązań. Szczegółowe dane są też konieczne dla zrozumienia kim są osoby bezpieczeństwa w Polsce oraz jak są traktowane.
2. Polska powinna przystąpić do Konwencji z 1954 r. o statusie bezpieczeństwa oraz do Konwencji z 1961 r. o ograniczeniu bezpieczeństwa, które są częścią prawnego systemu ochrony praw bezpieczeństwa oraz redukcji i przeciwdziałania bezpieczeństwa. Polska powinna również realizować inne swoje zobowiązania w zakresie ochrony praw osób bezpieczeństwa, wynikające z międzynarodowo prawnej ochrony praw człowieka, w tym wynikające z zakazu dyskryminacji oraz arbitralnej detencji.
3. Władze powinny podjąć się kompleksowej analizy przepisów, które mogą mieć wpływ na prawa osób bezpieczeństwa oraz odpowiednio zmienić te akty prawne, które są niezgodne z zapisami konwencji z 1954 i 1961 r. lub ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego, a jeśli to konieczne, wprowadzić
4. nowe regulacje wypełniające dotychczasowe luki prawne. Władze powinny podczas tego procesu zapewnić właściwy udział i konsultację organizacji społeczeństwa obywatelskiego.
4. Polska powinna jak najszybciej wprowadzić dedykowaną procedurę identyfikacji bezpieczeństwa, dostępnej dla wszystkich przebywających na terytorium kraju i zgodnej ze wskazaniami zawartymi w Podręczniku UNHCR dotyczącym ochrony bezpieczeństwa. Ustalenie faktu bezpieczeństwa w takiej specjalnej procedurze powinno bezwzględnie wykluczyć możliwość zastosowania detencji wnioskodawcy w czasie trwania tej procedury. Procedura ta powinna ponadto zapewnić możliwość regularyzacji statusu prawnego bezpieczeństwa i uzyskanie dowodu tożsamości oraz dokumentu podróży. Przepisy prawne powinny w związku z tym określić jasne zasady ustalania faktu bezpieczeństwa oraz zagwarantować, że każda zainteresowana osoba może wszcząć taką procedurę i że będzie on przeprowadzona w sposób szybki i skuteczny.
5. Szczegółowe okoliczności przypadków bezpieczeństwa powinny być traktowane jako istotne kwestie w procesie ustalania prawidłowości zastosowania detencji. Decyzja o zastosowaniu detencji powinna zawsze opierać się na ocenie indywidualnych okoliczności i osobistej sytuacji danego cudzoziemca. Decyzja taka powinna wskazywać jasno powody, dla których odstąpiono od zastosowania środków nadzoru o charakterze wolnościowym, a w przypadku umieszczenia w ośrodku strzeżonym, powinna być zachowana właściwa proporcja pomiędzy koniecznością tego środka, a zakładanym celem. Podczas orzekania o zastosowaniu detencji, sądy powinny ustalić, czy cudzoziemiec jest bezpieczeństwem, mając przy tym na względzie, że sam brak odpowiednich dokumentów lub posługiwanie się nieważnymi dokumentami nie uzasadnia jeszcze automatycznie decyzji o umieszczeniu w detencji i nie jest tożsamy z istnieniem ryzyka ucieczki.
6. W czasie trwania detencji, władze powinny dążyć należytej staranności przy dokonywaniu oceny, czy cudzoziemcy, co do których początkowo nie ustalono ryzyka bezpieczeństwa, nie stały się po czasie nią zagrożone i w takim przypadku, powinny podjąć właściwe kroki. Wnioski Straży Granicznej do sądu o przedłużenie pobytu bezpieczeństwa w ośrodku strzeżonym powinny zawierać szczegółowe wyjaśnienie kroków podjętych dotychczas w celu ustalenia tożsamości cudzoziemca, odpowiedzi uzyskiwanych od przedstawicielstw dyplomatycznych oraz perspektywy skutecznego powrotu cudzoziemca do kraju jego pochodzenia/dotychczasowego zamieszkania.
7. Zastosowanie detencji powinno być niedopuszczalne przed wydaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu.

8. Detencja powinna zawsze być stosowana jako środek ostateczny, dostępny dopiero gdy środki alternatywne (poczynając od tego najmniej restrykcyjnego) zostały wyczerpane. Przed zastosowaniem detencji konieczne jest wykazanie, że środki mniej dotkliwe są w danym przypadku niewystarczające. Władze nie powinny stosować detencji w sposób masowy mając na względzie, że uzasadnianie stosowanie tego środka potrzebą odstraszenia stanowi w przypadku bezpieczeństwa naruszenie ich praw i jest niezgodne z konstytucyjnymi i międzynarodowymi zobowiązaniami w zakresie ochrony praw człowieka. Z tych względów, polskie prawo powinno zawierać generalną klauzulę stanowiącą, iż w pierwszym rzędzie powinny być stosowane środki alternatywne, a detencja może być rozważona jedynie jako ostateczność. Wybór konkretnego środka alternatywnego powinien być uzasadniony oceną indywidualnych okoliczności danej sprawy.
9. Należy mieć na uwadze, że nawet jeżeli te same zasady traktowania odnoszą się do bezpieczeństwa i obywateli państw trzecich, to skutek detencji administracyjnej w przypadku bezpieczeństwa (w tym np. ryzyko długotrwałego stosowania tego środka) może być w istocie bardziej dolegliwy, z uwagi na ich szczególną sytuację. Gdy dojdzie do stwierdzenia w danym przypadku ryzyka bezpieczeństwa, a nie będzie możliwości zastosowania alternatyw do detencji, zasadność umieszczenia w ośrodku strzeżonym i prawdopodobieństwo zrealizowania powrotu powinny być szczegółowo monitorowane. Z chwilą, gdy okaże się, że cudzoziemiec nie może zostać odesłany do swojego kraju w rozsądnym terminie, powinien on zostać bezzwłocznie zwolniony z detencji.
10. Cudzoziemcy powinni mieć możliwość aktywnego uczestniczenia w posiedzeniach sądowych w przypadku złożenia zażalenia na postanowienie o umieszczeniu ich w ośrodku strzeżonym, a sądy powinny ustanawiać pełnomocnika z urzędu jeżeli cudzoziemiec nie posługuje się językiem polskim i nie posiada własnego pełnomocnika.
11. Bezpieczne dzieci – zarówno te bez opieki jak i podróżujące z rodzicami czy opiekunami nie powinny być umieszczane w detencji. Rodzice lub opiekunowie dzieci nie powinni być oddzielani od dzieci ani umieszczani w ośrodkach strzeżonych.
12. Procedura ustalania wieku dzieci bezpieczeństwa powinna być przeprowadzana tak szybko jak to możliwe, a osoby podające się za małoletnich nie powinny być umieszczane w detencji na długie okresy, podczas oczekiwania na wynik takiej procedury.
13. Należy wprowadzić odpowiednie metody wczesnej identyfikacji bezpieczeństwa o szczególnych potrzebach, w tym małoletnich bezpieczeństwa bez opieki. Obowiązek identyfikacji powinien być realizowany przez Straż Graniczną na przejściach granicznych, w ośrodkach detencyjnych, przez personel medyczny i psychologów, przez pracowników socjalnych w ośrodkach dla uchodźców i przez pracowników Urzędu ds. Cudzoziemców. Osobom szczególnej troski powinna być zapewniona właściwa pomoc i odpowiednie traktowanie. Dzieci bezpieczeństwa powinny mieć zagwarantowaną szybką, uproszczoną procedurę legalizacji oraz naturalizacji.
14. Możliwość zakwaterowania w ośrodkach typu otwartego powinna być dostępna w przypadku odstąpienia od detencji nie tylko cudzoziemców w procedurze uchodźczej, ale również dla osób w postępowaniach powrotowych oraz dla bezpieczeństwa.
15. Przepisy powinny ustanowić limity co do czasu oczekiwania na odpowiedź oraz odnośnie ilości prób zwracania się do przedstawicielstw dyplomatycznych o wydanie dokumentacji dla osób o niepotwierdzonym obywatelstwie. Po powtarzających się odmowach oraz w przypadku przedłużających się okresów braku odpowiedzi, powinno dojść do przyjęcia faktu bezpieczeństwa cudzoziemca, oraz zagwarantowania mu ochrony jego praw. Brak współpracy państwa w celu zorganizowania powrotu cudzoziemca nie powinno odbijać się negatywnie na jego sytuacji.
16. Polskie przepisy powinny wprost wskazać maksymalny okres czasu stosowania detencji wobec cudzoziemca, zgodnie z limitem wynikającym z Dyrektywy Powrotowej. Ewentualna możliwość stosowania detencji wobec osób w procedurze uchodźczej i powrotowej do 24 miesięcy powinna być zniesiona.
17. Osoby bezpieczeństwa powinny mieć prawo do pomocy socjalnej, medycznej, psychofizycznej i finansowej, zarówno w razie pobytu w ośrodku dla uchodźców jak i w razie braku takiego zakwaterowania, w przypadku innych procedur. Powinna zostać wprowadzona odpowiednia procedura udzielania takiej pomocy.
18. Wszyscy cudzoziemcy zwalniani z detencji (w przypadku, gdy nie udało się ich odesłać do ich kraju w rozsądnym terminie), powinni mieć zapewniony legalny status wraz z prawem do pracy, dostępem do pomocy socjalnej itd. W każdym takim przypadku powinny być wydawane dokumenty chroniące przed ponownym zatrzymaniem.

O PROJEKCIE

Europejska Sieć na rzecz Bezpaństwowości (The European Network on Statelessness (ENS)), będąca koalicją organizacji społeczeństwa obywatelskiego ze 103 członkami w 39 europejskich krajach, podjęła się realizacji projektu mającego na celu lepsze zrozumienie wpływu detencji na osoby bezpaństwowe w Europie oraz działanie na rzecz ochrony bezpaństwowców przed arbitralną detencją poprzez realizację regionalnych i międzynarodowych standardów prawnych. W wyniku projektu powstały m.in.:

- Regionalny podręcznik dla praktyków dotyczący ochrony bezpaństwowców przed arbitralną detencją, który określa regionalne i międzynarodowe standardy, które państwa powinny respektować, oraz
- Serię raportów krajowych (w tym raport odnośnie Polski), zawierające analizę prawa, polityki i praktyki odnośnie stosowania detencji w wybranych krajach europejskich oraz ich wpływ na bezpaństwowców i osób zagrożonych bezpaństwowością.

Podręcznik regionalny wraz z pełną wersją raportów krajowych dostępne są na stronie internetowej ENS: www.statelessness.eu. Podczas przygotowywania wszystkich raportów zastosowano tę samą metodologię łączącą analizę dostępnych źródeł z wywiadami z wybranymi decydentami (przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i władz) jak i z samymi bezpaństwowcami.

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


OAK
FOUNDATION

 Institute on
Statelessness and
Inclusion

info@statelessness.eu
www.statelessness.eu

London, United Kingdom
Charity Number 1158414



European
Network on
Statelessness

Cover photograph: © Greg Constantine

2015 © European Network on Statelessness. All Rights Reserved.

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