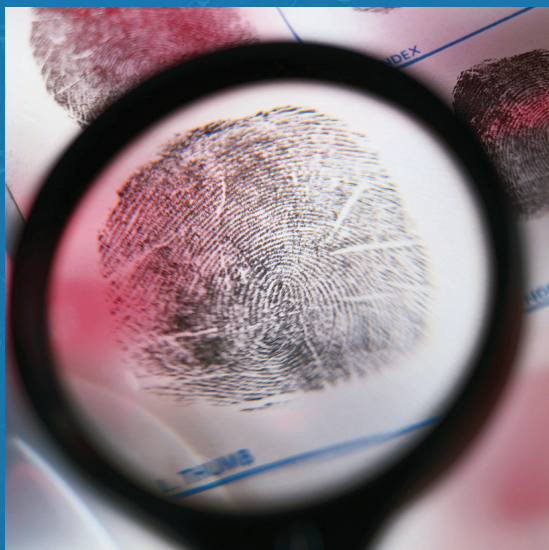


Ustalanie tożsamości cudzoziemców w celu udzielenia ochrony międzynarodowej. Analiza wyzwań i potrzeb Wkład krajowy Polski

*Raport przygotowany przez Krajowy Punkt
Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej
w Polsce*



Ustalanie tożsamości cudzoziemców w celu udzielenia ochrony międzynarodowej. Analiza wyzwań i potrzeb

Wkład krajowy Polski

*Raport przygotowany przez Krajowy Punkt
Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej
w Polsce*

Sierpień 2012 r.

Niniejszy raport krajowy został przygotowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, pełniące funkcję koordynatora Krajowego Punktu Kontaktowego Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce (PL KPK ESM). Podstawą do prac nad raportem były wspólne specyfikacje oraz metodologie przyjęte przez Europejską Sieć Migracyjną (ESM).

Redakcja: *Joanna Sosnowska*

Europejska Sieć Migracyjna została powołana na mocy Decyzji Rady 2008/381/EC z dnia 14 maja 2008 r. w celu dostarczania aktualnych, obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych informacji na temat migracji i azylu instytucjom UE, władzom i instytucjom Państw Członkowskich oraz opinii publicznej, w celu wspierania procesu kształtowania polityki w UE. Pracę ESM koordynuje i współfinansuje Komisja Europejska we współpracy z wyznaczonymi przez każde państwo członkowskie UE, a także Norwegię i Chorwację, krajowymi punktami kontaktowymi (KPK ESM).

Elektroniczna wersja krajowego raportu dostępna jest na stronie www.emn.gov.pl w zakładce „Publikacje Krajowego Punktu Kontaktowego ESM”.

Zastrzeżenie

Raport został przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce i niekoniecznie odzwierciedla punkt widzenia PL KPK ESM i Komisji Europejskiej. Podmioty te nie są również związane wnioskami sformułowanymi w raporcie.

Klauzula o prawach autorskich

Kopiowanie materiału w celach niekomercyjnych możliwe jest wyłącznie z podaniem źródła. Każda kopia musi zawierać informację w następującym brzmieniu: „Raport został przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce (PL KPK ESM) i niekoniecznie odzwierciedla punkt widzenia PL KPK ESM i Komisji Europejskiej. Podmioty te nie są również związane wnioskami sformułowanymi w raporcie.”

Kontakt

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – Departament Polityki Migracyjnej
Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa, Polska
Email: esm@msw.gov.pl
Strona internetowa: www.emn.gov.pl

Projekt graficzny okładki, skład, wydruk, oprawa: *OWP SIM, Warszawa*

Przedmowa

Niniejszy raport krajowy stanowi kompilację odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu Europejskiej Sieci Migracyjnej, udzielonych przez właściwe instytucje, tzn. Komendę Główną Straży Granicznej oraz Urząd do Spraw Cudzoziemców, na prośbę Departamentu Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Ustalanie tożsamości cudzoziemców w celu udzielenia ochrony międzynarodowej.

Analiza wyzwań i potrzeb

Wkład krajowy Polski

Streszczenie uzyskanych informacji krajowych (PL KPK ESM)	7
1. Krajowe ramy prawne	11
1.1. Wyzwania i zakres zjawiska	11
1.2. Statystyki dotyczące skali zjawiska	19
1.3. Właściwe przepisy unijne i krajowe	24
1.4. Ramy instytucjonalne na szczeblu krajowym	27
2. Metody ustalania tożsamości cudzoziemców	29
2.1. Definicja oraz dokumenty wymagane do ustalenia tożsamości	29
2.2. Metody wykorzystywane w przypadku braku dokumentów potwierdzających tożsamość	32
3. Proces decyzyjny	41
3.1. Status oraz znaczenie różnych metod stosowanych w celu ustalenia tożsamości	41
3.2. Decyzje podejmowane przez właściwe władze na podstawie wyników procedury ustalania tożsamości	44
3.2.1. Podejmowanie decyzji w sprawie wniosku o udzielenie	44
3.2.2. Podejmowanie decyzji o powrocie osoby do kraju jej pochodzenia	44
4. Wnioski	47
5. Aneks statystyczny	49

Streszczenie uzyskanych informacji krajowych (PL KPK ESM)

Celem niniejszego krótkiego opracowania eksperckiego¹ Europejskiej Sieci Migracyjnej² jest podsumowanie istotnych wyzwań, przed jakimi stoją organy krajowe, a które dotyczą ich dążeń do ustalenia – w przypadku braku odpowiedniej dokumentacji – **tożsamości osób wnioskujących o udzielenie ochrony międzynarodowej** (tj. o status uchodźcy oraz o ochronę uzupełniającą) oraz do realizowania **powrotów osób, których wnioski zostały odrzucone**.

Niniejsze opracowanie odnosi się do identyfikacji cudzoziemca, jako procesu mającego na celu ustalenie tożsamości cudzoziemca na potrzeby postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium Polski oraz – w przypadku wydania decyzji negatywnej – uzyskania dokumentu podróży dla cudzoziemca, w celu organizacji jego powrotu do kraju pochodzenia. Ustalanie tożsamości cudzoziemca obejmuje zarówno ustalenie i/lub potwierdzenie danych osobowych wnioskodawcy (imię, nazwisko), jak i określenie kraju pochodzenia i obywatelstwa danej osoby. Kwestia ustalenia obywatelstwa cudzoziemca i/lub jego kraju pochodzenia jest istotna w procesie dokonywania oceny sytuacji panującej w kraju pochodzenia wnioskodawcy, pod kątem występowania przesłanek warunkujących przyznanie ochrony międzynarodowej. Natomiast w przypadku wydania wobec cudzoziemca decyzji negatywnej w ww. sprawie, co wiąże się z nakazem opuszczenia terytorium Polski, określenie kraju pochodzenia wnioskodawcy będzie miało istotny wpływ na charakter działań podejmowanych w ramach procedury wydaleniowej³.

Organem odpowiedzialnym za identyfikację tożsamości cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium Polski jest w pierwszej kolejności organ przyjmujący wniosek w ww. sprawie – czyli Straż Graniczna. Ustala ona tożsamość wnioskodawcy i osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje oraz uzyskuje informacje dotyczące: kraju pochodzenia, wiz lub zezwoleń na pobyt wydanych wnioskodawcy i osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje, przez orga-

- 1 W roku 2011 Europejska Sieć Migracyjna podjęła decyzję o przygotowywaniu, w oparciu o specjalnie tworzone kwestionariusze, tzw. krótkich raportów eksperckich. Pierwsze tego typu raporty powstały w roku 2012, a niniejszy raport dotyczący ustalania tożsamości cudzoziemców w procedurze uchodźczej jest drugim z kolei. Pierwszy tzw. krótki raport ekspercki dotyczył nadużywania prawa do łączenia rodzin w Polsce w kontekście fikcyjnych małżeństw oraz fałszywych deklaracji ojcostwa.
- 2 Raport został przygotowany przez polski krajowy punkt kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej (PL KPK ESM), zlokalizowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, które pełni również funkcję krajowego koordynatora. Polski KPK ESM składa się obecnie z przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Krajowy Koordynator), Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Straży Granicznej oraz Głównego Urzędu Statystycznego. Główny wkład pracy nad niniejszym krótkim raportem eksperckim został wniesiony przez Komendę Główną Straży Granicznej oraz Urząd do Spraw Cudzoziemców.
- 3 Mowa jest zarówno o realizacji decyzji o wydaleniu, zastosowaniu obowiązujących Polskę umów o readmisji, tzw. postępowaniach dublińskich, czy też zasady *non refoulement*.

Streszczenie uzyskanych informacji krajowych (PL KPK ESM)

ny innych państw, trasy przejazdu do granicy i miejsca przekroczenia granicy, ubiegania się przez wnioskodawcę lub członka jego rodziny o nadanie statusu uchodźcy w innym państwie, imienia i nazwiska, daty i miejsca urodzenia, adresu miejsca zamieszkania i stopnia pokrewieństwa członka rodziny wnioskodawcy, który przebywa na terytorium innego państwa członkowskiego. Informacje te (uzyskane w czasie rozmowy między funkcjonariuszem Straży Granicznej a cudzoziemcem) są następnie, po pobraniu odcinków linii papilarnych oraz wykonaniu zdjęcia cudzoziemca, na bieżąco wprowadzane i weryfikowane w systemie EURODAC oraz krajowych bazach danych. Dane te są dalej wykorzystywane i weryfikowane w trakcie procedury uchodźczej przez Urząd do Spraw Cudzoziemców, i w przypadku wydania ostatecznej decyzji nakazującej cudzoziemcowi opuszczenie terytorium Polski – przez Straż Graniczną.

Podstawą prowadzenia czynności weryfikacyjnych mających na celu potwierdzenie tożsamości cudzoziemca są narzędzia wskazane w podpisanych przez Polskę umowach o readmisji⁴. W przypadku gdy nie ma możliwości prowadzenia tych działań w oparciu o ww. umowy zastosowanie mają wyłącznie przepisy prawa określone w:

- ustawie z 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach (Dz.U. z 2011 roku Nr 264, poz. 1573 j.t. z późn. zm.);
- ustawie z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2012 roku, poz. 680, j.t.);
- oraz rozporządzeniach:
 - Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2003 roku w sprawie trybu postępowania organów w postępowaniu w sprawie wydalenia cudzoziemca oraz sposobu odnotowywania w dokumencie podróży wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub decyzji o wydaleniu (Dz.U. z 22 sierpnia 2003 roku Nr 146 poz. 1427 z późn. zm.);
 - Rady Ministrów z dnia 23 października 2003 roku w sprawie sposobu i trybu postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. z dnia 12 listopada 2009 roku Nr 190, poz. 1476);
 - Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lipca 2010 roku w sprawie gromadzenia przez Straż Graniczną odcisków linii papilarnych, zdjęć oraz

4 Do nich zaliczyć należy m.in. przeprowadzenie ankiety w sprawie danych osobowych cudzoziemca (tzw. ankieta readmisyjna), weryfikacja dostępnych danych z przekazanymi przez cudzoziemca dokumentami potwierdzającymi tożsamość danej osoby oraz wywiad ekspercki m.in. z zakresu informacji o kraju pochodzenia realizowany przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, ekspertów lub też przedstawicieli placówki dyplomatycznej kraju pochodzenia cudzoziemca (wyłącznie w ramach procedury wydaleniowej i readmisyjnej).

Streszczenie uzyskanych informacji krajowych (PL KPK ESM)

danych osobowych, ich przechowywania, wykorzystywania i przekazywania innym organom oraz wzorów wykorzystywanych dokumentów (Dz.U. z 2010 roku Nr 134, poz. 902).

Do podstawowych form identyfikacji cudzoziemców można zaliczyć:

- sprawdzenie danych w dostępnych systemach krajowych oraz unijnych (w tym zwłaszcza systemy: POBYT, EURODAC, SIS, VIS, Registratura, AFIS),
- współpracę z placówkami dyplomatycznymi państw trzecich (z siedzibą w Rzeczypospolitej Polskiej, lub też z siedzibą poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższa współpraca obejmować może wymianę korespondencji i/lub wywiad konsularny, jak również sporządzenie dokumentacji daktyloskopijnej – jeśli jest to wymagane przez przedstawicielstwo dyplomatyczne danego kraju trzeciego)⁵.

Ze względu na duże zróżnicowanie obowiązujących procedur w poszczególnych państwach trzecich oraz w poszukiwaniu skuteczniejszych sposobów identyfikacji cudzoziemców Straż Graniczna oraz Urząd do Spraw Cudzoziemców starają się wypracowywać alternatywne metody potwierdzania tożsamości cudzoziemców, do których zalicza się m.in.

- przeprowadzanie wywiadów telefonicznych z ekspertami, analizy językowe oraz tzw. testy wiedzy;
- nawiązywanie bliskiej współpracy w dziedzinie potwierdzania tożsamości poprzez wzmocnienie współpracy z krajami trzecimi;
- potwierdzanie tożsamości cudzoziemców poprzez organizowanie wywiadów z ekspertami pochodzącymi z kraju pochodzenia cudzoziemca z urzędów migracyjnych lub Straży Granicznej lub też z misji dyplomatycznych.

W celu bezspornego ustalenia tożsamości osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, niezbędne jest również przeprowadzenie przez Urząd do Spraw Cudzoziemców szczegółowego postępowania wyjaśniającego w postaci przesłuchania cudzoziemca. Tak zdobyte informacje stanowią ważny element materiału dowodowego dotyczącego m.in. ustalenia tożsamości cudzoziemca.

Ponadto ważne jest podtrzymywanie i pogłębianie współpracy z przedstawicielami placówek dyplomatycznych państw trzecich poprzez m.in. cykliczne wizyty funkcjo-

⁵ Należy zaznaczyć, iż w czasie kontaktów funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz urzędników Urzędu do Spraw Cudzoziemców z przedstawicielstwami dyplomatycznymi państw trzecich na żadnym etapie postępowania (ani po jego zakończeniu) nie jest przekazywana dalej informacja o charakterze postępowania prowadzonego wobec cudzoziemca.

Streszczenie uzyskanych informacji krajowych (PL KPK ESM)

nariuszy zajmujących się potwierdzaniem tożsamości cudzoziemców w placówkach dyplomatycznych lub wspólne spotkania z przedstawicielami placówek dyplomatycznych organizowane przez Straż Graniczną w celu wymiany doświadczeń związanych z potwierdzaniem tożsamości cudzoziemców. Równie istotną kwestią jest nawiązywanie bezpośrednich kontaktów roboczych w kraju pochodzenia cudzoziemca z osobami zajmującymi się praktycznym wymiarem identyfikacji cudzoziemców. Tego typu kontakty sprzyjają poprawie klimatu wzajemnego zaufania oraz ułatwiają wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk.

W procedurze uchodźczej ustalenie tożsamości następuje w oparciu o dokumenty przedstawione przez cudzoziemca, natomiast w przypadku braku dokumentów – o ustne oświadczenie cudzoziemca. Dodatkowo organy prowadzące postępowanie pouczają osobę o konieczności podawania prawdziwych informacji oraz o sankcjach przewidzianych w prawie polskim. Istnieje możliwość pozbawienia cudzoziemca statusu uchodźcy, jeżeli po nadaniu tego statusu właściwy organ stwierdził, że cudzoziemiec: zataił informacje lub dokumenty albo przedstawił fałszywe informacje lub dokumenty o istotnym znaczeniu dla nadania statusu uchodźcy. Reasumując można stwierdzić iż czynności związane z identyfikacją osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony podejmowane są w początkowej fazie czyli w momencie przyjęcia wniosku o nadanie statusu uchodźcy oraz na etapie prowadzonego postępowania w zakresie sprawdzenia wiarygodności podawanych informacji przez cudzoziemca w zakresie argumentów na podstawie których cudzoziemiec udowadnia obawę przed przesładowaniem w kraju pochodzenia. Wśród najliczniejszej grupy cudzoziemców składających ww. wnioski w 2011 roku stanowili obywatele Rosji oraz Gruzji (ok. 88 proc.). Większość cudzoziemców (blisko 90 proc.) w momencie przekraczania granicy okazuje funkcjonariuszom Straży Granicznej dokumenty potwierdzające ich tożsamość. Z zupełnie odmienną sytuacją mamy do czynienia w przypadku obywateli państw afrykańskich oraz azjatyckich czy bliskiego wschodu (w roku 2011 stanowili oni 12 proc. ogółu wnioskujących), gdzie identyfikacja osoby w procedurze uchodźczej następuje w oparciu o ustne oświadczenie cudzoziemca. Należy nadmienić, iż dla tej kategorii cudzoziemców w przypadku stwierdzenia braku przesłanek do udzielenia statusu uchodźcy oraz innej formy ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej o wiele trudniej uzyskać dokument potwierdzający jego tożsamość (nawet do 100 proc. w przypadku obywateli Bangladeszu, czy też Nepalu). Powyższa sytuacja wynika z braku współpracy z placówką dyplomatyczną państwa, którego obywatelstwo cudzoziemiec zadeklarował lub podawania przez cudzoziemca nieprawdziwych lub niewystarczających informacji uniemożliwiających weryfikację danych. Należy zaznaczyć iż państwa z ww. regionów nie zawsze są zainteresowane powrotem do kraju pochodzenia swoich obywateli wspierając pośrednio nielegalną migrację.

1 | Krajowe ramy prawne

1.1. Wyzwania i zakres zjawiska

1. Czy kwestię ustalania tożsamości osoby przy braku wiarygodnych dokumentów uważa się za problem w ramach procedury przyznawania międzynarodowej ochrony oraz przymusowego powrotu wnioskodawcy, którego podanie zostało odrzucone, do jego kraju pochodzenia?

(Tak) Zgodnie z art. 29 ust. 1. pkt. 1 oraz pkt.3 lit. a-e ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2012 roku, poz. 680, j.t.) **organ przyjmujący wniosek ustala tożsamość wnioskodawcy i osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje** oraz uzyskuje informacje dotyczące: kraju pochodzenia, wiz lub zezwoleń na pobyt wydanych wnioskodawcy i osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje, przez organy innych państw, trasy przejazdu do granicy i miejsca przekroczenia granicy, ubiegania się przez wnioskodawcę lub członka jego rodziny o nadanie statusu uchodźcy w innym państwie, imienia i nazwiska, daty i miejsca urodzenia, adresu miejsca zamieszkania i stopnia pokrewieństwa członka rodziny wnioskodawcy, który przebywa na terytorium innego państwa członkowskiego.

Zgodnie z treścią przytoczonego powyżej artykułu ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na organie Straży Granicznej spoczywa pierwotny ciężar i obowiązek identyfikacji tożsamości cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy na terytorium Polski. Dysponuje on w tym celu odpowiednimi środkami i narzędziami służącymi do identyfikacji cudzoziemców, które wskazane zostały bezpośrednio w:

- podpisanych przez Polskę umowach o readmisji;
- rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2003 roku w sprawie trybu postępowania organów w postępowaniu w sprawie wydalenia cudzoziemca oraz sposobu odnotowywania w dokumencie podróży wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub decyzji o wydaleniu (Dz.U. z 22 sierpnia 2003 roku Nr 146 poz. 1427 z późn. zm.)⁶;
- rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 października 2003 roku w sprawie sposobu i trybu postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień przez funkcjo-

6 Podstawą prawną jest art. 100 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach (Dz.U. z 2011 roku Nr 264, poz. 1573 j.t. z późn. zm.).

nariuszy Straży Granicznej (Dz.U. z dnia 12 listopada 2009 roku Nr 190, poz. 1476)⁷ – art. 4-11 rozporządzenia;

- rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lipca 2010 roku w sprawie gromadzenia przez Straż Graniczną odcisków linii papilarnych, zdjęć oraz danych osobowych, ich przechowywania, wykorzystywania i przekazywania innym organom oraz wzorów wykorzystywanych dokumentów (Dz.U. z 2010 roku Nr 134, poz. 902)⁸ – zwłaszcza § 6, 7 i 11.

Należy zaznaczyć, iż w przypadku gdy nie ma możliwości prowadzenia działań identyfikacyjnych cudzoziemca, czyli procesu mającego na celu ustalenie tożsamości, w tym potwierdzenia obywatelstwa, oraz uzyskania dokumentów podróży na powrót do kraju pochodzenia danego cudzoziemca w oparciu o umowy o readmisji, zastosowanie mają wyłącznie przepisy prawa krajowego.

Z kolei czynności Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, organu nadającego status uchodźcy w Polsce lub też inne formy ochrony, w tym zakresie uznać należy za uzupełniające.

Okoliczność ustalenia tożsamości osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (w zakresie danych osobowych oraz obywatelstwa) ma znaczenie dla określenia indywidualnych przesłanek w sprawie nadania statusu uchodźcy i stanowi istotny element ustaleń faktycznych, gdyż z faktu ustalenia tożsamości w podanym zakresie wywodzi się konkretne skutki prawne dla ww. kategorii osób. Również okoliczność obywatelstwa osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy ma znaczenie dla **określenia kraju pochodzenia**, względem którego dokonuje się oceny uzasadnienia wyrażanych przed powrotem obaw przed prześladowaniami oraz zagrożeń związanych z przesłankami udzielenia cudzoziemcom innych form ochrony. Zgodnie z art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej krajem pochodzenia jest państwo, którego obywatelem jest cudzoziemiec, zaś w przypadku braku obywatelstwa lub braku możliwości jego ustalenia, państwo stałego miejsca zamieszkania. Komplementarny względem tego przepisu jest art. 1 A pkt. 2 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 roku Nr 119, poz. 515 i 516), który stanowi, że w przypadku osoby posiadającej **więcej niż jedno obywatelstwo określenie** „państwo jej obywatelstwa” oznacza każde z państw, którego obywatelstwo ona posiada. Obywatelstwo osoby ubiegającej się o nadanie statusu uchodź-

7 Podstawą prawną jest art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 roku Nr 234, poz. 1997 z późn. zm.).

8 Podstawą prawną jest art. 10a ust. 8 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. z 2005 roku Nr 234, poz. 1997 z późn. zm.).

cy jest pierwszym czynnikiem warunkującym ustalenie kraju pochodzenia, a zatem wstęp do dalszych ustaleń faktycznych, a w jego braku decydujące znaczenie ma miejsce zamieszkania. Ponadto ustalenie tożsamości osoby ubiegającej się o nadanie statusu uchodźcy w zakresie danych osobowych ma istotne znaczenie szczególnie w przypadku, gdy powołuje się ona na indywidualne przesłanki i przedstawia dowody w postaci dokumentów wydanych względem niej przez władze kraju pochodzenia, publikacji lub innych dokumentów stanowiących materiał dowodowy w sprawie o nadanie statusu uchodźcy.

W celu ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o nadanie statusu uchodźcy na terytorium Polski, w pierwszej kolejności dokonuje się sprawdzenia danych w systemie EURODAC⁹ oraz krajowych bazach danych (np. AFIS, POBYT). Następnie poddaje się analizie dokumenty tożsamości wydane przez władze kraju. W przypadku, gdy nie budzą one wątpliwości organu przyjmującego wniosek o nadanie statusu uchodźcy (czyli funkcjonariuszy Straży Granicznej), tożsamość cudzoziemca ustalana jest w oparciu o ww. dokumenty. W drugiej kolejności badane są kopie dokumentów załączonych przez stronę stanowiących potwierdzenie jej tożsamości. Biorąc pod uwagę trudności cudzoziemców w dowodzeniu istotnych okoliczności dla własnej sytuacji prawnej, w tym przedstawienia oryginałów dokumentów w zakresie tożsamości, w sytuacji, gdy nie budzą one wątpliwości i nie są sprzeczne z innymi ustaleniami w sprawie, tożsamość cudzoziemca ustalana jest w oparciu o kopię dokumentów¹⁰.

9 EUODAC (Rozporządzenie Rady nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu EUODAC do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania konwencji dublińskiej) to system porównywania odcisków palców osób ubiegających się o azyl oraz należących do niektórych kategorii nielegalnych imigrantów. System ułatwia zastosowanie rozporządzenia Dublin II, dzięki któremu możliwe jest określenie państwa członkowskiego Unii Europejskiej właściwego dla rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Oprócz odcisków palców dane nadsyłane przez państwa członkowskie obejmują takie informacje jak państwo członkowskie pochodzenia, płeć, miejsce i data złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej lub zatrzymania, numer referencyjny, data pobrania odcisków palców, data przesłania danych do jednostki centralnej.

10 Należy pamiętać, iż zgodnie z art. 11 pkt 2 dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 roku w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich (Dz.U. UE L326/13 z 13.12.2005) cudzoziemiec ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy może być zobligowany do przekazania władzom państwa, w którym składa dany wniosek (w tym przypadku funkcjonariuszom Straży Granicznej oraz urzędnikom Urzędu do Spraw Cudzoziemców), posiadanych przez siebie dokumentów istotnych dla rozpatrzenia wniosku (np. paszportu), a właściwe organy mogą sfotografować wnioskodawcę, przeszukać go oraz posiadane przez niego przedmioty, a także nagrywać ustne wypowiedzi wnioskodawcy, pod warunkiem, iż został on o tym uprzednio poinformowany.

W przypadku, gdy tożsamość cudzoziemca nie została ustalona w oparciu o dokument tożsamości, a jedynie na podstawie jego oświadczeń, a cudzoziemiec po wydaniu decyzji w jego sprawie o nadanie statusu uchodźcy przedstawia jednak dokument tożsamości, wówczas okoliczność taka staje się podstawą do wznowienia postępowania w oparciu o nowe dowody w sprawie.

Z informacji uzyskanych ze Straży Granicznej wynika jednoznacznie, iż najważniejszym problemem z którym w toku ustalania tożsamości cudzoziemców stykają się funkcjonariusze tej formacji to:

- brak współpracy ze strony niektórych placówek dyplomatycznych państw trzecich (w szczególności afrykańskich i azjatyckich) w procesie identyfikacji cudzoziemców i/lub uzyskiwania dokumentów podróży cudzoziemców;
- brak dokumentów podróży umożliwiających realizację ostatecznej decyzji o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2. | Czy liczba spraw, w których brakuje wiarygodnych dokumentów umożliwiających potwierdzenie tożsamości wnioskodawcy, uznawana jest za wysoką lub liczba ta rośnie?

(Tak) Z uwagi na fakt nie prowadzenia przez Straż Graniczną oraz Urząd do Spraw Cudzoziemców odrębnych statystyk w zakresie przypadków, gdy w toku postępowania uchodźczego stwierdzono brak wiarygodnych dokumentów umożliwiających potwierdzenie tożsamości cudzoziemca wnioskującego o udzielenie statusu uchodźcy, trudno jest wskazać dokładne dane w tym zakresie. Zgodnie z wcześniej przekazaną informacją, iż blisko 90 proc. obywateli Rosji oraz Gruzji stanowiących najliczniejszą grupę cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce (w roku 2010 stanowili oni 90 proc. ogółu wnioskujących, a w roku 2011 – 88 proc. ogółu) w toku procedury uchodźczej przedstawia dokumenty potwierdzające ich tożsamość, a trudności w uzyskaniu ww. dokumentów mają miejsce w przypadku cudzoziemców pochodzących m.in. z państw afrykańskich oraz azjatyckich, liczba przypadków niemożności ustalenia tożsamości cudzoziemców nie jest dość istotna. Stanowi jednak problem w przypadku tej drugiej grupy cudzoziemców (ok. 10 proc. ogółu osób wnioskujących o udzielenie ochrony międzynarodowej). Trudno jednak wskazać wyraźny trend w zakresie liczby spraw, gdzie występuje problem z ustaleniem tożsamości cudzoziemców, gdyż dane te są wysoce uzależnione od czynnika geograficznego i presji migracyjnej zależnej często od sytuacji wewnętrznej państw/regionu pochodzenia osób wnioskujących o udzielenie statusu uchodźcy.

W sytuacji braku wiarygodnych dokumentów potwierdzających tożsamość cudzoziemców wnioskujących o udzielenie statusu uchodźcy oraz ich powrotów, gdy wniośki zostały odrzucone, identyfikacja cudzoziemców miała miejsce poprzez:

- wystąpienia do placówek dyplomatycznych państw trzecich o potwierdzenie tożsamości cudzoziemców

W 2009 roku łącznie wystąpiono z **312** wnioskami o potwierdzenie tożsamości i wydanie dokumentu podróży. Uzyskano **97** dokumentów podróży.

W 2010 roku wystąpiono z **369** wnioskami o potwierdzenie tożsamości i wydanie dokumentu podróży. W wyniku tych działań potwierdzono tożsamość **194** cudzoziemców i uzyskano **136** dokumentów podróży.

W 2011 roku wystąpiono z **316** wnioskami o potwierdzenie tożsamości i wydanie dokumentu podróży. W wyniku tych działań potwierdzono tożsamość **157** cudzoziemców i uzyskano **91** dokumentów podróży.

Z rocznych sprawozdań Wydziału II Identyfikacji i Powrotów Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej w zakresie wystąpień do placówek dyplomatycznych o potwierdzenie tożsamości cudzoziemców¹¹ wynika, iż liczba spraw tego typu systematycznie, choć nieznacznie, rośnie. Najczęściej występowało o potwierdzenie tożsamości obywateli takich państw jak: **Armenia, Afganistan, Wietnam oraz Demokratyczna Republika Konga**.

Należy zaznaczyć, iż podane powyżej statystyki nie obejmują współpracy w ramach realizacji umów o readmisji (większość wniosków o readmisję obejmuje cudzoziemców bez dokumentów podróży lub posiadających nieważne dokumenty, o czym poniżej).

- readmisję cudzoziemców z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uwzględniając również komponent identyfikacji (w przypadku wydania ostatecznej decyzji zobowiązującej cudzoziemca do opuszczenia terytorium Polski)

W 2009 roku Straż Graniczna przesłała **249** wniosków o przekazanie cudzoziemców w trybie readmisji z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na terytorium innego państwa (strony porozumienia readmisyjnego). Otrzymano **193** zgody na przyjęcie.

W 2010 roku zostało przesłanych **260** wniosków o przekazanie cudzoziemców w trybie readmisji z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na terytorium innego państwa (państwa porozumienia readmisyjnego). Otrzymano **185** zgód na przyjęcie.

W 2011 roku zostało przesłanych **404** wnioski o przekazanie cudzoziemców w trybie readmisji z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na terytorium innego państwa (państwa porozumienia readmisyjnego). Otrzymano **273** zgód na przyjęcie.

¹¹ Powyższe wystąpienie może mieć miejsce tak przy rozpoczęciu procedury uchodźczej, jak i przy realizowaniu ostatecznej decyzji nakazującej cudzoziemcowi opuszczenie terytorium Polski. W żadnym przypadku domniemany kraj pochodzenia danego cudzoziemca nie jest informowany w związku z jakim postępowaniem prowadzonym wobec danej osoby wystosowane jest dane zażyczenie.

3. Środki używane celem ustalania tożsamości wnioskodawców w przypadku braku wiarygodnych dokumentów wymagają intensywnego wykorzystania zasobów.

(Tak i Nie; Udzielenie precyzyjnej odpowiedzi nie jest możliwe, gdyż każde postępowanie identyfikacyjne cudzoziemca jest indywidualne) W sytuacji braku wiarygodnych dokumentów potwierdzających tożsamość cudzoziemców wnioskujących o udzielenie statusu uchodźcy oraz ich powrotów, gdy wnioski zostały odrzucone, badane są informacje dotyczące kraju pochodzenia oraz wiz lub zezwoleń na pobyt wydanych wnioskodawcy. W ustaleniu powyższych okoliczności Urząd do Spraw Cudzoziemców współpracuje ściśle z Wydziałem Systemów Konsularnych Departamentu Konsularnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, który gwarantuje dostęp do wszystkich wniosków wizowych złożonych w polskich urzędach konsularnych od 2000 roku i sprawdzenia osób w ww. systemie.

Ponadto pracownicy Wydziałów Postępowania Uchodźczych Departamentu Postępowania Uchodźczych Urzędu do Spraw Cudzoziemców, w celu potwierdzenia autentyczności dokumentów stanowiących materiał dowodowy w sprawie, w tym dokumentów tożsamości, zwracają się z prośbą o ich weryfikację do Wydziału Informacji o Krajach Pochodzenia Urzędu do Spraw Cudzoziemców¹² bądź bezpośrednio do placówek

¹² W procesie podejmowania decyzji o udzieleniu ochrony międzynarodowej na terytorium Polski, pracownicy Urzędu do Spraw Cudzoziemców zobowiązani są do korzystania z wszelkich dostępnych im informacji, które mogą się przyczynić do obiektywnej oceny danego wniosku. W praktyce do informacji tych, obok oświadczeń wnioskodawców i przedłożonych przez nich dokumentów, należą przede wszystkim informacje o krajach pochodzenia (ang. Country of Origin Information, COI). Informacje o krajach pochodzenia wnioskodawców mają na celu:

- pomoc w ustaleniu rzeczywistego, a nie tylko deklarowanego przez wnioskodawcę kraju jego pochodzenia oraz jego narodowości;
- pomoc w ustaleniu/ocenie aktualnej sytuacji w kraju pochodzenia wnioskodawcy, w tym także – o ile to może mieć znaczenie dla pełnego wyjaśnienia sprawy wniosku wnioskodawcy – w konkretnym regionie tego kraju;
- pomoc w weryfikacji wiarygodności poszczególnych elementów oświadczeń wnioskodawcy, członków jego rodziny, a także przedstawionej przez wnioskodawcę dokumentacji (np. legitymacji partyjnych, artykułów z lokalnej prasy itp.).

Komórką organizacyjną Urzędu do Spraw Cudzoziemców odpowiedzialną za pozyskiwanie, opracowywanie i gromadzenie informacji o krajach pochodzenia odpowiedzialny jest Wydział Informacji o Krajach Pochodzenia. Przy opracowywaniu odpowiedzi na szczegółowe pytania pracowników prowadzących postępowania w sprawach wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium Polski, Wydział Informacji o Krajach Pochodzenia Urzędu korzysta przede wszystkim z publicznie dostępnych informacji, pozyskując je z:

- różnego rodzaju źródeł internetowych (za ich pośrednictwem możliwy jest dostęp do wielu raportów organizacji rządowych, pozarządowych, międzynarodowych, do artykułów prasowych, map itp.);
- książek, magazynów specjalistycznych, gazet.

W niektórych sytuacjach Wydział Informacji o Krajach Pochodzenia Urzędu zwraca się także z prośbą o pomoc do innych instytucji krajowych, np. Ministerstwa Spraw Zagranicznych lub Ośrodka Studiów Wschodnich (OSW), jak również zagranicznych (np. partnerskich komórek w urzędach imi-

dypłomatycznych z siedzibą w kraju pochodzenia wnioskodawcy lub podlegających kompetencji terytorialnej ww. kraju (z zastrzeżeniem, iż informacje na temat typu toczącego się postępowania nie są przekazywane).

W celu prawidłowego ustalenia tożsamości osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, niezbędne jest również przeprowadzenie szczegółowego postępowania wyjaśniającego w postaci przesłuchania cudzoziemca. Informacje zdobyte podczas ww. przesłuchania stanowią często istotny element materiału dowodowego dotyczącego m.in. ustalenia tożsamości cudzoziemca.

Straż Graniczna wskazuje również, iż istnieją grupy cudzoziemców, których potwierdzenie tożsamości nie wymaga zaangażowania znacznej ilości zasobów, zarówno kadrowych, jak i finansowych. Do tej grupy zakwalifikować można np. obywateli Gruzji. Identyfikacja cudzoziemców pochodzących z Afryki lub Azji niejednokrotnie wymaga zaproszenia do Polski właściwych ekspertów do spraw potwierdzania tożsamości z kraju pochodzenia cudzoziemca lub zaangażowania pracowników placówki dyplomatycznej, którzy mogą przeprowadzić wywiad z cudzoziemcem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ewentualnie potwierdzić jego tożsamość.

W procesie ustalania tożsamości do celów realizacji decyzji o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemców można wykorzystać dodatkowe dokumenty pozyskane przez Straż Graniczną np: dotyczące podróży cudzoziemca (karty pokładowe, listy pasażerów, bilety elektroniczne itp.).

4. | Środki wykorzystywane do ustalania tożsamości nie zawsze są skuteczne.

(Tak) Pomimo podejmowania różnych działań, w tym wskazanych powyżej, nie wszystkie postępowania identyfikacyjne kończą się ustaleniem tożsamości cudzoziemca. Wbrew wysiłkom i zaangażowaniu – również instytucji pośrednich – wyniki nie zawsze są zadowalające i nie stanowią podstawy do ostatecznego ustalenia tożsamości danego cudzoziemca. Wciąż znaczna jest różnica w liczbie przypadków deklarowanych tożsamości cudzoziemców w stosunku do liczby sytuacji, gdy dokument tożsamości jest przez cudzoziemców przedstawiany. Nie bez znaczenia jest również fakt braku spójności zarówno w kwestii niskiej wiarygodności cudzoziemca, jak również dokumentów, które dany cudzoziemiec przedstawia.

Odpowiedź na to pytanie jest też w dużej części uzależniona od zebranego materiału dowodowego, od podejścia państwa trzeciego do możliwości przyjmowania swoich

grajnych/azyjowych innych państw UE) oraz międzynarodowych (np. UNHCR), a także do ekspertów zewnętrznych.

W ostatnim czasie Wydział Informacji o Krajach Pochodzenia Urzędu zaczął pozyskiwać informacje także w trakcie tzw. misji badawczych do krajów pochodzenia (np. misja w Armenii).

obywateli, którzy poprzez transfery środków pieniężnych utrzymują swoje rodziny w kraju pochodzenia, co zdaniem wielu ekspertów wzmacnia gospodarkę krajową państw pochodzenia cudzoziemców.

5. | **Podejmowanie decyzji w sprawie osób wnioskujących o udzielenie ochrony międzynarodowej jest trudne, gdyż działania w tym celu podejmowane nie zawsze są skuteczne.**

(Tak) Z uwagi na powyższe, podejmowanie decyzji w sprawie osób wnioskujących o udzielenie ochrony międzynarodowej jest trudne. Brak możliwości ustalenia tożsamości osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową utrudnia procedowanie w danej sprawie i powoduje, iż dany wniosek obarczony jest ryzykiem zawierania danych (również prawdziwych), lecz pochodzących od innych osób, nawet od cudzoziemców pochodzących z innych państw lub obszarów tych państw, niż faktycznie deklarowane przez cudzoziemca składającego wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

W praktyce, w przypadku braku możliwości określenia tożsamości cudzoziemca – szczególnie w zakresie kraju pochodzenia – pozostawia się tę kwestię do ostatecznego rozstrzygnięcia Straży Granicznej, organowi odpowiedzialnemu za skuteczną realizację decyzji o wydaleniu w sytuacji wydania decyzji negatywnej w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium Polski¹³. W sentencji podaje się wówczas obywatelstwo – nieokreślone – podając jednocześnie w uzasadnieniu decyzji możliwe opcje.

6. | **Znaczna liczba osób, których wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został odrzucony, nie może wrócić do swojego kraju pochodzenia, ponieważ środki użyte do ustalania tożsamości nie zawsze są skuteczne.**

(Tak) W zakresie właściwości Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz kategorii osób wnioskujących o nadanie statusu uchodźcy na terytorium Polski, kraje deklarowanego pochodzenia cudzoziemców, w przypadku których **ustalenie tożsamości ich obywateli jest szczególnie trudne** to: Afganistan, Pakistan, Bangladesz, Somalia, Demokratyczna Republika Konga, Kamerun, Sudan.

Natomiast kraje pochodzenia cudzoziemców, **w przypadku których ustalenie tożsamości cudzoziemca i jego ewentualny powrót jest szczególnie trudny** to: Somalia,

¹³ Z informacji przekazanych przez Straż Graniczną wynika, iż w praktyce, w przypadku niemożności ustalenia tożsamości cudzoziemca jest on zobowiązany do okresowego stawiania się przed właściwym terytorialnie oddziałem Straży Granicznej w celu weryfikacji danych. Wówczas też funkcjonariusze Straży Granicznej podejmują kolejną próbę weryfikacji wątpliwych danych, w tym np. danych identyfikacyjnych.

Demokratyczna Republika Konga, Gwinea, Chiny, Pakistan, Indie, Irak, Nepal oraz Bangladesz.

7. | Inne czynniki charakterystyczne dla poszczególnych państw członkowskich UE.

Ze względu na duże zróżnicowanie obowiązujących procedur w poszczególnych państwach trzecich oraz w poszukiwaniu skuteczniejszych sposobów identyfikacji cudzoziemców Straż Graniczna stara się wypracowywać alternatywne metody potwierdzania tożsamości do których zalicza się m.in.:

- przeprowadzanie wywiadów telefonicznych (Gambia, Palestyna, Somalia, Kenia);
- nawiązywanie bliskiej współpracy w dziedzinie potwierdzania tożsamości poprzez wzmocnienie współpracy z krajami trzecimi (Sierra Leone, Nigeria, Liban, Kamerun);
- potwierdzanie tożsamości cudzoziemców poprzez organizowanie wywiadów z ekspertami:
 - pochodzącymi z kraju pochodzenia cudzoziemca z urzędów migracyjnych lub Straży Granicznej (Wietnam, Sierra Leone, Rwanda, Haiti, Gwinea);
 - z misji dyplomatycznych (Indie, Pakistan, Afganistan, Irak, Nigeria, Armenia);
- wzmocnienie współpracy z innymi państwami (kraje członkowskie Unii Europejskiej, FRONTEX) w zakresie potwierdzania tożsamości cudzoziemców.

1.2. Statystyki dotyczące skali zjawiska

Zgodnie z wcześniej przekazaną informacją zarówno Straż Graniczna, jak i Urząd do Spraw Cudzoziemców, czyli dwa organy właściwe w kwestii ustalania tożsamości cudzoziemców w przypadku wnioskowania przez cudzoziemca o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz do realizowania powrotów osób, których wnioski w tej sprawie zostały odrzucone, nie prowadzą odrębnych statystyk obrazujących skalę powyższego zjawiska.

Biorąc jednak pod uwagę dużą liczbę osób wnioskujących o udzielenie ochrony międzynarodowej (w roku 2010 były to 6.534 osoby, a w roku 2011 – 6.887 osób; w pierwszym półroczu 2012 roku wskazane wnioski złożyło 3.848 cudzoziemców), głównie kraje pochodzenia cudzoziemców składających ww. wnioski (tzn. najczęściej obywatele Rosji – w tym deklarujący narodowość czeczeńską, Gruzji, Armenii, czy też Kazachsta-

nu) oraz listę państw trzecich do których Straż Graniczna występuje o potwierdzenie tożsamości (w roku 2011 wnioski złożone w placówkach dyplomatycznych Armenii stanowiły 14 proc. ogółu wystąpień, Afganistanu – 11 proc., Demokratycznej Republiki Konga – 7 proc. oraz Wietnamu – 6 proc.) lub też współpracuje w zakresie realizacji umów o readmisji (Wietnam, Rosja, Gruzja, Ukraina, czy też umowa z Cotonou) można stwierdzić, iż powyższe zjawisko stanowi potencjalny problem dla służb granicznych państw członkowskich UE, w tym Polski. Dane, jedynie szacunkowe, wskazują, iż dość często służby graniczne spotykają się z problemem niemożności lub też trudności w ustaleniu tożsamości cudzoziemców wnioskujących o udzielenie ochrony międzynarodowej lub też powracających do kraju pochodzenia po uzyskaniu decyzji negatywnej. Sytuacja ta ma miejsce zwłaszcza w przypadku obywateli państw afrykańskich oraz takich krajów jak Wietnam, Afganistan, Bangladesz, Nepal, czy Irak, gdzie blisko 100 proc. wnioskodawców nie posiada żadnego dokumentu potwierdzającego ich tożsamość. Powyższa kwestia w mniejszym stopniu dotyczy obywateli państw trzecich, którzy najliczniej składają wnioski o udzielenie ochrony na terytorium Polski, tzn. obywateli Rosji i Gruzji. Blisko 90 proc. cudzoziemców pochodzących z ww. państw w momencie składania wniosku o nadanie statusu uchodźcy przedstawia funkcjonariuszom Straży Granicznej dokumenty potwierdzające ich tożsamość.

Tabela 1. Dane statystyczne w zakresie zjawiska ustalania tożsamości cudzoziemców w procedurze uchodźczej (opracowanie na podstawie danych Straży Granicznej oraz Urzędu do Spraw Cudzoziemców)

	2007	2008	2009	2010	2011	Dodatkowe informacje (np. źródło, sprzeciwy, powody występowania tendencji, 5 narodowości, których przedstawiciele składają największą liczę podań wraz z podaniem liczby wnioskodawców)
Całkowita liczba osób wnioskujących o udzielenie ochrony międzynarodowej	10048	8517	10587	6534	6887	W ciągu ostatnich kilku lat ma miejsce powtarzający się trend dotyczący pochodzenia cudzoziemców, którzy składają w Polsce wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej. Najliczniej wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej składali w Polsce obywatele Rosji (w roku 2011 – 4305 cudzoziemców), z czego 3733 cudzoziemców deklarowało narodowość czeczeńską; dalej obywatele Gruzji (w roku 2011 – 1735 cudzoziemców). Na dalszych miejscach utrzymują się m.in. obywatele Armenii (216 osób w roku 2011), Białorusi oraz Ukrainy (odpowiednio 81 oraz 67 osób wnioskujących w roku 2011).
Liczba osób wnioskujących, których tożsamość nie została ustalona w momencie składania wniosku	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Straż Graniczna oraz Urząd do Spraw Cudzoziemców nie prowadzi odrębnych statystyk obrazujących skalę powyższego zjawiska. W sytuacji wydania decyzji negatywnej w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium Polski i rozpoczęcia w stosunku do danego cudzoziemca procedury wydaleniowej Straż Graniczna wystosowuje o placówek dyplomatycznych państw trzecich zapytania w sprawie o potwierdzenie tożsamości. W roku 2009 takich zapytań wystosowano 312, w roku 2010 – 369, a w 2011 – 316. Dane potwierdzono w przypadku 97 osób w roku 2009, 136 w roku 2010, oraz 157 w roku 2011. Dane te nie odzwierciedlają w pełni sytuacji, gdyż przedstawiają tylko i wyłącznie skalę oficjalnych/służbowych wystąpień z prośbą o potwierdzenie tożsamości, pomijając np. kwestię nieformalnej współpracy oficerów łącznikowych, rozmów telefonicznych, wizyt ekspertów itd.
Liczba wnioskodawców, których tożsamość ustalono w całości lub częściowo w ramach procedury azylowej, umożliwiając tym samym odpowiednim organom podjęcie decyzji dotyczącej wniosku (np. zaakceptowanie, odmowa, odroczenie)	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Straż Graniczna oraz Urząd do Spraw Cudzoziemców nie prowadzi odrębnych statystyk obrazujących skalę powyższego zjawiska.
Całkowita liczba decyzji pozytywnych	116	186	131	82	153	

Dodatkowe informacje (np. źródło, sprzeciwy, powody występowania tendencji, 5 narodowości, których przedstawiciele składają największą liczę podań wraz z podaniem liczby wnioskodawców)		2011	2010	2009	2008	2007
Całkowita liczba decyzji pozytywnych wydanych w przypadku wnioskodawców, których tożsamość nie została udokumentowana w momencie składania wniosku	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych
Całkowita liczba decyzji pozytywnych wydanych w stosunku do wnioskodawców, w przypadku których odpowiednie władze uznały, że ich tożsamość została ustalona w wystarczającym stopniu	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych
Całkowita liczba decyzji negatywnych	W ciągu ostatnich kilku lat największa liczba decyzji negatywnych oraz w zakresie umorzenia lub też pozostawienia bez rozpoznania została wydana obywatelom Rosji (zwłaszcza deklarującym narodowość czeczeńską) oraz Gruzji. Również obywatele Rosji oraz Gruzji złożyli największą liczbę wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej (w roku 2010 ww. wnioski złożyło 1082 obywateli Gruzji oraz 4795 obywateli Rosji; w roku 2011 dane przedstawiają się następująco: 1735 obywateli Gruzji oraz 4305 obywateli Rosji).	2739	3905	4043	1454	1732
Całkowita liczba decyzji negatywnych wydanych w przypadku wnioskodawców, których tożsamość nie została udokumentowana w momencie składania wniosku	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych
Całkowita liczba decyzji negatywnych wydanych w stosunku do wnioskodawców, w przypadku których odpowiednie władze uznały, że ich tożsamość nie została ustalona w wystarczającym stopniu	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych

	2007	2008	2009	2010	2011	Dodatkowe informacje (np. źródło, sprzeciwy, powody występowania tendencji, 5 narodowości, których przedstawiciele składają największą liczę podań wraz z podaniem liczby wnioskodawców)
Całkowita liczba powrotów (przymusowych) spośród wszystkich osób, których podania odrzucono	59	73	118	318	352	Liczba cudzoziemców wydanych z terytorium Polski w związku z wydaniem decyzji o nakazie opuszczenia Rzeczypospolitej Polskiej wydanej w decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy.
Liczba (przymusowych) powrotów wnioskodawców, których tożsamość trzeba było ustalić w momencie ich powrotu	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych
Liczba (przymusowych) powrotów wnioskodawców, których powrót nie mógł zostać zrealizowany z racji tego, że władze (domniemanego) kraju pochodzenia uznały, że ich tożsamość nie została ustalona w zadowalającym stopniu	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych

1.3. Właściwe przepisy unijne i krajowe

1. Proszę krótko opisać, łącznie z podaniem odniesień do dorobku prawnego UE, akty prawne regulujące metodę określania tożsamości w kontekście procedury przyznawania ochrony międzynarodowej.

Podstawą do prowadzenia czynności mających na celu potwierdzenie tożsamości cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową na terytorium Polski jest art. 29 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który na organ przyjmujący wniosek o nadanie statusu uchodźcy (czyli Straż Graniczną) nakłada obowiązek ustalenia tożsamości osoby składającej wniosek. Stanowi on, iż funkcjonariusz Straży Granicznej zobowiązany jest do przeprowadzenia następujących czynności:

- ustalenia tożsamości wnioskodawcy i osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje;
- wykonania fotografii wnioskodawcy i osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje, oraz pobrania od nich odcisków linii papilarnych (dotyczy osób, które ukończyły 14 lat) za pomocą kart daktyloskopijnych lub urządzenia do elektronicznego pobierania odcisków;
- uzyskania informacji dotyczących:
 - kraju pochodzenia,
 - wiz lub zezwoleń na pobyt wydanych wnioskodawcy i osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje, przez organy innych państw,
 - trasy przejazdu do granicy i miejsca przekroczenia granicy,
 - ubiegania się przez wnioskodawcę lub członka jego rodziny o nadanie statusu uchodźcy w innym państwie,
 - imienia i nazwiska, daty i miejsca urodzenia, adresu miejsca zamieszkania i stopnia pokrewieństwa członka rodziny wnioskodawcy, który przebywa na terytorium innego państwa członkowskiego;
- ustalenia, czy wnioskodawca i osoba, w imieniu której wnioskodawca występuje, posiadają dokumenty uprawniające do przekroczenia granicy lub czy przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej legalnie;

1 | Krajowe ramy prawne

- zapewnienia przeprowadzenia badań lekarskich i niezbędnych zabiegów sanitarnych ciała i odzieży wnioskodawcy i osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje;
- informowania wnioskodawcy, w języku dla niego zrozumiałym, o:
 - zasadach i trybie postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy,
 - przysługujących mu prawach, ciążących na nim obowiązkach i skutkach prawnych ich niewykonania,
 - możliwości wyrażenia zgody na udzielanie przedstawicielowi Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców informacji o przebiegu postępowania oraz przeglądanie akt sprawy i sporządzanie z nich notatek i odpisów,
 - organizacjach, do których zadań statutowych należą sprawy uchodźców,
 - adresie ośrodka, w którym musi się on stawić;
- informowania małżonka wnioskodawcy, w języku dla niego zrozumiałym, o skutkach wyrażenia zgody na wystąpienie przez wnioskodawcę w jego imieniu i w imieniu dzieci tego małżonka.

Na tej podstawie w Straży Granicznej przyjęto tryb postępowania na podstawie którego w stosunku do cudzoziemców, których tożsamość w chwili składania wniosku o nadanie statusu uchodźcy nie może być ustalona, prowadzona jest procedura ich identyfikacji.

W zakresie właściwości Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców po przekazaniu ustalonych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej informacji stosuje się następujące metody ustalania tożsamości oraz weryfikacji danych niezbędnych do podjęcia decyzji w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce:

- wywiad statusowy;
- analiza językowa;
- badanie wieku (ma miejsce w przypadku, gdy w trakcie postępowania powstają wątpliwości co do wieku cudzoziemca; w przeciwnym razie, na etapie przyjmowania wniosku, jest to zadanie przypisane właściwości Straży Granicznej);
- współpraca z krajowymi placówkami dyplomatycznymi w sprawie np.: potwierdzenia autentyczności dokumentów stanowiących materiał dowodowy w sprawie (z zastrzeżeniem, iż informacje na temat typu toczącego postępowania nie są przekazywane).

Istotną kwestią z punktu widzenia rozwoju problematyki ustalania tożsamości cudzoziemców w szeroko rozumianych procedurach migracyjnych, jest fakt organizacji przez ośrodki szkoleniowe Komendy Głównej Straży Granicznej szkoleń z zakresu weryfikacji autentyczności dokumentów publicznych wydawanych cudzoziemcom, identyfikacji cudzoziemców przy organizacji ich powrotu do kraju pochodzenia. Za wskazane szkolenia odpowiedzialny jest Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu.

2. Czy metoda, która ma być stosowana do ustalania tożsamości i która stanowi część procedury stosowanej do powrotów przymusowych osób, których wnioski zostały odrzucone, została określona przepisami? Jeśli tak, prosimy pokrótce opisać, łącznie z podaniem odniesień do dorobku prawnego UE, akty prawne regulujące metodę określania tożsamości w kontekście przymusowego powrotu osób, których wnioski zostały odrzucone.

Podstawą prowadzenia czynności mających na celu potwierdzenie tożsamości cudzoziemca do procedury organizacji powrotu do kraju pochodzenia są umowy o readmisji (zarówno wspólnotowe, jak i dwustronne). W przypadku gdy nie ma możliwości prowadzenia tych działań w oparciu o ww. umowy zastosowanie mają wyłącznie przepisy prawa krajowego, tzn. określone w:

- ustawie z 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach (Dz.U. z 2011 roku Nr 264, poz. 1573 j.t. z późn. zm.),
- ustawie z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2012 roku, poz. 680, j.t.) oraz
- rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2003 roku w sprawie trybu postępowania organów w postępowaniu w sprawie wydalenia cudzoziemca oraz sposobu odnotowywania w dokumencie podróży wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub decyzji o wydaleniu (Dz.U. z 2003 roku Nr 146 poz. 1427 z późn. zm.).

Dodatkowe kwestie rozstrzygnięto ponadto w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 października 2003 roku w sprawie sposobu i trybu postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. z dnia 12 listopada 2009 roku Nr 190, poz. 1476) i rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lipca 2010 roku w sprawie gromadzenia przez Straż Graniczną odcisków linii papilarnych, zdjęć oraz danych osobowych, ich przechowywania, wykorzystywania i przekazywania innym organom oraz wzorów wykorzystywanych dokumentów (Dz.U. z 2010 roku Nr 134, poz. 902).

1.4. Ramy instytucjonalne na szczeblu krajowym

1. | Które organy krajowe są odpowiedzialne za ustalanie tożsamości osób składających wnioski o udzielenie międzynarodowej ochrony?

W Polsce organem odpowiedzialnym za ustalenie tożsamości cudzoziemca wnioskującego o udzielenie ochrony międzynarodowej na etapie przyjmowania wniosku o nadanie statusu uchodźcy oraz po wydaniu decyzji ostatecznej w administracyjnym toku postępowania w celu skutecznej realizacji decyzji o wydaleniu jest Straż Graniczna. W Komendzie Głównej Straży Granicznej wyspecjalizowaną komórką zajmującą się identyfikacją cudzoziemców jest Wydział II Identyfikacji i Powrotów Zarządu do Spraw Cudzoziemców.

Natomiast Urząd do Spraw Cudzoziemców (Departament Postępowania Uchodźczych) jest właściwy w zakresie potwierdzania danych identyfikacyjnych cudzoziemca na etapie rozpatrywania wniosku o nadanie statusu uchodźcy.

2. | Które organy krajowe są odpowiedzialne za ustalanie tożsamości osób, które złożyły wnioski o udzielenie międzynarodowej ochrony i muszą przymusowo wrócić do swojego (domniemanego) kraju pochodzenia?

Właściwymi organami w tej sytuacji są organy Straży Granicznej przyjmujące wnioski cudzoziemca o nadanie statusu uchodźcy określone w art. 28 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Komendant Placówki Straży Granicznej – w przypadku złożenia wniosku przy wjeździe na terytorium Polski lub też Komendant Oddziału Straży Granicznej – w przypadku złożenia wniosku w trakcie pobytu na tym terytorium.

3. | Czy w Pani/Pana państwie (członkowskim) istnieje centralny ośrodek wiedzy zajmujący się kwestiami związanymi z ustalaniem tożsamości lub weryfikacją autentyczności dokumentów¹⁴?

(Nie) W Komendzie Głównej Straży Granicznej wyspecjalizowaną komórką zajmującą się identyfikacją cudzoziemców jest Wydział II Identyfikacji i Powrotów Zarządu do Spraw Cudzoziemców. Procedura identyfikacji cudzoziemców przez Straż Graniczną przeprowadzana jest na potrzeby realizacji decyzji o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak również w szczególnych przypadkach, na potrzeby postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy i polega na udzieleniu wsparcia w trudnych sprawach jednostkom terenowym Straży Granicznej i Policji.

¹⁴ Może to być odrębna instytucja (jak w Norwegii) lub jednostka w ramach właściwej instytucji.

4. Czy urzędnicy odpowiedzialni za ustalanie tożsamości osób wnioskujących o ochronę międzynarodową są upoważnieni do wglądu w bazy danych UE zawierające informacje o tożsamości obywateli państw trzecich (np. EURODAC, SIS II, VIS itd.)?

(Tak) Sytuacja, gdy urzędnicy odpowiedzialni za ustalanie tożsamości osób wnioskujących o ochronę międzynarodową są upoważnieni do wglądu w bazy danych UE zawierające informacje o tożsamości obywateli państw trzecich ma miejsce w przypadku realizacji przez Straż Graniczną postępowania o wydalenie cudzoziemca. Badane są wówczas następujące systemy: EURODAC, SIS oraz VIS.

(Nie) W zakresie prac Urzędu do Spraw Cudzoziemców w ramach postępowania uchodźczego takie działania nie są wykonywane.

5. Jeśli nie, czy urzędnicy odpowiedzialni za ustalanie tożsamości osób wnioskujących o ochronę międzynarodową są upoważnieni do utrzymywania bezpośrednich kontaktów z urzędnikami, którzy mają dostęp do wspomnianych baz danych?

Pracownicy Urzędu do Spraw Cudzoziemców są upoważnieni do utrzymywania bezpośrednich kontaktów z urzędnikami, w tym wypadku funkcjonariuszami Straży Granicznej oraz urzędnikami Ministerstwa Spraw Zagranicznych, którzy mają dostęp do wspomnianych baz danych, sytuacja ta jest jednak wykorzystywana w bardzo wąskim zakresie.

Metody ustalania tożsamości cudzoziemców

2.1. Definicja oraz dokumenty wymagane do ustalenia tożsamości

1. Jaka definicja tożsamości (jeżeli taka istnieje) stosowana jest w stosunku do:

(a) osób wnioskujących o udzielenie międzynarodowej ochrony

W przypadku Polski brak jest sformułowanej definicji odnoszącej się do tożsamości cudzoziemców. Jednakże § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 października 2003 roku w sprawie sposobu i trybu postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. z dnia 12 listopada 2009 roku Nr 190, poz. 1476) w sposób pośredni wskazuje, iż funkcjonariusz Straży Granicznej dokonuje ustalenia tożsamości osoby legitymowanej na podstawie m.in.:

- dowodu osobistego;
- dokumentu paszportowego;
- dokumentu podróży;
- innego niebudzącego wątpliwości dokumentu zaopatrzonego w fotografię i oznaczonego numerem lub serią;
- oświadczenia osoby, która funkcjonariuszowi jest znana osobiście, lub też oświadczenia innej osoby, której tożsamość została ustalona w sposób określony niniejszym rozporządzeniem.

Powyższe rozporządzenie wskazuje również, iż w razie niemożności ustalenia tożsamości osoby legitymowanej lub wątpliwości co do jej tożsamości, funkcjonariusz Straży Granicznej pobiera od takiej osoby odciski linii papilarnych w celu przeprowadzenia wywiadu daktyloskopijnego¹⁵. W razie niemożności ustalenia tożsamości osoby przez legitymowanie lub pobieranie odcisków linii papilarnych, funkcjonariusz może wykorzystywać inne dane identyfikacyjne pozwalające na określenie tożsamości osoby, w szczególności zdjęcia i opisy wizerunku.

¹⁵ Pobieranie odcisków linii papilarnych w celu ustalenia tożsamości osoby następuje w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lipca 2010 roku w sprawie gromadzenia przez Straż Graniczną odcisków linii papilarnych, zdjęć oraz danych osobowych, ich przechowywania, wykorzystywania i przekazywania innym organom oraz wzorów wykorzystywanych dokumentów (Dz.U. z 2010 roku Nr 134, poz. 902). Dane te gromadzone są przez Straż Graniczną w Centralnej Registraturze Daktyloskopijnej (tzw. Registratura) prowadzonej przez Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Komendy Głównej Policji. Zdjęcia na tzw. kartach albumowych gromadzone są w lokalnych zbiorach danych jednostek organizacyjnych Straży Granicznej i udostępniane w tzw. zestawach zbiorów danych.

W praktyce ustalenie tożsamości cudzoziemca w procedurze uchodźczej to ustalenie jego danych osobowych, wieku oraz kraju pochodzenia oraz obywatelstwa.

I oraz (b) w trakcie realizacji powrotu?

W przypadku gdy cudzoziemiec, którego wniosek o nadanie statusu uchodźcy został rozpatrzony negatywnie i w stosunku do którego wydano decyzję o wydaleniu, tożsamość cudzoziemca jest określana na podstawie ważnych i autentycznych dokumentów podróży (wydanych przez placówkę dyplomatyczną lub właściwy organ w kraju pochodzenia). W przypadku braku dokumentu podróży, właściwy komendant wojewódzki Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, komendant oddziału Straży Granicznej, komendant placówki Straży Granicznej lub wojewoda, który wydał decyzję o wydaleniu z urzędu, występuje z wnioskiem na piśmie do właściwego obcego przedstawicielstwa dyplomatycznego lub urzędu konsularnego o wydanie dokumentu podróży. W uzasadnionych przypadkach przed wydaniem dokumentu podróży w celu potwierdzenia posiadanego obywatelstwa właściwe organy Straży Granicznej umożliwiają spotkanie urzędnika konsularnego i przeprowadzenie rozmowy z cudzoziemcem w pomieszczeniach urzędu konsularnego lub w pomieszczeniach organu wnioskującego o wydanie decyzji o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Jakie rodzaje dokumentów oraz jakie inne informacje władze w Pani/Pana państwie członkowskim uznają za pomocne przy ustalaniu tożsamości (lub które przyczyniają się do ustalenia tożsamości) osób wnioskujących o udzielenie międzynarodowej ochrony? Na przykład: urzędowe dokumenty podróży: paszporty, dowody osobiste; inne dokumenty: akty urodzenia, świadectwa uzyskania rozvodu, akty małżeństwa, zaświadczenia kwalifikacji itd.

Każdy dokument tożsamości stanowi podstawę do ustalania tożsamości wnioskodawcy, przy czym kluczowe znaczenie mają dokumenty urzędowe: paszporty i dowody osobiste. Z uwagi na specyfikę (brak zdjęcia), akty urodzenia, świadectwa uzyskania rozvodu, akty małżeństwa itp. mają charakter komplementarny, tj. stanowią całość z innymi dokumentami ze zdjęciem potwierdzającymi tożsamość.

3. Jeśli to możliwe, proszę wskazać, czy właściwe władze dopuszczają możliwość składania kopii tych dokumentów, oraz jakie ich rodzaje uznawane są przez władze krajowe za dokumenty kluczowe, a jakie za dokumenty uzupełniające. Proszę również wskazać główne problemy związane z określaniem prawdziwości (autentyczności) dokumentów.

(Tak) Mając na uwadze specyfikę postępowania uchodźczego oraz trudności wnioskodawców w dostarczaniu dowodów potwierdzających okoliczności ich wyjazdu, jak

również dowodów potwierdzających ich tożsamość, dopuszcza się możliwość składania ich kopii. Niemniej jednak określenie autentyczności takich dowodów jest trudne. Przeważnie w tego typu przypadkach, jeśli kopie dokumentów tożsamości stanowią inne dokumenty niż paszport czy dowód osobisty (na ogół znane dla urzędników wzory dokumentów), weryfikowane są dodatkowo przez polską placówkę dyplomatyczną w kraju pochodzenia wnioskodawcy.

4. Jakie dokumenty są uznawane przez organy w (domniemanych) krajach pochodzenia, jeśli osoby wnioskujące o udzielenie międzynarodowej ochrony muszą wrócić, ponieważ zostały zaopiniowane negatywnie albo wyczerpały lub zarzuciły procedurę. Proszę opisać wszelkie różnice między dokumentami uznawanymi przez organy w (domniemanych) krajach pochodzenia oraz dokumentami akceptowanymi przez odpowiednie organy w Państwa kraju.

Poniżej przedstawiony został wykaz dokumentów wykorzystywanych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej do ustalania i potwierdzania tożsamości cudzoziemców.

Ogólny wykaz dokumentów, których przedstawienie **uznawane jest za dowód obywatelstwa**:

- paszporty każdego rodzaju (paszporty krajowe, paszporty dyplomatyczne, paszporty służbowe, paszporty zbiorowe i paszporty zastępcze, włącznie z paszportami dla dzieci);
- dokumenty tożsamości (w tym dokumenty wystawione na czas określony i dokumenty tymczasowe);
- zaświadczenia o obywatelstwie lub inne urzędowe dokumenty, w których wymieniono lub wyraźnie wskazano obywatelstwo.

Wykaz dokumentów, których przedstawienie **może być uznawane za dowód obywatelstwa**:

- dokumenty wymienione powyżej (w ogólnym wykazie dokumentów), których okres ważności upłynął ponad 6 miesięcy wcześniej;
- fotokopie dokumentów wymienionych powyżej (w ogólnym wykazie dokumentów);
- prawa jazdy lub ich fotokopie;
- akty urodzenia lub ich fotokopie;
- identyfikatory wydane przez przedsiębiorstwa lub ich fotokopie;
- oświadczenia świadków;

2 | Metody ustalania tożsamości cudzoziemców

- oświadczenia złożone przez daną osobę;
- wszelkie inne dokumenty mogące pomóc w ustaleniu obywatelstwa danej osoby;
- legitymacje służbowe i książeczki wojskowe;
- książeczki żeglarskie, legitymacje służbowe kapitanów jednostek morskich;
- laissez-passer wydane przez kraj pochodzenia.

W przypadku konieczności dokonania dodatkowych ustaleń **dokumentacja może być uzupełniona o:**

- potwierdzenie tożsamości w wyniku wyszukiwania w wizowym systemie informacyjnym (VIS);
- jeśli państwa nie korzystają z wizowego systemu informacyjnego – pozytywna identyfikacja dokonana na podstawie danych z rejestru wniosków wizowych; oraz
- inne dokumenty mogące stanowić dodatkowy materiał w procedurze potwierdzania tożsamości cudzoziemca¹⁶.

2.2. Metody wykorzystywane w przypadku braku dokumentów potwierdzających tożsamość

1. Jakie metody stosowane są przez właściwe organy państw (członkowskich) w celu zweryfikowania wiarygodności informacji na temat tożsamości, które dostarcza osoba składającą wniosek, w przypadkach, gdy nie są one poparte dowodami w postaci odpowiednich dokumentów? Poniżej zamieszczono wykaz tych metod. W przypadku każdej z wymienionych metod proszę wskazać:

(a) czy stosowana jest w ramach procedury regulującej udzielanie ochrony międzynarodowej, czy może raczej w ramach procedury regulującej przymusowe powroty osób, których podania zostały odrzucone, lub które wyczerpały wszelkie dopuszczalne przez procedurę sposoby ubiegania się o przyznanie międzynarodowej ochrony lub zrezygnowały z ubiegania się o nią;

¹⁶ Stosowne rejestry osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej posiada również np. organizacja Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża.

W ramach procedury uchodźczej stosowana jest metoda szczegółowego wywiadu statusowego, który jest przygotowywany specjalnie oraz indywidualnie, tj. w zależności od kraju pochodzenia konstruowana jest lista pytań, tzw. test wiedzy. Również, chociaż z uwagi na brak wyspecjalizowanej komórki w ramach Urzędu do Spraw Cudzoziemców w zależności od możliwości kadrowo-finansowych, podczas przesłuchania przeprowadzana jest często analiza językowa (przeprowadzana jest ona przez tłumacza – native speaker). Urząd do Spraw Cudzoziemców nawiązał w tym zakresie współpracę ze szwedzką firmą Verified.

(b) czy stosowanie metody jest obowiązkowe (tzn. czy jest ona zapisana w prawie), czy metoda jest elementem przyjętej praktyki (tzn. stosuje się ją w większości spraw, ale nie jest ona zapisana w prawie), lub czy stosowanie metody jest opcjonalne (tzn. nie jest zapisana w prawie i jest stosowana tylko w niektórych przypadkach). Przesłanki dla określania niektórych metod jako obowiązkowe lub opcjonalne mogą znajdować się w przepisach krajowych, o których mowa w części 1.3 (do przepisów tych państwa (członkowskie) mogą odnosić się w swoich odpowiedziach);

Stosowanie ww. opisanych metod jest elementem stosowanej w Polsce praktyki.

2. | Czy organy krajowe stosują:

(a) analizę języka, która umożliwi określenie prawdopodobnego kraju lub regionu pochodzenia?

▪ Osoby wnioskujące o ochronę międzynarodową:

(Tak) Analiza języka stanowi przyjętą praktykę w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców, natomiast w Komendzie Głównej Straży Granicznej stosowana jest opcjonalnie.

▪ Powrót osób, których podanie o ochronę międzynarodową zostało odrzucone:

(Tak) Powyższa metoda w Komendzie Głównej Straży Granicznej stosowana jest opcjonalnie.

(b) ocenę wieku w celu określenia prawdopodobnego wieku

▪ Osoby wnioskujące o ochronę międzynarodową:

(Tak) Zgodnie z art. 30 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, cudzoziemiec, który podaje się za małoletniego, w przypadku wątpliwości co do jego wieku może być,

za swoją zgodą lub za zgodą przedstawiciela ustawowego, poddany badaniom lekarskim w celu ustalenia rzeczywistego wieku. Wynik badania lekarskiego powinien wskazywać wiek osoby badanej i podawać granicę błędu. Cudzoziemca podającego się za małoletniego, w razie braku zgody na przeprowadzenie wskazanych badań lekarskich, uważa się za osobę pełnoletnią.

Przeprowadzenie badań lekarskich w trakcie trwania procedury uchodźczej zapewnia Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, a w przypadku gdy wątpliwości co do wieku cudzoziemca powstały podczas składania wniosku – organ przyjmujący wniosek (czyli Straż Graniczna).

Badanie polega w szczególności na wykonaniu zdjęcia RTG nadgarstka i określeniu wieku cudzoziemca przez specjalistę w tym zakresie (zazwyczaj do określenia dojrzałości kośćca stosuje się metodę jedno- lub wieloodcinkową).

- **Powrót osób, których podanie o ochronę międzynarodową zostało odrzucone:**

(Tak) Podobnie jak to zostało wskazane powyżej podstawą wykonania przedmiotowych badań jest art. 30 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Badanie polega w szczególności na wykonaniu zdjęcia RTG nadgarstka i określeniu wieku cudzoziemca przez specjalistę w tym zakresie.

(c) pobieranie odcisków palców w celu ich weryfikacji w krajowych i europejskich bazach danych

Krajowa baza danych

- **Osoby wnioskujące o ochronę międzynarodową:**

(Tak) Tzw. „Wniosek o identyfikację cudzoziemca” kierowany do Wydziału II Identyfikacji i Powrotów Zarządu do Spraw Cudzoziemców zawiera polecenie sprawdzenia danych w krajowych bazach danych m.in. w Automatycznym Systemie Identyfikacji Daktyloskopijnej (AFIS).

- **Powrót osób, których podanie o ochronę międzynarodową zostało odrzucone:**

(Tak) Podobnie jak wyżej, tzw. „Wniosek o identyfikację cudzoziemca” kierowany do Wydziału II Identyfikacji i Powrotów Zarządu do Spraw Cudzoziemców zawiera polecenie sprawdzenia danych w krajowych bazach danych m.in. w Automatycznym Systemie Identyfikacji Daktyloskopijnej (AFIS).

Europejskie bazy danych

- Osoby wnioskujące o ochronę międzynarodową:

(Tak) Tzw. „Wniosek o identyfikację cudzoziemca” kierowany do Wydziału II Identyfikacji i Powrotów Zarządu do Spraw Cudzoziemców zawiera polecenie sprawdzenia danych w europejskich bazach danych m.in. EURODAC i VIS.

- Powrót osób, których podanie o ochronę międzynarodową zostało odrzucone:

(Tak) Podobnie jak wyżej, tzw. „Wniosek o identyfikację cudzoziemca” kierowany do Wydziału II Identyfikacji i Powrotów Zarządu do Spraw Cudzoziemców zawiera polecenie sprawdzenia danych w europejskich bazach danych m.in. EURODAC i VIS.

(d) fotografowanie w celu porównania z zasobami krajowych i europejskich baz danych

Krajowa baza danych

- Osoby wnioskujące o ochronę międzynarodową:

Fotografowanie osób ma na celu wystawienie dokumentu uprawniającego do pobytu podczas trwania postępowania o nadanie statusu uchodźcy oraz spełnienia funkcję identyfikacyjną poprzez zamieszczenie zeskanowanego dokumentu w systemie informatycznym POBYT¹⁷, gdzie znajduje się rejestr wszystkich osób, które złożyły wniosek o nadanie statusu uchodźcy na terytorium Polski.

¹⁷ System POBYT jest krajowym zbiorem rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców prowadzonym przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców na podstawie zarówno ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach, jak i ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Składa się on m.in. z:

- rejestru spraw dotyczących wiz, zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwoleń na osiedlenie się, zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego WE;
- rejestru spraw dotyczących wydania polskich dokumentów tożsamości cudzoziemca oraz polskich dokumentów podróży dla cudzoziemca, a także wydania tymczasowych polskich dokumentów podróży dla cudzoziemca;
- rejestru spraw dotyczących odmowy wjazdu na terytorium Polski, zobowiązania do powrotu, wydalenia z Polski cudzoziemców, w tym obywateli UE oraz członków ich rodzin;
- rejestru spraw o nadanie statusu uchodźcy i udzielenie ochrony uzupełniającej oraz o udzielenie pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy;
- rejestru spraw o wydalenie osób posiadających status uchodźcy;
- rejestru spraw o udzielenie azylu i ochrony czasowej;
- rejestru spraw o udzielenie zgody na pobyt tolerowany;
- rejestru spraw prowadzonych na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 roku ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela kraju trzeciego;
- ewidencji zaproszeń;
- wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Polski jest niepożądany.

2 | Metody ustalania tożsamości cudzoziemców

- Powrót osób, których podanie o ochronę międzynarodową zostało odrzucone:

Fotografowanie cudzoziemca ma na celu umożliwienie wystawienia dokumentu podróży przez placówkę dyplomatyczną lub właściwy organ państwa pochodzenia. Nie ma stworzonej krajowej bazy danych obejmującej fotografie osób powracających do kraju pochodzenia.

Jednocześnie § 7, 9 i 10 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lipca 2010 roku w sprawie gromadzenia przez Straż Graniczną odisków linii papilarnych, zdjęć oraz danych osobowych, ich przechowywania, wykorzystywania i przekazywania innym organom oraz wzorów wykorzystywanych dokumentów (Dz.U. z 2010 roku Nr 134, poz. 902) stanowi, iż do czasu ustalenia tożsamości cudzoziemców pliki cyfrowe lub negatywy zdjęć sygnalistycznych osób o nieustalonej tożsamości lub usiłujących ukryć swoją tożsamość przechowuje się w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej właściwych ze względu na miejsce prowadzenia postępowania przygotowawczego w formie opisanych ewidencjonowanych zbiorów.

Europejskie bazy danych

- Osoby wnioskujące o ochronę międzynarodową:

(Nie)

- Powrót osób, których podanie o ochronę międzynarodową zostało odrzucone:

(Tak) W tym celu wykorzystywany jest system VIS.

(e) Skanowanie tęczówki w celu porównania z zasobami krajowych i europejskich baz danych

Krajowa baza danych

- Osoby wnioskujące o ochronę międzynarodową:

(Nie)

- Powrót osób, których podanie o ochronę międzynarodową zostało odrzucone:

(Nie)

Europejskie bazy danych

- Osoby wnioskujące o ochronę międzynarodową:

(Nie)

- Powrót osób, których podanie o ochronę międzynarodową zostało odrzucone:

(Nie)

(f) badanie DNA

- Osoby wnioskujące o ochronę międzynarodową:

(Nie)

- Powrót osób, których podanie o ochronę międzynarodową zostało odrzucone:

(Nie)

(g) przeprowadzanie wywiadów w celu ustalenia prawdopodobnego kraju lub regionu pochodzenia (lub innych informacji dotyczących tożsamości osoby, np. wyznanie czy pochodzenie etniczne)

- Osoby wnioskujące o ochronę międzynarodową:

(Tak) W trakcie przyjmowania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium Polski przez funkcjonariuszy Straży Granicznej mogą być przeprowadzane wywiady w celu ustalenia prawdopodobnego kraju lub regionu pochodzenia cudzoziemca. Podobna praktyka ma również miejsce w przypadku weryfikacji danych w procedurze uchodźczej prowadzonej przez Urząd do Spraw Cudzoziemców.

- Powrót osób, których podanie o ochronę międzynarodową zostało odrzucone:

(Tak) Jest to przyjęta praktyka Straży Granicznej w stosunku do niektórych obywateli państw trzecich. Wywiady są przeprowadzane z ekspertami zapraszonymi z krajów pochodzenia, jakie deklaruje cudzoziemiec (ekspertami są najczęściej osoby reprezentujące właściwe instytucje w kraju pochodzenia lub placówki dyplomatyczne tych państw, tak w kraju jak i zagranicą).

(h) inne metody (proszę opisać np. rodzaj współpracy z państwami trzecimi lub nawiązane z nimi kontakty)

- Osoby wnioskujące o ochronę międzynarodową:

(Tak) Odnośnie współpracy z jednostkami zewnętrznymi należy zaznaczyć, iż Urząd do Spraw Cudzoziemców nawiązał współpracę ze szwedzką firmą Verified w zakresie analizy językowej oraz przygotowywania tzw. testów wiedzy.

(Nie) Komenda Główna Straży Granicznej nie prowadzi odrębnych, od wskazanych wcześniej, działań w tym zakresie.

- Powrót osób, których podanie o ochronę międzynarodową zostało odrzucone:

(Tak) Straż Graniczna przy organizacji powrotów cudzoziemców korzysta m.in. z możliwości organizacji wywiadów telefonicznych z ekspertami. Powyższa praktyka jest często stosowana w stosunku do cudzoziemców pochodzących np.: z Somalii.

3.

W miarę możliwości krótko opisać przesłanki, na których opierają się wymienione powyżej metody stosowane w Państwie kraju, np., dlaczego używa się właśnie tych metod, czy istnieje jakaś hierarchia lub porządek ich stosowania, przykłady przeprowadzonych analiz świadczących o wiarygodności metody.

Kolejność wykorzystywanych metod pracy przy określaniu i/lub potwierdzaniu tożsamości cudzoziemców przez Straż Graniczną oraz Urząd do Spraw Cudzoziemców została szczegółowo wskazana w pktcie 1.3. niniejszego opracowania. Zaznaczono też w nim, iż okoliczność ustalenia tożsamości cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (w tym kraju pochodzenia oraz obywatelstwa, wieku itd.) ma przede wszystkim znaczenie dla określenia indywidualnych przesłanek w sprawie nadania statusu uchodźcy i stanowi istotny element ustaleń faktycznych, gdyż z faktu ustalenia tożsamości w podanym zakresie wywodzą się konkretne skutki prawne dla wskazanej kategorii cudzoziemców (zarówno w przypadku podjęcia decyzji o udzieleniu jednej z form ochrony międzynarodowej oraz w przypadku decyzji negatywnej – wydania decyzji o wydaleniu danego cudzoziemca)¹⁸. Jeżeli z oświadczenia cudzoziemca wynika, że jest on małoletni, określenie jego faktycznego wieku jest niezbędne również ze względu na przepisy dotyczące detencji małoletnich. W związku z powyższym dużą wagę przywiązuje się do sprawdzenia w krajowych i europejskich bazach danych posiadanych informacji dotyczących cudzoziemców (system POBYT, EURODAC, SIS, VIS, inne wewnętrzne bazy danych Straży Granicznej). Jest to również podstawą rozpoczęcia procesu identyfikacji cudzoziemców do celów związanych z procedurą uchodźczą oraz realizacją decyzji o wydaleniu z terytorium Polski.

Istotnym elementem jest także przeprowadzenie wywiadu konsularnego lub wywiadu z ekspertami do spraw potwierdzania tożsamości z kraju pochodzenia cudzoziemca (w przypadku wydalenia cudzoziemca), przy czym współpraca z placówkami dyplomatycznymi państw trzecich (czyli m.in. wymiana korespondencji i/lub wywiad konsularny) realizowana jest zarówno z tymi, posiadającymi swoje przedstawicielstwo na terytorium Polski¹⁹, jak i z siedzibą poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej

¹⁸ Powyższe informacje zostały już wskazane w pktcie 1.1. na str. 11–13 niniejszego opracowania.

¹⁹ Są to: Afganistan, Albania, Algieria, Armenia, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Brazylia, Bułgaria, Chiny, Egipt, Kolumbia, Kongo, Egipt, Gruzja, Indie, Irak, Iran, Izrael, Jemen, Kazachstan, Liban, Libia, b. Jugosłowiańska Rep. Macedonii, Maroko, Mołdowa, Mongolia, Nigeria, Pakistan, Palestyna, Rosja, Sri Lanka, Syria, Tunezja, Turcja, Ukraina, Uzbekistan, Wenezuela, Wietnam.

(Berlin, Moskwa, Haga itp.)²⁰. Sporządzana jest wówczas również dokumentacja daktyloskopijna (jeśli jest wymagana przez przedstawicielstwo dyplomatyczne danego kraju). Należy przy tym pamiętać, iż żadne dane związane z procedurą uchodźczą, a nawet fakt rozpatrywania takiego wniosku, nie jest przekazywane stronie konsultowanej.

Ze względu na duże zróżnicowanie obowiązujących procedur w poszczególnych państwach trzecich oraz w poszukiwaniu skuteczniejszych sposobów identyfikacji cudzoziemców Straż Graniczna stara się wypracowywać alternatywne metody potwierdzania tożsamości cudzoziemców, do których zalicza się m.in.:

- przeprowadzanie wywiadów telefonicznych (Gambia, Palestyna, Somalia, Kenia);
- nawiązywanie bliskiej współpracy w dziedzinie potwierdzania tożsamości poprzez wzmocnienie współpracy z krajami trzecimi (Sierra Leone, Nigeria, Liban, Kamerun);
- potwierdzanie tożsamości cudzoziemców poprzez organizowanie wywiadów z ekspertami:
 - pochodzącymi z kraju pochodzenia cudzoziemca z urzędów migracyjnych lub Straży Granicznej (Wietnam, Sierra Leone, Rwanda, Haiti, Gwinea),
 - z misji dyplomatycznych (Indie, Pakistan, Afganistan, Irak, Nigeria, Armenia);
- wzmocnienie współpracy z innymi państwami i organizacjami (kraje członkowskie Unii Europejskiej, FRONTEX) w zakresie potwierdzania tożsamości cudzoziemców.

Doświadczenia Straży Granicznej wskazują, iż nawiązywanie bezpośrednich kontaktów roboczych w kraju pochodzenia cudzoziemca z osobami zajmującymi się identyfikacją znacząco skraca niezbędny czas na uzyskanie odpowiedzi dotyczącej tożsamości cudzoziemca. Tego typu kontakty sprzyjają też pogłębianiu współpracy i wzajemnego zaufania oraz ułatwiają wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk dotyczących organizacji powrotów.

²⁰ Są to: Berlin – Bahrajn, Boliwia, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Dominikana, Erytrea, Etiopia, Ghana, Gwinea, Jamajka, Jordania, Liberia, Malawi, Mali, Namibia, Nepal, Niger, Rwanda, Salvador, Senegal, Sudan, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia, Zimbabwe;
Bruksela – Gambia;
Kopenhaga – Suazi;
Haga – Bangladesh;
Mińsk – Kirghizstan, Tajikistan, Turkmenistan;
Moskwa – Burundi, Kamerun, Gwinea Bissau, Mauretania, Sierra Leone, Somalia, Czad, Madagaskar;
Rzym – Kenia.

2 | Metody ustalania tożsamości cudzoziemców

Ponadto ważne jest podtrzymywanie i pogłębianie współpracy z przedstawicielami placówek dyplomatycznych państw trzecich w Rzeczypospolitej Polskiej i zagranicą. Powyższe może być osiągnięte poprzez uczestnictwo w uroczystych spotkaniach organizowanych przez placówki dyplomatyczne, cykliczne wizyty funkcjonariuszy zajmujących się potwierdzaniem tożsamości cudzoziemców w placówkach dyplomatycznych z siedzibą zagranicą lub wspólne spotkania z przedstawicielami placówek dyplomatycznych organizowane przez Straż Graniczną w celu wymiany doświadczeń związanych z potwierdzaniem tożsamości cudzoziemców.

3 | Proces decyzyjny

3.1. Status oraz znaczenie różnych metod stosowanych w celu ustalenia tożsamości

1. W jaki sposób podejmowana jest decyzja o zidentyfikowaniu danej osoby na podstawie informacji zgromadzonych w wyniku stosowania metod opisanych w części 2? Na przykład czy niektórym metodom przypisuje się większą wiarygodność niż pozostałym, czy w przypadku stosowania niektórych metod ich wyniki muszą być spójne? Proszę krótko opisać, czy wynikiem uzyskanym na podstawie stosowania różnych metod przypisuje się różny status i różne znaczenie, a jeśli tak, to czy jest to regulowane w przepisach, polityce lub wytycznych dotyczących stosowanych praktyk.

Decyzja stwierdzająca fakt identyfikacji cudzoziemca podejmowana jest w oparciu o materiał dowodowy zebrany w trakcie trwania całej procedury uchodźczej.

W przypadku, gdy tożsamość cudzoziemca nie została ustalona w oparciu o dokument tożsamości, a jedynie na podstawie jego oświadczeń, a cudzoziemiec po wydaniu decyzji w jego sprawie o nadanie statusu uchodźcy przedstawia jednak dokument tożsamości, wówczas okoliczność taka staje się podstawą do wznowienia postępowania w oparciu o nowe dowody w sprawie. Przy czym wszczęcie postępowania będzie miało miejsce jedynie w przypadku, gdy dane osobowe strony są odmienne od tych, w oparciu o które wszczęto postępowanie w sprawie. Wznowienie postępowania nie nastąpi natomiast w sytuacji, gdy dane złożone do wniosku o nadanie statusu uchodźcy i oparte na ustnych oświadczeniach strony po okazaniu dokumentu różnią się jedynie zapisem i zastosowaną transkrypcją przez tłumacza obecnego przy składaniu wniosku. W takim przypadku stosuje się jedynie nowy, prawidłowy zapis danych cudzoziemca w oparciu o przedstawiony dokument.

Natomiast w sytuacji, gdy cudzoziemiec próbuje dowieść swojej innej tożsamości posługując się przy tym dokumentem tożsamości (zgodnie z jego twierdzeniem – uzyskanym za pieniądze), na ustalenie tożsamości danej osoby będą miały wpływ jedynie dokumenty tożsamości ze zdjęciem wydane przez władze kraju pochodzenia. W tym przypadku ciężar dowodu w zakresie potwierdzenia wszystkich danych identyfikacyjnych spoczywa na cudzoziemcu. W praktyce odnotowywano przypadki, gdzie cudzoziemiec posługiwał się paszportem wydanym przez władze kraju pochodzenia (przedstawiany paszport nie budził wątpliwości co do jego autentyczności), jednak próbując udowodnić swoje inne dane personalne niż te wskazane w paszporcie, a co mogło mieć istotny wpływ na ostateczne rozstrzygnięcie w jego sprawie, przedstawiał dokument – najczęściej w formie skanu – wydany np. przez władze partii, do której należał.

Dokument ten poza, rzekomo jego danymi osobowymi, nie zawierał innych istotnych elementów (choćby zdjęć cudzoziemca), które przyczynić mogły się do ustalenia tej kwestii w sposób nie budzący wątpliwości²¹.

Z kolei wiarygodną informacją dotyczącą identyfikacji cudzoziemca do celów realizacji decyzji o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest potwierdzenie jego tożsamości przez placówkę dyplomatyczną lub właściwy organ kraju pochodzenia oraz uzyskanie dokumentu podróży dla cudzoziemca.

Z doświadczenia Straży Granicznej wynika w procedurach wydaleniowych, iż najskuteczniejszym sposobem potwierdzania tożsamości cudzoziemców są przeprowadzane wywiady z ekspertami do spraw potwierdzania tożsamości (reprezentujących właściwe instytucje w kraju pochodzenia cudzoziemca lub osoby zajmujące się tym zagadnieniem w placówkach dyplomatycznych). Najmniej skuteczną metodą potwierdzania tożsamości jest wymiana korespondencji.

Ponadto Straż Graniczna organizuje cykliczne wizyty pracowników Wydziału Identyfikacji i Powrotów Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej w placówkach dyplomatycznych akredytowanych na Polskę, które znajdują się poza granicami naszego kraju celem utrzymania kontaktów z właściwymi pracownikami ww. placówek. Spotkania mają charakter ekspercki i pozwalają ustalić tryb postępowania oraz omówić dotychczasową współpracę w przedmiotowym zakresie.

Zarząd do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej organizuje też spotkania w Komendzie Głównej Straży Granicznej dla przedstawicieli placówek dyplomatycznych mających swoje siedziby w Warszawie. Spotkania mają podobny charakter jak wizyty pracowników Wydziału Identyfikacji i Powrotów w placówkach dyplomatycznych znajdujących się poza granicami Polski.

2. Czy stosowany jest jakiś system „stopniujący” lub skala na oznaczanie stopnia ustalenia tożsamości (przykładowe kategorie odpowiedzi: „nieudokumentowana”, „wystarczająco udokumentowana”, „udokumentowanie budzące wątpliwości” i „w pełni udokumentowana i potwierdzona”)? Jeżeli tak, proszę krótko opisać ten system (skalę).

(Tak i Nie. Trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi) Z uzyskanych informacji z Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Komendy Głównej Straży Granicznej wynika, iż brak

²¹ W takiej sytuacji po wydaniu decyzji przez organ I instancji (czyli Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców), sprawa zostaje przekazana przez organ odwoławczy (czyli Radę do Spraw Uchodźców) do ponownego rozstrzygnięcia z uzasadnieniem, iż należy zbadać dostarczone dokumenty (bez zdjęć, w formie skanu) ponownie, najlepiej za pośrednictwem placówki dyplomatycznej z siedzibą w kraju pochodzenia wnioskodawcy.

jest jednolitego systemu oznaczającego stopień ustalenia tożsamości cudzoziemców a obie te instytucje stosują wewnętrzne różne określenia. O ile stosowane w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców terminy są identyczne do wskazanych w pytaniu, o tyle z praktyki Straży Granicznej wynika, iż cudzoziemców w procedurze identyfikacyjnej można podzielić na niżej wskazane kategorie (od udokumentowanej/potwierdzonej tożsamości danego cudzoziemca do nieudokumentowanej/niepotwierdzonej tożsamości):

- cudzoziemcy posiadający oryginalny / ważny dokument podróży – **tożsamość w pełni udokumentowana;**
- cudzoziemiec posiadający oryginalny dokument podróży, który stracił ważność; ważność dokumentu można przedłużyć w placówce dyplomatycznej lub właściwy organ państwa pochodzenia może wystawić nowy dokument podróży (na podstawie dokumentu, który utracił ważność – **tożsamość potwierdzona / ustalona;**
- cudzoziemiec posiadający jedynie kserokopie dokumentów mogących wskazywać na jego kraj pochodzenia – **tożsamość w części potwierdzona / ustalona;**
- cudzoziemiec nieposiadający dokumentów, który współpracuje z funkcjonariuszami Straży Granicznej podczas procedury potwierdzania jego tożsamości – **tożsamość niepotwierdzona / nieustalona;**
- cudzoziemiec, nieposiadający dokumentów, który odmawia jakiegokolwiek współpracy z funkcjonariuszami podczas procedury potwierdzania jego tożsamości – **brak możliwości potwierdzenia / ustalenia tożsamości cudzoziemca.**

3. | Czy rozważa się wprowadzenie w przyszłości nowych środków służących do tworzenia lub rozwinięcia skali ocen? Jeżeli tak, proszę je krótko opisać.

W obecnej chwili nie przewiduje się wprowadzenia (na żadnym z etapów) nowych środków służących stworzeniu lub rozwinięciu, istniejącego tylko w praktyce, jednolitego systemu oznaczającego stopień ustalenia tożsamości cudzoziemców.

3.2. Decyzje podejmowane przez właściwe władze na podstawie wyników procedury ustalania tożsamości

3.2.1. Podejmowanie decyzji w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej

1. Jakie potencjalne decyzje, które stanowią podstawę do zadecydowania o losie osoby składającej wniosek, mogą podjąć właściwe organy w przypadkach, gdy ustalono jej tożsamość (nawet w niepełnym stopniu)? Na przykład: czy wynik procesu ustalania tożsamości ma wpływ na zalecenie „przyznania ochrony międzynarodowej”, „odmowy przyznania ochrony międzynarodowej” lub „odroczenia powrotu”?

Wynik procesu ustalania tożsamości cudzoziemca ma ogromny wpływ na zalecenie dotyczące przyznania ochrony międzynarodowej, jej odmowy lub odroczenia powrotu, szczególnie w zakresie ustalenia kraju pochodzenia wnioskodawcy. Jeśli z uwagi na sytuację panującą w określonym kraju, jego obywatele kwalifikują się do uzyskania ochrony międzynarodowej (dotyczy to przede wszystkim ochrony uzupełniającej), ustalenie kraju pochodzenia jest niezwykle ważne (np.: w przypadku cudzoziemców pochodzących z takich państw jak Afganistan, czy też Somalia).

2. Jak istotne jest ustalanie tożsamości w porównaniu z innymi czynnikami brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji końcowej? Na przykład jeśli nie można ustalić tożsamości, to czy de facto skutkuje to podjęciem decyzji negatywnej? Czy w niektórych przypadkach inne czynniki, takie jak płeć lub domniemany kraj pochodzenia, mają większe znaczenie niż tożsamość?

Ustalenie tożsamości w zakresie danych osobowych (imię i nazwisko), ma szczególne znaczenie, w przypadku spraw, gdzie wnioskodawca powołuje się na indywidualne przesłanki (np.: przesłanka do nadania statusu uchodźcy – ustalenie tożsamości może wówczas odgrywać kluczową rolę w postępowaniu uchodźczym). Natomiast kwestie ustalenia tożsamości w zakresie kraju pochodzenia lub wieku mają wpływ w większym zakresie na decyzje udzielone w oparciu o przepisy wynikające z objęcia danej osoby ochroną uzupełniającą.

3.2.2. Podejmowanie decyzji o powrocie osoby do kraju jej pochodzenia

1. Jakie potencjalne decyzje, które stanowią podstawę do zadecydowania o losie osoby składającej wniosek, mogą podjąć właściwe organy w przypadkach, gdy ustalono tożsamość tej osoby (nawet w niepełnym stopniu)? Na przykład: czy wynik procesu ustalania tożsamości ma wpływ na zalecenie „odroczenia powrotu”?

Praktyką jest, że cudzoziemcy powracający do kraju pochodzenia posiadają dokumenty podróży.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy obywatelstwo jest udowodnione, a brak jest możliwości wydania zastępczego dokumentu podróży, można wydać *standardowy dokument UE do celów wydalenia (EU standard travel document for expulsion purposes)*, tzw. EU Letter, określony w zaleceniu Rady z dnia 30 listopada 1994 roku dotyczącym przyjęcia standardowego dokumentu podróży dla celów wydalenia obywateli państw trzecich (Dz.U. C 274 z 19.9.1996, str. 18) na podstawie którego możliwa jest realizacja powrotu cudzoziemca do kraju pochodzenia pod konwojem funkcjonariuszy Straży Granicznej.

Wynik procesu ustalania tożsamości może mieć też wpływ na odroczenie powrotu cudzoziemca w sytuacjach szczególnych (np.: obecna sytuacja w Syryjskiej Republice Arabskiej).

2. Czy wyniki działań, które mają na celu ustalenie tożsamości i które uzyskano w ramach realizowania procedury dotyczącej ochrony międzynarodowej, są dostępne w trakcie przygotowywania powrotu przymusowego?

(Tak) Wyniki działań mające na celu ustalenie tożsamości cudzoziemców, które uzyskano w ramach realizowania procedury dotyczącej ochrony międzynarodowej i które dostępne są w formie uzasadnienia decyzji w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej, mogą być wykorzystywane w ramach przygotowywania powrotu przymusowego. Przedmiotowa dokumentacja nie jest udostępniana władzom oraz instytucjom publicznym kraju pochodzenia cudzoziemca w żadnej formie, zgodnie z zasadą określoną w art. 9 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że dane cudzoziemca, na podstawie których jest możliwe ustalenie, że:

- postępowanie o nadanie statusu uchodźcy, udzielenie azylu lub zgody na pobyt tolerowany wobec cudzoziemca jest w toku lub zakończyło się,
 - cudzoziemcowi nadano lub odmówiono nadania statusu uchodźcy,
 - cudzoziemcowi udzielono lub odmówiono udzielenia azylu lub zgody na pobyt tolerowany,
 - cudzoziemcowi udzielono lub odmówiono udzielenia ochrony uzupełniającej
- nie mogą być udostępniane władzom oraz instytucjom publicznym kraju jego pochodzenia.

3. Jeśli „tak”, proszę opisać rodzaj dodatkowych działań, które odnoszą się do dokumentowania tożsamości i których zrealizowanie może być konieczne zanim władze kraju przyjmującego będą przygotowane na przyjęcie osoby powracającej.

W celu udokumentowania tożsamości cudzoziemca przed organizacją jego powrotu do kraju pochodzenia konieczne może być przeprowadzenie wywiadu konsularnego z cudzoziemcem i uzyskanie pisemnej odpowiedzi z placówki dyplomatycznej dotyczącej potwierdzenia tożsamości danego cudzoziemca i uzyskania dokumentu podróży umożliwiającego powrót do kraju pochodzenia.

Ponadto przedmiotowe informacje mogą być wykorzystane przez Wydział Identyfikacji i Powrotów Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej do celów uzyskania zgody od państwa rozpatrującego wniosek na przekazanie cudzoziemca w ramach właściwej umowy o readmisji.

W trakcie prac nad niniejszym opracowaniem nie udało się ustalić wiarygodnych danych statystycznych mówiących wprost o liczbie przypadków stwierdzeń niemożności ustalenia tożsamości cudzoziemców w procedurze uchodźczej oraz wydaleniowej związanej z realizacją decyzji negatywnej w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej w skali całego kraju. Wielkość zjawiska pośrednio obrazują dane statystyczne gromadzone przez Straż Graniczną dotyczące liczby wystąpień do placówek dyplomatycznych o potwierdzenie tożsamości oraz wydanie zastępczego dokumentu podróży, a także te odnoszące się do realizacji umów o readmisji (patrz dane w aneksie statystycznym). Nie są to jednak dane wystarczające do przedstawienia pełnego obrazu zjawiska.

Przyjmując, iż obecnie funkcjonujący w państwach członkowskich UE system gromadzenia oraz porównywania danych umożliwiających identyfikację obywateli państw trzecich ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (czyli system EURODAC) jest potrzebnym i ważnym instrumentem kontroli napływu cudzoziemców, należy stale dążyć do wypracowania mechanizmów poprawy efektywności jego funkcjonowania, również dalszej ewolucji istniejącego systemu. Biorąc pod uwagę, iż w ramach ww. systemu istnieje możliwość zarejestrowania i porównania danych identyfikacyjnych cudzoziemców (oprócz danych osobowych, odcisku linii papilarnych i zdjęcia, gromadzone są w nim dane dotyczące państwa pochodzenia, płci, także miejsca i daty złożenia wniosku o ochronę międzynarodową lub zatrzymania oraz przypisany numer referencyjny) wydaje się on być wystarczającym źródłem informacji. W związku jednak z faktem, iż niektóre państwa członkowskie UE nie rejestrują lub rejestrują z dużym opóźnieniem odblaski linii papilarnych oraz dane cudzoziemców w systemie EURODAC istnieje ryzyko popełnienia błędu przez Państwa UE i naruszenia zasady non – refoulement w przypadku kiedy osoba nie zgłosiła faktu, iż ubiegała o status uchodźcy w innym kraju a jej dane nie zostały zarejestrowane w systemie EURODAC. W związku z powyższym istnieje ciągła konieczność rozwoju istniejącej bazy danych – zwłaszcza, iż typ wprowadzanej do systemu informacji oraz zakres podmiotów wprowadzających oraz korzystających z ww. materiałów stale powiększa się. Powyższa baza mogłaby w przyszłości gromadzić dodatkowe informacje dla służb migracyjnych państw UE. Poprawa efektywności systemu wpłynęłaby również na minimalizację nadużywania procedury uchodźczej przez cudzoziemców. Niewątpliwym atutem bazy byłoby również zwiększenie skuteczności powrotów cudzoziemców.

Działania poszczególnych państw powinny skupiać się więc przede wszystkim na bieżącym i dokładnym rejestrowaniu zdarzeń migracyjnych oraz przekazywaniu konkretnych danych wynikających z rozporządzenia ws. utworzenia systemu EURODAC.

4 | Wnioski

Tylko w ten sposób możliwe będzie, na szczeblu unijnym, sprawne wykorzystanie tak zgromadzonej wiedzy nt. cudzoziemców w kolejnych postępowaniach.

Wskazane ramy mogłyby przyczynić się w dalszej kolejności do ewaluacji i rozwoju krajowych narzędzi potwierdzania/ustalania tożsamości cudzoziemców.

5 | Aneks statystyczny

Tabela 1. Wystąpienia do placówek dyplomatycznych o potwierdzenie tożsamości oraz wydanie zastępczego dokumentu podróży w 2011 roku. Materiał przygotowany przez Komendę Główną Straży Granicznej

L.p	Kraj	Wystąpienia	Potwierdzenie tożsamości	Wydanie dokumentu
1.	Afganistan	36	26	10
2.	Algieria	2	2	2
3.	Armenia	45	32	15
4.	Azerbejdżan	2	1	0
5.	Angola	1	1	1
6.	Bangladesz	8	1	1
7.	Białoruś	14	14	9
8.	Bośnia i Hercegowina	1	0	0
9.	Etiopia	1	1	0
10.	Egipt	3	2	2
11.	Chiny	9	3	3
12.	Ghana	1	0	0
13.	Gruzja (do 01.03.2011)	2	2	2
14.	Ghana	1	0	0
15.	Gwinea	1	0	0
16.	Haiti	2	0	0
17.	Izrael	2	2	2
18.	Iran	4	1	1
19.	Irak	14	2	0
20.	Jamajka	2	0	0
21.	Jordania	1	0	0
22.	Indie	2	0	0
23.	Kamerun	7	6	6
24.	Kazachstan	1	1	0
25.	Kirgistan	4	4	0
26.	Kongo DR	21	7	2
27.	Kenia(Włochy)	3	0	0
28.	Korea Pł.	1	0	0
29.	Liban	10	1	0
30.	Libia	2	0	0
31.	Meksyk	1	1	1

Lp	Kraj	Wystąpienia	Potwierdzenie tożsamości	Wydanie dokumentu
32.	Macedonia	1	1	1
33.	Maroko	5	1	0
34.	Mongolia	5	5	3
35.	Nepal	4	0	0
36.	Nigeria	8	6	6
37.	Palestyna	9	2	0
38.	Pakistan	8	2	0
39.	Rosja	4	4	4
40.	Rwanda	1	0	0
41.	Syria	12	4	0
42.	Serbia	1	1	1
43.	Somalia	11	0	0
44.	Sierra Leone	1	1	0
45.	Tanzania	10	10	10
46.	Tadzykistan	1	0	0
47.	Tunezja	6	2	1
48.	Turcja	2	2	2
49.	Ukraina	1	0	0
50.	Uzbekistan	2	2	2
51.	Wietnam	20	4	4
Suma		316	157	91

Tabela 2. Lista dwustronnych umów o readmisji podpisanych przez Polskę (stan na dzień 2 sierpnia 2012 roku). Materiał przygotowany przez Komendę Główną Straży Granicznej

L.p.	Państwo	Data podpisania	Data wejścia w życie
1.	Republika Austrii	2002-06-10	2005-05-30
2.	Republika Bułgarii	1993-08-24	1994-02-04
3.	Republika Chorwacji	1994-11-08	1995-05-27
4.	Republika Czeska	1993-05-10	1993-10-30
5.	Republika Grecka	1994-11-21	1996-05-05
6.	Królestwo Hiszpanii	2002-05-21	2004-06-23
7.	Irlandia	2001-05-12	2002-06-22
8.	Republika Litewska	1998-07-13	2000-01-08
9.	Republika Łotewska	2006-03-29	2007-12-27
10.	Rumunia	1993-07-24	1994-01-19
11.	Republika Słowacji	1993-07-08	1993-11-12
12.	Republika Słowenii	1996-08-28	1998-04-06
13.	Republika Wietnamu	2004-04-22	2005-05-14
14.	Federalna Konfederacja Szwajcarska	2005-09-19	2006-03-31
15.	Królestwo Szwecji	1998-09-01	1999-04-09
16.	Republika Węgierska	1994-11-25	1995-08-05

Tabela 3. Lista wielostronnych umów o readmisji podpisanych przez Polskę (stan na dzień 2 sierpnia 2012 roku). Materiał przygotowany przez Komendę Główną Straży Granicznej

	Państwo	Data podpisania	Data wejścia w życie
1.	Kraje Schengen (Królestwo Belgii, RFN, Rep. Francuska, Rep. Włoska, Wielkie Księstwo Luksemburg i Królestwo Holandii)	1991-03-29	1991-04-01

Tabela 4. Lista umów o readmisji między Wspólnotą Europejską a państwami trzecimi, których Polska jest stroną (stan na dzień 2 sierpnia 2012 roku). Materiał przygotowany przez Komendę Główną Straży Granicznej

L.p	Państwo	Data podpisania	Data wejścia w życie
1.	Hong Kong	27.11.2002	01.03.2004
2.	Specjalny Region Administracyjny Makao Chińskiej Republiki Ludowej	13.10.2003	01.06.2004
3.	Demokratyczno-Socjalistyczna Republika Sri Lanki	04.06.2004	01.05.2005
4.	Republika Albanii	14.04.2005	01.05.2006
5.	Federacja Rosyjska	25.05.2006	01.06.2007
6.	Ukraina	18.06.2007	01.01.2008
7.	Republika Czarnogóry	18.09.2007	01.01.2008
8.	Republika Macedonii	18.09.2007	01.01.2008
9.	Republika Serbii	18.09.2007	01.01.2008
10.	Bośnia i Hercegowina	18.09.2007	01.01.2008
11.	Republika Mołdawii	10.10.2007	01.01.2008
12.	Islamska Republika Pakistanu	26.10.2009	01.12.2010
13.	Gruzja	22.11.2010	01.03.2011
14.	Umowa z Cotonou (79 państw)	23.06.2000	

Tabela 5. Liczba cudzoziemców przekazanych z Polski w latach 2010-2011 w oparciu o umowy o readmisji, których Polska jest stroną. Materiał przygotowany w oparciu o dane Komendy Główną Straży Granicznej

	2010	2011
Ogółem	557	2347
w tym:		
Rosja	73	713
Ukraina	220	652
Gruzja	27	299
Wietnam	136	222
Mołdowa	33	50
Chiny	2	66
Białoruś	7	58
Armenia	1	56
Turcja	8	15
Indie	1	15
Irak	5	8
Uzbekistan	5	7

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – Departament Polityki Migracyjnej
Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce
ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa, Polska
e-mail: esm@msw.gov.pl
www.emn.gov.pl