



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Komentarze i rekomendacje UNHCR

do Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa

I. Przedłużenie ochrony czasowej

UNHCR rekomenduje **niezwłoczną nowelizację art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w kontekście konfliktu zbrojnego na Ukrainie ("Specustawa") w celu przedłużenia ochrony czasowej uchodźców do 4 marca 2025 r.**

Jak wskazano w preambule (ust.7) Decyzji wykonawczej Rady (UE) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. przedłużającej czasową ochronę wprowadzoną decyzją wykonawczą (UE) 2022/382, duża liczba uchodźców przebywających w Unii Europejskiej, którzy korzystają z ochrony czasowej, prawdopodobnie nie zmniejszy się, dopóki trwa wojna przeciwko Ukrainie. Z tego powodu konieczne jest przedłużenie ochrony czasowej, aby uregulować sytuację osób, które obecnie korzystają z takiej ochrony w Unii lub będą jej potrzebować począwszy od dnia 4 marca 2024 r.¹

W czerwcu 2023 r., w związku z obecną sytuacją w Ukrainie, Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) powtórzył swoje wcześniejsze stanowisko w sprawie powrotów do Ukrainy, zauważając, że sytuacja w tym kraju jest zdominowana przez wojnę, niepewność, brak bezpieczeństwa i wezwał społeczność międzynarodową, by zapewniła uchodźcom możliwość korzystania z ochrony i praw w państwach goszczących.² Stanowisko to pozostaje bez zmian. Biorąc pod uwagę niepewność co do trajektorii wojny oraz potrzebę zapewnienia uchodźcom z Ukrainy w Polsce pewnego stopnia stabilności, konieczne jest, aby nadal mieli oni prawo do korzystania z ochrony czasowej co najmniej do 4 marca 2025 r., zgodnie z decyzją Rady, a nie przez krótszy okres.

W związku z tym, mając na uwadze powyżej wskazane nadal istniejące powody do utrzymania prawa do ochrony czasowej i fakt, że niepewność dotycząca statusu pobytowego może mieć wpływ na integrację i dobrostan uchodźców, UNHCR zaleca zmianę Specustawy w celu przedłużenia ochrony czasowej do dnia 4 marca 2025 r. zgodnie z decyzją Rady.

II. Cofnięcie statusu ochrony czasowej po 30 dniach

UNHCR zaleca zmianę art. 11 ust. 2 Specustawy w celu zastąpienia "cofnięcia" statusu ochrony czasowej po 30 dniach nieobecności, czasowym "zawieszeniem" statusu po 90 dniach nieobecności od daty wyjazdu.

Jak wskazano w stanowisku UNHCR w sprawie *dobrowolnych powrotów do Ukrainy* i jak wynika z systematycznego monitoringu granicy polsko-ukraińskiej prowadzonego przez UNHCR, a także z dostępnych danych, zauważany jest wzrost tzw. transgranicznej mobilności wśród uchodźców do Ukrainy. Zjawisko to obejmuje tymczasowe, chociaż czasem również znacznie dłuższe, powroty uchodźców do kraju pochodzenia ze względów rodzinnych, bądź także w celu oceny warunków bezpieczeństwa.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023D2409>

² UNHCR, *Stanowisko w sprawie dobrowolnych powrotów na Ukrainę, czerwiec 2023*, <https://www.refworld.org/pdfid/649a7c744.pdf>

Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców wezwał państwa przyjmujące do utrzymania elastycznego podejścia do krótkoterminowych wizyt w Ukrainie, co może ułatwić podejmowanie w pełni świadomych decyzji o długoterminowych powrotach. UNHCR zaleca, aby wizyta w Ukrainie trwająca krócej niż trzy miesiące nie miała wpływu na status prawny danej osoby i związane z nią prawa w państwie przyjmującym (pkt 16 i 17 ww. stanowiska UNHCR). Powyższa rekomendacja nie pozostaje w sprzeczności z możliwością zawieszenia osobom, które wyjechały z Polski, dostępu do świadczeń na skutek ich nieobecności w kraju przez okres powyżej 30 dni.

Aby ochrona czasowa mogła się zakończyć, sytuacja w państwie pochodzenia uchodźców musi umożliwiać im bezpieczny i trwały powrót z zachowaniem należącego poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz z uwzględnieniem zobowiązań państw członkowskich dotyczących *non-refoulement*. Jedynie w przypadku spełnienia tych warunków cofnięcie zezwolenia na pobyt będzie uzasadnione.³

Mając na uwadze powyższe, zdaniem UNHCR utrata statusu ochrony czasowej poprzez pozbawienie prawa pobytu w związku z wyjazdem osoby na okres powyżej jednego miesiąca, jak wskazano w Specustawie, nie jest w pełni zgodne z wytycznymi Komisji Europejskiej i stwarza potencjalne trudności dla osób, które ponownie chcą przekroczyć granicę, wjeżdżając do Polski. W ocenie UNHCR właściwszą konstrukcją mogłoby być zawieszenie statusu UKR, ułatwiające w ten sposób, w razie powrotu osoby do Polski, natychmiastową reaktywację statusu ochrony czasowej.

Ponadto należy przypomnieć, że posiadacze czasowej ochrony, którym wydano dokumenty pobytowe zgodnie z art. 8 dyrektywy 2001/55/WE (tj. cyfrowy dokument pobytowy w Polsce), są uprawnieni do podróżowania do innych państw członkowskich przez 90 dni w okresie 180 dni, zgodnie z wytycznymi operacyjnymi Komisji Europejskiej *dotyczącymi wdrażania decyzji wykonawczej Rady 2022/382*.

W związku z tym UNHCR rekomenduje zmianę art. 11 ust. 2 Specustawy w celu zastąpienia "cofnięcia" statusu ochrony czasowej po 30 dniach nieobecności, czasowym "zawieszeniem" statusu po 90 dniach nieobecności od dnia wyjazdu, przy jednoczesnej możliwości zawieszenia dostępu do świadczeń na skutek nieobecności w kraju przez okres powyżej 30 dni.

III. Organizacja pieczy zastępczej a sytuacja ewakuowanych dzieci bez opieki

UNHCR rekomenduje nowelizację art. 27 ust. 4a Specustawy dotyczącego dzieci ewakuowanych z placówek opiekuńczo-wychowawczych w Ukrainie, tak aby wszystkie mechanizmy ochrony mające zastosowanie do dzieci polskich i cudzoziemskich wynikające z ustawy o pieczy zastępczej zostały w równym stopniu rozszerzone na tę grupę.

Zgodnie z art. 27 ust. 4a Specustawy, małoletni obywatele Ukrainy, którzy zostali umieszczeni w ukraińskiej pieczy zastępczej przed ewakuacją, nie powinni być umieszczani w polskim systemie pieczy zastępczej, z wyłączeniem przypadków, gdy dobro dziecka jest zagrożone.

UNHCR i inne podmioty zajmujące się ochroną dzieci w UE wezwały państwa do unikania tworzenia alternatywnych rozwiązań opiekuńczych poza ich krajowymi systemami ochrony dzieci. Rozwiązania alternatywne mogą pozbawić dzieci mechanizmów wsparcia i monitorowania ich sytuacji, które byłyby dostępne dla dzieci objętych zakresem dotychczasowego ustawodawstwa krajowego. W efekcie taka

³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0321\(03\)&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0321(03)&from=PL)

sytuacja może prowadzić do większego narażenia dzieci na wykorzystywanie, handel ludźmi i inne naruszenia ich praw⁴.

Dyrekcja Generalna ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych Komisji Europejskiej w publikacji Dzieci bez opieki i dzieci oddzielone od rodziców uciekające przed wojną na Ukrainie – Często zadawane pytania dotyczące rejestracji, przyjmowania i opieki podkreśla, że rejestracja lub kierowanie dzieci bez opieki do krajowych służb ochrony dzieci jest powszechnym wymogiem na mocy ustawodawstwa państw członkowskich w odniesieniu do dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej lub wymagających ochrony⁵. Ponadto, zgodnie z art. 20 Konwencji o prawach dziecka i wytycznymi ONZ w sprawie pieczy zastępczej, dzieci będące uchodźcami, pozbawione opieki rodzinnej, mają prawo do szczególnej ochrony przyznanej wszystkim takim dzieciom, która obejmuje zobowiązanie państwa do ustalenia ich najlepszego interesu⁶.

Należy zauważyć, że w Polsce nie ustala się w sposób systemowy najlepszego interesu dziecka w przypadku dzieci cudzoziemskich bez opieki lub dzieci odseparowanych od rodziców, co utrudnia stosowanie wyjątku przewidzianego w art. 27 ust. 4a. Ponadto art. 5 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej wskazuje, że system pieczy zastępczej powinien obejmować wszystkich małoletnich cudzoziemców przebywających na terytorium Polski, co wyklucza możliwość wyłączenia określonej grupy z zakresu stosowania ustawy.

Wreszcie, zgodnie ze stanowiskiem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w sprawie dobrowolnego powrotu do Ukrainy dzieci uchodźców pozbawionych opieki rodzicielskiej, w tym dzieci bez opieki i dzieci ewakuowanych z placówek opiekuńczych w Ukrainie⁷ kraj azylu ponosi główną odpowiedzialność za ochronę praw dzieci uchodźców na swoim terytorium.

W związku z tym UNHCR zaleca zmianę art. 27 ust. 4a Specustawy w sposób, który zapewni, że wszystkie zabezpieczenia określone w ustawie o opiece zastępczej będą miały zastosowanie do dzieci bez opieki relokowanych z Ukrainy i odseparowanych od rodziców, przy czym we wszystkich działaniach dotyczących dzieci należy przede wszystkim brać pod uwagę najlepszy interes dziecka.

IV. Uznawalność dyplomów psychologów z Ukrainy

UNHCR rekomenduje zmianę art. 64a Specustawy, w celu umożliwienia psychologom z Ukrainy udzielania wsparcia psychologicznego obywatelom Ukrainy przebywającym w Polsce bez konieczności oceny i zatwierdzenia ich kwalifikacji.

Jak wynika z ogólnopolskiej kompleksowej oceny potrzeb, którą UNHCR przeprowadził w 2023 r., co piąty uchodźca (20%) doświadcza stresu psychicznego, który wpływa na jego codzienne funkcjonowanie. Wśród uchodźców zgłaszających potrzeby w tym zakresie 54% z nich stwierdziło, że nie otrzymało żadnej pomocy w obszarze zdrowia psychicznego ani wsparcia psychologicznego.

⁴ Agenda rzecznicza UNICEF i UNHCR <https://data.unhcr.org/en/documents/download/92243>

⁵ https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/FAQs%20UAMs%20and%20separated%20children%20TPD_en_1.pdf

⁶ Komitet Praw Dziecka ONZ (CRC), uwaga ogólna nr 14 (2013) w sprawie prawa dziecka do tego, by jego dobro było traktowane przede wszystkim jako czynnik nadrzędny (art. 3 ust. 1), 29 maja 2013 r., CRC/C/GC/14, <https://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>,

⁷ Refworld | Dobrowolny powrót do Ukrainy dzieci uchodźców pozbawionych opieki rodzicielskiej, w tym dzieci bez opieki i dzieci ewakuowanych z placówek opiekuńczych w Ukrainie

Od 24 lutego 2022 r. do 24 sierpnia 2023 r., na podstawie art. 64a *Specustawy*, psychologowie z Ukrainy mogli świadczyć usługi wsparcia psychologicznego obywatelom Ukrainy przebywającym w Polsce, co miało kluczowe znaczenie dla zwiększenia dostępu uchodźców do usług w zakresie zdrowia psychicznego i wsparcia psychospołecznego.

Przepis ten nie został jednak przedłużony po dacie, kiedy przestał obowiązywać, tj. po sierpniu 2023 r., co negatywnie wpłynęło na jakość i dostępność wsparcia psychologicznego, jakiego potrzebują uchodźcy w Polsce.

W związku z powyższym UNHCR rekomenduje nowelizację art. 64a *Specustawy* w celu przedłużenia wyjątku dotyczącego nostryfikacji psychologów z Ukrainy, tak by pokrywał się on z okresem trwania ochrony czasowej w Polsce.

V. Świadczenia pieniężne dla osób fizycznych

UNHCR apeluje o wprowadzenie zmian w art. 13 *Specustawy*, które zastąpiłyby obecny system świadczeń finansowych dla osób i podmiotów zapewniających, na własny koszt, zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy. Zamiast tego rekomendujemy wprowadzenie bezpośredniego wsparcia finansowego (dopłaty mieszkaniowe, tzw. *cash for rent*) dla uchodźców, co pozwoli im na większą swobodę i elastyczność w wyborze możliwości zakwaterowania.

UNHCR pozytywnie ocenia szerokie wsparcie, jakiego rząd RP udzielił osobom, które od początku wojny przyjęły uchodźców z Ukrainy. Objęcie wsparciem finansowym osób przyjmujących uchodźców, szczególnie tych w trudnej sytuacji, ma kluczowe znaczenie dla zapobiegania eksmisjom.

Według badania przeprowadzonego w 2023 r. przez międzyagencyjny zespół koordynowany przez UNHCR, bezpieczne i przystępne cenowo mieszkania lub zakwaterowanie są jedną z najbardziej priorytetowych potrzeb zgłaszanych przez uchodźców.⁸ Mimo iż znaczna część uchodźców z Ukrainy znalazła prywatne zakwaterowanie, samodzielnie lub u rodziny i bliskich, gwałtowny wzrost popytu na mieszkania miał miejsce w kontekście istniejących już wcześniej wyzwań na rynku mieszkaniowym, które stanowią znaczącą przeszkodę w dostępie do samodzielnego zakwaterowania poza obiektami zbiorowymi.

Biorąc pod uwagę potencjalne zagrożenia zgłaszane w niektórych placówkach i lokalach udostępnianych przez prywatnych gospodarzy, a także w celu zapobieżenia potencjalnym nadużyciom, UNHCR apeluje do rządu o przejście na oparty na potrzebach system bezpośredniego wsparcia (dotacji mieszkaniowych, *cash for rent*) dla uchodźców znajdujących się w trudnej sytuacji, a których zakwaterowanie nie jest zapewniane przez państwo. Takie rozwiązanie znacznie ułatwiłoby integrację uchodźców, obniżyło koszty transakcyjne i ograniczyło ryzyko wyzysku uchodźców. Ponadto przyczyniłoby się do zapewnienia godności, niezależności i autonomii zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego w obszarze mieszkalnictwa.

W wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących inicjatywy "Bezpieczne domy" podkreślono, że w miarę stopniowego wygaszania wsparcia dla prywatnych właścicieli oferujących zakwaterowanie państwa powinny promować dostęp do świadczeń socjalnych i programów mieszkań socjalnych dla uchodźców, zapewniając ciągłą opiekę osobom szczególnie zagrożonym oraz zapewniając przyjmującym i uchodźcom

⁸ <https://data.unhcr.org/en/documents/details/104584>

przejrzyste informacje, aby ograniczyć ryzyko bezdomności i przedwczesnych decyzji o powrocie/dalszym przemieszczaniu się.

Zgodnie z art. 13 *Dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony* Państwa Członkowskie zapewnią osobom korzystającym z ochrony czasowej dostęp do odpowiedniego zakwaterowania oraz gdzie konieczne, niezbędne środki do uzyskania zakwaterowania. Ponadto, należy zauważyć, że Państwa Członkowskie zobowiązane są do zapewnienia, aby wykładnia ww. dyrektywy była zgodna z przepisami *Karty praw podstawowych Unii Europejskiej*. Art. 25 *Karty praw podstawowych Unii Europejskiej* przewiduje prawo osób starszych do godnego i niezależnego życia. Podobnie, zgodnie z art. 26 *Karty*, państwa członkowskie zapewniają osobom z niepełnosprawnością prawo do godnego i autonomicznego życia we wspólnocie. Ponadto art. 34 ust. 3 *Karty* przewiduje prawo do pomocy socjalnej i mieszkaniowej w celu zapewnienia godnej egzystencji wszystkim osobom, które nie posiadają wystarczających środków, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych.

VI. *Monitorowanie i nadzór nad obiektami zbiorowego zakwaterowania*

UNHCR rekomenduje wprowadzenie systemu monitorowania i nadzoru w art. 12 Specustawy oraz zmianę art. 12a w celu zapewnienia przestrzegania odpowiednich standardów bezpieczeństwa, przyjmowania i ochrony (opartych na prawie polskim, unijnym i międzynarodowym).⁹

Aktualnie około 50 000 uchodźców przebywa obecnie w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania. Osoby przebywające w tego rodzaju zakwaterowaniu są uważane za jedne z najbardziej narażonych (grupa ta obejmuje głównie osoby o szczególnych potrzebach, osoby starsze i osoby z grup wrażliwych). Są one narażone na zwiększone ryzyko wyzysku i handlu ludźmi, co wiąże się z ograniczonymi zabezpieczeniami, jak odnotowano w niektórych ośrodkach zbiorowego zakwaterowania. Ich prawo do odpowiedniego zakwaterowania i wynikający z tego odpowiedni poziom ochrony jest zapisany w dyrektywie *Rady 2001/55/WE*.

Prawo do odpowiedniego zakwaterowania na mocy art. 13 ww. dyrektywy zostało omówione w preambule do dyrektywy (ust. 15), w którym stwierdza się, że "należy ustalić obowiązki Państw Członkowskich w zakresie przyjmowania i pobytu osób korzystających z ochrony czasowej. Obowiązki te powinny być jasno określone oraz zapewniać zainteresowanym właściwy poziom bezpieczeństwa"

Ponadto, jak wskazano w raporcie OECD "*Housing Support for Ukrainian refugees in receiving countries*" (*Wsparcie mieszkaniowe dla uchodźców z Ukrainy w krajach przyjmujących*), chociaż prywatne systemy przyjmowania uchodźców były elastycznym i efektywnym rozwiązaniem w początkowej fazie kryzysu, wiążą się one ze znacznym ryzykiem. Uznając, że rozwiązania te mogą wzmacniać pozycję uchodźców i tworzyć więzi ze społecznością przyjmującą, muszą im towarzyszyć działania monitorujące i weryfikacyjne w celu zapewnienia bezpieczeństwa i godności zakwaterowania. Ograniczony nadzór i ochrona prawna zwiększają ryzyko wyzysku i handlu ludźmi.

W związku z powyższym UNHCR zaleca, aby system nadzoru nad ośrodkami zbiorowego zakwaterowania przyjmującymi uchodźców z Ukrainy został jasno określony w art. 12 Specustawy oraz aby art. 12a został uchylony, zgodnie z art. 13 ust. 1 *Dyrektywy Rady 2001/55/WE*.

⁹ [Dokument - Polska: Lista kontrolna standardów Centrów Zbiorowych \(unhcr.org\)](#)