



© UNHCR/Rafal Kostrzynski

Rekomendacje dotyczące stosowania Dyrektywy o tymczasowej ochronie w Polsce

grudzień 2022

Sektor Ochrony zapewnia wsparcie techniczne i monitoring w celu zapewnienia skutecznych, spójnych i przewidywalnych interwencji wspierających Rząd RP w jego działaniach na rzecz ochrony wszystkich osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, uchodźców, bezpieczeństwa i innych osób również z grup wrażliwych, uciekających z Ukrainy, z należyтым uwzględnieniem ich wieku, płci i różnorodności¹.

Sektor Ochrony pragnie podkreślić, że wdrożenie przez Polskę Dyrektywy o tymczasowej ochronie do jej systemu prawnego zagwarantowało w krótkim czasie ponad milionowi uchodźców z Ukrainy prawa i bezpieczeństwo oraz uregulowało ich statusu prawny i dostęp do dokumentów.

Poniższe rekomendacje zostały opracowane na podstawie szerokich konsultacji z partnerami w dziedzinie ochrony oraz informacji zwrotnych zebranych w trakcie wywiadów i dyskusji w grupach fokusowych przeprowadzonych z uchodźcami z Ukrainy. Organizacje tworzące Sektor Ochrony są gotowe do dalszego wspierania polskiego Rządu we wdrażaniu dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony, w tym poprzez doradztwo techniczne oraz wkład operacyjny w celu usprawnienia świadczenia usług tam, gdzie jest to potrzebne.

¹ [Document - Poland: Protection Sector Terms of Reference \(TORs\) \(unhcr.org\)](https://www.unhcr.org/poland-protection-sector-terms-of-reference-tors/)

1. Sporadyczne powroty, dostęp do terytorium i odebranie statusu

- Biorąc pod uwagę płynny charakter sytuacji w Ukrainie oraz fakt, że większość uchodźców z Ukrainy nie podjęła jeszcze ostatecznych decyzji co do ich miejsca pobytu², Sektor Ochrony rekomenduje zmianę ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (dalej jako: Specustawa), w celu zastąpienia cofnięcia (pozbawienia uprawnienia) statusu ochrony czasowej po 30 dniach nieobecności na terytorium Polski, czasowym zawieszeniem statusu po 90 dniach od daty wyjazdu. Rekomendacja ta nie pozostaje w sprzeczności z możliwością zawieszenia osobie dostępu do świadczeń, na skutek jej nieobecności w kraju przez okres powyżej 30 dni.
- Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, osoby korzystające z ochrony tymczasowej mogą być zmuszone do powrotu do Ukrainy z powodów innych niż dobrowolny powrót przed zakończeniem ochrony tymczasowej (wizyty rodzinne, odbiór dokumentów lub nawet w celu ratowania członków rodziny). Dlatego zdaniem Komisji jakikolwiek krótki powrót na Ukrainę nie powinien być uznawany przez państwa członkowskie za decyzję o dobrowolnym powrocie, podjętą z pełną świadomością, w rozumieniu art. 21 dyrektywy 2001/55/WE, uzasadniająca cofnięcie zezwolenia na pobyt i zaprzestanie zapewniania praw związanych z ochroną tymczasową³.
- Sektor Ochrony wzywa Rząd RP do zapewnienia, by kontrole i odprawy graniczne, również w ramach strefy Schengen, były prowadzone w sposób uwzględniający prawo uchodźców do poszukiwania ochrony, niezależnie od ich miejsca pochodzenia, miejsca pobytu w Ukrainie oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

2. Dostęp do dokumentów

- Sektor Ochrony z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie dokumentu elektronicznego, potwierdzającego legalny pobyt osób objętych zakresem Specustawy na terytorium Polski, który, zgodnie z Kodeksem Granicznym Schengen, umożliwi również przekraczanie granicy zewnętrznej UE i przemieszczanie się w ramach strefy Schengen. Dokument dostępny jest na urządzeniach mobilnych za pośrednictwem aplikacji. Cyfrowy dokument pobytowy (Diia.pl), który wraz z ważnym dokumentem podróży pozwala uchodźcom na swobodne przemieszczanie się do kraju pochodzenia i na powrót do kraju pobytu, odegrał zasadniczą rolę w ułatwieniu swobody przemieszczania się.

² [Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine #2 \(September 2022\) - Poland | ReliefWeb](#)

³ https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/Frequently%20asked%20questions%20received%20on%20the%20interpretation%20of%20the%20Temporary%20Protection%20Directive%20and%20Council%20Implementing%20Decision%202022-382_en.pdf

- Sektor Ochrony pragnie jednak zauważyć, że osoby wykluczone cyfrowo, w tym osoby bez dostępu do niezbędnych technologii, osoby starsze oraz osoby z pewnymi niepełnosprawnościami, mogą napotkać trudności w dostępie do cyfrowego dokumentu pobytowego, dlatego też zaleca się, aby w przypadku tych kategorii osób rozważyć możliwość wydawania przez gminy tymczasowych zaświadczeń o ochronie w formie papierowej.

3. Uprawnienie do tymczasowej ochrony i prawo do skutecznego środka odwoławczego

- Sektor Ochrony zaleca zmianę Specustawy oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o *udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* tak, aby w sprawie objęcia ochroną tymczasową organ decydujący zobowiązany był do wydania decyzji i – w przypadku decyzji negatywnej – zapewnić możliwość skorzystania ze skutecznego środka odwoławczego. Wskazuje na to również Dyrektywa Rady o ochronie tymczasowej, która przyznaje prawo do odwołania się osobom, którym uniemożliwiono korzystanie z ochrony tymczasowej lub łączenia rodzin.

4. Sytuacja obywateli państw trzecich, którzy mogą ubiegać się o ochronę międzynarodową

- Specustawa przyznaje obywatelom Ukrainy i ich małżonkom szeroki dostęp do świadczeń pomocy socjalnej i zakresu wsparcia, często na równi z obywatelami polskimi, co bez wątplenia świadczy o niezwyklej solidarności polskiego Rządu z uchodźcami z Ukrainy.
- Sektor Ochrony zachęca do zmiany Specustawy w celu objęcia jej zakresem wszystkich kategorii osób wskazanych w art. 2 (1) Decyzji Wykonawczej Rady 2022/382 *stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującej wprowadzeniem tymczasowej ochrony*. Pozwoli to na dostosowanie uprawnień i dostępnej pomocy do wszystkich osób objętych ochroną tymczasową, w tym uchodźców i bezpieczeństwa i bezpaństwowców przebywających wcześniej w Ukrainie, którzy po przybyciu do Polski, mają dostęp do ograniczonego zakresu pomocy i wsparcia.

5. Wsparcie dla osób z niepełnosprawnością

- Osoby z niepełnosprawnością napotykają przeszkody w uznaniu ich dokumentów i w procedurze orzeczenia o niepełnosprawności (w tym w oficjalnym tłumaczeniu orzeczeń). Na skutek tego doświadczają trudności w dostępie do świadczeń, które są niezbędne dla ich dobrobytu, szczególnie w przypadku osób pozbawionych wsparcia rodziny. Zachęcamy do wprowadzenia skutecznych rozwiązań dotyczących systemu

orzekania o niepełnosprawności, które miałyby na celu usprawnienie dostępu do świadczeń.

- Sektor Ochrony zaleca władzom elastyczność w zakresie wymagań (tj. akceptowanie nieurzędowych tłumaczeń, kopii dokumentacji orzeczeń o niepełnosprawność) i kroków proceduralnych w procedurze orzekania o niepełnosprawności oraz zachęca do aktywnego kierowania osób do organizacji świadczących specjalistyczne usługi, gdy zachodzi taka potrzeba.

6. Dostęp do usług medycznych, w tym wsparcia zdrowia psychicznego, ułatwiających przezwyciężenia skutków doznanej przemocy

- Osoby, które doświadczyły przemocy uwarunkowanej płcią wymagają szybkiego i skutecznego dostępu do odpowiedniej opieki medycznej, w tym wszelkich usług w nagłych wypadkach, które powinny uwzględniać stan zdrowia psycho-fizycznego tych osób. Opieka ta powinna skupiać się na podmiotowości osób doświadczających przemocy, szanując ich wybory, prawa i godność.
- Sektor Ochrony uznaje potrzebę specjalistycznego, kompleksowego wsparcia dla osób, które doświadczyły przemocy uwarunkowanej płcią, w tym dostępu do bezpiecznego schronienia, wsparcia psychicznego i społecznego oraz pomocy prawnej zgodnie z międzynarodowymi standardami; wzywa również do wdrożenia standardowych procedur przeciwdziałania przemocy na tle seksualnym oraz zapewnienia szkoleń dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w postępowanie z osobami, które doświadczyły przemocy uwarunkowanej płcią, w tym policji i organów ścigania.

7. Zapewnienie zakwaterowania i wsparcia finansowego dla rodzin goszczących

- Sektor Ochrony z zadowoleniem przyjmuje wsparcie, jakiego Rząd RP udzielił rodzinom goszczącym, już od pierwszych dni wojny, uchodźców z Ukrainy. Skala tej pomocy jest znaczna, gdyż szacuje się, że ponad 30% uchodźców przebywa u rodzin goszczących.
- Przedłużenie wsparcia finansowego dla rodzin przyjmujących osoby w trudnej sytuacji miało kluczowe znaczenie dla zapobieżenia eksmisjom osób najbardziej zagrożonych, szczególnie w kontekście nadchodzącej zimy. Zachęcamy do ustanowienia przyspieszonych procedur wsparcia dla osób, które mogą skorzystać z systemu finansowej pomocy dla rodzin goszczących.
- Sektor Ochrony zdaje sobie sprawę, że ośrodki zbiorowego zakwaterowania mogą przyjąć potencjalnie nową liczbę uchodźców szukających schronienia. W przypadku

decyzji o przeniesieniu osób, zwłaszcza osób ze szczególnymi potrzebami, do innych ośrodków zakwaterowania, zachęcamy władze do komunikowania tych decyzji odpowiednio wcześniej i zapewnienie skutecznego dostępu do informacji.

Organizacje tworzące Sektor Ochrony są gotowe do współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi stronami w celu znalezienia trwałych rozwiązań dla osób najbardziej zagrożonych.

- Sektor Ochrony nawołuje do wprowadzenia systemu bezpośredniego wsparcia (*cash-for-rent*) dla osób, którym państwo lub rodziny goszczące nie zapewniły zakwaterowania. Rozwiązanie takie może przyczynić się do wsparcia procesu integracji osób i zminimalizować ryzyko potencjalnych nadużyć i wyzysku.

8. Dostęp do informacji, odpowiedzialności podmiotów udzielających pomocy oraz uwzględnienie uchodźców w działaniach

- W zakresie kierowania działań informacyjnych do uchodźców, potrzebna jest większa skuteczność i koordynacja wszystkich zaangażowanych aktorów. Kluczowe powinno być zapewnienie wszystkim, w tym także osobom ze szczególnymi potrzebami lub z grup wykluczonych, informacji na temat dostępu do przysługujących im praw, usług i możliwości, w celu wsparcia ich podmiotowości.
- Członkowie Sektora Ochrony zachęcają wszystkie podmioty udzielające informacji w różnych językach do koordynowania swoich komunikatów, tak aby wszyscy uchodźcy mieli dostęp do precyzyjnych i wiarygodnych informacji na temat ich praw i obowiązków w dostępnym dla nich języku, formie i kanałach komunikacji.
- Sektor Ochrony pragnie dodatkowo podkreślić potrzebę ustanowienia przez organizacje wspierające uchodźców skoordynowanych mechanizmów skargowych i informacji zwrotnej, które mają na celu przyjęcie informacji zwrotnej od uchodźców na temat oferowanej pomocy i jej formy. Głos uchodźców z Ukrainy i interakcja z nimi jest kluczowa, aby kształtować i realizować odpowiedzialną pomoc humanitarną.

9. Skuteczny dostęp do rynku pracy

- Sektor Ochrony z zadowoleniem przyjmuje fakt, że posiadacze ochrony czasowej mają dostęp do rynku pracy w każdym zawodzie bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, a także, że mogą podejmować i prowadzić działalność gospodarczą na terytorium Polski na takich samych warunkach jak obywatele polscy.
- Należy jednak zauważyć, że w aktualnym stanie prawnym, jeśli podmiot powierzający wykonywanie pracy nie powiadomi właściwego powiatowego urzędu pracy, istnieje ryzyko, że praca może być uznana za nielegalną. Zalecamy podjęcie

skutecznej kampanii informacyjnej wśród pracodawców o ciąży na nich prawnym obowiązku. Należy również podjąć kroki prawne, aby zapewnić, że w sytuacji niezgłoszenia przez pracodawcę podjęcia pracy przez uchodźcę, sytuacja prawna i faktyczna osoby zarejestrowanej do ochrony czasowej nie będzie zagrożona i uchodźcy nie będą ponosić żadnych negatywnych konsekwencji.

10. Zapobieganie wykorzystywaniu i nadużyciom

- Sektor Ochrony podkreśla znaczenie skutecznych mechanizmów zgłaszania nadużyć w celu zapobiegania i reagowania na wyzysk i inne zagrożenia związane z ochroną. Zaleca się ustanowienie kontekstowych mechanizmów skargowych, które umożliwiają ludziom bezpieczne i skuteczne zgłaszanie się poprzez zaufany kanał komunikacyjny.
- Sektor Ochrony zaleca ustanowienie lokalnych mechanizmów weryfikowania, rejestrowania i monitorowania działań wolontariuszy, organizacji wolontariackich i prywatnych firm świadczących bezpłatne usługi dla uchodźców, w tym szczególności zakwaterowanie i transport z miejsc przebywania uchodźców bądź przejść granicznych.
- Brak odpowiedniego zakwaterowania, godnych warunków bytowych oraz wysokie koszty życia sprawiają, że kobiety posiadające status tymczasowej ochrony są szczególnie narażone na większe ryzyko doświadczenia nadużyć, w tym przemocy ze względu na płeć. Dlatego też kluczowe jest, aby system wsparcia osób, które doświadczyły przemocy ze względu na płeć, był szeroko dostępny.
- Organizacje tworzące Sektor Ochrony są gotowe do wsparcia przy tworzeniu i wdrażaniu standardowych procedur operacyjnych dotyczących zapobiegania i ochrony przed wyzyskiem i wykorzystywaniem seksualnym (PSEA), do którego może dojść m.in. w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania. Wszystkie programy i usługi wspierające osoby objęte tymczasową ochroną muszą zawierać rygorystyczne protokoły zabezpieczające. Szkolenia, kierowane do urzędników, wolontariuszy i pracowników pracujących z uchodźcami, powinny wskazywać, jak identyfikować zagrożenia i zgłaszać przypadki nadużyć.

11. Ochrona praw dzieci

- Sektor Ochrony pragnie podkreślić, że dzieci bez opieki, które opuściły Ukrainę, powinny mieć zapewniony skuteczny dostęp do terytorium RP, procedury wyznaczenia opiekuna tymczasowego, a także dostęp do bezpiecznego zakwaterowania, edukacji, jak również innych przysługujących im praw i usług.

- Krajowe procedury ustalania najlepszego interesu dziecka powinny być opracowane we współpracy ze wszystkimi właściwymi podmiotami; ustalenie najlepszego interesu dziecka powinno być uwzględnione w każdym postępowaniu dotyczącym dzieci, zwłaszcza jeśli postępowanie ma na celu połączenie dziecka z członkami rodziny, mieszkającymi w Polsce lub w innych państwach członkowskich UE.
- Sektor Ochrony wzywa Rząd RP do nadania priorytetu wysiłkom zmierzającym do połączenia dzieci z rodzicami i/lub rodziną, chyba, że nie leży to w najlepszym interesie dziecka, zgodnie z wytycznymi ONZ w sprawie opieki zastępczej. W przypadku, gdy członkowie rodziny i inni bliscy, w szczególności rodzice lub poprzedni prawni lub faktyczni opiekunowie dzieci uchodźców pozbawionych opieki rodzicielskiej pozostają w Ukrainie, należy im zapewnić możliwość ubiegania się o połączenie z dzieckiem w kraju, w którym korzysta ono z ochrony czasowej, a także podjąć wysiłki w celu ułatwienia im podróży i wjazdu do tego kraju.
- Sektor Ochrony zauważa, że dzieci potrzebujące alternatywnej opieki powinny w idealnym przypadku znajdować się w zindywidualizowanej pieczy rodzinnej, co leży w najlepszym interesie dziecka zgodnie z międzynarodowymi wytycznymi. Sektor Ochrony chciałby podkreślić, że zgodnie z dokumentem *DG Home Unaccompanied and Separated Children fleeing from war in Ukraine – FAQs on Registration, Reception and Care*⁴, należy unikać tworzenia równoległych systemów przy ustalaniu zasad opieki nad dziećmi, które ewakuowane były bezpośrednio z terytorium Ukrainy i przebywały tam w instytucjach pieczy zastępczej.
- Mając na uwadze niestabilną sytuację bezpieczeństwa w Ukrainie, Sektor Ochrony wskazuje, że nie należy zachęcać do powrotu uchodźców z Ukrainy. Jeśli w przyszłości będzie to możliwe, krajowy system ochrony dzieci powinien wprowadzić ścisłe zabezpieczenia proceduralne, uwzględniające kwestie świadomej decyzji, w tym uczestnictwa dziecka w całym procesie, uznając przy tym najlepszy interes dziecka, i bezpieczeństwo i godne warunki powrotowe, tylko jeśli taka możliwość zaistnieje.

W CELU UZYSKANIA DODATKOWYCH INFORMACJI

Lorena Isla Rodriguez
UNHCR
isla@unhcr.org

Marta Górczyńska
Helsińska Fundacja Praw Człowieka
marta.gorczyńska@hfhr.pl

⁴ https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/FAQs%20UAMs%20and%20separated%20children%20TPD_en_1.pdf