



Warszawa, 11-07-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.543.445.2024.JK

Szanowny Pan

Donald Tusk

Prezes Rady Ministrów

ePUAP

Szanowny Panie Premierze,

od początku agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę z uwagą monitoruję sytuację **uchodźców i uchodźczyń z Ukrainy**, ze szczególnym uwzględnieniem **grup wrażliwych**, w tym osób z niepełnosprawnościami, osób pochodzenia romskiego, osób z problemami zdrowotnymi, w starszym wieku, a także tych, które doświadczyły tortur, przemocy seksualnej lub innych naruszeń prawa międzynarodowego. Z informacji docierających do mojego Biura wynika, że pomimo ogromnego zaangażowania administracji publicznej i organizacji pozarządowych dotychczas oferowane formy pomocy nie są adekwatne do ich rzeczywistych potrzeb. Wynika to przede wszystkim z **braku systemowych rozwiązań** pozwalających na skuteczną pomoc i włączenie do życia społecznego osób najbardziej narażonych na marginalizację społeczną.

Podkreślenia wymaga także, że obserwowanej aktualnie tendencji do ograniczania oferowanej pomocy i dążenia do usamodzielnienia uchodźców z Ukrainy, wynikającej z rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 854; dalej: „ustawa

zmieniająca”), towarzyszyć powinien **system kompleksowego wsparcia osób, które z niezależnych od siebie przyczyn mają trudności w znalezieniu miejsca zakwaterowania, pracy czy miejsca w szkołach**. Kwestia konieczności zapewnienia wsparcia grupom narażonym na wykluczenie i marginalizację społeczną została wskazana przez mojego zastępcę w uwagach do projektu ustawy zmieniającej przedstawionych MSWiA¹, **które nie zostały jednak w pełni uwzględnione**.

Dlatego też pozwalam sobie zwrócić uwagę Pana Premiera na szczególnie trudną sytuację uchodźców z Ukrainy, którzy z obiektywnych przyczyn nie są w stanie osiągnąć samodzielności i polegają na formach pomocy zapewnianych przez administrację publiczną oraz organizacje pozarządowe. Na tle spraw podejmowanych w moim Biurze widoczne jest, że system wsparcia regulowany ustawą z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 167 ze zm.; dalej: „ustawa o pomocy”) nie jest instrumentem wystarczającym do skutecznego zapewnienia dostępu do pomocy uchodźcom z Ukrainy należącym do grup szczególnie wrażliwych.

Jako jeden z najpoważniejszych problemów w tym zakresie należy wskazać fakt, że **obecnie obowiązujące ramy prawne regulujące system wsparcia uchodźców z Ukrainy są niedostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, z problemami zdrowotnymi lub ograniczoną mobilnością**. Przykładowo do mojego Biura wpłynęła skarga dotycząca trudności w zakwaterowaniu ewakuowanych obywateli Ukrainy z niepełnosprawnościami oraz osób przewlekłe chorych. Z jej treści wynika, że przedstawiciele organizacji zajmujących się ewakuacją i relokacją uchodźców z Ukrainy mieli wielokrotnie otrzymywać informacje dotyczące braku dostępności miejsc noclegowych dostosowanych do potrzeb uchodźców z niepełnosprawnościami lub ciężko chorych, szczególnie problematyczne miało być zapewnienie tymczasowego zakwaterowania w Warszawie. Z informacji przekazywanych przez organizacje pozarządowe wynika, że Warszawa pozostaje centrum przesiadkowym dla wielu uchodźców kontynuujących swoją podróż do innych krajów Unii Europejskiej. Ponadto, zgodnie z moją wiedzą, do Warszawy co dwa tygodnie przyjeżdża autobus medyczny z Charkowa, w którym znajdują się osoby leżące, przewlekłe chore oraz osoby z niepełnosprawnościami. Niestety, ciężar udzielenia im niezbędnej pomocy polegającej na recepcji, organizacji specjalistycznego transportu oraz miejsca zakwaterowania dostosowanego do ich potrzeb, spoczywa na

¹ Zob. pismo Valeri'ego Vachev'a, Zastępcy RPO do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z 15 kwietnia 2024 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ustawa-pomocowa-obywatele-ukrainy-zmiana-mswia> [dostęp 27.6.2024 r.].

organizacjach pozarządowych. Mój zastępca przedstawił wyżej opisane kwestie w wystąpieniu do Wojewody Mazowieckiego². Z odpowiedzi Wojewody wynika jednak, że stosowane uregulowania prawne dotyczące udzielania pomocy uchodźcom z Ukrainy nie przewidują możliwości uruchomienia i finansowania przez Wojewodów obiektów zakwaterowania tymczasowego, dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz osób wymagających stałej opieki. Jednocześnie poinformowano, że Wojewodowie przy wyborze miejsc tymczasowego zakwaterowania dla obywateli Ukrainy kierują się kryteriami wskazywanymi przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, w których nie uwzględniono dostosowania budynków do potrzeb osób z niepełnosprawnością, osób z ograniczoną mobilnością lub osób przewlekle chorych.

W związku z tym pragnę przypomnieć, że na Polsce jako stronie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych³ spoczywa m.in. określony w jej art. 11 obowiązek podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa osób z niepełnosprawnościami w sytuacjach zagrożenia, w tym w trakcie konfliktu zbrojnego, w sytuacjach wymagających pomocy humanitarnej i w przypadku klęsk żywiołowych. Potrzebę tę dostrzegł również Komitet ONZ ds. Praw Osób Niepełnosprawnych, który w Komentarzu ogólnym nr 5 na temat niezależnego życia i bycia częścią społeczności⁴ wskazał, że państwa-strony muszą z wyprzedzeniem uwzględnić zobowiązanie do świadczenia usług wsparcia na rzecz osób niepełnosprawnych we wszelkich działaniach z dziedziny zarządzania ryzykiem katastrofy oraz zagwarantować, że te osoby nie będą pozostawione na miejscu wydarzeń bądź zapomniane. Po analizie sprawozdania Polski z wdrażania Konwencji

² Zob. pismo V. Vachev'a, Zastępcy RPO do Wojewody Mazowieckiego z dnia 18 kwietnia 2024 r. dostępny pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ukraina-uchodzczy-ozn-miejscanoclegowe-warszawa-odpowiedz> [dostęp 27.6.2024 r.].

³ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.; dalej: „Konwencja”).

⁴ General comment No. 5 on Article 19 – the right to live independently and be included in the community, pkt 79; dostępny w wersji elektronicznej pod adresem: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no5-article-19-right-live> [dostęp 4 lipca 2024 r.].

Komitet⁵ zalecił przyjęcie szczegółowych regulacji dotyczących zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami adekwatnego wsparcia w sytuacjach kryzysowych. Niniejsze aktualizuje się w sposób jaskrawy w dzisiejszych realiach zagrożenia.

Za niezbędne uznać zatem należy uzupełnienie – pod względem prawnym i organizacyjnym – systemu wsparcia w taki sposób, by potrzeby uchodźców z niepełnosprawnościami czy w złym stanie zdrowia były uznane i odpowiednio zabezpieczone. Zaspokajanie podstawowych potrzeb uchodźców należących do grup wrażliwych nie może wciąż opierać się przede wszystkim na oddolnych inicjatywach organizacji pozarządowych. Dysponują one ograniczonymi zasobami finansowymi, kadrowymi i logistycznymi. Wraz z przedłużającym się konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy zmieniają się także potrzeby trafiających do Polski uchodźców. Należy podkreślić, że **ciężar zapewnienia wsparcia uchodźcom należącym do grup wrażliwych spoczywa na instytucjach publicznych, organizacje społeczne powinny zaś pełnić rolę subsydiarną.**

Niestety, zmiany funkcjonowania systemu wsparcia uchodźców z Ukrainy wprowadzane ustawą zmieniającą mogą powodować negatywne skutki dla sytuacji uchodźców należących do grup wrażliwych. Organizacje pozarządowe wskazują na to, że dla osób z niepełnosprawnością, osób przewlekle chorych czy z ograniczoną mobilnością, w tym związaną ze starszym wiekiem, szczególnie negatywne konsekwencje ma uchylene art. 13 ustawy o pomocy, umożliwiającego wypłatę świadczenia pieniężnego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy. Zniesieniu tego rozwiązania powinny towarzyszyć odpowiednie analizy ex ante i opracowanie odpowiednich programów kompleksowego wsparcia, adekwatnego do zdiagnozowanych istniejących i przewidywanych potrzeb. Ponadto powinny być podjęte odpowiednie działania informacyjne, kierowane zwłaszcza do osób, które nie mogą zostać przeniesione z dotychczasowych miejsc pobytu do ośrodków zbiorowego zakwaterowania, ze względu na potrzebę zapewnienia im bardziej intensywnego wsparcia.

Formułując tę uwagę, mam na względzie m.in. jedną ze zgłoszonych do mnie spraw, dotyczącą uchodźcy z Ukrainy ze znacznym stopniem niepełnosprawności, oczekującym na przeszczep płuc. Osoba ta dotychczas przebywała w lokalu ~~zostającym w posiadaniu przez osobę prywatną, jednak w związku z planowanym uchYLENIEM~~ ~~zostającym w posiadaniu przez osobę prywatną, jednak w związku z planowanym uchYLENIEM~~ dostępne w języku angielskim pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rekomendacje-dla-polski-komitetu-onz-komitetu-ds-praw-osob-z-niepe%C5%82nosprawnościami> [dostęp 4 lipca 2024 r.].

art. 13 ustawy o pomocy, właściciel mieszkania poinformował uchodźcę o tym, że nie będzie miał możliwości dalszego, bezpłatnego udostępniania mu lokalu. Wskazana w skardze osoba nie może przenieść się do ośrodka zbiorowego zakwaterowania, gdzie groziłoby jej znaczne pogorszenie stanu zdrowia, nie ma także możliwości samodzielnego pokrycia kosztów najmu mieszkania.

Wskazana sytuacja ilustruje trudności, z którymi mierzą się uchodźcy z Ukrainy należący do omawianych grup. Podstawowym wyzwaniem pozostaje to, że ustawa o pomocy wskazuje wyłącznie na **możliwość, nie zaś obowiązek zapewnienia przez wojewodę pomocy** polegającej na m.in. oferowaniu zakwaterowania zbiorowego czy zapewnieniu transportu związanego z zakwaterowaniem lub opieką medyczną (art. 12 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o pomocy). Co prawda ustawą zmieniającą dodano art. 12 ust. 17j, który stanowi o możliwości zapewnienia przez wojewodę zakwaterowania i wyżywienia dedykowanego uchodźcom z niepełnosprawnościami oraz osobom starszym na podstawie umowy z organizacją pożytku publicznego. Niemniej w dalszym ciągu decyzja o uruchomieniu takiego wsparcia jest zależna od decyzji konkretnego wojewody. Co więcej, krąg beneficjentów takiego rozwiązania został ograniczony do osób z niepełnosprawnościami posiadającymi orzeczenia o niepełnosprawności lub umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności, a także orzeczeń równoważnych wraz z ich opiekunami (art. 12 ust. 17j w zw. z ust. 17c pkt 1 i 2 ustawy o pomocy). Wobec tego nawet w sytuacji, w której wojewoda na terenie danego województwa zdecyduje się nawiązać współpracę z organizacją pożytku publicznego na rzecz zapewnienia miejsc tymczasowego pobytu uchodźcom z niepełnosprawnościami, to nie dość, że pomoc ta świadczona będzie wyłącznie bardzo wąskiemu gronu potrzebujących (osoby z orzeczeniem o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności), to jeszcze nie będzie ona przysługiwać przez cały czas aż do uzyskania „polskiego” orzeczenia o niepełnosprawności. Należy również wyraźnie zaznaczyć, że prawa skorzystania ze wsparcia wskazanego w art. 12 ust. 17j ustawy o pomocy nie mają również opiekunowie osób starszych.

Wygazaniu dotychczas dostępnych form pomocy powinny towarzyszyć kompleksowe programy wsparcia uchodźców należących do grup wrażliwych, którzy nie są w stanie znaleźć kwaterunku na wolnym rynku, dostosowane także do potrzeb osób, które nie mogą przenieść się do miejsc zbiorowego zakwaterowania. W przeciwnym wypadku, rozwiązania przyjęte ustawą zmieniającą mogą skutkować **bezdomnością oraz przedwczesnymi powrotami uchodźców do Ukrainy.**

Organizacje pozarządowe w kierowanych do mnie skargach wskazały również na problem braku istnienia zaświadczeń lub innego rodzaju potwierdzenia faktu przekroczenia granicy po 24 lutego 2022 r. w sytuacji, gdy uchodźca nie dysponuje ważnym dokumentem podróży. Powyższe powoduje, że uchodźcom z Ukrainy, którzy nie posiadają ważnego ukraińskiego paszportu oraz zamierzają kontynuować podróż do innych państw członkowskich UE trudno wykazać, że należą do osób, które musiały opuścić Ukrainę w wyniku konfliktu zbrojnego. Brak wydawania zaświadczeń potwierdzających datę przekroczenia granicy przez uchodźców należących do grupy beneficjentów ustawy o pomocy, w praktyce ogranicza także ich dostęp do form wsparcia gwarantowanych na terytorium RP, jeżeli Polska jest dla nich krajem tranzytowym. Problem ten dotyczy przede wszystkim obywateli i obywaterek Ukrainy ewakuujących się z terenów okupowanych, na terenie których wprowadzono wymóg posiadania paszportu rosyjskiego. Według danych zbieranych przez UNHCR w 2023 r. 20% uchodźców przebywających na terytorium Polski wskazało, że co najmniej jedna osoba z ich gospodarstwa domowego nie posiada ważnego paszportu biometrycznego⁶, co ilustruje skalę problemu braku ważnego dokumentu podróży wśród uchodźców

z Ukrainy.

Kolejnym przykładem niewydolności obecnego systemu recepcji i relokacji uchodźców z Ukrainy jest trudna sytuacja należących do społeczności romskiej osób, które uciekły z terytorium Ukrainy, w tym m.in. przebywających w punkcie recepcyjnym na dworcu kolejowym w Przemyślu. Jak sygnalizowałem w wystąpieniu do Wojewody Podkarpackiego już w 2022 r.⁷, **wielu uchodźców pochodzenia romskiego** trafiających do punktu recepcyjnego w Przemyślu **zmagają się z trudnościami w znalezieniu miejsc stałego lub krótkoterminowego zakwaterowania**, co powoduje, że osoby te są zmuszone do nocowania na korytarzach dworca. Niestety problem ten pozostaje aktualny. W maju bieżącego roku do mojego Biura dotarła informacja o tym, że w budynku przemyskiego dworca przebywa grupa 43 uchodźców, w tym 19 dzieci. W tej sprawie mój zastępca skierował

⁶ UNHCR "Protection monitoring brief #3 Poland"

<https://data.unhcr.org/fr/documents/download/102103> [dostęp 27 czerwca 2024 r.].

⁷ Pismo RPO do Wojewody Podkarpackiego z dnia 7 listopada 2022 r. (znak: XI.540.77.2022) dostępne pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przemysl-dworzec-uchodzcy-ukraina-romowie-wojewoda-odpowiedz> [dostęp 27.6.2024 r.].

pismo do Wojewody Podkarpackiego z prośbą o niezbędne wyjaśnienia⁸. Z przekazanych informacji wynika, że część osób została relokowana do miejsca zbiorowego kwaterunku, lecz niektóre osoby zdecydowały się na powrót na terytorium Ukrainy. Powyższe wskazuje, że brak zapewnienia odpowiedniego wsparcia grupom marginalizowanym, a w szczególności miejsca zakwaterowania, może prowadzić do przedwczesnych powrotów na terytorium Ukrainy⁹. Problem sytuacji na dworcu w Przemyślu pozostaje nierozwiązany.

W ostatnim czasie do mojego Biura wpłynęła informacja o 70 uchodźcach pochodzenia romskiego pozostających na dworcu kolejowym w Przemyślu. Nie bez powodu to Romowie i Romki spotykają się z trudnościami w znalezieniu miejsc zakwaterowania zarówno tymczasowego, jak i stałego, osoby te są bowiem szczególnie narażone na stygmatyzację i marginalizację. Niestety, jak wynika z trwającej od lat, sygnalizowanej rządowi¹⁰ trudnej sytuacji uchodźców romskiego pochodzenia, obowiązujące przepisy ustawy o pomocy nie uwzględniają specyficznej sytuacji grup wrażliwych, co sprawia, że ciężar zapewnienia im niezbędnego wsparcia spoczywa prawie wyłącznie na organizacjach pozarządowych.

Na koniec pragnę zwrócić uwagę Pana Premiera na szczególną **sytuację uchodźców i uchodźczyń z Ukrainy, którzy doświadczyli poważnych naruszeń prawa międzynarodowego (w tym tortur oraz innych form przemocy, w tym seksualnej)**. Sytuacja tych osób nie została uwzględniona w katalogu przesłanek uprawniających do zwolnienia z partycypacji w kosztach zakwaterowania i wyżywienia (art. 12 ust. 17c ustawy o pomocy), co w konsekwencji może ograniczać ich dostęp do niezbędnej pomocy. Obecnie obowiązujące prawo nie przewiduje także mechanizmu identyfikacji osób, które doświadczyły poważnych naruszeń prawa

⁸ Pismo V. Vachev'a, Zastępcy RPO do Wojewody Podkarpackiego z dnia 20 maja 2024 r. (znak: XI.540.77.2022) dostępne pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ukraina-uchodzcy-przemysl-wojewoda> [dostęp 27.6.2024 r.].

⁹ Problem przedwczesnych powrotów na terytorium Ukrainy został odnotowany także w Stanowisku UNHCR w sprawie dobrowolnych powrotów do Ukrainy z czerwca 2023 r. dostępnego pod adresem: <https://data.unhcr.org/en/documents/download/101941> [dostęp 4.7.2024 r.].

¹⁰ Apel Fundacji w Stronę Dialogu dostępny pod adresem: <https://fundacjaWSTRONEDIALOGU.pl/apel-do-polskich-wladz/> [dostęp 27.6.2024 r.].

międzynarodowego. Jak wynika z raportu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka¹¹, osoby te często zmagają się z psychofizycznymi następstwami doświadczonej przemocy, co ogranicza ich możliwość pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, w tym na rynku pracy i powoduje, że osoby te potrzebują kompleksowego wsparcia, polegającego zarówno na zapewnieniu zakwaterowania, jak i opieki psychologa. Należy zauważyć, że zgodnie z „Podstawowymi zasadami i wytycznymi ONZ z 2005 r. dotyczącymi prawa do środka prawnego i reparacji dla ofiar rażących naruszeń międzynarodowych praw człowieka i poważnych naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego”¹² państwa powinny podjąć odpowiednie środki w celu zapewnienia osobom, które doświadczyły poważnych naruszeń prawa międzynarodowego, bezpieczeństwa, dobrego samopoczucia fizycznego i psychicznego oraz prywatności (zasada 10). Zważając na powyższe, konieczna wydaje się analiza obowiązującego prawa pod kątem **wdrożenia mechanizmów identyfikacji osób**, które doświadczyły tortur, przemocy seksualnej oraz innych form naruszeń prawa międzynarodowego, przez instytucje państwowe i objęcia tych osób kompleksowym systemem wsparcia (w tym zwolnieniem z konieczności partycypacji w kosztach zakwaterowania).

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1058), zwracam się z uprzejmą prośbą o zainicjowanie przez Pana Premiera niezbędnych działań legislacyjnych w celu dostosowania systemu wsparcia uchodźców z Ukrainy do potrzeb osób należących do grup wrażliwych, w szczególności osób z niepełnosprawnością, osób z problemami zdrowotnymi, osób starszych, Romów i Romek oraz osób, które doświadczyły naruszeń prawa międzynarodowego w czasie agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Proszę Pana Premiera także o podjęcie działań doraźnych, które mogłyby polegać na sformułowaniu wytycznych dla wojewodów zobowiązujących do uwzględniania w działaniach pomocowych potrzeb osób należących do grup wrażliwych. Dodatkowo poddaję pod rozważenie zasadność opracowania wytycznych dla wojewodów w przedmiocie identyfikacji osób, które doświadczyły poważnych naruszeń prawa międzynarodowego.

¹¹ Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka „W poszukiwaniu sprawiedliwości. Prawa osób, które doświadczyły naruszeń międzynarodowego prawa w czasie agresji Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie.” dostępny pod adresem:

https://hfhr.pl/upload/2024/06/hfpc_w_poszukiwaniu_sprawiedliwosci.pdf [dostęp 27 czerwca 2024 r.].

¹² Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law dostępne pod adresem: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation> [dostęp 27 czerwca 2024 r.].

Podjęcie wskazanych działań powinno zostać poprzedzone odpowiednimi pod względem zakresu merytorycznego i ram czasowych konsultacjami z organizacjami społecznymi udzielającym wsparcia uchodźcom z Ukrainy. Pozwoli to na skuteczną identyfikację wyzwań i potrzeb, a także poszanowanie godności oraz autonomii każdej jednostki, której oferowana jest pomoc.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/