



Warszawa, dnia 8 marca 2022 r.

Opinia Koalicji na rzecz Równych Szans w sprawie projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa

1. **[Przedmiot opinii]** Przedmiotem opinii jest rządowy projekt ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa¹ w zakresie, w jakim jej zastosowanie jest uzależnione od obywatelstwa, a więc, w konsekwencji – także narodowości i koloru skóry.
2. W opinii organizacji zrzeszonych w Koalicji na rzecz Równych Szans, nie ma podstaw do ograniczania zastosowania projektowanej ustawy wyłącznie do obywateli Ukrainy, z pominięciem członków ich rodzin, osób od nich zależnych, będących na ich utrzymaniu oraz osób mających stałe miejsce zamieszkania w Ukrainie².
3. W tym kontekście bardzo niepokojące są obecnie wytyczne poszczególnych Ministerstw na stronach internetowych dotyczące konkretnych, dopiero przygotowywanych programów, ale też założenia opiniowanego projektu. O ile w motywach powstania projektu wymienia się szerszą grupę osób, jako że celem ma być zapewnienie „doraźnej podstawy prawnej do legalnego pobytu cudzoziemcom, w szczególności posiadającym obywatelstwo Ukrainy”, to wśród wszystkich zapowiadanych rozwiązań w ośmiu dziedzinach życia, ośmiokrotnie powtarza się ograniczenie: „obywatelom Ukrainy”.
4. Przepisy projektowanej ustawy w obecnym kształcie nie regulują sytuacji osób bez obywatelstwa ukraińskiego. Szczególnie uderzające jest, że wymóg obywatelstwa ukraińskiego zawarty został nawet w projektowanym artykule 2, przedłużającym legalny pobyt osób, które „wjechały legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio z terytorium Ukrainy” po 24 lutego 2022 r. do 18 miesięcy.
5. Wątpliwości budzi także zapowiedź wprowadzenia terminu zamykającego, na bazie tak subiektywnych kryteriów, jak liczba cudzoziemców „napływających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Udzielanie pomocy międzynarodowej nie może być z góry uzależnione od tego rodzaju czynników, państwo powinno szukać innych rozwiązań, takich jak ogólnounijny mechanizm relokacji. Zdecydowanie jednak dostęp do usług, mieszkalnictwa, edukacji czy szkolnictwa wyższego, nie powinien być zróżnicowany w stosunku do osób, które przekroczyły granicę w związku z konfliktem zbrojnym. To

¹ Druk sejmowy nr 2069 wraz z autopoprawką nr 2069-A, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2069>

² Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Stowarzyszenia Interwencji Prawnej do ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2021/01/Uwagi-do-projektu-ustawy-SIP-HFPcz.pdf>.

nie jest kwestia przywilejów związanych ze stosunkami z konkretnym państwem (np. ruch bezwizowy dla Ukraińców, który jest decyzją polityczną), tylko bezpodstawnego zróżnicowania osób w tej samej sytuacji.

6. Szczególnie widoczne jest to przy takich działaniach objętych projektem jak bezpłatna pomoc psychologiczna z art. 29 ustawy. Nie jest znane uzasadnienie projektu, ale zapewne ma być ona związana z traumatycznymi przeżyciami ucieczki, bliskości działań wojennych i obaw o przyszłość. Wszystkie te doświadczenia są wspólne dla uchodźców, niezależnie od ich obywatelstwa. To samo odnosi się do pomocy żywnościowej z art. 30, czy pomocy medycznej z art. 34, które także mają obejmować jedynie obywateli ukraińskich, którzy przekroczyli granicę zgodnie z wymogami art. 2.
7. Należy zauważyć, że także według decyzji Rady Europejskiej³, która po raz pierwszy w historii sięgnęła po mechanizm „tymczasowej ochrony”, opracowany w 2001 r. po tragicznym doświadczeniu wojen w byłej Jugosławii, tą długoterminową i wieloaspektową ochroną mają być objęci nie tylko uchodźcy posiadający obywatelstwo ukraińskie. O ile w przypadku obywateli państw trzecich co do zasady wymagane jest, aby powrót do tych krajów był utrudniony lub niemożliwy, to zasada ta ma nie dotyczyć, wedle projektu, rezydentów długoterminowych.
8. **[Opinia prawna]** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w artykule 32 odnosi się do pojęcia równości i dyskryminacji. Równość nie dotyczy jedynie obywateli polskich, gdyż w obu zdaniach pierwszego ustępu nieprzypadkowo użyte jest pojęcie „wszyscy”, to jest „wszyscy są wobec prawa równi” i „wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. W jednym z pierwszych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny uznał, że zasada równości wymaga, aby osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji traktować tak samo, a osoby znajdujące się w odmiennej sytuacji – odmiennie⁴.
9. Zakaz dyskryminacji wyrażono także w art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wszystkie państwa członkowskie Rady Europy mają obowiązek gwarantowania praw przewidzianych w EKPC wszystkim osobom objętym jurysdykcją danego państwa. W związku z tym, zakaz dyskryminacji obejmuje także obywatelstwo, jeżeli dotyczy „porównywalnych sytuacji” – tą „porównywalną sytuacją”, o której mowa także we wspomnianym wyżej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, może być fakt uchodzenia z jednego kraju przed konfliktem zbrojnym wszystkich osób, które miały w tym kraju stałe miejsce zamieszkania.
10. Dopuszczalne zróżnicowanie musi bazować na aksjologii konstytucyjnej, a cecha relewantna, w oparciu o którą wyodrębniamy grupę osób, musi mieć związek z celem i zasadniczą treścią ustawy⁵. Cele ustaw dotyczących ochrony cudzoziemców, szczególnie w przypadku osób ubiegających się o ochronę międzynarodową ze względu na ucieczkę przed działaniami wojennymi, są oczywiste – stworzenie warunków do zabezpieczenia egzystencji w innym, zwykle pobliskim miejscu. Cele te powinny być rozpatrywane w połączeniu z konstytucyjną zasadą godności człowieka.

³ DECYZJA WYKONAWCZA RADY (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony

⁴ Orzeczenie TK z 9.03.1988 r., U 7/87, OTK 1988, nr 1, poz. 1., LEX nr 25472

⁵ Wyrok TK z 28.03.2007 r., K 40/04, OTK-A 2007, nr 3, poz. 33., LEX nr 257781

Dążąc do zapewnienia bezpieczeństwa ofiarom wojny, nie możemy dzielić pod względem uprawnień osób uchodzących z tego samego terytorium i mających tam stałe miejsce zamieszkania, gdyż znajdują się one w porównywalnej sytuacji.

11. **Dlatego już na gruncie Konstytucji, Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, różnicowanie sytuacji osób uchodzących z Ukrainy i mających tam stałe miejsce zamieszkania jest niedopuszczalne.** Ponadto, ze względu na praktyczny aspekt zagadnienia należy także zbadać, czy status uchodźców z obywatelstwem kraju objętego konfliktem oraz uchodźców tam mieszkających, ale nieposiadających jego obywatelstwa, różnicują ustawy lub praktyka.
12. O ile generalny wymóg stanowi, że warunkiem wjazdu do Polski jest posiadanie ważnego dokumentu podróży (paszportu), to takie wymaganie **nie dotyczy osób, które składają na granicy wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej**⁶. Wniosek taki powinien być przyjęty od każdej osoby, nawet jeżeli nie posiada ona dokumentu podróży. Zatem *a maiori ad minus*, możliwość złożenia takiego wniosku nie może być uzależniona od okazania paszportu/innego dokumentu ukraińskiego.
13. Możliwe jest skorzystanie z innych dostępnych mechanizmów w celu uproszczenia procedur i przyspieszenia działań Straży Granicznej w sytuacji masowego składania wniosków. Od momentu inwazji Rosji na Ukrainę, stosowana jest możliwość szybszego wjazdu większości osób na podstawie ruchu bezwizowego. Skorzystanie z tego uproszczenia faktycznie jest uzależnione od posiadania paszportu biometrycznego, natomiast nie likwiduje możliwości składania wniosków o ochronę międzynarodową (można je złożyć już podczas pobytu). Straż Graniczna celem uproszczenia procedur umożliwia wjazd osobom nieposiadającym obywatelstwa Ukrainy na podstawie zgody komendanta Straży Granicznej, udzielanej podczas przekraczania granicy. Zgodnie z informacją ppor. Piotra Zakielarza, rzecznika Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej z 28 lutego 2022 r., "do punktu mogą udać się wszystkie osoby uciekające z Ukrainy przed konfliktem zbrojnym, które nie mają zapewnionego miejsca pobytu w Polsce, wśród nich studenci z Ukrainy, nie będący obywatelami tego państwa. Nie muszą martwić się o formalności ani o kwestię legalności pobytu"⁷.
14. Różnicowanie sytuacji osób uchodzących z Ukrainy i mających tam stałe miejsce zamieszkania ze względu na obywatelstwo, jest zaprzeczeniem ugruntowanej w polskim ustawodawstwie zasady niedyskryminacji ze względu na te przesłanki. Przykładowo, pomocą medyczną, której koszt pokrywa budżet państwa⁸, są objęte wszystkie osoby, które złożyły wniosek o ochronę międzynarodową, niezależnie od obywatelstwa.
15. Podsumowując, status uchodźców z obywatelstwem kraju objętego konfliktem oraz uchodźców tam mieszkających, ale nieposiadających jego obywatelstwa, nie jest obecnie różnicowany i nie powinien być zróżnicowany także w projektowanej ustawie.

⁶ Art. 28 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2003 Nr 128 poz. 1176).

⁷ <https://fakehunter.pap.pl/raport/e75bcf3a-81ec-44f9-9f8e-ba0cae3b9ba9>

⁸ 70, 73, 74 Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

16. Polskie ustawodawstwo zapewnia szeroką ochronę przed dyskryminacją ze względu na narodowość i pochodzenie. Przykładowo, ustawa wdrożeniowa zakazuje tego rodzaju dyskryminacji w zakresie dostępu i warunków korzystania z zabezpieczenia społecznego, usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw lub energii, opieki zdrowotnej, oświaty i szkolnictwa wyższego szkolnictwa wyższego⁹.
17. Ponadto, wprowadzenie wymogu obywatelstwa do wszystkich uprawnień wynikających z faktu uchodźstwa wobec osób uciekających z Ukrainy, może mieć charakter zakazanej dyskryminacji pośredniej ze względu na kolor skóry, jako że przedstawiciele władzy publicznej wprost odnoszą się do koloru skóry osób przekraczających granicę i wskazują na osoby o nie białym kolorze skóry (głównie studentów z państw afrykańskich studiujących w znacznej liczbie na ukraińskich uczelniach) jako potencjalne zagrożenie, budując atmosferę pogromową¹⁰.

Sporządził: Jakub Kocjan, Akademia Równości Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego pod nadzorem merytorycznym dr hab. Marcina Górskiego, prof. Uniwersytetu Łódzkiego

Prezeska Zarządu
Polskiego Towarzystwa
Prawa Antydyskryminacyjnego

Karolina Kędziora

Koalicja na rzecz równych szans

Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego – koordynator Koalicji

Amnesty International

Anteris Fundacja Pomocy Prawnej

Centrum Wsparcia Imigrantów i Imigrantek

Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny

FORUM 50+

Forum Żydów Polskich

Fundacja Autonomia

⁹ Art. 7 Ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. 2010 Nr 254 poz. 1700).

¹⁰ <https://oko.press/szesty-dzien-na-granicy-ogrom-pomocy-fala-rasizmu/>

Fundacja Bez Dyskryminacji
Fundacja Centrum Praw Kobiet
Fundacja eFkropka
Fundacja Feminoteka
Fundacja Generacja
Fundacja im. Izabeli Jarugi - Nowackiej
Fundacja Inicjatyw Społecznych "Się Zrobi!"
Fundacja Just Better
Fundacja Kultury Bez Granic
Fundacja MaMa
Fundacja My Pacjenci
Fundacja na Rzecz Różnorodności Polistrefa
Fundacja na Rzecz Równości i Emancypacji STER
Fundacja Nasza Przestrzeń
Fundacja Równości
Fundacja Trans-Fuzja
Fundacja TUS
Fundacja Wiedza Lokalna
Fundacja Wolontariat Równości
Fundacja Rodzić po Ludzku
Fundacja Strefa Kobiet
Fundacji Aktywności Lokalnej
Kampania Przeciw Homofobii
Koalicja Karat
Lambda Warszawa
Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu
Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych
Stowarzyszenia Romów w Polsce
Stowarzyszenie "W stronę Dziewcząt"
Stowarzyszenie Aktywne Kobiety

Stowarzyszenie Dni Równości i Tolerancji

Stowarzyszenie Projekt: Polska

Stowarzyszenie Homo Faber

Stowarzyszenie Inicjatyw Niezależnych MIKUSZEWO

Stowarzyszenie Inicjatyw Kobietych

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej

Stowarzyszenie Kobiet Konsola

Stowarzyszenie Miłość Nie Wyklucza

Stowarzyszenie na Rzecz Kobiet "Victoria"

Stowarzyszenie Na Rzecz Lesbijek, Gejów, Osób Biseksualnych, Osób Transpłciowych oraz Osób Queer "Pracownia Różnorodności"

Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego PRO HUMANUM

Stowarzyszenie Nigdy Więcej

Stowarzyszenie Otwarte Forum

Stowarzyszenie Queerowy Maj

Stowarzyszenie przeciw Antysemityzmowi i Ksenofobii „Otwarta Rzeczpospolita"

Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej

Towarzystwo Przyjaciół Szalonego Wózkowicza

Związek Nauczycielstwa Polskiego

Żydowskie Stowarzyszenie Czulent