

Warszawa 07.03.2022

Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Stowarzyszenia Interwencji Prawnej do projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa

W związku z propozycją wprowadzenia ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa poniżej przedstawiamy uwagi oraz propozycje zmian do projektu ustawy. Niniejsze uwagi odnoszą się do wersji projektu ustawy z 3.03.2022.

1. Zakres podmiotowy ustawy

Proponowana zmiana

Proponujemy nadać art. 1 ust. 1 następujące brzmienie

Ustawa określa szczególne zasady zalegalizowania pobytu obywateli Ukrainy, którzy wjechali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa **oraz członków ich rodzin**. Za członka rodziny uważa się małżonka, małoletnie dziecko, w tym także przysposobione, wstępnego w linii prostej lub osobę pełnoletnią odpowiedzialną za małoletniego oraz innego bliskiego krewnego wspólnie zamieszkałego podczas pobytu na terytorium Ukrainy i pozostającego na jego utrzymaniu lub od niego zależnego.

(w związku z tą zmianą, w dalszej części projektu, wyrażenie „obywatele Ukrainy” powinno zostać zastąpione słowem „osoby, o których mowa w art. 1 ust. 1”)

Uzasadnienie proponowanej zmiany:

W związku z sytuacją panującą na terenie Ukrainy następuje ucieczka z tego kraju nie tylko obywateli Ukrainy, ale także członków ich rodzin posiadających obywatelstwa innych państw trzecich. Dla zachowania jedności rodziny niezbędne jest uregulowanie sytuacji prawnej także tej grupy osób analogicznie jak ich bliskich krewnych z obywatelstwem ukraińskim. Z dotychczasowych doświadczeń organizacji i samorządów prawniczych udzielających pomocy wynika, że często obywatele ukraińscy uciekający do Polski mają małżonków o innym obywatelstwie. Ponadto występują sytuacje, gdy urodzone w Ukrainie dzieci obywateli innych państw, posiadają obywatelstwo ukraińskie, inaczej niż ich rodzice. Proponowana zmiana umożliwi też na połączenie się i ujednoczenie statusu członków rodzin obywateli ukraińskich, gdzie niektórzy z nich mogą nie spełniać warunków ustawy.

Różnicowanie sytuacji prawnej bliskich członków tej samej rodziny będzie powodować niepokój i problemy po stronie samych cudzoziemców ale także po stronie organów państwa (może wystąpić konieczność prowadzenia dwóch różnych postępowań wobec każdego z małżonków, będą oni mieć różny status, różny okres ważnego pobytu i różne uprawnienia).

2. Proponujemy skreślenie art. 4 ust. 2, ewentualnie wydłużenie okresu pobytu poza RP, skutkującego pozbawieniem uprawnień z ustawy

Proponowana zmiana:

W przypadku braku zgody na wykreślenie art. 4 ust. 2 ustawy proponujemy nadać art. 2 ust. 2 następujące brzmienie

„Wyjazd osoby, o której mowa w art. 2 ust. 1 z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na okres powyżej 3 miesięcy pozbawia go uprawnień, o którym mowa w art. 2 ust. 1.”

Uzasadnienie proponowanej zmiany

Biorąc pod uwagę obecną sytuację, cudzoziemcy mogą być zmuszeni z przyczyn osobistych do podróży poza terytorium RP (np. odwiedziny u członków rodzin stałe zamieszkujących za granicą itp). W takiej sytuacji byłoby niepożądane, aby pozbawiać te osoby prawa do uprawnień wynikających z ustawy.

3. Proponujemy skreślenie art. 2 ust. 2 pkt 2

Uzasadnienie proponowanej zmiany:

Obecnie brak ustabilizowanego orzecznictwa i praktyki organów administracyjnych w zakresie rozpoznawania spraw o udzielenie ochrony międzynarodowej obywateli Ukrainy, którzy uciekli przed inwazją rosyjską. W sytuacji, gdyby osoby te nie uzyskiwały statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej ich pobyt w Polsce stawałby się nielegalny, pomimo że ze względu na działania wojenne nie mogliby powrócić do swojego kraju tak jak pozostali obywatele Ukrainy objęci zakresem uregulowania art. 2.

4. Ubieganie się o zezwolenie na pobyt czasowy

Proponowana zmiana

Do art. 20 proponujemy dodanie dodatkowego ustępu o następującym brzmieniu:

„W postępowaniu w sprawie o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w ust. 1, gdy obywatel Ukrainy nie posiada ważnego dokumentu podróży ani innego dokumentu tożsamości i nie ma możliwości jego uzyskania, wówczas jego tożsamość ustala się na podstawie innych dokumentów przedstawionych przez cudzoziemca, wskazujących na jego tożsamość. Brak dokumentu podróży nie stanowi braku formalnego wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w ust. 1.”

Uzasadnienie proponowanej zmiany:

Część obywateli Ukrainy, którzy uciekli ze swojego kraju w związku z działaniami wojennymi, w szczególności dzieci, nie posiadają ważnego dokumentu podróży ani dokumentu tożsamości. Często dzieci posiadają wyłącznie akt urodzenia bądź nie posiadają żadnych dokumentów. Proponowana zmiana pozwoli im ubieganie się o zezwolenie na pobyt czasowy na warunkach wskazanych w ustawie pomimo braku możliwości przedstawienia dokumentu tożsamości.

5. Doprecyzowanie przedłużonego terminu ważności wiz i zezwoleń pobytowych

Proponowana zmiana

Proponujemy nadać art. 23 następujące brzmienie:

„1. Jeżeli ostatni dzień okresu pobytu osoby, o której mowa w art. 2 ust. 1 na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy krajowej przypada w okresie od dnia 24 lutego 2022 r., okres pobytu na podstawie tej wizy oraz okres ważności tej wizy ulegają przedłużeniu z mocy prawa do dnia 31 grudnia 2022 r., **o ile okresy te nie ulegają przedłużeniu do późniejszego terminu na podstawie odrębnych przepisów.**

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, w dokumencie podróży osoby, o której mowa w art. 2 ust. 1 nie umieszcza się nowej naklejki wizowej. **W takiej sytuacji osoba, o której mowa w art. 2 ust. 1 może zwrócić się do wojewody właściwego miejscowo ze względu na miejsce jej pobytu o wydanie zaświadczenia wskazującego na okres pobytu i ważności wizy.**

3. Wiza krajowa w okresie przedłużenia okresu pobytu oraz okresu ważności na podstawie ust. 1 nie uprawnia do przekraczania granicy. **(proponujemy skreślenie tego przepisu - bezzasadnie ogranicza on prawa cudzoziemców do przekraczania granic, w stosunku do innych osób mających zbliżone uprawnienia).**

4. Jeżeli ostatni dzień okresu ważności zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego obywatelowi Ukrainy przypada w okresie od dnia 24 lutego 2022 r., okres ważności tego zezwolenia ulega przedłużeniu z mocy prawa do dnia 31 grudnia 2022 r. **o ile okres ten nie ulega przedłużeniu do późniejszego terminu na podstawie odrębnych przepisów.**

5. W przypadku, o którym mowa w ust. 4, nie wydaje się ani nie wymienia karty pobytu. **W takiej sytuacji osoba, o której mowa w art. 2 ust. 1 może zwrócić się do wojewody właściwego miejscowo ze względu na miejsce jej pobytu o wydanie zaświadczenia wskazującego na okres ważności udzielonego mu zezwolenia.**

11. Jeżeli ostatni dzień dopuszczalnego okresu pobytu obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

- 1) na podstawie wizy Schengen wydanej przez organ polski,
- 2) na podstawie wizy wydanej przez inne państwo obszaru Schengen,
- 3) na podstawie dokumentu pobytowego, o którym mowa w art. 1 ust. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiającego jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE L 157 z 15.06.2002, str. 1, z późn. zm.[1]), wydanego przez właściwy organ innego państwa obszaru Schengen, albo innego dokumentu pobytowego wydanego przez organ tego państwa, uprawniającego do podróży po terytorium innych państw tego obszaru,
- 4) w ramach ruchu bezwizowego

– przypada w okresie od dnia 24 lutego 2022 r., a pobyt ten rozpoczął się przed tym dniem, jego pobyt na tym terytorium uznaje się za legalny do dnia 31 grudnia 2022 r. **o ile okres ten nie ulega przedłużeniu do późniejszego terminu na podstawie odrębnych przepisów.**”

Uzasadnienie proponowanych zmian

W związku z przepisami Tarczy Antykryzysowej, które wydłużają okres legalnego pobytu określonym kategoriom cudzoziemców, zaproponowane zmiany mają na celu doprecyzowanie, że w przypadku gdy normy wynikające z Tarczy Antykryzysowej byłyby bardziej korzystne dla ob. Ukrainy, to one powinny znaleźć zastosowanie.

6. Przedłużenie terminu opuszczenia terytorium RP i dobrowolnego powrotu

Proponowana zmiana

Proponujemy nadać art. 24 ust. 6 i 7 następujące brzmienie

„ 6. Termin do opuszczenia przez osoby, o których mowa w art. 2 ust. 1, terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o którym mowa w art. 299 ust. 6 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, ulega przedłużeniu do dnia 31 grudnia 2022 r., **o ile inne przepisy nie przewidują terminu dłuższego**. W okresie, na który termin został przedłużony, nie stosuje się przepisów art. 99 ust. 1 pkt 9, art. 196 ust. 1 pkt 5 oraz art. 213 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

7. Termin dobrowolnego powrotu, o którym mowa w art. 315 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, określony w decyzji wydanej wobec osoby o której mowa w art. 2 ust. 1, ulega przedłużeniu do dnia 31 grudnia 2022 r. **o ile inne przepis nie przewidują terminu dłuższego**. W okresie, na który termin został przedłużony, nie stosuje się przepisów art. 99 ust. 1 pkt 8, art. 196 ust. 1 pkt 4 oraz art. 213 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.”

Uzasadnienie proponowanych zmian

W związku z przepisami Tarczy Antykryzysowej, które wydłużają okres legalnego pobytu określonymi kategoriami cudzoziemców, zaproponowane zmiany mają na celu doprecyzowanie, że w przypadku gdy normy wynikające z Tarczy Antykryzysowej byłyby bardziej korzystne dla ob. Ukrainy, to one powinny znaleźć zastosowanie.

7. Przedłużenie ważności pobytu z art. 32 wobec wszystkich cudzoziemców, którym go udzielono

Proponowana zmiana

Proponujemy nadać art. 25 następujące brzmienie

„Pobyt cudzoziemca, któremu komendant placówki Straży Granicznej na odcinku granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Ukrainą zezwolił na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, którzy nie są objęci uregulowaniem z art. 2 ust. 1, uznaje się za legalny do dnia 31 grudnia 2022 r. „

Uzasadnienie propozycji

W chwili obecnej na terytorium RP przebywa wielu obywateli państw trzecich, którzy wyjechali z Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na podstawie art 32 uoc. Termin legalnego pobytu wynosi 15 dni. Jednakże w obecnej sytuacji mogą oni nie mieć możliwości wyjazdu z RP w tym okresie ani możliwości zalegalizowania pobytu. Aby nie ze swojej winy nie byli zobowiązani do powrotu, proponujemy, aby czas okres ich legalnego pobytu został przedłużony do 31 grudnia 2022 r.

8. Możliwość ubiegania się o zezwolenie na pobyt czasowy oraz pobyt rezydenta długoterminowego UE przez osoby przebywające w Polsce na podstawie ochrony czasowej

Proponowana zmiana:

Proponujemy dodać do art. 53 pkt 3 i 4 o następującym brzmieniu:

„3) art. 99 ust. 1 pkt 4 otrzymuje następujące brzmienie:

“przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zgody na pobyt tolerowany lub zgody na pobyt ze względów humanitarnych albo w związku z udzieleniem mu azylu, ochrony uzupełniającej lub nadaniem mu statusu uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej, lub”

4) art. 213 ust. 1 pkt 1 lit e otrzymuje następujące brzmienie:

“w związku z uzyskaniem zgody na pobyt ze względów humanitarnych, zgody na pobyt tolerowany lub azylu, lub”

Uzasadnienie proponowanej zmiany:

Zaproponowana zmiana pozwoli na ubieganie się o zezwolenie na pobyt czasowy oraz zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE przez osoby, które przebywają w Polsce na podstawie ochrony czasowej. Ta zmiana pozwoli na ewentualne pozostanie w Polsce osób, które w Polsce m.in. studiują, pracują, prowadzą działalność gospodarczą bądź naukową, także po upływie okresu na jaki ustanowiona zostanie ochrona czasowa (maksymalnie 2 lata). Do pozostania w Polsce uprawnione będą jedynie osoby, które spełniają pozostałe warunki udzielenia wskazanego rodzaju zezwolenia.

9. Możliwość ubiegania się o tymczasowy dokument podróży dla cudzoziemca

Proponowana zmiana:

Proponujemy dodać osobny artykuł do Ustawy o następującym brzmieniu:

„Polski dokument podróży dla cudzoziemca wydaje się obywatelowi Ukrainy, któremu udzielono zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 20 ust. 1, i obywatelowi Ukrainy, o którym mowa w art. 2 ust. 1, który utracił swój dokument podróży albo którego dokument podróży uległ zniszczeniu bądź utracił ważność.”

Uzasadnienie proponowanej zmiany:

Część obywateli Ukrainy, którzy uciekli ze swojego kraju w związku z działaniami wojennymi, w szczególności dzieci, nie posiadają ważnego dokumentu podróży. Uzyskanie takiego dokumentu może być niemożliwe w związku z toczącymi się działaniami wojennymi na Ukrainie. W konsekwencji osoby nieposiadające dokumentu podróży nie będą mogły ubiegać się o uzyskanie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego (posiadanie dokumentu podróży, ewentualnie innego dokumentu tożsamości stanowi brak formalny). W dłuższej perspektywie może skutkować to niezawinionym przez cudzoziemców brakiem możliwości zalegalizowania ich pobytu w standardowych ścieżkach legalizacyjnych.

10. Prawo do prowadzenia działalności gospodarczej

Proponowana zmiana:

Proponujemy dodać osobny artykuł do Ustawy o następującym brzmieniu:

„Osoba, o której mowa w art. 2 ust. 1, oraz osoba, której udzielono zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 20 ust. 1 jest uprawniona do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na takich samych zasadach jak obywatele polscy.”

Uzasadnienie proponowanej zmiany:

Zaproponowana zmiana pozwoli na prowadzenie działalności gospodarczej przez obywateli Ukrainy, którzy uciekli z kraju w związku z trwającą tam wojną na takich samych zasadach jak obywatele polscy. Pozwoli to na ich szybsze usamodzielnienie się oraz funkcjonowanie w Polsce bez konieczności pomocy finansowej ze strony państwa. Zmiana ta jest analogiczna do możliwości wykonywania pracy bez zezwolenia, przez osoby, o których mowa w tym przepisie.