

JANUSZ JÓZEF WĘC

Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 0000-0002-6331-4133

janusz.wec@uj.edu.pl

INSTRUMENTY PRAWNE, INSTYTUCJONALNE I POMOCOWE UNII EUROPEJSKIEJ ORAZ UNHCR W WALCE Z KRYZYSEM UCHODŹCZYM I HUMANITARNYM NA UKRAINIE W LATACH 2022–2023

**Legal, institutional and support instruments of the European Union
and UNHCR to address the refugee and humanitarian crisis in Ukraine
2022–2023**

The European Union and its Member States have managed the refugee and humanitarian crisis triggered by Russian aggression against Ukraine much more effectively than the refugee and migration crisis of 2015–2016. Instead of scrambling to find new institutional arrangements, the European Union has relied on existing but undervalued or dormant legal and institutional instruments, such as the Temporary Protection Mechanism, the Integrated Crisis Response Mechanism at political level and the EU Civil Protection Mechanism. As in the 2015–2016 crisis, UNHCR made an important contribution to monitoring the refugee and humanitarian crisis in Ukraine and providing assistance to refugees.

Keywords: European Union, Ukraine, refugee and humanitarian crisis, Temporary Protection System for Refugees, Integrated Political Rapid Response Mechanism, Union Civil Protection Mechanism.

UWAGI WSTĘPNE

Celem artykułu jest prezentacja najważniejszych instrumentów prawnych, instytucjonalnych i pomocowych Unii Europejskiej, państw członkowskich UE oraz Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR), wykorzystanych w latach 2022–2023 w reakcji na kryzys uchodźczy i humanitarny spowodowany agresją Rosji na Ukrainę. Analiza ogranicza się zasadniczo do stanu prawnego na dzień 31 grudnia 2023 r. Pojęcie „instrumenty pomocowe” obejmuje wsparcie finansowe, ekonomiczne i humanitarne tych dwóch podmiotów na rzecz ukraińskich uchodźców oraz Ukrainy jako państwa.

Wybór Unii Europejskiej oraz Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców jako podmiotów analizy wynika z trzech względów: po pierwsze, na mocy art. 3 ust. 3 dyrektywy Rady Unii Europejskiej z 20 lipca 2001 r. w sprawie międzynarodowej ochrony tymczasowej – ustanowienie, wprowadzenie i zawieszenie takiej ochrony przez UE wymagało regularnych konsultacji z UNHCR, obydwa podmioty zaś miały ze sobą ściśle współpracować w realizacji jej postanowień; po drugie, działania UE oraz UNHCR w zakresie reagowania kryzysowego miały już swoją długą i porównywalną tradycję (np. kryzys uchodźczy w Turcji po 2011 r., kryzys migracyjny w UE z lat 2015–2016 czy też kryzys uchodźczy na granicy polsko-białoruskiej z 2021 r.)¹; po trzecie, instrumenty prawne, instytucjonalne i pomocowe obydwu podmiotów były wzajemnie komplementarne, przy czym działania UNHCR w walce z kryzysem jedynie uzupełniały aktywność UE w tym zakresie. I tak, UNHCR zajmowało się m.in. refinansowaniem wydatków państw członkowskich UE świadczonych ukraińskim uchodźcom w ramach tzw. regionalnych planów działania na rzecz uchodźców (Regional Refugee Response Plans – RRP), monitorowaniem procesu rejestracji uchodźców w systemie ochrony tymczasowej UE oraz opracowywaniem rozwiązań mających na celu włączenie wysiedleńców do środowiska społecznego państw członkowskich UE.

¹ Szerzej na ten temat por. J. Bryła, *System zarządzania kryzysami Unii Europejskiej – znaczenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 2, s. 101–116; J. Trubalska, *Wielowymiarowe zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej*, „Przegląd Geopolityczny” 2017, nr 19, s. 104–113; R. Kurpiewska-Korbut, *Polityka zarządzania kryzysem uchodźczym w Turcji*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2017, nr 3, s. 289–302; *Wspólne oświadczenie IOM i UNHCR dotyczące działań na granicy polsko-białoruskiej*, IOM UN Migration, 10.11.2021, <https://poland.iom.int/pl/news/wspolne-oswiadczenie-iom-i-unhcr-dotyczace-dzialan-na-granicy-polsko-bialoruskiej>, s. 1–3 [dostęp: 31.12.2023].

Autor formułuje dwie hipotezy badawcze. Pierwsza z nich zakłada, iż Unia Europejska poradziła sobie o wiele sprawniej z kryzysem uchodźczym i humanitarnym wywołanym agresją Rosji na Ukrainę aniżeli w przypadku kryzysu uchodźczego i migracyjnego z lat 2015–2016². Zdecydowała się ona bowiem wykorzystać dostępne już wcześniej, ale niedoceniane lub nawet nieaktywowane dotąd, instrumenty prawne i instytucjonalne. Druga hipoteza badawcza opiera się na założeniu, że ważny wkład w monitorowanie kryzysu uchodźczego i humanitarnego na Ukrainie oraz udzielanie pomocy wysiedleńcom wniosło UNHCR. W ślad za tym autor formułuje następujące pytania badawcze: po pierwsze, z czego wynikała duża skuteczność wspomnianych wyżej instrumentów prawnych, instytucjonalnych i pomocowych UE?; po drugie, dlaczego instytucje UE nie przyspieszyły prac legislacyjnych nad paktem o migracji i azylu, ogłoszonym 23 września 2020 r. przez Komisję Europejską, aby skorzystać z nowych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych w celu przezwyciężenia kryzysu uchodźczego i humanitarnego na Ukrainę?; po trzecie, czym różniły się instrumenty prawne, instytucjonalne i pomocowe Unii Europejskiej oraz UNHCR w walce ze wspomnianym kryzysem?

KRYZYS UCHODŹCZY NA UKRAINIE JAKO NASTĘPSTWO ROSYJSKIEJ AGRESJI. W POSZUKIWANIU WŁAŚCIWEJ ODPOWIEDZI UE

Agresja Rosji na Ukrainę doprowadziła do jednego z największych kryzysów uchodźczych na świecie po II wojnie światowej³. Według danych UNHCR w okresie od 24 lutego 2022 r. do 31 stycznia 2024 r.⁴ granice Ukrainy z Polską, Słowacją, Mołdawią, Rumunią i Węgrami przekroczyło aż 28 523 635 wysiedleńców, z czego później na Ukrainę wróciło

² Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015–2016)*, „Przegląd Zachodni” 2017, nr 2, s. 7–11.

³ D. Panayotatos, I. Atanda, E.P. Schwartz, *Crisis in Ukraine: Humanitarian and Human Rights Imperatives*, Refugees International, Report I, March 2022, <https://d3jwam0i5codb7.cloudfront.net/wp-content/uploads/2023/03/UkraineReport-March2022-FINAL.pdf>, s. 1–33 [dostęp: 23.04.2023]; G. Firlit-Fesnak i in. (red.), *Inwazja Rosji na Ukrainę. Społeczeństwo i polityka wobec kryzysu uchodźczego w pierwszym miesiącu wojny. Raport roboczy – Working Paper*, Katedra Polityki Społecznej UW, Warszawa 2022.

⁴ Data 31 stycznia 2024 r. jest umowna, ponieważ dane dotyczące Polski pochodzą z 15 grudnia 2023 r., Słowacji – z 14 stycznia 2024 r., Mołdawii – z 28 stycznia 2024 r., Rumunii – z 29 stycznia 2024 r. i Węgier – z 31 stycznia 2024 r. Por. *Ukraine Refugee Situation*, UNHCR, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine/>, s. 10 [dostęp: 31.12.2023].

20 722 845 osób. Najwięcej uchodźców przekroczyło granicę Ukrainy z Polską (17 293 665), Węgrami (4 230 790), Rumunią (3 962 700), Słowacją (2 021 965) i Mołdawią (1 014 515). Natomiast powróciło na Ukrainę odpowiednio: 14 741 500 osób z Polski, 3 387 085 z Rumunii, 1 869 480 ze Słowacji oraz 724 780 z Mołdawii, przy czym brak jest danych o powrotach Ukraińców z Węgier. Ponadto w tym samym okresie część uchodźców uciekła do Rosji i Białorusi. I tak, granicę Ukrainy z Rosją przekroczyło 2 852 395 osób, zaś granicę z Białorusią 16 705 osób, ale i w tym przypadku brakuje rosyjskich i białoruskich danych na temat ich ewentualnych późniejszych powrotów na Ukrainę. Oznacza to, że łącznie granicę z państwami ościennymi przekroczyło w prezentowanym okresie 31 392 735 ukraińskich wysiedleńców, zaś powróciło na Ukrainę co najmniej 20 722 845 osób (por. tabela 1)⁵.

TABELA 1

Liczba uchodźców przekraczających granicę Ukrainy z państwami ościennymi w latach 2022–2023/2024

Państwo	Data publikacji danych	Przekroczenia granicy z Ukrainy	Przekroczenia granicy na Ukrainę
Białoruś	31.12.2023 r.	16 705	brak danych
Mołdawia	28.01.2024 r.	1 014 515	724 780
Polska	15.12.2023 r.	17 293 665	14 741 500
Rosja	30.06.2023 r.	2 952 395	brak danych
Rumunia	29.01.2024 r.	3 962 700	3 387 085
Słowacja	14.01.2024 r.	2 021 965	1 869 480
Węgry	31.01.2024 r.	4 230 790	brak danych
Łącznie		31 392 735	20 722 845

Źródło: UNHCR, *Ukraine Refugee Situation*, s. 1–2, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine/> [dostęp: 31.12.2023].

⁵ Należy pamiętać, że wykorzystane w tej analizie statystyki UNHCR oraz Eurostatu są opracowywane głównie na podstawie danych dostarczanych przez władze poszczególnych państw. Triangulacja informacji i źródeł jest prowadzona w sposób ciągły. Dlatego mogą wystąpić zmiany w danych liczbowych, również z mocą wsteczną. Ponadto liczba uchodźców z Ukrainy zarejestrowanych w systemie ochrony tymczasowej UE lub w podobnych krajowych programach ochrony może obejmować (1) wielokrotne rejestracje tej samej osoby w dwóch lub więcej krajach UE; (2) rejestracje niekompletne z różnych powodów, a także (3) rejestracje uchodźców, którzy przenieśli się dalej, w tym poza Europę. Jeśli chodzi natomiast o powroty uchodźców na Ukrainę, to nie muszą one mieć trwałego charakteru, ponieważ sytuacja na Ukrainie nadal pozostaje wysoce niestabilna i nieprzewidywalna.

Ponieważ już w latach 2015–2016 Unia Europejska miała trudności z koordynacją działań wobec masowego napływu migrantów, wydawało się, że i tym razem nie będzie ona w stanie poradzić sobie z exodusem ukraińskich uchodźców wojennych. W odróżnieniu jednak od poprzedniego kryzysu migracyjnego w tym przypadku na masową skalę z pomocą przyszły społeczeństwa niektórych państw członkowskich UE, wolontariusze, krajowe i lokalne organizacje pozarządowe oraz podmioty społeczeństwa obywatelskiego państw przyjmujących wysiedleńców. Również społeczności diaspory ukraińskiej i sami uchodźcy zmobilizowali się, aby zapewnić ochronę i pomoc osobom uciekającym przed przemocą. Według danych Eurostatu Polska zrobiła najwięcej spośród państw członkowskich Unii Europejskiej na rzecz pomocy przesiedleńcom ukraińskim, jeśli wziąć pod uwagę takie kryteria jak: zaangażowanie społeczeństwa oraz skalę pomocy, wsparcie moralne, a także działania dyplomatyczne rządu mające na celu przekonanie innych państw do działań pomocowych⁶. W tym kontekście należy jednak wskazać przede wszystkim na wkład polskiego społeczeństwa, które na masową skalę udzieliło schronienia, nawet we własnych domach, uciekającej przed wojną ukraińskiej ludności, co wzbudziło nieklamany podziw rządów innych państw oraz światowej opinii publicznej.

Jedną z odpowiedzi Unii Europejskiej na kryzys migracyjny w latach 2015–2016 były zmiany w prawie pochodnym dotyczącym polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych i polityki azylowej⁷. Jeśli jednak przyjrzeć się statystyce legislacyjnej, to należy stwierdzić, że pakiety ustawodawcze zgłoszone przez Komisję Europejską w latach 2015–2018 poniosły niemal całkowitą porażkę. Spośród łącznej liczby 14 wniosków ustawodawczych Komisji trzy zostały uchwalone w latach 2015–2016 przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej, przy czym przepisy dwóch z nich miały obowiązywać jedynie tymczasowo, tzn. do 16 oraz 26 września 2017 r.; trzy wnioski Komisja sama wycofała, zaś nad siedmioma projektami prace legislacyjne przedłużały się w nieskończoność i nie zostały zakończone do 2020 r. Ponadto jeden wniosek został przyjęty przez samą Komisję Europejską w granicach jej kompetencji do samodzielnego stanowienia prawa⁸.

⁶ *Reakcja UE na agresję Rosji na Ukrainę*, s. 5, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-response-ukraine-invasion/> [dostęp: 31.12.2023].

⁷ Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Reforma polityki imigracyjnej...*, s. 14–24, 35–38.

⁸ Procedure 2015/0125/NLE, s. 1, http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_125/ [dostęp: 14.04.2023]; Procedure 2015/0209/NLE, s. 1, http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_209/ [dostęp: 14.04.2023]; Procedure 2015/0310/COD, s. 1–2, http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_310/

W związku z tym 23 września 2020 r. Komisja Europejska ogłosiła nowy pakt o migracji i azylu. Jego celem była kompleksowa reforma przepisów w polityce imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych i polityce azylowej Unii Europejskiej. Wbrew oficjalnemu nazewnictwu Komisji nie był to jednak żaden nowy pakiet legislacyjny. W jego skład weszło dziesięć wniosków ustawodawczych, w tym tylko trzy nowe projekty aktów prawnych, dwa projekty z 2016 r. w zmienionej wersji oraz pięć projektów z lat 2016 i 2018, co do których osiągnięto już wcześniej polityczny kompromis na szczepku Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Kluczowym elementem nowego paktu o migracji i azylu był projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania migracją i azylem⁹. Zakładał on utworzenie nowego stałego mechanizmu solidarnościowego państw członkowskich w polityce azylowej, doprecyzowanie procedury rejestracji migrantów oraz ustanowienie procedury ich relokacji i procedury sponsorowania powrotów. Celem wniosku było uchylenie i zastąpienie rozporządzenia Dublin III oraz kontynuowanie reformy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA), którą rozpoczęto w 2016 r. Projekt ten był w wielu aspektach podobny do wniosku przewidującego ustanowienie stałego mechanizmu relokacji [COM(2015) 450], który Komisja Europejska zmuszona była wycofać 21 czerwca 2019 r., po czterech latach przeciągających się negocjacji, z powodu sprzeciwu wielu państw członkowskich, w tym przede wszystkim krajów Grupy Wyszehradzkiej. Zawarta w projekcie rozporządzenia w sprawie zarządzania migracją i azylem propozycja ustanowienia stałego mechanizmu solidarności (w miejsce stałego mechanizmu relokacji) wzbudziła również duże kontrowersje¹⁰. 18 grudnia 2020 r. rządy sześciu państw członkowskich UE: Polski, Czech, Słowacji, Węgier, Estonii i Słowenii we wspólnym *non-paper*, przekazanym ustępującej prezydencji niemieckiej oraz rozpoczynającej kadencję prezydencji portugalskiej, zawarły ostrą krytykę całego nowego paktu o migracji i azylu, w szczególności zaś projektu utworzenia stałego mechanizmu

eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_310/ [dostęp: 14.04.2023]; *Zalecenie Komisji (UE) 2015/914 z dnia 8 czerwca 2015 r. dotyczące europejskiego programu przesiedleń*, Dz. Urz. UE L, 2015, nr 148, s. 32–37. Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Fiasko reformy polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w latach 2015–2020. Analiza krytyczna*, „Politeja” 2023, t. 20, nr 6 (87), s. 25–44, DOI: 10.12797/Politeja.20.2023.87.02.

⁹ *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE*, Komisja Europejska, Bruksela, 23 września 2020, COM(2020) 610 final, s. 3–4.

¹⁰ *Ibidem*, s. 45–50.

solidarności. Za „nie do przyjęcia” uznały one zaproponowany w nim „klucz podziału” azylantów pomiędzy państwa UE, który uwzględniał wyłącznie prosty algorytm, oparty na „liczbie ludności i PKB”¹¹. Negatywne stanowisko aż sześciu państw członkowskich wobec tegoż projektu nie rokowało zatem zbyt dobrze jego dalszym losom.

Prace legislacyjne nad pozostałymi dziewięcioma wnioskami ustawodawczymi nie przyniosły w latach 2020–2022 żadnego przełomu. Jedynym wyjątkiem był projekt rozporządzenia o przekształceniu Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (European Asylum Support Office – EASO) w Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu. Warto zauważyć, że do uchwalenia tego rozporządzenia potrzebne były jednak aż 34 posiedzenia Rady Unii Europejskiej w latach 2016–2021¹². Zostało ono uchwalone przez Parlament Europejski i Radę 15 grudnia 2021 r., zaś 19 stycznia 2022 r. Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu osiągnęła zdolność operacyjną¹³. Tak niezadowolający wynik prac legislacyjnych nad pozostałymi dziewięcioma wnioskami ustawodawczymi Komisji Europejskiej spowodował, że do walki z kryzysem uchodźczym i humanitarnym na Ukrainie postanowiono wykorzystać istniejące już wcześniej, ale niedoceniane lub nieaktywowane, instrumenty prawne i instytucjonalne UE. Były to: mechanizm tymczasowej ochrony dla wysiedleńców, mechanizm zintegrowanego reagowania kryzysowego na szczeblu politycznym oraz unijny mechanizm ochrony ludności. Zamiast przyspieszać skomplikowany i niekiedy bardzo żmudny proces legislacyjny dotyczący ogłoszonego przez Komisję Europejską 23 września 2020 r. nowego paktu o migracji i azylu, co mogłoby się zakończyć podobną porażką jak w czasie kryzysu z lat 2015–2016, instytucje UE postanowiły skorzystać ze wspomnianych wyżej instrumentów.

Należy w tym miejscu również podkreślić, że istotnym powodem nieskorzystania przez UE z tychże instrumentów w latach 2015–2016 był fakt, iż wówczas państwa członkowskie szybko zgodziły się na ustanowienie dwóch innych mechanizmów ochrony tymczasowej,

¹¹ *Non-paper. New Pact on Migration and Asylum. Joint Position of Poland, Hungary, Slovakia, Czech Republic, Estonia, and Slovenia*, s. 2, http://new_pact_on_migration.pdf [dostęp: 30.04.2023].

¹² Procedure 2016/0131/COD, s. 1–2, http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_131 [dostęp: 14.04.2023]; Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010, Komisja Europejska, Bruksela, 4 maja 2016, COM (2016) 271 final, s. 1–75.

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2303 z dnia 15 grudnia 2021 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010, Dz. Urz. UE L, 2021, nr 468, s. 11–12.

umożliwiających przyjęcie zarówno uchodźców wojennych z Syrii i Iraku, jak i pozostałych migrantów uprawnionych do azylu, pochodzących głównie z Afryki. Były to tymczasowe mechanizmy relokacji migrantów z terytorium Włoch i Grecji do innych państw członkowskich UE, ustanowione na mocy dwóch decyzji Rada Unii Europejskiej odpowiednio z 14 oraz 22 września 2015 r. Pierwszy mechanizm był stosowany od 16 września 2015 r. do 17 września 2017 r., drugi zaś od 25 września 2015 r. do 26 września 2017 r. Realizacja obu decyzji Rady Unii Europejskiej miała umożliwić relokację 160 tys. osób z Włoch i Grecji do innych państw członkowskich UE, ale przebiegała ona bardzo powoli, zaś jej efekty były połowiczne, co mogłoby świadczyć o tym, że ta metoda przewycięzania kryzysu migracyjnego Unii się nie sprawdziła¹⁴.

INSTRUMENTY PRAWNE I INSTYTUCJONALNE UNII EUROPEJSKIEJ ORAZ JEJ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W WALCE Z KRYZYSEM

Pierwszym instrumentem prawnym była decyzja 2022/382 Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z 4 marca 2022 r., stwierdzająca istnienie masowego napływu uchodźców wojennych z Ukrainy¹⁵. Decyzja ta była aktem wykonawczym do dyrektywy Rady 2001/55/WE o tymczasowej ochronie międzynarodowej, uchwalonej 20 lipca 2001 r. w związku z masowym podówczas napływem wysiedleńców do Unii Europejskiej, zwłaszcza z Bośni i Hercegowiny oraz Kosowa, spowodowanym konfliktami zbrojnymi na Bałkanach Zachodnich. Jednak w ciągu ponad dwudziestu lat nie skorzystano z tego instrumentu prawnego. Decyzja wykonawcza weszła w życie już w dniu jej uchwalenia. Obowiązywała początkowo przez jeden rok, a następnie Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych dwukrotnie przedłużała jej ważność, najpierw do 4 marca 2024 r., a potem do 4 marca 2025 r.¹⁶. Decyzja dotyczyła ochrony obywateli Ukrainy zamieszkałych tam przed 24 lutego 2022 r., bezpieczeństw-

¹⁴ Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Reforma polityki imigracyjnej...*, s. 15–21.

¹⁵ 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, Dz. Urz. UE 2022 L, nr 71, s. 1–6.

¹⁶ *Napływ uchodźców z Ukrainy*, Rada Europejska. Rada Unii Europejskiej, s. 1–2, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/refugee-inflow-from-ukraine/> [dostęp: 31.12.2023].

ców lub obywateli państw trzecich, innych niż Ukraina, którzy przed tym dniem „korzystali z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej na Ukrainie”, a także członków rodzin wyżej wymienionych osób (art. 2 ust. 1 decyzji). Za koordynację współpracy i wymianę informacji między państwami członkowskimi, w szczególności monitorowanie zdolności przyjmowania wysiedleńców oraz identyfikowanie ich potrzeb, odpowiedzialna była Komisja Europejska. Współpracowała ona w tym zakresie z państwami członkowskimi UE, Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontexem), Agencją Unii Europejskiej ds. Azylu oraz Europolem. Wszystkie trzy agencje zostały również zobowiązane do udzielania wsparcia operacyjnego każdemu państwu członkowskiemu UE, które wystąpiłoby z wnioskiem o pomoc w radzeniu sobie z napływem migrantów oraz stosowaniem decyzji wykonawczej (art. 3 ust. 2 decyzji)¹⁷.

Decyzja wykonawcza Rady zgodnie z przepisami dyrektywy Rady 2001/55/WE z 20 lipca 2001 r. umożliwiła wprowadzenie mechanizmu tymczasowej ochrony dla uchodźców wojennych z Ukrainy na całym terytorium Unii Europejskiej¹⁸. Jedynym państwem nieobjętym jej przepisami była Dania¹⁹, która zapewniła jednak ukraińskim uchodźcom ochronę tymczasową w ramach własnego programu krajowego. Jak wspomniano wyżej, mechanizm ten gwarantował natychmiastową i zbiorową ochronę dla osób uciekających przed wojną. Oznaczało to, iż państwa przyjmujące nie musiały indywidualnie rozpatrywać wniosków uchodźczych, choć z drugiej strony tymczasowa ochrona nie przesądzała o możliwości przyznania statusu uchodźcy w rozumieniu konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 r., zmienionej na podstawie protokołu nowojorskiego z 31 stycznia 1967 r. (art. 3 ust. 1 dyrektywy). Wręcz przeciwnie, osoby korzystające z mechanizmu tymczasowej ochrony w UE miały zapewnioną możliwość złożenia wniosku o udzielenie azylu w dowolnym czasie, zaś rozpatrzenie takiego wniosku,

¹⁷ *Ibidem*, s. 5–6.

¹⁸ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r..., s. 163. Por. A. Ferro, *The EU Asylum System and the Ukrainian Humanitarian Crisis*, „Policy Brief”, 14.12.2022, Foundation for European Progressive Studies, <https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2022/12/PB-The-EU-asylum-system-and-the-Ukrainian-humanitarian-crisis-Ferro.pdf>, s. 1–8 [dostęp: 23.04.2023].

¹⁹ Na podstawie art. 1 i 2 Protokołu w sprawie stanowiska Danii, załączonego do TUE oraz TFUE, państwo to nie uczestniczy w politykach należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w tym w politykach: imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych i polityce azylowej, ani też nie jest związane żadnymi z postanowień dotyczących tychże polityk, por. *Protokół w sprawie stanowiska Danii*, [w:] *Traktat lizboński. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE C, 2016, nr 202.

jeśli nie zostało zakończone przed wygaśnięciem okresu tymczasowej ochrony, winno zostać ukończony po upływie tego okresu (art. 17 ust. 1–2 dyrektywy). Zarejestrowanie się w mechanizmie tymczasowej ochrony UE dawało zainteresowanym osobom status równoznaczny ze statusem przesiedleńcy. Tymczasowa ochrona zapewniała bowiem zachowanie należnego poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz zasady *non-refoulement* (art. 3 ust. 2 dyrektywy). Ponadto ustanowienie, wprowadzenie i zawieszenie mechanizmu tymczasowej ochrony miało być regularnie konsultowane z UNHCR oraz innymi właściwymi organizacjami międzynarodowymi (art. 3 ust. 3 dyrektywy). Wszystkie działania przewidziane w analizowanej dyrektywie winny być finansowane ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (art. 24 dyrektywy). W celu zaspokojenia szczególnych potrzeb państw członkowskich (dotyczących m.in. osób z niepełnosprawnościami) przewidziano również uruchomienie mechanizmów nadzwyczajnych i instrumentów elastyczności w ramach wieloletnich ram finansowych 2021–2027. Wnioski o przyznanie ochrony tymczasowej można było składać również w Norwegii, Islandii, Liechtensteinie i Szwajcarii, ponieważ państwa te na podstawie odrębnych umów międzynarodowych z UE należały do strefy Schengen.

Na mocy art. 12, art. 13 ust. 1–4 oraz art. 14 ust. 1–2 dyrektywy Rady 2001/55/WE uchodźcy uzyskiwali: prawo pobytu na terytorium państwa przyjmującego; dostęp do zakwaterowania; pomoc społeczną; dostęp do rynku pracy (zależnie od polityki rynku pracy w krajach UE); pomoc medyczną, w tym opiekę psychologiczną i wsparcie psychologiczne dla dzieci; prawo do edukacji i szkolenia zawodowego dla dzieci i nastolatków; opiekę prawną oraz bezpieczne miejsce zamieszkania dla dzieci i nastolatków bez opieki; dostęp do usług bankowych (np. prawo do otwarcia podstawowego rachunku bankowego); prawo do swobodnego bezwizowego przemieszczania się w krajach UE (innych niż kraj zamieszkania w UE) przez 90 dni w ciągu 180-dniowego okresu po wydaniu dokumentu pobytowego w przyjmującym kraju UE, a także prawo do przeniesienia się do innego państwa UE przed lub po wydaniu dokumentu pobytowego. Osoba zarejestrowana w ramach ochrony tymczasowej mogła przenieść się do innego państwa członkowskiego UE lub Norwegii, Islandii, Liechtensteinu i Szwajcarii, ponieważ prawa wynikające z ochrony tymczasowej były takie same w każdym z nich. Osoba zarejestrowana w jednym kraju, decydująca się na przeniesienie do innego, musiała jedynie poinformować o tym organy państwa, w którym była zarejestrowana. Traciła wówczas kar-

tę pobytową tegoż państwa, natomiast kraj, do którego się przenosiła, rejestrował ją, oferował status tymczasowej ochrony oraz wystawiał nową kartę pobytową²⁰.

Według danych Eurostatu w okresie od 24 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. w mechanizmie ochrony tymczasowej UE zarejestrowało się 4 275 950 uchodźców z Ukrainy, w państwach EFTA – ok. 137 495 osób²¹, w Danii zaś – 36 265 przesiedleńców. Łącznie państwa UE i EFTA przyznały zatem ochronę tymczasową 4 449 710 osobom. Spośród państw członkowskich Unii Europejskiej najwięcej przesiedleńców zostało zarejestrowanych w Niemczech (1 251 245), Polsce (954 795)²² i Czechach (373 035), na kolejnych miejscach znalazły się zaś: Hiszpania (194 920), Bułgaria (170 970), Włochy (161 375), Rumunia (145 850), Holandia (145 620), Słowacja (114 225), Irlandia (101 490) oraz Austria (83 405) (por. tabela 2)²³. Warto jednak

²⁰ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r..., s. 166.

²¹ Te szacunkowe dane wynikają z faktu, że brakuje pełnych danych ze Szwajcarii. Ostatnie informacje władz szwajcarskich na temat liczby uchodźców ukraińskich pochodzą bowiem z 30 listopada 2023 r. Por. tabela 2.

²² Całkowita liczba Ukraińców w Polsce na dzień 31 grudnia 2023 r., przy uwzględnieniu zarówno migrantów zarobkowych z lat poprzednich, jak i uchodźców wojennych z lat 2022–2023, wzrosła tym samym z ok. 1 538 975 mln w 2021 r. do 2 493 770 osób, przy czym te ostatnie dane stanowią sumę 1 538 975 migrantów zarobkowych sprzed wojny oraz 954 795 uchodźców wojennych zarejestrowanych w mechanizmie tymczasowej ochrony. Na temat liczby migrantów zarobkowych przed 2022 r. por. M. Lis, *GUS podał szacowaną liczbę cudzoziemców w Polsce. Przekroczyła dwa miliony*, s. 1–2, <https://businessinsider.com.pl/twojetrowalo-pieniadze/praca/liczba-cudzoziemcow-w-polsce/> [dostęp: 20.04.2023]; J. Ćwiek, *Całkiem inna fala uchodźców*, „Rzeczpospolita”, 20.04.2023, <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/>, s. 1–2 [dostęp: 20.04.2023]. Na temat liczby uchodźców ukraińskich korzystających z międzynarodowej ochrony tymczasowej w Polsce por. Eurostat. Temporary Protection for Persons Fleeing Ukraine – in the States As at 31 December 2023, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/table, s. 1–3 [dostęp: 31.01.2024]. Na temat konsekwencji demograficznych, społecznych i ekonomicznych napływu uchodźców ukraińskich do Polski por. M. Duszczyk, *Pomiędzy dwoma kryzysami migracyjnymi: Czego się nauczyliśmy, a co może nas czekać w przyszłości. Raport*, 11.11.2022, s. 2, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/art/> [dostęp: 23.03.2023]; A. Olszewska-Labędź, *Konflikt zbrojny jako źródło kryzysu migracyjnego. Wybrane formy wsparcia uchodźców z Ukrainy*, „Kultura – Społeczeństwo – Edukacja” 2022, t. 21, nr 1, s. 85–90, DOI: 10.14746/kse.2022.21.6; S. Chugaievska, A. Dybała, R. Wisła, *Ukraiński kryzys migracyjny. Konsekwencje ekonomiczne dla krajów Unii Europejskiej i Ukrainy: wyzwania oraz ryzyka*, [w:] P. Szymczak, I. Domina (red.), *Migracje i uchodźstwo ludności: trendy, problemy, wyzwania*, Wydawnictwo Naukowe TYGIEL, Lublin 2023, s. 89–115.

²³ Eurostat. Temporary Protection for Persons Fleeing Ukraine – in the States As at 31 December 2023, s. 1–3. Dla porównania podczas kryzysu migracyjnego w latach 2015–2016 liczba wniosków azylowych złożonych w państwach członkowskich Unii Europejskiej była największa w Niemczech (1 221 665), we Włoszech (206 500), na Węgrzech (206 565) i w Wielkiej Brytanii (78 945), przy czym liczby te nie obejmują migrantów, którzy później przesiedlili się do tychże państw z innych krajów członkowskich UE. Por. Eurostat. Asylum and First Time Asylum Applicants by Citizenship, Age and Sex Annual Aggregated Data (Rounded). First Time Applicant, s. 1–3, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/migr_asyappctza [dostęp: 31.12.2023]; Eurostat. Asylum and First Time Asylum

zaznaczyć, że ukraińscy uchodźcy bardzo często korzystali z prawa do przesiedlania się z jednego do drugiego państwa członkowskiego UE, co powodowało dość istotne zmiany w liczbie uchodźców w poszczególnych krajach w latach 2022–2023. I tak, w Niemczech w kulminacyjnym jak dotąd momencie, czyli 31 grudnia 2023 r., zarejestrowanych było 1 251 245 osób. W Polsce pułap został osiągnięty 31 września 2022 r., gdy statystyki Eurostatu odnotowały 1 370 625 beneficjentów, w Czechach zaś – 28 lutego 2023 r., kiedy to liczba uchodźców wyniosła tam 447 830 osób. W następnych miesiącach w Polsce i Czechach liczba zarejestrowanych spadała, w Niemczech zaś wzrastała. 31 grudnia 2023 r. odnotowano najmniejszą jak dotąd liczbę beneficjentów w Polsce i Czechach (odpowiednio: 954 795 oraz 373 035 osób), największą zaś w Niemczech (1 251 245 osób)²⁴. Rzecz jasna uchodźcy przesiedlający się z Polski i Czech rejestrowali się nie tylko w Niemczech, ale także w innych państwach, najczęściej jednak w Austrii, Holandii, Hiszpanii, Irlandii i Norwegii²⁵. W ujęciu względnym liczba beneficjentów ochrony tymczasowej na dzień 31 grudnia 2023 r. w stosunku do liczby ludności UE (448 387 872 mieszkańców) wyniosła 9,62 na 1 tys. mieszkańców, przy czym wskaźnik powyżej średniej UE odnotowano w Czechach (34,45), Bułgarii (26,52), Estonii (26,32), na Litwie (26,23), w Polsce (25,98), na Łotwie (23,27), w Słowacji (21,04), na Cyprze (20,93), a także w Irlandii (19,54), Niemczech (14,83) i Finlandii (11,54) (por. tabela 3)²⁶.

Applicants by Citizenship, Age and sex Annual Aggregated Data (Rounded). Asylum Applicant, s. 1–3, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/migr_asyappctza [dostęp: 31.12.2023].

²⁴ Por. Eurostat. *Non EU Citizens Who Fled Ukraine and Were Benefitting from Temporary Protection at the End of March 2022 and December 2023*, s. 1–2, <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Beneficiaries+of+temporary+protection+of+the+UE+in+the+years+2022-2023#vhid=-2ZvkdH402qXZM&vssid=1&ip=1> [dostęp: 31.01.2024].

²⁵ Por. Eurostat. *Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex – monthly data*, s. 1–2, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYTPSM/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=b2ac94fb-c6dd-4c12-b31f-f0774d0e4fa4 [dostęp: 31.01.2024].

²⁶ Eurostat. *Non EU Citizens Who Fled Ukraine and Were Benefitting from Temporary Protection at the End of March 2022 and December 2023...*, s. 1–2; Eurostat. *Temporary protection for persons fleeing Ukraine – monthly statistics*, s. 1–5, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_monthly_statistics#Where_in_the_EU_did_people_fleeing_Ukraine_go.3F [dostęp: 31.01.2024]. Na temat realizacji postanowień dyrektywy o ochronie tymczasowej por. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Tymczasowa ochrona dla osób uciekających przed rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie: rok później, Komisja Europejska, Bruksela, 8 marca 2023, COM(2023) 140 final, s. 1–27.

TABELA 2
Beneficjenci ochrony tymczasowej w państwach UE i EFTA
według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.

Obszar/Data	31 grudnia 2023 r.
Unia Europejska (27)	4 312 215
Austria	83 405
Belgia	74 600
Bułgaria	170 970
Chorwacja	23 040
Cypr	19 270
Czechy	373 035
Dania	36 265
Estonia	35 945
Finlandia	64 185
Francja	64 930
Grecja	26 850
Hiszpania	194 920
Irlandia	101 490
Litwa	74 955
Łotwa	43 815
Luksemburg	4 230
Malta	1 965
Niderlandy	145 620
Niemcy	1 251 245
Polska	954 795
Portugalia	58 885
Rumunia	145 850
Słowacja	114 225
Słowenia	8 765
Szwecja	43 705
Węgry	33 880
Włochy	161 375
EFTA	137 495
Islandia	3 875
Liechtenstein	570
Norwegia	66 940
Szwajcaria	66 110*
Łącznie UE i EFTA	4 449 710

* Dane z 30 listopada 2023 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Eurostat. Temporary Protection for Persons Fleeing Ukraine – in the States As at 31 December 2023, s. 1–3, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/table [dostęp: 31.01.2024].

TABELA 3

Liczba beneficjentów ochrony tymczasowej w państwach UE i EFTA na 1 tys. mieszkańców według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.

Obszar/Beneficjenci	Beneficjenci zarejestrowani w mechanizmie ochrony tymczasowej lub podobnych programach krajowych	Ludność UE według stanu na 1 stycznia 2023 r.	Liczba beneficjentów na 1 tys. mieszkańców
UE	4 312 215	448 387 872	9,62
Austria	83 405	9 104 772	9,16
Belgia	74 600	11 754 004	6,35
Bułgaria	170 970	6 447 710	26,52
Chorwacja	23 040	3 850 894	5,98
Cypr	19 270	920 701	20,93
Czechy	373 035	10 827 529	34,45
Dania	36 265	5 932 654	6,11
Estonia	35 945	1 365 884	26,32
Finlandia	64 185	5 563 970	11,54
Francja*	64 930	68 070 697	0,95
Grecja	26 850	10 394 055	2,58
Hiszpania	194 920	48 059 777	4,06
Irlandia	101 490	5 194 336	19,54
Litwa	74 955	2 857 279	26,23
Łotwa	43 815	1 883 008	23,27
Luksemburg	4 230	660 809	6,40
Malta	1 965	542 051	3,63
Niderlandy	145 620	17 811 291	8,18
Niemcy	1 251 245	84 358 845	14,83
Polska	954 795	36 753 736	25,98
Portugalia	58 885	10 467 366	5,63
Rumania	145 850	19 051 562	7,66
Słowacja	114 225	5 428 792	21,04
Słowenia	8 765	2 116 792	4,14
Szwecja	43 705	10 521 556	4,15
Węgry	33 880	9 597 085	3,53
Włochy	161 375	58 850 717	2,74
EFTA	137 495	14 729 149	9,33
Islandia	3 875	387 758	9,99
Liechtenstein	570	39 679	14,37
Norwegia	66 940	5 488 984	12,20
Szwajcaria**	66 110	8 812 728	7,50
Łącznie w UE i EFTA	4 449 710	463 117 021	9,61

* Francuskie dane zasadniczo nie obejmują nieletnich.

** Dane z 30 listopada 2023 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Eurostat. Non EU Citizens Who Fled Ukraine and Were Benefitting from Temporary Protection at the End of March 2022 and December 2023, s. 1–2, <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Beneficiaries+of+temporary+protection+of+the+UE+in+the+years+2022-2023#hid=-2ZvkdH402qXZM&vssid=1&ip=1> [dostęp: 31.01.2024].

Drugim instrumentem prawnym w walce z kryzysem uchodźczym i humanitarnym na Ukrainie była decyzja Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z 27 lutego 2022 r. w sprawie uruchomienia mechanizmu Zintegrowanego Reagowania Kryzysowego na Szczeblu Politycznym (Integrated Political Crisis Response – IPCR)²⁷. IPCR jako instytucja reagowania kryzysowego została ustanowiona już 25 czerwca 2013 r. przez Radę Unii Europejskiej. Mechanizm ten może uruchomić albo prezydencja, albo dowolne państwo członkowskie Unii Europejskiej, powołując się na art. 222 TFUE (klauzula solidarności). Służy on wypracowaniu uzgodnień dotyczących reagowania w różnych sytuacjach kryzysowych, a także skoordynowanemu podejmowaniu decyzji przez Unię w przypadku poważnych i złożonych kryzysów, w tym aktów terroryzmu. W poprzednich latach mechanizm IPCR był powoływany kilkukrotnie w trybie doraźnym. W październiku 2015 r. prezydencja luksemburska podjęła decyzję o uruchomieniu trybu wymiany informacji w ramach IPCR w celu monitorowania rozwoju przepływów migracyjnych, wspierania procesu decyzyjnego i lepszego wdrażania uzgodnionych środków. W następnym miesiącu prezydencja powołała mechanizm IPCR w trybie stałym. Dzięki temu UE mogła sukcesywnie organizować posiedzenia w ramach tzw. okrągłego stołu z zainteresowanymi stronami w celu omówienia i koordynowania reakcji Unii Europejskiej na różne kwestie migracyjne. W ten sposób monitorowany był przez UE m.in. kryzys migracyjny w 2021 r. na granicy polsko-białoruskiej. Natomiast w związku z kryzysem uchodźczym i humanitarnym na Ukrainie pierwsze posiedzenie techniczne okrągłego stołu IPCR odbyło się już 28 lutego 2022 r. Podczas kolejnych spotkań tego gremium rozpatrywano m.in. kwestie pomocy humanitarnej (głównie środki opieki zdrowotnej i środki medyczne oraz sprzęt do zakwaterowania), wsparcia UE w zakresie przyjmowania przesiedleńców, a także pomocy w zarządzaniu granicami zewnętrznymi (m.in. w zakresie kontroli bezpieczeństwa i rejestracji na granicach). Posiedzenia te odbywały się pod przewodnictwem prezydencji UE z udziałem przedstawicieli Komisji Europejskiej, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, agencji UE, rządu Ukrainy, gabinetu przewodniczącego Rady Europejskiej oraz ekspertów²⁸.

²⁷ Posiedzenie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Bruksela, 27 lutego 2022, s. 1–3, <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/calendar/?Category=meeting&Page> [dostęp: 23.03.2023].

²⁸ *Ibidem*.

Trzecim instrumentem prawno-instytucjonalnym w walce z kryzysem uchodźczym i humanitarnym na Ukrainie był unijny mechanizm ochrony ludności (Union Civil Protection Mechanism – UCPM). Został on ustanowiony na mocy decyzji Rady 2001/792/WE, Euratom z 23 października 2001 r. w celu nawiązywania wzmocnionej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi UE w interwencjach wspierających ochronę ludności²⁹. Decyzja ta była kilkakrotnie nowelizowana, po raz ostatni w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady 2021/836 z 20 maja 2021 r.³⁰. Mechanizm ten koordynował na szczeblu UE wszelkie reakcje na klęski żywiołowe i katastrofy humanitarne spowodowane przez człowieka. Ochrona ludności obejmowała zarówno działania prewencyjne (ograniczenie skutków przyszłych sytuacji nadzwyczajnych bądź klęsk żywiołowych), jak i pomoc bieżącą, dostarczaną ludności w sytuacjach nadzwyczajnych. Pomoc ta polegała m.in. na: działaniach poszukiwawczo-ratowniczych, wysyłaniu personelu i sprzętu medycznego oraz leków, zapewnianiu tymczasowego schronienia, a także bezpiecznej repatriacji obywateli UE.

W UCPM uczestniczą wszystkie państwa członkowskie UE oraz Wielka Brytania, Islandia, Norwegia, Albania, Bośnia i Hercegowina, Macedonia Północna, Czarnogóra, Serbia i Turcja. Mechanizm dysponuje ustanowionym 25 czerwca 2013 r. Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (Emergency Response Coordination Centre – ERCC), które całodobowo monitoruje wydarzenia na świecie i koordynuje ewentualną reakcję UE. Podobnie jak IPCR, zostało ono ustanowione 25 czerwca 2013 r. przez Radę Unii Europejskiej. Każde państwo na świecie, jak też ONZ i jej agencje, a także inne organizacje międzynarodowe mogą zwrócić się do ERCC z wnioskiem o pomoc, gdy opanowanie klęski żywiołowej lub katastrofy humanitarnej spowodowanej przez człowieka przekracza możliwości samodzielnego reagowania. Po otrzymaniu wniosku ERCC mobilizuje i koordynuje pomoc oferowaną przez państwa członkowskie. Od 2001 r. unijny mechanizm ochrony ludności był uruchamiany ponad 600 razy w Unii Europejskiej i poza jej terytorium, w tym m.in. w sprawie repatriacji z Afganistanu (2021), kryzysu pandemicznego (2020–2022),

²⁹ Decyzja Rady 2001/792/WE, Euratom z dnia 23 października 2001 r. ustanawiająca mechanizm wspólnotowy ułatwiający wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności, Dz. Urz. UE L, 2001, nr 297, s. 7.

³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/836 z dnia 20 maja 2021 r. zmieniające decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE L, 2021, nr 185, s. 1–22.

pożaru lasów w Europie (2021–2022), a ostatnio w związku z wojną Rosji przeciw Ukrainie (2022–2023) oraz trzęsieniem ziemi w Turcji i Syrii (2023)³¹.

Gdy w dniu rosyjskiej agresji, 24 lutego 2022 r., Ukraina złożyła wniosek o objęcie jej programem ochrony ludności, Unia Europejska na wniosek Słowacji niezwłocznie uruchomiła UCPM. Od tego momentu UE zaczęła koordynować największą jak dotąd operację unijnego mechanizmu ochrony ludności. 28 lutego 2022 r. również Polska ustanowiła krajowy mechanizm ochrony. 13 marca 2022 r. UE rozpoczęła ewakuację z terytorium Ukrainy osób wymagających interwencji medycznej, 9 dni później otwarto Przedstawicielstwo Humanitarne UE we Lwowie, zaś 19 kwietnia tegoż roku UE przekazała 45 mln euro pomocy humanitarnej dla osób bezpośrednio dotkniętych inwazją Rosji. Za pośrednictwem UCPM państwa członkowskie UE mogły zwracać się o artykuły niezbędne do zaspokojenia potrzeb wysiedleńców z Ukrainy, przebywających na ich terytorium, i korzystać ze współfinansowania takiej pomocy przez UE³². Wszystkie państwa członkowskie UE oraz Islandia, Macedonia Północna, Norwegia, Serbia i Turcja zapewniły Ukrainie pomoc finansową w ramach UCPM³³.

POMOC GOSPODARCZA, FINANSOWA I HUMANITARNA UNII EUROPEJSKIEJ ORAZ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE DLA UKRAINY

Poza wykorzystaniem wspomnianych wyżej instrumentów prawnych i instytucjonalnych Unia Europejska oraz jej państwa członkowskie udzieliły Ukrainie znaczącej pomocy gospodarczej, finansowej i humanitarnej przeznaczonej na walkę z kryzysem. Pomoc tę można podzielić na trzy następujące kategorie: po pierwsze, pomoc gospodarczą i makrofinansową Unii Europejskiej, państw członkowskich oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOiR) na wsparcie ukraińskiej gospodarki, zarządzanie sytuacjami nadzwyczajnymi i szybką odbudowę; po drugie, pomoc finansową UE dla uchodźców ukraińskich prze-

³¹ Unijna ochrona ludności, s. 1–4, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/civil-protection/> [dostęp: 31.12.2023].

³² *Ibidem*, s. 3.

³³ Por. Solidarność UE z Ukrainą, s. 3–4, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/> [dostęp: 31.12.2023].

kazaną państwom członkowskim; po trzecie, pomoc humanitarną UE i państw członkowskich przeznaczoną dla uchodźców przebywających w państwach członkowskich UE oraz dla ludności cywilnej na Ukrainie³⁴.

Jeśli chodzi o pierwszą formę pomocy, to w 2022 r., po rosyjskiej agresji, Unia Europejska, państwa członkowskie i instytucje finansowe przyznały Ukrainie łącznie 19,73 mld euro na wsparcie odporności gospodarczej, społecznej i finansowej tego kraju. Środki te były przeznaczone głównie na pomoc kryzysową oraz odbudowę uszkodzonej lub zniszczonej infrastruktury krajowej i komunalnej, w tym mieszkalnictwa. Przełomowe znaczenie w zakresie pomocy gospodarczej i makrofinansowej dla Ukrainy miało jednak dopiero uchwalenie 14 grudnia 2022 r. przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej rozporządzenia ustanawiającego Instrument pomocy makrofinansowej plus (MFA+). Akt ten stworzył bowiem uporządkowane i trwałe ramy przekazywania pomocy gospodarczej i finansowej w formie pożyczek i dotacji celowych, w tym dotacji na spłatę odsetek, sfinansowanie pilnych potrzeb gospodarczych, odbudowę infrastruktury krytycznej oraz wstępną odbudowę kraju ze zniszczeń wojennych³⁵. W 2023 r. Unia Europejska przeznaczyła na te cele 18 mld euro. Ponadto UE gwarantowała udzielone w latach 2022–2023 pożyczki EBI oraz EBOiR dla rządu ukraińskiego i przedsiębiorstw świadczącym podstawowe usługi. Oznacza to, że łączna pomoc gospodarcza i makrofinansowa Unii Europejskiej, państw członkowskich oraz instytucji finansowych na wsparcie ukraińskiej gospodarki, zarządzanie sytuacjami nadzwyczajnymi i szybką odbudowę wyniosła w latach 2022–2023 aż 39,6 mld euro (por. tabela 4)³⁶.

³⁴ Należy w tym miejscu podkreślić, że już od 2014 r. Unia Europejska przekazywała Ukrainie środki finansowe z budżetu ogólnego UE na reformy gospodarcze i inwestycje.

³⁵ Por. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 14 grudnia 2022 r. ustanawiające instrument wsparcia dla Ukrainy na 2023 r. (pomoc makrofinansowa +), Dz. Urz. UE 2022 L, nr 322, s. 1–14.

³⁶ Na wsparcie to składały się: pomoc makrofinansowa w 2022 r. (7,2 mld euro); pomoc makrofinansowa w 2023 r. (18 mld euro); dotacje, pożyczki i gwarancje państw członkowskich UE (9,45 mld euro); wsparcie i dotacje budżetowe UE (2,35 mld euro), a także gwarancje UE w latach 2022–2023 (2,6 mld euro), por. *Solidarność UE z Ukrainą*, s. 1–2.

TABELA 4
Pomoc finansowa UE, państw członkowskich
oraz instytucji finansowych na wsparcie ukraińskiej gospodarki,
zarządzanie sytuacjami nadzwyczajnymi i szybką odbudowę
w latach 2022–2023

Podmiot	Cel	Kwota w mld euro
Państwa członkowskie UE	Dotacje, pożyczki i gwarancje	9,45
Unia Europejska	Wsparcie i dotacje budżetowe	2,35
	Pomoc makrofinansowa	25,20
	Dotacje i pożyczki z EBI i EBOiR gwarantowane przez UE	2,60
Łącznie		39,60

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Solidarność UE z Ukrainą*, s. 3–4, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/> [dostęp: 31.12.2023].

Drugą formę wsparcia dla Ukrainy stanowiła pomoc finansowa dla państw członkowskich przyjmujących uchodźców. Była ona przeznaczona m.in. na zakwaterowanie, edukację i opiekę zdrowotną dla uchodźców. W latach 2022–2023 Unia Europejska przekazała na ten cel państwom członkowskim kwotę 17 mld euro, przy czym 7 mld euro stanowiły niewydane dotąd środki spójnościowe pochodzące z wieloletniego budżetu UE na lata 2014–2020, zaś 10 mld euro pochodziło z instrumentu REACT-EU (por. tabela 5)³⁷.

TABELA 5
Pomoc finansowa UE dla uchodźców ukraińskich
przekazana państwom członkowskim w latach 2022–2023

Instrument	Kwota w mld euro
EFRR, EFS, EFPNP i FAMI: środki niewydane w latach 2014–2020	7,00
Instrument REACT-EU	10,00
Łącznie	17,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Solidarność UE z Ukrainą*, s. 7–8, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/> [dostęp: 31.12.2023].

³⁷ *Ibidem*, s. 7–8. REACT-EU to program finansowy UE wyposażony w środki finansowe w wysokości 47,5 mld euro, przeznaczone na naprawę szkód społecznych i gospodarczych spowodowanych przez pandemię COVID-19 oraz przygotowanie gospodarek państw członkowskich do ekologicznej i cyfrowej modernizacji. Podstawę prawną programu stanowi rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 23 grudnia 2020 r. Por. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2221 z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do zasobów dodatkowych i przepisów wykonawczych w celu zapewnienia pomocy na wspieranie kryzysowych działań naprawczych w kontekście pandemii COVID-19 i jej skutków społecznych oraz przygotowanie do ekologicznej i cyfrowej odbudowy gospodarki zwiększającej jej odporność (REACT-EU), Dz. Urz. UE L, 2020, nr 437, s. 30–42.

Trzecią formą wsparcia była pomoc humanitarna Unii Europejskiej i państw członkowskich przeznaczona dla ludności cywilnej na Ukrainie oraz uchodźców wojennych przebywających w państwach członkowskich UE. W latach 2022–2023 pomoc humanitarna Unii Europejskiej wyniosła 850 mln euro, z czego 785 mln euro przeznaczono dla ludności cywilnej, zaś 58 mln euro dla uchodźców i przyjmujących ich rodzin w Mołdawii. Z kolei pomoc humanitarna państw członkowskich osiągnęła w prezentowanym okresie poziom 2,1 mld euro i została przeznaczona na podstawowe potrzeby ludności cywilnej oraz uchodźców wojennych³⁸. W ramach Unijnego mechanizmu ochrony ludności (UCPM) Unia Europejska udzieliła Ukrainie pomocy finansowej o wartości 796 mln euro, przeznaczonej m.in. na zakwaterowanie oraz zakup środków medycznych, generatorów prądu, pojazdów i sprzętu specjalistycznego na wypadek zagrożeń dla zdrowia publicznego (chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych). Z powodu rosnącego zapotrzebowania Ukrainy na artykuły medyczne uruchomiono ponadto ustanowioną w 2019 r. strategiczną rezerwę rescUE, która obejmowała m.in.: flotę samolotów i śmigłowców strażackich; samoloty do ewakuacji medycznej; zespoły ratownictwa medycznego i szpitale polowe; zapas środków medycznych i mobilne laboratoria; środki tymczasowego zakwaterowania oraz transport i logistykę (por. tabela 6)³⁹.

TABELA 6

Pomoc humanitarna UE i państw członkowskich dla ukraińskiej ludności cywilnej i uchodźców w latach 2022–2023

Rodzaj pomocy humanitarnej	Kwota w mld euro
Pomoc humanitarna UE w ramach UCPM	0,796
Pomoc humanitarna państw członkowskich UE	2,100
Pomoc humanitarna UE dla ludności cywilnej oraz uchodźców	0,850
Łącznie	3,746

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Solidarność UE z Ukrainą*, s. 3–4, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/> [dostęp: 31.12.2023].

³⁸ Pomoc tę przeznaczono na takie potrzeby jak: żywność i woda, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego, opieka zdrowotna i wsparcie psychospołeczne; tymczasowe schronienie (także przed zimą), ochrona, w tym edukacja w sytuacjach nadzwyczajnych, a także wsparcie finansowe na pokrycie podstawowych wydatków bieżących.

³⁹ Por. *Solidarność UE z Ukrainą*, s. 3–4.

Łącznie w okresie od 24 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. pomoc gospodarcza, finansowa i humanitarna Unii Europejskiej, państw członkowskich UE oraz wspomnianych wyżej instytucji finansowych osiągnęła poziom 60,346 mld euro. Jak wspomniano wyżej, z tej kwoty na pomoc dla ukraińskiej gospodarki, zarządzanie sytuacjami nadzwyczajnymi i szybką odbudowę przeznaczono 39,6 mld euro, na wsparcie dla uchodźców przekazane państwom członkowskim UE – 17 mld euro, zaś na pomoc humanitarną dla ukraińskiej ludności cywilnej i uchodźców – 3,746 mld euro (por. tabele 4–6). Ponadto 28,022 mld euro przekazano na zwiększenie zdolności ukraińskich sił zbrojnych⁴⁰. Oznacza to, że całkowita zrealizowana lub gwarantowana pomoc gospodarcza, finansowa, humanitarna i wojskowa Unii Europejskiej, państw członkowskich UE oraz instytucji finansowych na rzecz Ukrainy wyniosła w analizowanym okresie aż 88,368 mld euro.

POMOC UNHCR I PAŃSTW UE OBJĘTYCH REGIONALNYMI PLANAMI DZIAŁANIA NA RZECZ UCHODźCÓW UKRAIŃSKICH

Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, jako agencja ONZ upoważniona przez Zgromadzenie Ogólne do kierowania działaniami dotyczącymi wysiedleńców, wspierało rządy niektórych państw członkowskich UE przyjmujących przesiedleńców, współpracując z agencjami pomocowymi, społeczeństwem obywatelskim oraz samymi uchodźcami. Dlatego też poza pomocą gospodarczą, finansową i humanitarną ze strony Unii Europejskiej oraz jej państw członkowskich Ukraina oraz ukraińscy przesiedleńcy uzyskali w analizowanym okresie wsparcie finansowe UNHCR oraz tych państw UE, które zostały objęte RRP. Pierwszy taki plan Biuro ogłosiło już na początku marca 2022 r. i obowiązywał on do końca tegoż roku.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 5–6. Wsparcie wojskowe objęło środki wyasygnowane przez poszczególne państwa członkowskie UE (22,4 mld euro) i Norwegię (22 mln euro) oraz Europejski Instrument na rzecz Pokoju (5,6 mld euro). Na temat genezy i zasad funkcjonowania ustanowionego w 2021 r. Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju, por. J.J. Węc, *Perspektywy reformy wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE do 2025 roku. Autonomia strategiczna UE?*, „Politeja” 2022, t. 19, nr 3 (78), s. 222–224, DOI: 10.12797/Politeja.19.2022.78.12; *idem*, *Zu den Perspektiven der Reform der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union bis 2025. Strategische Autonomie der EU?*, [w:] B. Gierat-Bieroń, J.J. Węc (red.), *Europa und die Europäer. Perspektiven der polnischen Wissenschaft im 21. Jahrhundert. Im Gedenken an Bronisław Geremek (Polen in der Gegenwart. Schriftenreihe des Deutschen Polen-Instituts*, red. von P. O. Loew und A. Lada-Konefal, t. 2), Harrasowitz Verlag, Wiesbaden 2023, s. 135–137, DOI: 10.13173/9783447120241.123.

Jego beneficjentami było 10 następujących państw: Polska, Słowacja, Rumunia, Węgry, Mołdawia, Litwa, Łotwa, Estonia, Czechy i Bułgaria. Za koordynację prac w ramach RRP odpowiedzialne było Biuro Regionalne UNHCR dla Europy, której dyrektor Pascale Moreau od marca 2022 r. pełniła równocześnie funkcję regionalnego koordynatora ds. uchodźców z Ukrainy. Jej podstawowym zadaniem było monitorowanie realizacji celów RRP i czuwanie nad ich prawidłowym przebiegiem. Wspierały ją Regionalne Forum Koordynacyjne ds. Uchodźców (Regional Refugee Coordination Forum – RCF) oraz specjalne grupy robocze, sieci i zespoły zadaniowe. Wśród grup roboczych najważniejszą rolę odgrywały: grupa robocza ds. ochrony tymczasowej, grupa robocza ds. włączenia społecznego, podgrupy robocze ds. ochrony dzieci, grupa zadaniowa ds. przeciwdziałania handlowi ludźmi. Ponadto opierając się na istniejących strukturach koordynacji na poziomie krajowym, w każdym z państw przyjmujących przesiedleńców ustanowiono krajowe RCF, wspierające rządowe mechanizmy koordynacji⁴¹. Regionalny Plan Działania na rzecz Uchodźców z 2022 r. był dwukrotnie modyfikowany, najpierw w kwietniu, a następnie w październiku w celu uwzględnienia potrzeb związanych z zimą i innych priorytetów, które pojawiły się w państwach nim objętych.

Jak wspomniano wyżej, według danych Eurostatu w okresie od 24 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz EFTA przyznały ochronę tymczasową aż 4 449 710 ukraińskim uchodźcom wojennym, gwarantowaną finansowo przez UE i UNHCR. Całkowita pomoc UNHCR dla uchodźców ukraińskich w 2022 r. opiewała na kwotę 729,3 mln dolarów amerykańskich, przy czym największą jej część stanowiły wydatki na zapewnienie podstawowych potrzeb przesiedleńców (500,112 mln dol.) oraz na ich zakwaterowanie (169, 331 mln dol.)⁴². Według danych UNHCR z grudnia 2022 r. tylko w państwach objętych RRP kobiety i dzieci stanowiły 86 proc. całej populacji uchodźców. Ogólny odsetek dzieci wynosił ok. 39 proc., podczas gdy ok. 9 proc. stanowiły osoby starsze. Z kolei z ostatniego Regionalnego Raportu Intencyjnego UNHCR, opublikowanego w styczniu 2023 r., a opartego na badaniach ankietowych, wynikało, że w państwach tych większość respondentów (78 proc.)

⁴¹ *Ukraine Situation Regional Refugee Response Plan (January – Decembre 2023)*, UNHCR, Genewa, styczeń 2023, s. 30, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/97958/> [dostęp: 20.03.2023].

⁴² *Ukraine. Financials. Budget and Expenditure Trend*, UNIICR, s. 1–3, <https://reporting.unhcr.org/Ukraine?year=2022> [dostęp: 20.03.2023].

była oddzielona od niektórych członków najbliższej rodziny, czego główną przyczyną było ograniczenie swobody przemieszczania się mężczyzn z powodu poboru do wojska. Wśród osób, które podróżowały w towarzystwie, 5 proc. podróżowało z niespokrewnionymi dziećmi. Podczas gdy 32 proc. respondentów przebywało w wynajętych kwaterach, większość – około 64 proc. – była goszczona lub przebywała w miejscach zbiorowych, miejscach planowanych oraz ośrodkach recepcyjnych lub tranzytowych. Analizowany raport zawierał także dane na temat najbliższej przyszłości przesiedleńców. Z deklaracji zainteresowanych wynikało, że co najmniej 80 proc. ankietowanych zamierzało pozostać w swoim obecnym kraju przyjmującym do czasu ustania działań wojennych i poprawy sytuacji, zaś jedynie 13 proc. planowało powrót na Ukrainę w ciągu najbliższych trzech miesięcy. Główną przeszkodą w powrocie, zgłaszaną przez uchodźców, był brak gwarancji bezpieczeństwa i ochrony w miejscach pochodzenia, a także obawa o brak dostępu do podstawowych usług i odpowiednich warunków życia⁴³.

Ponieważ mechanizm tymczasowej ochrony zapewniał niemal natychmiastowy dostęp do praw społeczno-ekonomicznych, w tym do edukacji, rynku pracy, zakwaterowania, świadczeń z opieki społecznej oraz pomocy medycznej lub innej – był to sam w sobie kluczowy mechanizm ochronny, pozwalający łagodzić niedogodności, ograniczać zagrożenia dla populacji przesiedleńców składającej się głównie z kobiet i dzieci, ale również umożliwiający integrację z nowym środowiskiem społecznym. Mimo to działania UNHCR w zakresie monitorowania ochrony tymczasowej zidentyfikowały kilka kluczowych barier, głównie administracyjnych i prawnych, w tym w dziedzinie dostępu niektórych wysiedleńców do rejestracji w systemie ochrony tymczasowej czy też możliwości korzystania z poszczególnych uprawnień, głównie prawa do edukacji, ochrony socjalnej, zakwaterowania, godnej pracy i opieki zdrowotnej⁴⁴. Z raportu UNHCR na temat implementacji dyrektywy UE o tymczasowej ochronie, opublikowanego w październiku 2022 r., wynikało, że na początku kryzysu uchodźcy w kilku krajach skarżyli się na długie kolejki i czas oczekiwania, związane z rejestracją w systemie tymczasowej ochrony. Wynikało to z dużej liczby osób ubiegających się o taką ochronę, jak też nierównomiernego napływu wysiedleńców do poszczególnych państw członkowskich UE. Zmiana nastąpiła dopiero po wprowadzeniu cyfryzacji procesu

⁴³ *Ibidem*, s. 10.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 13–14.

rejestrowania uchodźców. W efekcie od sierpnia 2022 r. w większości państw członkowskich UE proces rejestracji został znacząco skrócony, tak że trwa od 30 minut do kilku dni. Wśród uchodźców, z którymi przeprowadzono konsultacje, 78 proc. zgłaszało również problemy wynikające z separacji od rodzin w wyniku opuszczenia Ukrainy, 24 proc. procent respondentów skarżyło się, że osoby o szczególnych potrzebach, w tym niepełnosprawni, napotykały bariery uniemożliwiające pełne korzystanie z przysługujących im praw lub dostępu do usług, a nawet do informacji o takich usługach (w tym zdrowotnych) oraz rynku pracy. Ponadto w kilku państwach wyzwaniem pozostawała identyfikacja i rejestracja dzieci bez opieki przez władze krajów przyjmujących, co utrudniało im dostęp do ochrony zdrowotnej i usług⁴⁵.

Jeśli chodzi o główne osiągnięcie RRP w 2022 r. w Polsce, to należy podkreślić, że z pomocy pieniężnej UNHCR w wysokości 537 mln dol. skorzystało ponad 600 tys. uchodźców. Ponad 85 tys. osób otrzymało informacje na temat dostępnych usług w ramach ochrony tymczasowej. Z materiałów i zasobów edukacyjnych skorzystało ok. 539 tys. dzieci. Przeszkolono ok. 10 tys. pracowników oświaty, 3 160 interesariuszy rządowych, organizacji pozarządowych, wolontariuszy i innych zostało przeszkolonych w zakresie ochrony dzieci, 262 tys. wysiedleńców otrzymało wsparcie w zakresie opieki zdrowotnej. Z sesji na temat zdrowia psychicznego i wsparcia psychospołecznego skorzystało 173 tys. osób. Ponad 671 tys. uchodźców otrzymało informacje na temat praw i usług w swoim języku, a ok. 41 tys. przesiedleńców o szczególnych potrzebach, w tym m.in. osób z niepełnosprawnościami, otrzymało ukierunkowane wsparcie w zakresie ochrony⁴⁶.

Na początku stycznia 2023 r. UNHCR ogłosiło nowy Regionalny Plan Działania na rzecz Uchodźców na okres od stycznia do grudnia 2023 r. Objął on te same państwa, które były beneficjentami pierwszego RRP. Zawierał wielopartnerską i wielosektorową strategię reagowania oraz wymogi finansowe ze strony 243 różnych zaangażowanych w pomoc uchodźcom organizacji pozarządowych, wspierających rządy Bułgarii, Czech, Estonii, Węgier, Łotwy, Litwy, Republiki Mołdawii, Polski, Rumunii i Słowacji. Podobnie jak RRP z 2022 r., tak RRP na

⁴⁵ *The Implementation of the Temporary Protection Directive – Six Months On*, UNHCR, październik 2022, s. 10–11, file:///C:/Users/Janusz/Downloads/20221017%20Implementation%20of%20TPD%20six%20months%20on-1.pdf [dostęp: 31.12.2023]. Autorzy raportu nie podają nazw państw członkowskich UE, w których napotkano wspomniane wyżej bariery.

⁴⁶ *Polska. Regionalny Plan Działania na rzecz Uchodźców z Ukrainy (styczeń – grudzień 2023)*, *Ukraine Situation Data Portal: Poland*, s. 2, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine/location/10781/> [dostęp: 20.03.2023].

rok 2023 miał na celu przede wszystkim „zapewnienie uchodźcom dostępu do ochrony międzynarodowej i pomocy na zasadach niedyskryminacji, w tym praw związanych z ochroną tymczasową lub podobnymi statusami prawnymi w państwach przyjmujących”. Kluczowe znaczenie będzie miała jednak „identyfikacja osób o szczególnych potrzebach, dla których świadczenie ukierunkowanej pomocy” będzie niezbędne. Z drugiej strony RRP na rok 2023 różnił się od poprzedniego planu w jednej sprawie. O ile RRP z 2022 r. koncentrował się przede wszystkim na pilnym zapewnieniu usług ochrony i pomocy humanitarnej po przybyciu na miejsce, o tyle RRP na rok 2023 kładł dodatkowo nacisk na włączenie społeczno-gospodarcze wysiedleńców. W tym kontekście wsparcie ze strony UNHCR dla społeczności państw przyjmujących winno koncentrować się na „wspieraniu instytucji, usług i obiektów, z których korzystają zarówno uchodźcy, jak i członkowie społeczności przyjmujących, szczególnie na obszarach miejskich”. Miałyby to bowiem „kluczowe znaczenie dla promowania solidarności i spójności społecznej między społecznościami przyjmującymi i uchodźczymi”⁴⁷. Oznaczało to, że w ramach działań na rzecz przesiedleńców UNHCR zamierzało odejść „od ostrej fazy sytuacji kryzysowej na rzecz skutecznego i trwałego (ich) włączenia do krajowych systemów i usług, utrzymania przestrzeni ochronnej oraz ukierunkowanego wsparcia dla osób najbardziej narażonych”⁴⁸. Na realizację wszystkich celów RRP w 2023 r. wydano według szacunkowych danych niespełna 1,7 mld dol., przy czym najwięcej otrzymały: Polska (709,4 mln dol.), Mołdawia (426,9 mln dol.), Rumunia (153,6 mln dol.) i Czechy (81,5 mln dol.)⁴⁹.

Głównymi osiągnięciami RRP w 2023 r. w Polsce były: zagwarantowanie przesiedleńcom pełnego i sprawnego dostępu do systemu ochrony tymczasowej; wypracowanie rozwiązań mających na celu włączenie uchodźców do miejscowego środowiska społecznego przy uznaniu kluczowej roli podmiotów krajowych i lokalnych, w tym organizacji pozarządowych i kierowanych przez samych wysiedleńców; zapewnienie uchodźcom o szczególnych potrzebach, w tym m.in. osobom z niepełnosprawnościami, stałego dostępu do ukierunkowanego wsparcia i pomocy, a także rozwój spójności społecznej pomiędzy społecznościami uchodźczymi i przyjmującymi poprzez ukierunkowane interwencje⁵⁰.

⁴⁷ *Ukraine. Financials. Budget and Expenditure Trend*, s. 8–9.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 10.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 6.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 1–2.

KONKLUZJE

Najważniejszą konkluzją wynikającą z przeprowadzonej analizy jest teza, że proces reagowania Unii Europejskiej, jej państw członkowskich oraz UNHCR na kryzys uchodźczy i humanitarny na Ukrainie okazały się bardzo skuteczne. Niezwykle efektywne były zwłaszcza instrumenty instytucjonalne i prawne, czyli mechanizm tymczasowej ochrony, mechanizm zintegrowanego reagowania kryzysowego na szczeblu politycznym oraz mechanizm ochrony ludności, ale także pomoc ekonomiczna, finansowa i humanitarna tychże podmiotów. Jeśli wziąć pod uwagę takie kryteria jak: zaangażowanie społeczeństw i organizacji pozarządowych, skalę pomocy oraz działania dyplomatyczne rządu, mające na celu przekonanie władz innych państw do zastosowania środków pomocowych, to najwięcej spośród krajów Unii Europejskiej na rzecz ukraińskich przesiedleńców uczyniła Polska, w tym w szczególności polskie społeczeństwo, które na masową skalę udzieliło im schronienia nawet we własnych domach.

Analiza dostępnego materiału źródłowego potwierdziła obydwie sformułowane w tej pracy hipotezy badawcze. Unia Europejska oraz jej państwa członkowskie poradziły sobie o wiele sprawniej z kryzysem uchodźczym i humanitarnym wywołanym agresją Rosji na Ukrainę aniżeli w przypadku kryzysu migracyjnego z lat 2015–2016. Stało się tak dlatego, że zamiast toczyć spory prawne i polityczne o nowe rozwiązania instytucjonalne, zawarte w pakcie o migracji i azylu z 23 września 2020 r., skorzystano ze wspomnianych wyżej dostępnych instrumentów prawnych i instytucjonalnych (hipoteza 1). W tym kontekście na uwagę zasługuje przede wszystkim mechanizm tymczasowej ochrony dla uchodźców, ponieważ zapewniał on natychmiastową i zbiorową ochronę osobom uciekającym przed wojną. Oznaczało to, iż państwo przyjmujące nie musiało indywidualnie rozpatrywać wniosków uchodźczych, a mimo to uciekinierzy uzyskiwali niemal wszystkie prawa przysługujące azylantom, w tym m.in. prawo pobytu na terytorium państwa przyjmującego, dostęp do rynku pracy i mieszkań, pomoc medyczną oraz prawo do edukacji dla swoich dzieci. Z drugiej strony mechanizm ten gwarantował uchodźcom możliwość starania się o azyl w dowolnym czasie, jeśli zaś postępowanie w tej sprawie nie zostałoby zakończone przed wygaśnięciem okresu tymczasowej ochrony, to miałyby zostać ukończone po upływie tego okresu. W tym miejscu należy także podkreślić, że istotnym powodem, dla którego UE nie skorzystała w czasie kryzysu migracyjnego

z lat 2015–2016 z tegoż mechanizmu, był fakt, iż wówczas państwa UE szybko zgodziły się na ustanowienie dwóch innych instrumentów tymczasowej ochrony, które umożliwiały w latach 2015–2017 przyjmowanie zarówno uchodźców wojennych z Syrii i Iraku, jak i pozostałych migrantów uprawnionych do azylu, pochodzących głównie z Afryki. Wydaje się to zrozumiałe dlatego, że mechanizm ochrony tymczasowej wprowadzony 4 marca 2022 r. dotyczył wyłącznie uchodźców wojennych.

Podobnie jak w przypadku kryzysu z lat 2015–2016 ważny wkład w monitorowanie kryzysu uchodźczego i humanitarnego na Ukrainie oraz udzielanie pomocy uchodźcom wniosło UNHCR (hipoteza 2). Ukraina oraz ukraińscy uchodźcy uzyskali bowiem ze strony UNHCR oraz tych państw UE, które zostały objęte RPP, wsparcie finansowe oraz pomoc humanitarną i administracyjną (m.in. w zakresie monitorowania i wsparcia w procedurach rejestracji uchodźców w mechanizmie ochrony tymczasowej). O ile RRP z 2022 r. koncentrował się przede wszystkim na pilnym zapewnieniu usług ochrony i pomocy humanitarnej po przybyciu na miejsce, o tyle RRP z 2023 r. kładł dodatkowo nacisk na włączenie społeczno-gospodarcze uchodźców.

Odpowiadając na pierwsze pytanie badawcze, należy stwierdzić, że znacząca efektywność wspomnianych wyżej instrumentów prawnych i instytucjonalnych wynikała z dwóch powodów: po pierwsze, ich uruchomienie pozwoliło na szybką reakcję w czasie kryzysu; po drugie, pominięto w ten sposób – i to jest odpowiedź na drugie pytanie badawcze – skomplikowany i niekiedy bardzo żmudny proces legislacyjny nad projektami nowych aktów prawnych z 23 września 2020 r.), co mogłoby się zakończyć podobnym niepowodzeniem jak w przypadku projektu Komisji Europejskiej o ustanowieniu stałego systemu relokacji migrantów w czasie kryzysu z lat 2015–2016. Odpowiadając na trzecie pytanie badawcze, należy sformułować opinię, że podstawowa różnica między instrumentami prawnymi, instytucjonalnymi i pomocowymi Unii Europejskiej oraz UNHCR dotyczyła skali samej pomocy. O ile pomoc ze strony UE oraz jej państw członkowskich była ogromna, o tyle wsparcie UNHCR miało raczej wymiar symboliczny. Całkowita, zrealizowana pomoc gospodarcza, finansowa i humanitarna Unii Europejskiej oraz jej państw członkowskich dla Ukrainy w okresie od 24 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2023 r., nie licząc pomocy militarnej, osiągnęła poziom aż 60 346 mld euro, zaś wsparcie finansowe i humanitarne UNHCR opiewało na szacunkową kwotę nieco ponad 2,4 mld dol.

LITERATURA

- Bryła J., *System zarządzania kryzysami Unii Europejskiej – znaczenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 2, s. 101–116.
- Chugaievska S., Dybała A., Wisła R., *Ukraiński kryzys migracyjny. Konsekwencje ekonomiczne dla krajów Unii Europejskiej i Ukrainy: wyzwania oraz ryzyka*, [w:] P. Szymczak i I. Domina (red.), *Migracje i uchodźstwo ludności: trendy, problemy, wyzwania*, Wydawnictwo Naukowe TYGIEL, Lublin 2023, s. 89–115.
- Duszczyk M., *Pomiędzy dwoma kryzysami migracyjnymi: Czego się nauczyliśmy, a co może nas czekać w przyszłości. Raport*, 11.11.2022, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/art./> [dostęp: 23.03.2023].
- Ferro A., *The EU Asylum System and the Ukrainian Humanitarian Crisis*, „Policy Brief”, 14.12.2022, Foundation for European Progressive Studies, <https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2022/12/PB-The-EU-asylum-system-and-the-Ukrainian-humanitarian-crisis-Ferro.pdf> [dostęp: 23.04.2023].
- Gierat-Bieroń B., Węc J.J. (red.), *Europa und die Europäer. Perspektiven der polnischen Wissenschaft im 21. Jahrhundert. Im Gedenken an Bronisław Geremek (Polen in der Gegenwart. Schriftenreihe des Deutschen Polen-Instituts, red. von P. O. Loew und A. Łada-Konefał, t. 2)*, Harrassowitz Verlag, Wiesbaden 2023.
- Inwazja Rosji na Ukrainę. Społeczeństwo i polityka wobec kryzysu uchodźczego w pierwszym miesiącu wojny. Raport roboczy – Working Paper*, red. G. Firlit-Fesnak i in., Katedra Polityki Społecznej UW, Warszawa 2022.
- Kurpiewska-Korbut R., *Polityka zarządzania kryzysem uchodźczym w Turcji*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2017, nr 3, s. 289–302.
- Migracje i uchodźstwo ludności: trendy, problemy, wyzwania*, red. P. Szymczak, I. Domina, Wydawnictwo Naukowe TYGIEL, Lublin 2023.
- Olszewska-Łabędź A., *Konflikt zbrojny jako źródło kryzysu migracyjnego. Wybrane formy wsparcia uchodźców z Ukrainy*, „Kultura – Społeczeństwo – Edukacja” 2022, t. 21, nr 1, s. 81–92, DOI: 10.14746/kse.2022.21.6.
- Panayotatos D., I. Atanda I., Schwartz E. P., *Crisis in Ukraine: Humanitarian and Human Rights Imperatives*, Refugees International, Report I, March 2022, <https://d3jwam0i5codb7.cloudfront.net/wp-content/uploads/2023/03/UkraineReport-March2022-FINAL.pdf> [dostęp: 23.04.2023].
- Trubalska J., *Wielowymiarowe zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej*, „Przegląd Geopolityczny” 2017, nr 19, s. 104–113.

- The Implementation of the Temporary Protection Directive – Six Months On*, UNHCR, październik 2022, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/96266> [dostęp: 31.12.2023].
- Ukraine. Financials. Budget and Expenditure Trend*, UNHCR, <https://reporting.unhcr.org/Ukraine?year=2022> [dostęp: 20.03.2023].
- Węc J.J., *Fiasko reformy polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w latach 2015–2020. Analiza krytyczna*, „Politeja” 2023, t. 20, nr 6 (87), s. 25–44, DOI: 10.12797/Politeja.20.2023.87.02.
- Węc J.J., *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015–2016)*, „Przegląd Zachodni” 2017, nr 2, s. 7–11.
- Węc J.J., *Zu den Perspektiven der Reform der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union bis 2025. Strategische Autonomie der EU?*, [w:] B. Gierat-Bieroń, J.J. Węc (red.), *Europa und die Europäer. Perspektiven der polnischen Wissenschaft im 21. Jahrhundert. Im Gedenken an Bronisław Geremek (Polen in der Gegenwart. Schriftenreihe des Deutschen Polen-Instituts*, red. von P.O. Loew und A. Łada-Konefał, t. 2), Harrassowitz Verlag, Wiesbaden 2023, s. 123–151, DOI: 10.13173/9783447120241.123.