



Redakcja: Beata Surmacz (dyrektor IEŚ), Tomasz Stępniewski (z-ca dyrektora IEŚ),
Agnieszka Zajdel (sekretarz redakcji), Aleksandra Kuczyńska-Zonik, Jakub Olchowski,
Konrad Pawłowski, Agata Tatarenko

Nr 571 (83/2022) | 30.03.2022

ISSN 2657-6996

© IEŚ

Marlena Gołębiowska

Uciekać przed wojną. Doświadczenia kryzysu uchodźczego w Unii Europejskiej

Obecny napływ ludności z Ukrainy różni się od poprzedniego kryzysu uchodźczego w Europie – przede wszystkim dynamiką napływu ludności. Tylko w ciągu miesiąca z ogarniętego wojną państwa do Unii Europejskiej uciekło 3,4 mln osób, tj. ponad dwukrotnie więcej niż w całym 2015 r., kiedy to już mówiono o największym kryzysie uchodźczym od końca II wojny światowej. Z poprzedniego kryzysu płynie jednak ważny wniosek: Unia Europejska potrzebuje spójnej polityki azylowej.

Polityka azylowa Unii Europejskiej wobec kryzysu uchodźczego. „Unia Europejska (UE) stoi w obliczu największego kryzysu uchodźczego od końca II wojny światowej” – tym zdaniem rozpoczął się Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady z września 2015 r. To wtedy nastąpił kulminacyjny moment kryzysu uchodźczego, który swój początek miał kilka lat wcześniej, po wydarzeniach tzw. arabskiej wiosny w latach 2010-2012, a następnie eskalował w wyniku wojny w Syrii oraz rosnącej ekspansji tzw. Państwa Islamskiego na Bliskim Wschodzie.

UE podejmowała wówczas wysiłki na rzecz wypracowania rozwiązań w celu uniknięcia katastrofy humanitarnej w państwach w największym stopniu obciążonych napływem uchodźców. Reformę wspólnego europejskiego systemu azylowego rozpoczęto w 2011 r. Przyjęto wtedy dyrektywę określającą normy kwalifikowania cudzoziemców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, przyznawania statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej. Dwa lata później uchwalono pakiet trzech dokumentów: rozporządzenie w sprawie kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich UE, dyrektywę w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej oraz dyrektywę dotyczącą norm przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę. Utworzono także Europejski Urząd Wsparcia w Dziedzinie Azylu (EASO) oraz zreformowano Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex).

Wzmógł się napływ uchodźców, co wymusiło podjęcie kolejnych działań w maju 2015 r. Komisja Europejska zaproponowała wówczas tzw. pierwszy pakiet implementacyjny, w którym postulowała dostarczanie zwiększonej pomocy finansowej państwom pierwszej linii oraz tworzenie ośrodków recepcyjnych, przy aktywnym wsparciu ekspertów z państw członkowskich, EASO, Frontex oraz Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) w celu zapewnienia szybkiej identyfikacji i rejestracji przybywających – tzw. system *hotspot*. Pakiet obejmował także postulaty nadzwyczajnej relokacji 40 tys. osób wymagających ochrony międzynarodowej z Włoch i Grecji do pozostałych państw członkowskich – przy czym z uwagi na niemożność wypracowania zasad relokacji zdecydowano wówczas o dobrowolnym zaangażowaniu państw członkowskich. W drugim pakiecie implementacyjnym, przedstawionym we wrześniu 2015 r., pojawił się zapis o obowiązkowym mechanizmie relokacji, obejmującym wszystkie państwa członkowskie. Ponadto zwiększono zakres planowanej relokacji do 120 tys. osób.

Ocena efektów polityki azylowej UE wobec kryzysu uchodźczego i dalsze działania. Nadzwyczajne programy relokacji nie przynosiły oczekiwanych rezultatów. Wynikało to z niespełniania zobowiązań w tym zakresie przez poszczególne państwa członkowskie. W sprawozdaniu KE z kwietnia 2016 r. wskazano, że w sprawie relokacji „Chorwacja, Węgry i Słowacja nadal nie złożyły żadnego zobowiązania”, a „Republika Czeska, Polska i Słowenia jeszcze nie wypełniły złożonych zobowiązań”. Problemy występowały także w organizacji *hotspotów*. Jak wskazywał w sprawozdaniu Europejski Trybunał Obrachunkowy, „mimo że Unia udzieliła znacznego wsparcia, pod koniec 2016 r. ośrodki recepcyjne w obu państwach nie pozwalały na odpowiednie przyjmowanie (Włochy) lub zakwaterowanie (Grecja) wszystkich przybywających migrantów”.

W odpowiedzi na te problemy KE przedstawiła w 2016 r. pakiet propozycji służących reformie wspólnego europejskiego systemu azylowego, w tym reformie systemu dublińskiego, aby lepiej rozdzielać między krajami UE osoby ubiegające się o azyl. Państwom członkowskim nie udało się jednak osiągnąć w tej sprawie porozumienia. Kolejny, nowy pakt o migracji i azylu KE przedstawiła w 2020 r. Zaproponowano w nim szereg wniosków ustawodawczych, z których większość jest na etapie procedowania, w tym także kluczowe zastąpienie systemu dublińskiego nowym systemem zarządzania azylem. Udało się jednak – co było jednym z wniosków – stworzyć pełnoprawną unijną agencję azylową, która rozpoczęła



działalność 19 stycznia 2022 r. W tym celu przekształcono Europejski Urząd Wsparcia w Dziedzinie Azylu (EASO) w Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu (AUEA).

Wnioski – kryzys uchodźczy w 2022 r. wobec kryzysu w 2015 r.

- Wypracowanie mechanizmów reagowania na sytuacje kryzysów uchodźczych wciąż pozostaje wyzwaniem dla UE. Unijna polityka azylowa okazała się niewystarczająca w konfrontacji z natężonym napływem uchodźców, jakiego doświadczyła Europa w 2015 r. Ówczesny kryzys uwidocznił brak spójnego i stabilnego systemu azylowego w UE, a także – co znacznie komplikuje przyśpieszenie prac w tym zakresie – brak zgody wśród państw członkowskich co do zasad funkcjonowania takiego systemu. Zobrazowały to przygotowywane *ad hoc* w 2015 r. procedury relokacji uchodźców, które ze względu na niespełnianie zobowiązań w tym zakresie przez poszczególne państwa członkowskie nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.
- Trwający napływ ukraińskiej ludności do sąsiednich państw zachodnich, spowodowany rosyjską inwazją na Ukrainę, cechuje się znacznie większą dynamiką niż kryzys uchodźczy w 2015 r. Według Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców tylko w ciągu miesiąca od początku rosyjskiej agresji – od 24 lutego do 24 marca 2022 r. – liczba ludności, która uciekła z Ukrainy do państw ościennych, wynosi 3,722 mln osób¹, z tego 3,426 mln osób przybyło do państw UE:
 - do Polski – 2,236 mln (590 uchodźców na 10 tys. mieszkańców),
 - do Rumunii – 579 tys. (301 uchodźców na 10 tys. mieszkańców),
 - do Węgier – 343 tys. (352 uchodźców na 10 tys. mieszkańców),
 - do Słowacji – 267 tys. (489 uchodźców na 10 tys. mieszkańców).

Dla porównania, w całym 2015 r. do Unii Europejskiej dotarło 1,325 mln uchodźców.

- Tym samym obecny kryzys uchodźczy jest jednym z największych wyzwań, przed jakimi w ostatnich latach stanęły państwa Europy Środkowej – przede wszystkim dotyczy to państw sąsiadujących z Ukrainą, tj. Polski, Rumunii, Węgier i Słowacji. Kryzys ten wymaga skoordynowanych działań nie tylko na poziomie krajowym, ale także unijnym. Państwa te nie mają bowiem doświadczeń w zarządzaniu kryzysami uchodźczymi, zatem niezbędne jest wsparcie logistyczne oraz administracyjne w tym zakresie.
- W obliczu rosyjskiej inwazji na Ukrainę 4 marca UE postanowiła po raz pierwszy w historii wprowadzić tymczasową ochronę dla osób uciekających przed wojną. To mechanizm nadzwyczajny, stosowany w przypadku masowego napływu osób do UE, który ma zmniejszyć presję na krajowe systemy azylowe i umożliwić osobom przesiedlonym korzystanie z ujednoliconych praw w całej UE. Prawa te obejmują prawo pobytu, dostęp do rynku pracy i zakwaterowania, pomoc medyczną oraz dostęp dzieci do edukacji.
- W pierwszym miesiącu kryzysu uchodźczego w 2022 r. obywatele państw UE wykazują się otwartą postawą społeczną wobec uchodźców z Ukrainy. Równocześnie doświadczenia różnych kryzysów uchodźczych wskazują na ryzyko zmiany postaw w czasie. Należy też zwrócić uwagę na pojawiające się w przestrzeni publicznej narracje antyuchodźcze, które radykalizowały europejską opinię publiczną w kwestii nastawienia do uchodźców w 2015 r. Istotne jest aktywne przeciwstawianie się tego typu narracjom w obliczu obecnego kryzysu (o działaniach dezinformacyjnych w cyberprzestrzeni – „[Komentarze IEŚ](#)”, nr 553, w państwach bałtyckich – „[Komentarze IEŚ](#)”, nr 560, w Serbii – „[Komentarze IEŚ](#)”, nr 562).

¹ <http://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>, data dostępu 28.03.2020 r.