

Marlena Gołębiowska, Aleksandra Kuczyńska-Zonik

## Uchodźcy z Ukrainy objęci tymczasową ochroną w państwach Europy Środkowej

Podczas gdy w pierwszych miesiącach wojny to w państwach Unii Europejskiej bezpośrednio graniczących z Ukrainą najwięcej osób korzystało z tymczasowej ochrony dla uchodźców, obecnie obserwuje się zmianę w tym zakresie. Według najnowszych dostępnych danych głównym państwem przyjmującym uchodźców wojennych z Ukrainy są Niemcy (ponad 1 mln osób). Państwa środkowoeuropejskie wciąż jednak pozostają znaczącym kierunkiem dla osób uciekających przed wojną (w sumie blisko 2 mln osób). To także te państwa otwierają zestawienie przyjmujących największą liczbę uchodźców w relacji do liczby mieszkańców: kolejno są to Czechy, Polska i Estonia.

**Skuteczność mechanizmu ochrony tymczasowej dla uchodźców.** Tymczasowa unijna ochrona dla wysiedleńców to instrument wprowadzony na mocy Dyrektywy Unii Europejskiej z 2001 r.<sup>1</sup>, uruchamiany w przypadku kryzysowego napływu uchodźców. Jej celem jest zarówno zapewnienie ochrony przybyłym, jak i odciążenie krajowych systemów azylowych państw UE. Dyrektywa została przyjęta w konsekwencji masowego napływu uchodźców z Bośni i Hercegowiny oraz Kosowa, jakiego państwa UE doświadczyły po konfliktach zbrojnych w byłej Jugosławii. Po raz pierwszy została jednak uruchomiona 4 marca 2022 r. w odpowiedzi na rosyjską inwazję na Ukrainę – wobec osób przybyłych z Ukrainy (obywateli tego państwa, ich rodzin, a także bezpaństwowców i obywateli państw trzecich, którzy mieli pozwolenie na pobyt stały w Ukrainie). Oznacza to, że uciekający przed wojną objęci są ochroną na całym obszarze UE i mają prawo do pobytu oraz dostęp do rynku pracy, edukacji, zakwaterowania, pomocy społecznej i opieki zdrowotnej. Początkowo instrument ten wprowadzono na rok, jednak w październiku 2022 r. przedłużono go do 4 marca 2024 r.

Ochrona tymczasowa jest przyznawana automatycznie, przy czym trzeba wystąpić o zezwolenie na pobyt w państwie UE, w którym postanowiło się pozostać. Inaczej wygląda to w przypadku ochrony międzynarodowej, będącej środkiem ustanowionym w oparciu o konwencję genewską z 1951 r. Osoba, która chce uzyskać taką ochronę, musi złożyć wniosek i udowodnić, że spełnia określone kryteria (opuściła państwo, którego jest obywatelem, z obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych). Ponadto tylko jedno państwo UE może rozpatrzyć wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej – zwykle jest to pierwsze państwo wjazdu cudzoziemca. Jeżeli osoba ta wyjedzie do innego państwa UE i tam złoży wniosek o ochronę międzynarodową, zostanie odesłana do pierwszego państwa UE, w jakim się znalazła. Tym samym różnica w procedurach między tymi dwiema formami ochrony wynika z różnicy w ich celach – ochrona międzynarodowa ma na celu zapewnienie długoterminowej ochrony dla osób, które indywidualnie spełniają kryteria, podczas gdy ochrona tymczasowa ma na celu zapewnienie natychmiastowej odpowiedzi na masowy napływ uchodźców i nie obejmuje obowiązku przebywania na terenie konkretnego państwa UE.

**Tymczasowa ochrona dla uchodźców z Ukrainy w Europie Środkowej.** Zgodnie z najnowszymi dostępnymi danymi Eurostatu na koniec kwietnia 2023 r. 1 903 tys. uchodźców z Ukrainy korzystało z ochrony tymczasowej w państwach Europy Środkowej, co stanowiło niespełna 49% wszystkich korzystających z tej ochrony w całej UE. Nie jest to jednak najwyższa liczba uchodźców objętych ochroną tymczasową w tym regionie od początku rosyjskiej inwazji (rekordową odnotowano we wrześniu 2022 r. – 2 244 tys.; 58% spośród państw UE). Wówczas

<sup>1</sup> Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami.

w samej tylko Polsce objętych nią było 1 326 tys. uchodźców – wtedy najwięcej w całej UE. Jednak począwszy od stycznia 2023 r. spośród wszystkich państw UE najwięcej uchodźców wojennych z Ukrainy objętych było tymczasową ochroną w Niemczech i liczba ta sukcesywnie się zwiększała z każdym miesiącem (w kwietniu 2023 r. było to już 1 054 tys. osób; 13 na tysiąc mieszkańców).

W regionie środkowoeuropejskim głównym państwem przyjmującym wciąż pozostaje **Polska** (w kwietniu 2023 r. – 990 tys. osób; 26 na tysiąc mieszkańców). Warto także podkreślić, że spośród wszystkich państw UE to w Polsce ochroną tymczasową objęto największą liczbę dzieci (435 tys., podczas gdy – dla porównania – w Niemczech było to 345 tys.). Kolejnym wyróżniającym się państwem z tego regionu są **Czechy**, które zajmują drugą pozycję pod względem największej liczby osób objętych ochroną tymczasową, a równocześnie pierwsze w relacji tej liczby do całej populacji (331 tys. osób; 31 na tysiąc mieszkańców). Znaczną liczbę Ukraińców – w zestawieniu z liczbą mieszkańców – ochroną tymczasową objęto także w państwach bałtyckich: szczególnie w **Estonii** (35 tys. osób; 26 na tysiąc mieszkańców), ale także na **Litwie** (68 tys.; 24) i **Łotwie** (39 tys.; 21) oraz w **Bułgarii** (154 tys.; 23) i **Słowacji** (100 tys.; 18). Relatywnie niższą natomiast odnotowano w **Rumunii** (126 tys.; 7), **Chorwacji** (20 tys.; 5), **Słowenii** (8 tys.; 4) i na **Węgrzech** (31 tys.; 3).

## Wnioski i perspektywy

- Po wybuchu pełnoskalowej wojny na Ukrainie Unia Europejska 4 marca 2022 r. postanowiła po raz pierwszy w historii wprowadzić tymczasową ochronę dla osób uciekających przed wojną. W przeciwieństwie do kryzysu migracyjnego z 2015 r. ([„Komentarze IeŚ”, nr 571](#)), tym razem Komisja Europejska zareagowała szybko, przewidując, że systemy azylowe państw UE nie będą w stanie samodzielnie rozpatrzyć wniosków w wyznaczonych terminach. Wpłynęłoby to niewątpliwie negatywnie na skuteczność udzielania pomocy osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową. Zastosowanie Dyrektywy z 2001 r. umożliwiło uchodźcom z Ukrainy korzystanie z praw związanych z ich statusem, w tym na swobodne przemieszczanie się w ramach państw UE, a także dostęp do rynku pracy, edukacji, zakwaterowania, pomocy społecznej i opieki zdrowotnej. W praktyce oznacza to ochronę prawną bez konieczności przechodzenia przez skomplikowane i długotrwałe procedury azylowe.
- Państwa Europy Środkowej po ponad roku od wybuchu wojny odgrywają istotną rolę jako miejsce docelowe dla uchodźców z Ukrainy. Na koniec kwietnia 2023 r. 1,9 mln uchodźców z Ukrainy objętych było tymczasową ochroną w państwach tego regionu. Chociaż to Niemcy obecnie są głównym państwem przyjmującym uchodźców z Ukrainy w Unii Europejskiej, to w porównaniu do liczby mieszkańców wciąż trzy państwa środkowoeuropejskie – Czechy, Polska i Estonia – zajmują pod tym względem najwyższe miejsca w UE.
- Wśród czynników wpływających na wybór państwa docelowego przez migrantów wojennych w pierwszej kolejności wskazuje się: bliskość geograficzną, stabilność polityczną państwa, czynniki kulturowe (m.in. podobieństwo języka), rozbudowane sieci migracyjne i osobiste relacje. W dalszej kolejności są to: zakres swobód demokratycznych, możliwość partycypacji w sprawowaniu władzy, autonomia dla mniejszości narodowych, etnicznych czy religijnych, poziom rozwoju gospodarczego i atrakcyjność rynku pracy w państwie docelowym. Przykład Niemiec pokazuje, że to właśnie czynniki ekonomiczne zyskują na znaczeniu w długoterminowej perspektywie. Podczas gdy w pierwszych miesiącach wojny to w państwach UE bezpośrednio graniczących z Ukrainą najwięcej osób korzystało z tymczasowej ochrony dla uchodźców, obecnie obserwuje się zmianę w tym zakresie. Silna gospodarka i atrakcyjny rynek pracy, jak te w Niemczech, okazują się decydującymi czynnikami kierującymi przepływami migracyjnymi.
- O ile efekty Dyrektywy z 2001 r. były widoczne już w krótkim czasie po jej zastosowaniu, w dłuższej perspektywie państwa członkowskie UE będą musiały podjąć wysiłki na rzecz rozstrzygnięcia kwestii równowagi korzyści i kosztów w związku z przyjmowaniem uchodźców z Ukrainy oraz długofalowej strategii integracji uchodźców w społeczeństwach państw UE. Ponadto skuteczna realizacja tego instrumentu wymaga przygotowania długoterminowej strategii przyjmowania i integracji uchodźców z Ukrainy. Napływowi uchodźców mogą towarzyszyć zjawiska negatywne, takie jak postrzeganie ich jako

osób faworyzowanych i uprzywilejowanych (np. sytuacja na Łotwie, zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 569](#)). Dlatego UE powinna zwiększyć pomoc dla organizacji pozarządowych, które wspierają działania rządowe w tym zakresie. Sceptycyzm i negatywne nastroje społeczne wobec uchodźców mogą wynikać z pogarszającej się sytuacji gospodarczej państw tego regionu. W takim otoczeniu pomoc uchodźcom może być postrzegana jako dodatkowe obciążenie dla systemu krajowego. Równocześnie niedostrzegane są często korzyści wynikające z napływu uchodźców, związane m.in. z rozwiązaniem problemu niedoboru pracowników w gospodarkach regionu czy ze zwiększeniem popytu konsumpcyjnego, który przekłada się na zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego.

*Dane dla Europy Środkowej dotyczą UE-11, tj. państw przyjętych do UE po 2004 r., z wyłączeniem Cypru i Malty (Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry). Źródło danych: Eurostat.*