

Andrzej Szabaciuk

Polityka władz Ukrainy wobec osób wewnątrznie przesiedlonych po inwazji Federacji Rosyjskiej

Rosyjski atak na Ukrainę skutkował jednym z największych kryzysów humanitarnych w Europie od czasów drugiej wojny światowej. W jego konsekwencji miliony Ukraińców zmuszonych było do opuszczenia dotychczasowych miejsc zamieszkania i szukania bezpiecznego schronienia na terytorium państwa lub poza jego granicami. Ukraina stara się zapewnić wsparcie socjalne osobom poszkodowanym przez wojnę, jednak ze względu na szczupłość posiadanych środków oraz skalę zjawiska, pomoc ta ma charakter symboliczny i doraźny i nie jest w stanie rozwiązać wszystkich problemów, z jakimi mierzy się ta kategoria migrantów przymusowych.

Problem osób wewnątrznie przesiedlonych po 2014 r. Wraz z pierwszą fazą rosyjskiej agresji władze Ukrainy musiały zmierzyć się z problemem udzielania wsparcia osobom, które zostały zmuszone do opuszczenia swoich domów. W lipcu 2015 r. w Ukrainie oficjalnie zarejestrowanych było 1,78 mln osób wewnątrznie przesiedlonych. Władze postanowiły jednak przeprowadzić weryfikację tej grupy migrantów przymusowych. Problem dotyczył przede wszystkim osób, które mieszkaly na terytoriach okupowanych przez prorosyjskich separatystów i przyjeżdżały na tereny kontrolowane przez Ukrainę po świadczenia socjalne. Zgodnie z decyzją prezydenta Petra Poroszenki z listopada 2014 r., osoby żyjące przed wojną na obszarze Donbasu, które nie zarejestrowały się jako IDP (ang. Internally Displaced People, osoby wewnątrznie przesiedlone), od 1 listopada 2014 r. traciły prawo do emerytur i innych świadczeń socjalnych. W wyniku weryfikacji wyrejestrowano osoby, które na stałe zamieszkiwały tereny okupowane i nie zamierzały się z nich ewakuować. W ten sposób oficjalna liczba IDP spadła poniżej 1,3 mln.

Proces rejestracji utrudniała nieefektywnie działająca administracja publiczna, dlatego nie wszyscy kwalifikujący się do wsparcia byli w stanie zgromadzić konieczne dokumenty – w realiach wojennych niejednokrotnie było to niemożliwe. Biorąc pod uwagę symboliczny charakter wsparcia, wiele osób nie decydowało się na formalną rejestrację. Szczególnie dotyczyło to tych, którzy nie byli w wieku emerytalnym i pozostawali aktywni zawodowo. Dodatkowo IDP niejednokrotnie miały poważne problemy integracyjne w nowym miejscu zamieszkania, trudności ze znalezieniem pracy czy inne komplikacje wynikające z dyskryminacji, m.in. z powodu posługiwania się językiem rosyjskim. Duże kontrowersje budziły także niektóre przepisy ograniczające ich prawa obywatelskie, m.in. brak możliwości udziału w wyborach lokalnych. W tej sprawie wyrok wydał Europejski Trybunał Praw Człowieka, który w orzeczeniu z 21 października 2021 r. stwierdził, że Ukraina naruszyła przepisy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, nie pozwalając IDP uczestniczyć w wyborach lokalnych w Kijowie w 2015 r. Władze Ukrainy zdecydowały się zmodyfikować te przepisy jeszcze w 2020 r., co ostatecznie rozwiązało kwestię uczestnictwa w wyborach lokalnych osób wewnątrznie przesiedlonych.

Przed 24 lutego 2022 r. IDP mogły liczyć na comiesięczne wsparcie, wypłacane przez struktury podległe Ministerstwu Polityki Społecznej. Przy jego przyznawaniu brano pod uwagę sytuację finansową rodziny, posiadane nieruchomości, depozyty bankowe, kwestię zatrudnienia itd. Dorosłe osoby zdrowe mogły otrzymywać miesięcznie maksymalnie 442 hrywny (11,4 USD), a dzieci i emeryci – 1000 hrywn (27 USD). W przypadku osób niepełnosprawnych świadczenia były nieco wyższe. Należy jednak podkreślić, że wprowadzono limity wsparcia dla rodzin: 3000 hrywn (81,3 USD) miesięcznie dla rodzin w standardowej sytuacji, 3400 (91,6 USD) dla rodzin z jedną osobą niepełnosprawną i 5000 hrywn (135,4 USD) w przypadku rodzin wielodzietnych.

Wsparcie państwa po 24 lutego 2022 r. Pełnoskalowa agresja Rosji przyczyniła się do znacznego wzrostu liczby osób wewnątrznie przesiedlonych, które potrzebowały wsparcia. Według szacunków Międzynarodowej

Organizacji ds. Migracji (IOM) liczba osób wewnętrznie przesiedlonych najwyższy poziom – ponad 8 mln – osiągnęła na początku marca 2022 r. W drugiej połowie tego roku wahała się między 7 mln a 6 mln osób. W maju 2023 r. spadła do 5 mln ([„Komentarze IEŚ”, nr 938](#)).

W obliczu nowych wyzwań władze Ukrainy uznały za konieczne uproszczenie przepisów regulujących kwestię udzielania wsparcia. Zgodnie z ustawą przyjętą 20 marca 2022 r. wprowadzono jednolity dodatek mieszkaniowy dla IDP, w wysokości 2000 hrywien na osobę w rodzinie, i kwotę 3000 hrywien na dziecko, przysługującą od 1 marca bez żadnych ograniczeń dotyczących maksymalnych płatności na rodzinę, uwzględniających dochód czy posiadane depozyty lub nieruchomości. Warunkiem otrzymania wsparcia było złożenie odpowiedniego wniosku.

Jednak od czasu uchwalenia tych przepisów w ogólnoukraińskich mediach pojawiły się głosy zachęcające do wprowadzenia ograniczeń zawężających grono osób, którym przysługuje pomoc. Stosowne regulacje zostały wprowadzone 20 maja 2022 r. Zgodnie z nimi nie wszystkie osoby mogły liczyć na wsparcie państwa. Do świadczeń uprawnieni byli jedynie ci, których dom został zniszczony lub nie nadawał się do zamieszkania w wyniku ataków rosyjskich, oraz osoby wysiedlone z Krymu i obszarów, na których prowadzono działania wojenne lub które są okupowane.

Jednocześnie wprowadzono dodatkowe wymagania dla osób wewnętrznie przesiedlonych, których domy zostały zniszczone. Pomoc mogła być udzielona tylko wtedy, gdy zgłosili zniszczenie swoich domów za pośrednictwem aplikacji mobilnej Diia przed 20 maja 2022 r. lub jeśli posiadają pisemny dokument (zaświadczenie od władz lokalnych) potwierdzający uszkodzenie/zniszczenie mienia w wyniku działań wojennych, aktów terrorystycznych lub sabotażu rosyjskiego. W przypadku osób, których majątek nie został zniszczony, ale zdecydowały się opuścić obszary działań zbrojnych lub tereny okupowane, przy przyznawaniu wsparcia uwzględnia się wykazy zagrożonych miejscowości zatwierdzone przez Ministerstwo ds. Reintegracji Tymczasowo Okupowanych Terytoriów Ukrainy. Do pomocy kwalifikują się tylko osoby, które zameldowane były w miejscowościach z tej listy. Lista jest na bieżąco aktualizowana przez Ministerstwo Reintegracji.

W lipcu 2023 r. wsparcie państwa otrzymywało 2,6 mln osób wewnętrznie przesiedlonych, a ponad 5 mln osób oficjalnie zarejestrowało się jako IDP. Na ich wsparcie w 2023 r. władze zarezerwowały w budżecie państwa 163,1 mld hrywien (43,6 mln USD), tj. ok. 13,2% budżetu państwa zaplanowanego na 2023 r. Jest to kwota znaczna, biorąc pod uwagę obecną sytuację Ukrainy i szacowany na ok. 640% wzrost wydatków zbrojeniowych, ale trudno jednoznacznie stwierdzić, czy wszystkie te środki trafią do tej kategorii osób, gdyż władze zdecydowały o dalszym zaostrzeniu kryteriów przyznawania pomocy.

Zaostrzenie kryteriów udzielania pomocy. Kolejne zmiany w przepisach regulujących pomoc dla osób wewnętrznie przesiedlonych w Ukrainie zostały wprowadzone 11 lipca 2023 r. Według nich od 1 sierpnia 2023 r. automatycznie przedłużono wypłacanie zasiłków osobom, które wcześniej otrzymywały wsparcie przez okres 6 miesięcy. Jednak wprowadzono dodatkowe kryteria, których niespełnienie będzie skutkowało utratą świadczenia od 1 września 2023 r. Zgodnie z tymi regulacjami świadczenia zostaną odebrane osobom, które:

- kupiły pojazd młodszy niż pięcioletni (z wyjątkiem samochodów zakupionych przez wolontariuszy i przekazanych na potrzeby obronności państwa);
- zakupiły działkę lub mieszkanie czy dom o wartości ponad 100 tys. hrywien (2696 USD). Nie dotyczy to nieruchomości przekazanych przez państwo lub władze lokalne;
- posiadają na koncie bankowym ponad 100 tys. hrywien;
- zakupiły waluty obce (z wyjątkiem walut otrzymanych od organizacji charytatywnych bądź zakupionych w celu opłacenia usług medycznych, społecznych czy edukacyjnych) lub metale szlachetne o łącznej wartości ponad 100 tys. hrywien;
- posiadają własne nieruchomości położone na terytoriach, które nie były dotknięte działaniami zbrojnymi lub nie są okupowane, a powierzchnia takiej nieruchomości przekracza 13,65 metra kwadratowego na członka rodziny;

- wyjechały poza terytorium państwa na okres dłuższy niż 30 dni bez ważnych powodów takiego wyjazdu. Za istotne powody można uznać delegację służbową, staż, leczenie lub rehabilitację, opiekę nad chorym dzieckiem;
- wypłaty będą też wstrzymane osobom przebywającym w zakładach karnych i skazanym za kolaborację.

Wnioski. Rosyjska agresja na Ukrainę stanowi wielopłaszczyznowe wyzwanie z punktu widzenia ukraińskich władz. Prezydent Wołodymyr Zełenski i jego otoczenie muszą mierzyć się z szeregiem problemów militarnych, politycznych oraz społecznych. Wśród nich jedną z kluczowych kwestii stanowi wsparcie IDP. Od tego, w jaki sposób uda się sprostać tym wyzwaniom, będzie zależał dalszy przebieg wojny.

Pomoc przekazywana osobom wewnątrznie przesiedlonym ma charakter doraźny. Nie spełnia wszystkich sugerowanych przez UNHCR dobrych praktyk. Należy dodać, że Ukraina miała problem z ich wypełnieniem jeszcze przed nową fazą rosyjskiej agresji. Wynika to przede wszystkim ze skali zjawiska oraz ograniczonych środków finansowych państwa, które od prawie 10 lat mierzy się z agresją Federacji Rosyjskiej na wielu płaszczyznach. Biorąc pod uwagę tę sytuację oraz fakt, że władze Ukrainy zaplanowały przekazanie na pomoc IDP ponad 13% środków budżetowych, należy pozytywnie ocenić działania państwa w tym aspekcie.

Konieczne jest jednak zaznaczenie, że w Ukrainie nie tylko osoby wewnątrznie przesiedlone znajdują się obecnie w trudnym położeniu. Według szacunków UNHCR ok. 18 mln osób przebywających w tym państwie potrzebuje pomocy humanitarnej. Poważnym wyzwaniem jest wysoka stopa bezrobocia, która w wyniku rosyjskiej agresji wzrosła z 9% w 2021 r. do ok. 20% w sierpniu 2023 r. (szacunki Narodowego Banku Ukrainy, NBU), a na obszarach przyfrontowych wynosi nawet 40%.

Ukraina nie jest w stanie skutecznie pomóc wszystkim potrzebującym. Budżet państwa nie może udźwignąć tak znacznych wydatków, a wyzwania administracyjne związane z toczącą się wojną utrudniają szybką i skuteczną pomoc. Bez wsparcia organizacji pozarządowych i podmiotów międzynarodowych nie jest możliwe szybkie dotarcie do wszystkich ofiar wojny. Należy jednak podkreślić, że w perspektywie długoterminowej bez odpowiedniej, dedykowanej pomocy IDP mogą zasilić szeregi uchodźców wojennych, co skomplikuje i tak już trudną sytuację demograficzną państwa.