Instytut Europy Środkowej

Komentarze IEŚ

Redakcja: Grzegorz Gil (dyrektor IEŚ), Anton Saifullayeu (zastępca dyrektora IEŚ), Agnieszka Zajdel (sekretarz redakcji), Spasimir Domaradzki, Bartłomiej Krzysztan, Damian Szacawa, Agata Tatarenko

Nr 1606 (111/2026) | 01.05.2026

ISSN 2657-6996

© IEŚ

Andrzej Szabaciuk

Problem reformy systemu mobilizacji i kwestia statusu uchodźców wojennych z Ukrainy w Europie

Ukraiński system mobilizacyjny znajduje się w fazie głębokiej niewydolności. Mimo zapowiadanych reform i prób profesjonalizacji armii kluczowe wyzwania pozostają nierozwiązane. Sytuację komplikuje dwuznaczna polityka Ukrainy – rozmijanie się założeń z konkretnymi decyzjami. Dodatkowo europejskie państwa modyfikują swoje podejście do uchodźców ukraińskich, odchodząc od uniwersalnej ochrony na rzecz stopniowego ograniczenia ich praw, co w dłuższej perspektywie może mieć wpływ na sytuację przebywających tam mężczyzn w wieku poborowym.

Wyzwania reformy systemu mobilizacji. Reforma systemu mobilizacji zapowiedziana przez ministra Mychaja Fedorowa ma na celu rozwiązanie kryzysu kadrowego w ukraińskiej armii poprzez stopniowe przejście na model kontraktowy, oferujący lepsze płace, precyzyjne terminy służby oraz możliwość wyboru stanowiska przez rekrutów, co ma ograniczyć rolę niepopularnych i skorumpowanych Tymczasowych Centrów Kompletowania (TCK). Mimo tych planów skuteczność zmian pozostaje niska: procesy cyfryzacji (m.in. aplikacja Rezerwa+) zawodzą, a skala unikania poboru jest ogromna, o czym świadczy ok. 2 mln osób poszukiwanych przez służby, według danych deputowanego Sługi Narodu Dawida Arachamii z marca 2026 r. Sytuację pogarsza niskie morale, wynikające z braku rotacji, złego wyposażenia oraz błędów dowódczych, co doprowadziło do wszczęcia ponad 290 tys. postępowań w sprawach o dezercję i samowolne opuszczenie jednostek do początku 2026 r. („Komentarze IEŚ", nr 1537).

Zreformowanie systemu mobilizacji może być trudne, także z powodu konieczności przeznaczenia poważnych środków finansowych na lepsze wynagrodzenie żołnierzy kontraktowych, co musi łączyć się z poprawą zasad funkcjonowania wojskowych odbywających już służbę. Dodatkowo szef biura prezydenta gen. Kyryło Budanow w wypowiedzi z 23 kwietnia 2026 r. stwierdził, odnosząc się do pomysłów na reformę systemu mobilizacji, że przymusowa mobilizacja jest absolutną koniecznością dla przetrwania Ukrainy, ponieważ zasób ochotników dawno się wyczerpał, a bez nowych żołnierzy dojdzie do załamania frontu i upadku państwa. Jego zdaniem, jedynym aspektem wymagającym pilnej reformy jest wyeliminowanie nieludzkiego traktowania poborowych podczas zatrzymań, a nie rezygnacja z samego mechanizmu przymusowego poboru. Zwraca on również uwagę na niewygodną prawdę o milionach obywateli unikających służby wojskowej, podkreślając jednocześnie, że niechęć do wojska i przymusowe wcielenia nie są niczym wyjątkowym, lecz stanowią historyczny standard obserwowany w każdym państwie toczącym długotrwałą wojnę.

Kwestia Ukraińców przebywających za granicą. Jednym z problemów pojawiających się w dyskusji nad reformą systemu mobilizacji jest kwestia zniesienia zakazu opuszczania Ukrainy przez mężczyzn w wieku 18-22 lata, co usankcjonowano przepisami z 28 sierpnia 2025 r. Według danych przytaczanych przez Denysa Ulutina, pełniącego od 17 lipca 2025 r. funkcję ministra polityki społecznej, rodziny i jedności Ukrainy, za granicę miało wyjechać ok. 400 tys. osób w tym przedziale wiekowym. Mimo tak znacznego odpływu młodych obywateli, będących potencjalnymi rekrutami, nie jest planowana zmiana tych przepisów.

Decyzja Ukrainy jest kontrowersyjna, gdyż po części stanowi próbę poprawy notowań rządu wśród młodych wyborców oraz budzi poważne wątpliwości zarówno w samej Ukrainie, jak i za granicą. Problem ten wiąże się z szerszą kwestią statusu ukraińskich mężczyzn w wieku poborowym, przebywających w Unii Europejskiej oraz w innych państwach kontynentu. Według danych Eurostatu z lutego 2026 r. w samych państwach UE ochroną czasową objętych jest 4,4 mln uchodźców z Ukrainy, z czego ok. 1,3 mln rezyduje w Niemczech. Warto przy tym podkreślić, że aż 50% obywateli Ukrainy przybywających do UE w drugiej połowie 2025 r. stanowili dorośli

mężczyźni. Przekłada się to na ich trzykrotny wzrost w stosunku do okresu sprzed uchwalenia sierpniowych przepisów[1].

Warto zauważyć, że w Niemczech od dłuższego czasu trwa dyskusja nad problemem przyznawania świadczeń socjalnych uchodźcom wojennym z Ukrainy, przede wszystkim mężczyznom w wieku poborowym. Debata ta weszła w decydującą fazę na przełomie 2024 i 2025 r. Jednak dopiero masowy napływ nowej fali uchodźców w drugiej połowie 2025 r. skłonił Niemcy do uszczelnienia systemu. Łączyło się to ogólnie z reformą modelu zabezpieczenia społecznego, polegającą na zastąpieniu świadczeń *Bürgergeld* przez nowe świadczenie *Grundsicherung*, co zostało wprowadzone na mocy ustawy uchwalonej przez Bundestag 5 marca 2026 r. (wchodzi ona w życie od 1 lipca 2026 r.). Nowe przepisy w jeszcze większym stopniu położyły nacisk na aktywizację zawodową bezrobotnych, szkolenia zawodowe i naukę języka. Wysokość świadczeń będzie uzależniona od współpracy bezrobotnych z określonymi instytucjami państwowymi odpowiedzialnymi za aktywizację zawodową[2].

Zmiany te obejmą także część uchodźców wojennych z Ukrainy, którzy trafili do Niemiec z początkiem pełnoskalowej wojny. W okresie od 24 lutego do 31 maja 2022 r. byli oni objęci wsparciem socjalnym na podstawie przepisów regulujących pomoc dla osób ubiegających się o azyl (*Asylbewerberleistungsgesetz*). 12 maja 2022 r. Bundestag uchwalił nowe przepisy, które po szybkim przejściu ścieżki legislacyjnej weszły w życie 1 czerwca 2022 r. Od tego momentu wszyscy ukraińscy uchodźcy mogli ubiegać się o wyższe świadczenia socjalne, przewidziane dla bezrobotnych obywateli Niemiec (*Bürgergeld*). Jednak dalszy napływ uchodźców wojennych z Ukrainy oraz trudna sytuacja gospodarcza państwa zainicjowały debatę nad zmianą tego systemu. Zgodnie z przepisami uchwalonymi w okresie od listopada do marca 2026 r. Ukraińcy, którzy przyjechali do Niemiec po 1 kwietnia 2025 r., będą mogli ubiegać się tylko o niższe świadczenia przewidziane dla osób ubiegających się o azyl. Uchodźcy wojenni z Ukrainy, którzy przyjechali przed 1 kwietnia 2025 r., po spełnieniu określonych warunków od 1 lipca 2026 r. uzyskają prawo do *Grundsicherung*[3].

Dodatkowo kanclerz Niemiec Friedrich Merz niejednokrotnie wskazywał, że władze Ukrainy powinny rozważyć zmianę polityki wobec mężczyzn w wieku do 24 lat. W wypowiedzi z 14 listopada 2026 r. stwierdził: „Poprosiłem go [Zełenskiego], aby dopilnował, aby ci młodzi mężczyźni pozostali w kraju, ponieważ są potrzebni tam, a nie w Niemczech". Dodał też, że są niezbędni do obrony państwa[4]. W czasie konferencji prasowej z Emmanuelem Macronem 6 stycznia 2026 r. kanclerz również pośrednio odniósł się do tego problemu. Podkreślił, że Ukraina powinna stworzyć takie warunki, aby po wojnie młodzi Ukraińcy pozostali w kraju i angażowali się w jego odbudowę, zamiast emigrować do państw takich jak Niemcy, Polska czy Francja.

Temat ten ponownie wybrzmiał 14 kwietnia 2026 r. podczas wspólnej konferencji prasowej kanclerza Niemiec i prezydenta Ukrainy w Berlinie. Friedrich Merz podkreślił, że młodzi Ukraińcy w wieku poborowym powinni pozostać w ojczyźnie, zamiast szukać schronienia w Niemczech i innych państwach UE. Swoje stanowisko argumentował tym, że są oni absolutnie niezbędni do obrony państwa przed rosyjską agresją, zachowania spójności narodu oraz powojennej odbudowy. Z kolei Wołodymyr Zełenski zauważył, że wyjazdy wielu z tych mężczyzn miały być początkowo jedynie tymczasowe, a ostatecznie przeciągnęły się na lata. Co więcej, część osób opuściła kraj z naruszeniem ukraińskiego prawa. Z tego względu prezydent zaznaczył, że problemem tym powinny zająć się

[1] Przykładowo w sierpniu 2025 r. we wszystkich państwach UE 8015 mężczyzn z Ukrainy w wieku 18-34 lata uzyskało ochronę czasową, we wrześniu było to już 28 600 osób, w październiku – 29 430, w listopadzie – 18 970, a w grudniu – 14 630 osób. Dane te nie uwzględniają uchodźców, którzy uzyskali odmowę lub nie wystąpili z wnioskiem o ochronę czasową. Zob. *Decisions granting temporary protection by citizenship, age and sex – monthly data*, Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asytpfm__custom_21265298/default/line?lang=en (29.04.2026).

[2] *Umgestaltung des Bürgergelds zur Grundsicherung beschlossen*, Bundestag, 05.03.2026, https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2026/kw10-de-grundsicherung-1150460 (28.04.2026).

[3] *Regierung verteidigt Rechtskreiswechsel für Ukrainer*, *Umgestaltung des Bürgergelds zur Grundsicherung beschlossen*, Bundestag, 27.03.2026, https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2026/kw10-de-grundsicherung-1150460 (28.04.2026).

[4] *Selenskyj soll Ausreise junger Ukrainer verhindern*, „Die Tagesschau", 14.11.2025, https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/merz-ukrainer-ausreiseregeln-100.html (28.04.2026).

odpowiednie służby – zarówno ukraińskie, jak i te funkcjonujące w państwach przyjmujących uchodźców. W jego optyce powrót mężczyzn podlegających służbie wojskowej to przede wszystkim kwestia sprawiedliwości oraz egzekwowania prawa, a ukraińskie siły zbrojne bezwzględnie potrzebują ich wsparcia, aby móc przeprowadzić rotację na froncie.

Stanowisko Niemiec może niepokoić część ukraińskich uchodźców wojennych, gdyż wypowiedzi w podobnym tonie pojawiały się w ostatnich latach także w debacie publicznej w Polsce, Czechach, Wielkiej Brytanii czy Estonii. Dodatkowo norweski rząd zaostrzył przepisy dotyczące przyznawania ochrony czasowej osobom uciekającym z Ukrainy, wyłączając z tego systemu mężczyzn w wieku od 18 do 60 lat (zmiana dotyczy osób składających wnioski od 5 maja 2026 r.). Mężczyźni z tej grupy wiekowej nie będą już automatycznie otrzymywać ochrony czasowej, lecz będą musieli przejść standardową, bardziej rygorystyczną procedurę ubiegania się o azyl na zasadach indywidualnych. Od tej normy przewidziano jednak wyjątki, obejmujące m.in. ojców lub opiekunów samotnie sprawujących opiekę nad dziećmi, osoby udokumentowane jako niezdolne do służby wojskowej, osoby objęte medyczną ewakuacją (*medevac*) oraz towarzyszących im krewnych, przy czym nowe regulacje nie dotyczą osób, które już wcześniej uzyskały ochronę czasową lub przedłużenie zezwolenia na pobyt[5].

Wnioski. Ukraiński system mobilizacyjny jest niewydolny. Świadczy o tym ogromna skala uchylania się od służby wojskowej oraz masowe dezercje i samowolne opuszczenia jednostek. Korupcja i nadużycia w TCK trwale zniszczyły zaufanie społeczne do procesu rekrutacji, a proponowana reforma kontraktowa ma ograniczone szanse powodzenia, dopóki armia pozostaje skrajnie uzależniona od przymusowego poboru. W efekcie do rozwiązania problemów kadrowych nie wystarczy sama optymalizacja technologiczna bez głębokiej odbudowy zaufania do instytucji państwa.

Polityka prezydenta Zełenskiego wobec mobilizacji charakteryzuje się wewnętrzną sprzecznością, która generuje wysokie ryzyko polaryzacji ukraińskiego społeczeństwa. Z jednej strony administracja prezydencka utrzymuje przepisy umożliwiające legalny wyjazd części dorosłych mężczyzn nieobjętych mobilizacją (w wieku 18-22 lata) za granicę, z drugiej zaś – w dyskursie publicznym akcentuje konieczność powszechnego poświęcenia, stawiając za wzór żołnierzy walczących na froncie. Ta dwuznaczność utrwala podział na „broniących kraju" oraz „emigrantów", prowadząc do głębokich resentymentów między tymi grupami. Wzmacnianie przez władze poczucia krzywdy u osób pozostających w kraju poprzez zestawianie ich losu z sytuacją uchodźców stanowi ryzykowną strategię polityczną. W obliczu konieczności uzupełniania stanów osobowych armii oraz przeciągającej się wojny na wyniszczenie, takie podejście nie tylko nie mobilizuje potencjału obronnego, ale trwale niszczy zaufanie do państwa.

Transformacja systemów wsparcia socjalnego w państwach przyjmujących Europy sygnalizuje odwrót od modelu uniwersalistycznej ochrony uchodźców na rzecz podejścia opartego na warunkowości. Retoryka kanclerza Friedricha Merza, akcentująca konieczność powrotu ukraińskich mężczyzn w wieku poborowym do ojczyzny, w połączeniu z norweskimi restrykcjami z marca 2026 r. oraz analogicznymi postulatami pojawiającymi się w innych państwach europejskich, potwierdza proces stopniowej redefinicji statusu pobytowego części ukraińskich uchodźców wojennych w Europie.

[5] *The Government Tightens the Rules for Displaced Persons from Ukraine: Men Aged 18 to 60 Will No Longer Receive Temporary Collective Protection*, Government.no, 27.03.2026, https://www.regjeringen.no/en/whats-new/the-government-tightens-the-rules-for-displaced-persons-from-ukraine-men-aged-18-to-60-will-no-longer-receive-temporary-collective-protection/id3155103/ (28.04.2026).