



Exodus uchodźców z Ukrainy jako wyzwanie dla Unii Europejskiej

Jolanta Szymańska

Rosyjska agresja na Ukrainę spowodowała kryzys humanitarny w tym kraju oraz najszybszy exodus uchodźców w Europie od czasu II wojny światowej. Skala i tempo migracji stanowią duże wyzwanie przede wszystkim dla państw sąsiadujących z Ukrainą, mających niewielkie doświadczenie w przyjmowaniu uchodźców i nieprzygotowanych do tego systemowo. Aby mogły mu sprostać, potrzebują zarówno doraźnego, jak i długofalowego wsparcia ze strony UE.

Masowe uchodźstwo. Rozpoczęta 24 lutego br. rosyjska inwazja zmusiła zarówno obywateli Ukrainy, jak i przebywające tam osoby innych narodowości do ucieczki w poszukiwaniu bezpiecznego schronienia. Dotychczas z Ukrainy uciekło już ponad 3 mln osób.

Najwięcej uchodźców przybyło do Polski – ponad 1,8 mln. Znacznie mniej przekroczyło granicę innych sąsiadujących z Ukrainą państw członkowskich UE: Węgier – 272 tys., Słowacji – 213 tys., Rumunii – 467 tys. Brakuje pełnych danych dotyczących tego, jak wielu z nich udało się do innych państw członkowskich, jednak już po dwóch tygodniach od rozpoczęcia agresji wzmożony ruch migracyjny odnotowały m.in. Niemcy – ok. 120 tys. osób, Czechy – ok. 100 tys., Bułgaria – ponad 40 tys., Włochy – 17 tys. Dla wielu uchodźców państwem tranzytowym okazała się Mołdawia, której granice w okresie od 24 lutego do 15 marca przekroczyło 344 tys. uciekinierów z Ukrainy. Większość z nich (ponad 200 tys.) udało się później w dalszą podróż do UE.

Wraz z przedłużaniem się wojny coraz częściej celem rosyjskich ataków stają się obiekty cywilne (budynki mieszkalne, szkoły, szpitale), co powoduje wzrost ofiar śmiertelnych wśród ludności. Ostrzały korytarzy humanitarnych utrudniają natomiast bezpieczną ewakuację mieszkańców. Szacuje się, że – zależnie od scenariusza rozwoju konfliktu i skali zniszczeń kraju – skala uchodźstwa z Ukrainy do UE może sięgnąć od 4 mln nawet do 10 mln osób. Dodatkowo nasilające się represje wobec przeciwników inwazji oraz negatywne efekty sankcji dla

gospodarek Rosji i Białorusi mogą zwiększyć migrację do UE z tych państw.

Rosnące potrzeby państw pierwszej linii. Już od początku rosyjskiej agresji państwa UE sąsiadujące z Ukrainą szeroko otworzyły granice dla uchodźców, tworząc specjalne punkty recepcyjne oferujące niezbędne informacje prawne i logistyczne w języku ukraińskim. Kluczową rolę w dostarczaniu pomocy humanitarnej w pierwszych dniach inwazji odegrały organizacje pozarządowe oraz samorządy działające w państwach sąsiadujących z Ukrainą. Bezprecedensowa okazała się mobilizacja społeczeństw państw przyjmujących. Zarówno Polacy, Rumuni, Węgrzy, Słowacy, jak i przedstawiciele mieszkającej w tych państwach mniejszości ukraińskiej oddolnie się organizowali, oferując przybyszom doraźne wsparcie.

W Polsce, która przyjęła najwięcej uchodźców, 12 marca br. przyjęto specjalną ustawę umożliwiającą Ukraińcom, którzy przekroczyli ukraińsko-polską granicę po rozpoczęciu inwazji, legalny dostęp do rynku pracy, opieki medycznej oraz świadczeń rodzinnych i wychowawczych nawet przez 18 miesięcy. Choć rynek pracy w Polsce, podobnie jak i w innych państwach UE sąsiadujących z Ukrainą, jest chłonny – wg danych Eurostatu w grudniu 2021 r. poziom bezrobocia w Polsce wynosił zaledwie 2,9%, na Węgrzech 3,7%, w Rumunii 5,4%, a na Słowacji 6,4% – migracja w tak dużej skali będzie trudna do zaabsorbowania przez lokalne gospodarki. Tym bardziej że jak wskazują wstępne dane, struktura migracji (głównie kobiety mające ograniczone kwalifikacje w określonych branżach) jest niedopasowana do

potrzeb rynkowych państw Europy Środkowo-Wschodniej (gdzie poszukiwani są przede wszystkim pracownicy przemysłu, robotnicy budowlani, handlowcy, pracownicy branży IT). To utrudni usamodzielnienie się uchodźców i będzie wymagało dużych nakładów na polityki społeczne w państwach przyjmujących. Niedopasowanie kwalifikacji uchodźców do potrzeb krajowych rynków pracy, a także duży odsetek dzieci i młodzieży wymagają z kolei znacznego dofinansowania systemów edukacji.

Dotychczasowe wsparcie UE. W odpowiedzi na kryzys humanitarny UE zaoferowała wsparcie finansowe zarówno dla Ukrainy, jak i państw z nią sąsiadujących, najbardziej obciążonych presją migracyjną. Szefowa Komisji Ursula von der Leyen zapowiedziała przeznaczenie na ten cel 500 mln euro z unijnego budżetu. 90 mln euro z tej kwoty już wykorzystano na najpilniejszą pomoc humanitarną dla Ukrainy (85 mln euro) i dla Mołdawii (5 mln euro). Dodatkowo Komisja Europejska (KE) zaproponowała instrument CARE umożliwiający państwom członkowskim i regionom wykorzystanie środków z funduszy spójności (pozostałych z budżetu na lata 2014–2020) na rzecz udzielenia wsparcia osobom uciekającym przed inwazją rosyjską na Ukrainę (w łącznej wysokości 420 mln euro). Otwartą kwestią pozostaje wykorzystanie nowej puli funduszy na lata 2021–2027 na budowanie zdolności recepcyjnych państw członkowskich. KE planuje również wzmocnić solidarność europejską, proponując wnoszenie przez państwa członkowskie dobrowolnych składek do Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na lata 2021–2027.

Poza wsparciem finansowym dla państw goszczących największą liczbę uchodźców, państwa UE zdecydowały o legalizacji pobytu uchodźców na terytorium całej Wspólnoty. Na podstawie wniosku KE 3 marca br. Rada UE przyjęła decyzję o objęciu uchodźców przed rosyjską inwazją tymczasową ochroną w UE na podstawie dyrektywy z 2001 r. Dzięki tej decyzji zarówno obywatele Ukrainy, jak i osoby stale zamieszkujące w tym kraju przed inwazją, a także członkowie ich rodzin przesiedleni w wyniku konfliktu, uzyskali prawo do czasowego pobytu i ochrony w całej Unii Europejskiej na rok (z możliwością przedłużenia nawet do trzech lat). Status ten obejmuje prawo do dostępu do mieszkań, opieki zdrowotnej, pracy, nauki i świadczeń socjalnych. Swoboda przemieszczania się połączona z legalizacją pobytu i ochroną na terytorium całej UE ma umożliwić oddolną relokację uchodźców, odciążając tym samym państwa pierwszej linii.

Niektóre państwa członkowskie pomagają też państwom pierwszej linii na zasadzie bilateralnej. Przykładowo czeska policja i wojsko wspierają Słowację w przyjmowaniu uchodźców. Większość państw członkowskich umożliwiła też

uchodźcom bezpłatny dostęp do niektórych środków transportu publicznego. We współpracy z państwami frontowymi państwa UE zwiększają przy tym liczbę połączeń kolejowych, autobusowych i lotniczych, tworząc system, który minister spraw wewnętrznych Polski określił „sztafetowym”. Umożliwia on uchodźcom łatwiejsze dotarcie przez państwa tranzytowe do miejsc docelowych w różnych częściach Europy.

Wnioski i rekomendacje. Dla państw sąsiadujących z Ukrainą, mających niewielkie doświadczenie w zarządzaniu migracją, aktualny kryzys uchodźczy stanowić może punkt zwrotny w rozwoju krajowych polityk migracyjnych. Rosnąca skala potrzeb i charakter wyzwań związanych z migracją wymaga od nich zarówno intensyfikacji współpracy władz samorządowych i centralnych w celu zapobieżenia katastrofie humanitarnej, jak i opracowania długofalowej strategii integracji uchodźców. Tym bardziej że trudno przewidzieć, jak długo potrwa wojna rosyjsko-ukraińska, a ze względu na bliskość geograficzną i językową oraz liczną reprezentację migracji mniejszości ukraińskiej to w państwach UE bezpośrednio graniczących z Ukrainą – zwłaszcza w Polsce – najpewniej pozostanie najwięcej uchodźców.

W odpowiedzi na wyzwania uchodźcze niezbędne jest wsparcie państw przyjmujących ze strony całej UE. Zadeklarowana przez KE pomoc finansowa z budżetu UE wymaga szybkiej i sprawnej dystrybucji w państwach goszczących uchodźców. Poza dotychczas zaoferowanymi funduszami, niezbędne będzie też uruchomienie kolejnych transz pomocy z unijnego budżetu 2021–2027. Ze względu na potrzebę odciążenia systemów recepcyjnych państw pierwszej linii i przyspieszenia oddolnej relokacji w całej UE warto, by pozostałe państwa członkowskie stworzyły specjalne programy skierowane do uchodźców, oferując im nie tylko logistyczne wsparcie w przemieszczeniu się, ale też pomoc w nauce języka i znalezieniu zatrudnienia czy możliwości kształcenia w ramach tamtejszych systemów edukacji. Istotne może się okazać koordynacyjne wsparcie instytucji UE w organizacji dobrowolnej relokacji uchodźców w ramach Wspólnoty.

Trwający kryzys stanowi impuls do ożywienia dyskusji nad całościową reformą unijnej polityki migracyjno-azylowej. Wymaga ona wypracowania efektywnych mechanizmów reagowania na sytuacje nagłego wzrostu liczby uchodźców, pozwalających na dzielenie się odpowiedzialnością między państwami za koszty ich przyjmowania na terytorium UE. Aktualna sytuacja pokazuje, że migracje wpływają i będą wpływać na wszystkie państwa członkowskie. Może to ułatwić wypracowanie ogólnoeuropejskiego konsensusu ws. mechanizmów solidarnościowych.