

JANUSZ JÓZEF WĘC
Kraków
ORCID: 0000-0002-6331-4133

Unia Europejska wobec kryzysu uchodźczego i humanitarnego na Ukrainie w latach 2022-2023

Dynamika – instrumenty prawne, instytucjonalne i pomocowe

Uwagi wstępne

Celem artykułu jest analiza stanowiska instytucji Unii Europejskiej oraz państw członkowskich UE wobec kryzysu uchodźczego i humanitarnego spowodowanego agresją Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. Analiza ogranicza się zasadniczo do stanu prawnego na dzień 3 kwietnia 2023 r. Autor formułuje dwie hipotezy badawcze. Pierwsza z nich opiera się na założeniu, że UE oraz jej państwa członkowskie poradziły sobie o wiele lepiej z kryzysem uchodźczym i humanitarnym wywołanym agresją Rosji na Ukrainę aniżeli z kryzysem migracyjnym z lat 2015-2016, ponieważ tym razem z o wiele większą pomocą przyszli wolontariusze, krajowe i lokalne organizacje pozarządowe, podmioty społeczeństwa obywatelskiego państw przyjmujących uchodźców, ale przede wszystkim polskie społeczeństwo, które na masową skalę udzieliło schronienia nawet we własnych domach, uciekającej przed wojną ukraińskiej ludności. Druga hipoteza badawcza zakłada, iż niezwykle istotną rolę w radzeniu sobie z masowym napływem uchodźców ukraińskich odegrały istniejące już wcześniej, ale dotąd niedoceniane lub nieaktywne instrumenty UE, takie jak: mechanizm tymczasowej ochrony dla uchodźców, mechanizm zintegrowanego reagowania kryzysowego na szczeblu politycznym oraz unijny mechanizm ochrony ludności. W ślad za tym autor formułuje następujące pytania badawcze: po pierwsze, które państwa członkowskie UE uczyniły najwięcej na rzecz pomocy uchodźcom ukraińskim i dlaczego?; po drugie, z czego wynikała duża skuteczność wspomnianych wyżej instrumen-

tów prawnych, instytucjonalnych i pomocowych UE?; po trzecie, jaka była skala pomocy gospodarczej, finansowej i humanitarnej UE oraz jej państw członkowskich na rzecz Ukrainy?

Dynamika kryzysu uchodźczego i humanitarnego na Ukrainie spowodowanego agresją Rosji (2022-2023)

Agresja Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. doprowadziła do jednego z największych kryzysów uchodźczych i humanitarnych w Europie po drugiej wojnie światowej. Ogromna była liczba ofiar wojskowych i cywilnych poniesionych przez Ukrainę w latach 2022-2023 wskutek zbrodni wojennych, zbrodni przeciwko ludzkości i najprawdopodobniej również zbrodni ludobójstwa. Rządy wielu państw członkowskich UE, w tym także władze Polski, zaskoczyła skala, zakres i brutalność rosyjskich agresorów. Już teraz jest jasne, że Rosja stosowała w tej wojnie zakazaną przez prawo międzynarodowe broń termobaryczną, na szeroką skalę torturowała jeńców wojennych oraz popełniała zbrodnie na ludności cywilnej. Ukraińscy cywile byli ofiarami ostrzałów i przemocy, zaś ukraińskie dzieci na masową skalę wywożone były do Rosji i poddawane rusyfikacji. Na to wszystko nakładał się ogrom zniszczeń wojennych ukraińskiej infrastruktury krytycznej i cywilnej.

Już w dniu agresji, 24 lutego 2022 r., Rada Europejska podczas nadzwyczajnego posiedzenia w Brukseli ostro potępiła „niczym niesprobowaną i nieuzasadnioną agresję” wojskową Rosji wobec Ukrainy, podkreślając, że rażąco naruszyła ona „prawo międzynarodowe i zasady Karty Narodów Zjednoczonych”. Zażądała również, aby Rosja „niezwłocznie zaprzestała działań wojskowych, bezwzględnie wycofała wszystkie siły i sprzęt wojskowy z całego terytorium Ukrainy oraz w pełni respektowała integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy w ramach jej granic uznanych przez społeczność międzynarodową”. Rada Europejska potwierdziła też, że Rosja „ponosi pełną odpowiedzialność za ten akt agresji oraz za wszelkie zniszczenia i ofiary śmiertelne, które on spowoduje”, a także „zostanie pociągnięta do odpowiedzialności za swoje działania”. W duchu solidarności z Ukrainą Rada Europejska uzgodniła kolejne od 2014 r. sankcje wobec Rosji oraz zwróciła się do Komisji Europejskiej o zaproponowanie środków awaryjnych (RE. Konkluzje. EUCO 18/22: 1-2).

Żądania UE wobec Rosji zostały powtórzone w deklaracji szefów państw lub rządów przyjętej 11 marca 2022 r. w Wersalu. Deklaracja wersalska zawierała także zapowiedź ustanowienia tymczasowej ochrony dla wszystkich uchodźców wojennym z Ukrainy oraz niezwłocznego udostępnienia środków finansowych

z programu kohezyjnego przeznaczanego dla uchodźców w Europie (*Cohesion's Action for Refugee in Europe – CARE*) oraz instrumentu *REACT-EU* przeznaczonego na odbudowę gospodarek państw członkowskich po pandemii koronawirusa. Szefowie państw lub rządów wyrazili również „uznanie dla krajów europejskich, zwłaszcza tych sąsiadujących z Ukrainą, za okazanie ogromnej solidarności w przyjmowaniu ukraińskich uchodźców wojennych”, a także zapewnienie, że „UE i jej państwa członkowskie będą nadal okazywać solidarność oraz zapewniać humanitarne, medyczne i finansowe wsparcie wszystkim uchodźcom i państwom ich przyjmującym” (Deklaracja wersalska 2022: 1-2).

Nieco ponad trzy miesiące później, 24 czerwca 2022 r., Rada Europejska ponownie stanowczo potępiła „masowe ataki Rosji na ludność cywilną i cywilną infrastrukturę” oraz wezwała Rosję „do niezwłocznego i bezwarunkowego wycofania wszystkich oddziałów i sprzętu wojskowego z całego terytorium Ukrainy w ramach jej granic uznanych przez społeczność międzynarodową”. Zażądała również przestrzegania przez rząd rosyjski międzynarodowego prawa humanitarnego, w tym przepisów dotyczących „traktowania jeńców wojennych”, zapewnienia bezpiecznego powrotu Ukraińców, „którzy zostali przymusowo wywiezieni do Rosji, zwłaszcza dzieci”, a także zapewniła, że „Rosja, Białoruś i wszystkie osoby odpowiedzialne za zbrodnie wojenne i inne najpoważniejsze zbrodnie zostaną pociągnięte do odpowiedzialności za swoje działania, zgodnie z prawem międzynarodowym” (RE. Konkluzje. EUCO 24/22: 2).

Jedną z wielu konsekwencji rosyjskiej agresji były masowe przesiedlenia ludności ukraińskiej. Według niektórych szacunków w początkowym okresie wojny około jedna trzecia Ukraińców została zmuszona do opuszczenia swoich domów w obrębie kraju, zaś około 6 mln osób uciekło przed wojną do państw ościennych, w tym głównie do Polski, Słowacji, Węgier i Rumunii. Z drugiej strony ponad 17,6 mln Ukraińców potrzebowało pomocy humanitarnej, w tym 6,3 mln osób wewnątrz przesiedlonych w wyniku wojny. Agresja Rosji na Ukrainę doprowadziła zatem do jednego z największych kryzysów uchodźczych i humanitarnych na świecie (*UNHCR. Ukraine Refugee Situation 2023*: 10). Według danych Biura Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców (*Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR*) w okresie od 24 lutego 2022 r. do 3 kwietnia 2023 r. granicę Ukrainy z państwami ościennymi przekroczyło aż 17 320 725 uchodźców, z czego później na Ukrainę wróciło 11 623 325 osób. Najwięcej uchodźców przekroczyło granicę Ukrainy z Polską (10 606 537), Węgrami (2 448 937), Rumunią (2 185 338), Słowacją (1 281 690) i Mołdawią (798 223). Natomiast powróciło na Ukrainę odpowiednio: 8 388 808 osób z Polski, 1 791 599 z Rumunii, 1 015 740 ze Słowacji oraz 427 178 z Mołdawii (por. tabela 1).

Tabela 1
Państwa objęte Regionalnym Planem Działania na rzecz Uchodźców UNHCR¹

Państwo	Data publikacji danych	Przekroczenia granicy z Ukrainy	Przekroczenia granicy na Ukrainę
Słowacja	2.04.2023	1 281 690	1 015 740
Rumunia	2.04.2023	2 185 338	1 791 599
Mołdawia	3.04.2023	798 223	427 178
Polska	3.04.2023	10 606 537	8 388 808
Litwa	31.03.2023	Nie dotyczy	Nie dotyczy
Łotwa	3.04.2023	Nie dotyczy	Nie dotyczy
Węgry	3.04.2023	2 448 937	Brak danych
Estonia	3.04.2023	Nie dotyczy	Nie dotyczy
Czechy	2.04.2023	Nie dotyczy	Nie dotyczy
Bułgaria	4.04.2023	Nie dotyczy	Nie dotyczy
Razem		17 320 725	11 623 325

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: UNHCR, *Ukraine Refugee Situation 2023*: 1-2.

Ponadto w tym samym okresie część uchodźców uciekła do Rosji i Białorusi. I tak, granicę Ukrainy z Rosją przekroczyło 2 852 395 osób, zaś granicę z Białorusią 16 705 osób, przy czym brak jest rosyjskich i białoruskich danych na

¹ UNHCR, jako agencja ONZ upoważniona przez Zgromadzenie Ogólne do kierowania działaniami dotyczącymi uchodźców, udzielała pomocy gospodarczej, finansowej i humanitarnej uchodźcom wojennym z Ukrainy za pośrednictwem państw sąsiedzkich, do których uchodźcy ci przybywali. Pomoc dostarczana była zgodnie z tzw. Regionalnymi Planami Działania na rzecz Uchodźców (*Regional Refugee Response Plan – RRP*). Pierwszy Regionalny Plan Działania UNHCR na 2022 r. objął następujące państwa: Polskę, Słowację, Rumunię, Węgry, Mołdawię, Litwę, Łotwę, Estonię, Czechy i Bułgarię. Drugi Regionalny Plan Działania opublikowano w styczniu 2023 r. i odnosił się on do tych samych państw. Por. UNHCR, *Ukraine Situation Regional Refugee Response Plan (January – December 2023)*, 2023: 30. Ponadto należy pamiętać, że statystyki UNHCR są opracowywane głównie na podstawie danych dostarczanych przez władze poszczególnych państw europejskich. Mimo że – jak zapewnia UNHCR – „dołożono wszelkich starań, aby zapewnić weryfikację wszystkich informacji statystycznych, dane liczbowe mają charakter szacunkowy. Triangulacja informacji i źródeł jest przeprowadzana w sposób ciągły. Dlatego mogą wystąpić zmiany w danych liczbowych, również z mocą wsteczną”. Ponadto liczba uchodźców z Ukrainy zarejestrowanych w systemie ochrony tymczasowej lub w podobnych krajowych programów ochrony w Europie może obejmować (1) wielokrotne rejestracje tej samej osoby w dwóch lub więcej krajach UE; (2) rejestracje niekompletne z różnych powodów, a także (3) rejestracje uchodźców, którzy przenieśli się dalej, w tym poza Europę. Jeśli chodzi natomiast o powroty uchodźców na Ukrainę, to nie muszą one mieć trwałego charakteru, ponieważ sytuacja na Ukrainie nadal pozostaje wysoce niestabilna i nieprzewidywalna. Por. UNHCR, *Ukraine Refugee Situation 2023*: 1-2.

temat ich ewentualnych późniejszych powrotów na Ukrainę (por. tabela 4) (*UNHCR. Ukraine Refugee Situation 2023: 1-2*).

Spośród wszystkich ukraińskich uchodźców wojennych aż 5 288 705 osób zarejestrowało się w państwach europejskich, z czego 5 027 182 Ukraińców uczyniło to w przedstawionym niżej systemie ochrony tymczasowej UE lub w podobnych programach ochrony krajowej (por. tabela 2) (*UNHCR, Ukraine Refugee Situation 2023: 1-2*). Jeśli uwzględnić dane osób zarejestrowanych w Rosji i Białorusi, to łączna liczba zarejestrowanych we wszystkich państwach europejskich w okresie od 24 lutego 2022 r. do 3 kwietnia 2023 r. wyniosłaby aż 8 163 268 osób.

Tabela 2

Państwa objęte Regionalnym Planem Działania na rzecz Uchodźców UNHCR

Państwo	Data publikacji danych	Uchodźcy zarejestrowani w mechanizmie ochrony tymczasowej UE lub podobnych programach ochrony krajowej	Uchodźcy zarejestrowani w kraju
Słowacja	2.04.2023	113 253	113 253
Rumunia	2.04.2023	125 316	107 706
Mołdawia	3.04.2023	Nie dotyczy	106 634
Polska	3.04.2023	1 581 148	1 581 148
Litwa	31.03.2023	76 309	76 309
Łotwa	3.04.2023	46 976	32 488
Węgry	3.04.2023	34 248	34 248
Estonia	3.04.2023	44 588	68 930
Czechy	2.04.2023	504 107	504 352
Bułgaria	4.04.2023	155 883	48 974
Razem		2 681 828	2 674 042

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *UNHCR, Ukraine Refugee Situation 2023: 1-2*.

Tabela 3

Pozostałe państwa europejskie

Państwo	Data publikacji danych	Uchodźcy zarejestrowani w mechanizmie ochrony tymczasowej UE lub podobnych programach ochrony krajowej	Uchodźcy zarejestrowani w kraju
Albania	23.03.2023	28	2 758
Armenia	28.03.2023	Nie dotyczy	553
Austria	20.03.2023	94 984	94 984
Azerbejdżan	13.03.2023	Nie dotyczy	5 031
Belgia	3.04.2023	69 557	70 307

Bośnia i Hercegowina	26.03.2023	Nie dotyczy	168
Chorwacja	20.03.2023	21 352	21 352
Cypr	12.03.2023	21 842	16 281
Czarnogóra	3.04.2023	8 298	31 770
Dania	2.04.2023	39 338	41 419
Finlandia	27.03.2023	52 790	47 067
Francja	31.10.2022	118 994	118 994
Grecja	06.12.2022	20 955	20 955
Gruzja	31.01.2023	Nie dotyczy	24 658
Hiszpania	3.04.2023	172 682	172 682
Irlandia	19.03.2023	78 025	78 462
Islandia	28.02.2023	2 674	2 674
Liechtenstein	18.01.2023	536	410
Luksemburg	25.10.2022	6 756	6 756
Macedonia Północna	3.04.2023	Nie dotyczy	6 562
Malta	19.02.2023	1 744	1 744
Niderlandy	10.02.2023	89 730	89 730
Niemcy	25.03.2023	922 657	1 056 628
Norwegia	3.04.2023	44 798	44 798
Portugalia	26.02.2023	58 242	58 242
Serbia i Kosowo	3.04.2023	1 286	3 096
Słowenia	2.04.2023	8 990	9 222
Szwajcaria	31.03.2023	83 428	65 818
Szwecja	30.03.2023	53 755	53 755
Turcja	26.01.2023	Nie dotyczy	95 874
Wielka Brytania	28.03.2023	198 700	198 700
Włochy	17.03.2023	173 213	173 213
Razem		2 345 354	2 614 663

Źródło: UNHCR, *Ukraine Refugee Situation 2023: 1-2*.

Tabela 4

Pozostałe państwa ościennie: Rosja i Białoruś

Państwo	Data publikacji danych	Uchodźcy zarejestrowani w kraju	Przekroczenia granicy z Ukrainy	Przekroczenia granicy na Ukrainę
Białoruś	28.03.2023	22 168	16 705	Brak danych
Rosja	3.10.2022	2 852 395	2 852 395	Brak danych
Razem		2 874 563	2 869 100	Brak danych

Źródło: UNHCR, *Ukraine Refugee Situation 2023: 1-2*.

Ponieważ już w latach 2015-2016 masowy napływ migrantów zupełnie zaskoczył UE, wydawało się, że i tym razem nie będzie ona w stanie poradzić sobie z *exodusem* ukraińskich uchodźców wojennych. W odróżnieniu jednak od poprzedniego kryzysu migracyjnego, w tym przypadku na masową skalę z pomocą przyszły społeczeństwa niektórych państw członkowskich UE, wolontariusze, krajowe i lokalne organizacje pozarządowe oraz podmioty społeczeństwa obywatelskiego państw przyjmujących uchodźców. Również społeczności diaspory ukraińskiej i sami uchodźcy zmobilizowali się, aby zapewnić ochronę i pomoc osobom uciekającym przed przemocą. Według danych *Eurostatu* Polska zrobiła najwięcej spośród państw członkowskich UE na rzecz pomocy uchodźcom ukraińskim, jeśli wziąć pod uwagę takie kryteria jak: zaangażowanie społeczeństwa oraz skalę pomocy, wsparcie moralne, a także działania dyplomatyczne rządu mające na celu przekonanie innych państw do zastosowania środków pomocowych (Reakcja UE na agresję 2023: 5). W tym kontekście należy jednak wskazać przede wszystkim na wkład polskiego społeczeństwa, które na masową skalę udzieliło schronienia uciekającej przed wojną ukraińskiej ludności, nawet we własnych domach, co wzbudziło niekłamany podziw rządów innych państw oraz światowej opinii publicznej.

Instrumenty prawne i instytucjonalne Unii Europejskiej oraz państw członkowskich

Mechanizm tymczasowej ochrony dla uchodźców

Podczas nadzwyczajnego posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych 27 lutego 2022 r. po raz pierwszy rozważana była możliwość zastosowania mechanizmu tymczasowej ochrony dla uchodźców, przewidzianego w dyrektywie Rady 2001/55/WE. Dyrektywa została uchwalona przez Radę ponad 20 lat wcześniej, 20 lipca 2001 r., w związku z masowym wówczas napływem uchodźców do UE, zwłaszcza z Bośni i Hercegowiny oraz Kosowa, spowodowanym konfliktami zbrojnymi na Bałkanach Zachodnich. Jednak w ciągu ponad dwudziestu lat nie skorzystano z tego instrumentu prawnego. Dyrektywa stanowiła, że tymczasowa ochrona miała być stosowana wyłącznie w sytuacjach nadzwyczajnych oraz winna zapewnić natychmiastową i zbiorową ochronę osobom przesiedlonym, niebędącym w stanie powrócić do swojego kraju pochodzenia. Zastosowanie mechanizmu tymczasowej ochrony miało w założeniu zmniejszyć presję na krajowe systemy azylowe i umożliwić osobom przesiedlonym korzystanie z ujednoczonych praw w całej UE. Winna

ona obowiązywać najpierw przez jeden rok, ale okres ten mógł być automatycznie przedłużany o kolejne 6 miesięcy, maksymalnie do jednego roku. Ponadto Komisja Europejska mogła zaproponować Radzie dodatkowe przedłużenie tymczasowej ochrony o kolejny rok (Dyrektywa Rady 2001/55/WE 2001: 162-171). Na mocy dwóch protokołów załączonych do TUE oraz TWE w wersji traktatu amsterdamskiego, czyli protokołu w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii (art. 1) oraz protokołu w sprawie stanowiska Danii (art. 1 i 2), przepisy dyrektywy nie miały zastosowania wobec odpowiednio: Irlandii i Danii. Natomiast na mocy art. 3 pierwszego z protokołów, Zjednoczone Królestwo przekazało w nocy dyplomatycznej z 27 września 2000 r. informację o zamiarze wzięcia udziału w jej przyjęciu i stosowaniu (Dyrektywa Rady 2001/55/WE 2001: 163; Protokół 1 1997: 83; Protokół 2 1997: 84-85).

Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych uchwaliła 4 marca 2022 r. jednogłośnie decyzję wykonawczą 2022/382, stwierdzającą istnienie masowego napływu uchodźców wojennych z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy Rady 2001/55/WE. Skutkiem tej decyzji było wprowadzenie dla uchodźców mechanizmu tymczasowej ochrony w UE (Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 2022: 1-6). Decyzja wykonawcza weszła w życie jeszcze w tym samym dniu i obowiązywała początkowo przez jeden rok, a następnie Rada przedłużyła jej ważność do 4 marca 2024 r. W zależności od rozwoju sytuacji w Ukrainie będzie można przedłużyć jej obowiązywanie ponownie o kolejny rok, czyli do 4 marca 2025 r. Decyzja wykonawcza dotyczy ochrony obywateli Ukrainy zamieszkałych tam przed 24 lutego 2022 r., bezpaństwowców lub obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy przed tym dniem „korzystali z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej na Ukrainie”, a także członków rodzin wyżej wymienionych osób (art. 2 ust. 1 decyzji). Za koordynację współpracy i wymianę informacji między państwami członkowskimi, w szczególności monitorowanie zdolności przyjmowania uchodźców oraz identyfikowanie ich potrzeb odpowiedzialna była Komisja Europejska. Miała ona współpracować w tym zakresie z państwami członkowskimi UE, Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej (*Frontexem*), Agencją UE ds. Azylu oraz *Europolem*. Wszystkie trzy agencje zostały również zobowiązane do udzielania wsparcia operacyjnego każdemu państwu członkowskiemu UE, które wystąpiłoby z wnioskiem o pomoc w radzeniu sobie z napływem migrantów oraz stosowaniem decyzji wykonawczej (art. 3 ust. 2 decyzji) (Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 2022: 5-6).

Jak wspomniano wyżej, decyzja wykonawcza Rady z 4 marca 2022 r. umożliwiła wprowadzenie mechanizmu tymczasowej ochrony dla uchodźców wojennych z Ukrainy na całym terytorium UE (Dyrektywa Rady 2001/55/WE

2001: 163). Mechanizm ten zapewniał natychmiastową i zbiorową ochronę dla osób uciekających przed wojną. Oznaczało to, iż państwa przyjmujące nie musiały indywidualnie rozpatrywać wniosków uchodźczych, choć z drugiej strony tymczasowa ochrona nie przesądzała o możliwości przyznania statusu uchodźcy w rozumieniu konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 r., zmienionej na podstawie protokołu nowojorskiego z 31 stycznia 1967 r. (art. 3 ust. 1 dyrektywy). Wręcz przeciwnie, osoby korzystające z mechanizmu tymczasowej ochrony w UE miały zapewnioną możliwość złożenia wniosku o udzielenie azylu w dowolnym czasie, zaś rozpatrzenie takiego wniosku, jeśli nie zostało zakończone przed wygaśnięciem okresu tymczasowej ochrony, winno zostać ukończone po upływie tego okresu (art. 17 ust. 1-2 dyrektywy). Zarejestrowanie się w mechanizmie tymczasowej ochrony UE dawało zainteresowanym osobom status równoznaczny ze statusem uchodźcy. Tymczasowa ochrona zapewniała bowiem zachowanie należnego poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz zasady *non-refoulement* (art. 3 ust. 2 dyrektywy)². Ponadto ustanowienie, wprowadzenie i zawieszenie systemu tymczasowej ochrony miało być regularnie konsultowane z UNHCR oraz innymi właściwymi organizacjami międzynarodowymi (art. 3 ust. 3 dyrektywy). Na podstawie art. 12, art. 13 ust. 1-4 oraz art. 14 ust. 1-2 dyrektywy Rady 2001/55/WE uchodźcy uzyskiwali m.in. prawo pobytu przez co najmniej rok na terytorium państwa przyjmującego, dostęp do rynku pracy i mieszkań, pomoc medyczną oraz prawo do edukacji dla swoich dzieci (Dyrektywa Rady 2001/55/WE 2001: 166).

Według danych UNHCR w okresie od 24 lutego 2022 r. do 3 kwietnia 2023 r. w mechanizmie ochrony tymczasowej UE lub w podobnych programach ochrony krajowej państw członkowskich UE oraz państw stowarzyszonych (Norwegii, Islandii i Liechtensteinu) lub krajów trzecich (Albanii, Czarnogóry, Serbii oraz Kosowa), zarejestrowało się aż 5 027 182 uchodźców z Ukrainy. Dane te nie obejmują jednak Rosji, Białorusi, Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Bośni i Hercegowiny, Macedonii Północnej oraz Turcji, które nie wprowadziły programów ochrony krajowej. Spośród państw członkowskich UE najwięcej uchodźców zarejestrowało się w Polsce (1 581 148), zaś na kolejnych miejscach

² Zasada *non-refoulement* została skodyfikowana w art. 33 konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 r. w sprawie statusu uchodźców. Stanowi ona, że żadnej osoby, której odmówiono przyznania statusu uchodźcy, nie wolno deportować do państwa, w którym groziłoby jej prześladowanie, należy jej natomiast przyznać inną formę ochrony międzynarodowej. Od tej zasady dopuszczalne są dwa wyjątki: jeżeli osoba taka stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub jest zagrożeniem dla społeczeństwa państwa, ponieważ została skazana prawomocnie za poważna zbrodnię. Por. Węc, *Reforma*, 2017: 29.

znalazły się: Niemcy (922 657), Czechy (504 107), Wielka Brytania (198 700), Włochy (173 213), Hiszpania (172 682), Rumunia (125 316), Francja (118 994) oraz Słowacja (113 253) (por. tabela 2-3) (*UNHCR, Ukraine Refugee Situation 2023: 1-2*).

Wejście w życie decyzji wykonawczej do dyrektywy o mechanizmie tymczasowej ochrony oraz decyzji rządu polskiego o otwarciu granicy dla wszystkich uciekających przed wojną spowodowały, że do Polski w krótkim okresie wjechało kilka milionów uchodźców wojennych, w zdecydowanej większości obywateli Ukrainy. Ze względu na wprowadzony, z niewielkimi wyjątkami, zakaz wyjazdu z Ukrainy mężczyzn pomiędzy 18. a 60. rokiem życia, uchodźcami wojennymi były i nadal pozostają głównie kobiety z dziećmi. Ograniczenie do minimum procedur kontrolnych i rejestracyjnych przez polski rząd zmniejszyło kolejki na granicy, choć i tak na przełomie lutego i marca 2022 r. trzeba było oczekiwać na jej przekroczenie nawet kilkanaście godzin. Jak wspomniano wyżej, kluczowa była jednak mobilizacja polskiego społeczeństwa w sprawie pomocy uciekinierom. Zdaniem Macieja Duszczyka, do Polski przybyły zasadniczo trzy grupy uchodźców wojennych. Pierwszą stanowiły osoby, które dołączały do swoich rodzin lub znajomych mieszkających w Polsce. W ich przypadku konieczna była jedynie pomoc doraźna i to w pierwszym okresie od przyjazdu. Drugą grupę tworzyli uchodźcy, którzy nie mieli wcześniej kontaktów w Polsce i przyjechali bez rozpoznania sytuacji. W ich wypadku pomoc musiała mieć szerszy zakres, tj. obejmować m.in. zapewnienie wyżywienia, organizację miejsca pobytu oraz dostęp do szkół dla dzieci. To właśnie w udzielaniu pomocy tej grupie uchodźców bardzo dobrze sprawdziło się polskie społeczeństwo. Część z tej grupy uchodźców powróciła później na Ukrainę, zaś część przeniosła się do innych państw członkowskich UE. Trzecia grupa obejmowała osoby migrujące pomiędzy Polską, Ukrainą a innymi państwami UE, przy czym była to raczej niewielka grupa mobilnych osób, które zasadniczo nie wymagały wsparcia. Większość z nich nie podjęła jeszcze decyzji co do docelowego miejsca pobytu. Nie należy jednak zakładać, że duża liczba osób z tej grupy wybierze Polskę (Duszczyk. Raport 2022: 1-3).

Wysiłki państw członkowskich na rzecz wypełnienia zobowiązań wynikających z decyzji wykonawczej Rady z 4 marca 2022 r. były wspierane finansowo ze środków funduszy unijnych odpowiedzialnych za politykę spójności³

³ W perspektywie finansowej 2014-2020 UE posiadała pięć Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (FSI): Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR). Polityka spójności była wspierana przez EFRR, EPS i FS, zaś wspólna polityka rolna i wspólna polityka

oraz politykę spraw wewnętrznych w zakresie migracji, zarządzania granicami i bezpieczeństwa⁴. W tym celu podjęto decyzję o możliwości elastyczniejszego korzystania z tych funduszy. 6 kwietnia 2022 r. Parlament Europejski i Rada uchwaliły dwa rozporządzenia ustawodawcze. Były to: rozporządzenie 2022/562 określające działania kohezyjne na rzecz uchodźców w Europie (*Cohesion's Action for Refugee in Europe – CARE*) oraz rozporządzenie 2022/585 o nowelizacji przepisów dotyczących zasad funkcjonowania Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI), a także Instrumentu Wsparcia Finansowego Współpracy Policyjnej, Zapobiegania i Zwalczenia Przeszłości oraz Zarządzania Kryzysowego. Natomiast 19 października 2022 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie 2022/2039 o elastycznej pomocy dla terytoriów (*Flexible Assistance for Territories – FAST*) – CARE.

Na mocy pierwszego rozporządzenia uelastyczniono zasady korzystania ze środków polityki spójności, w szczególności z zasobów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) należących do poprzednich wieloletnich ram finansowych 2014–2020. Wsparcie ze środków EFRR i EFS miało jednak jedynie charakter uzupełniający w stosunku do zasobów Funduszu Azylu, Migracji i Integracji. Dodatkowo do pomocy ofiarom rosyjskiej agresji miał być wykorzystywany Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (EFPNP), który winien się zaj-

rybołówstwa przez odpowiednio: EFRROW i EFMR. W wyniku reformy z 1 stycznia 2021 r. (1) EFS i Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (EFPNP) przekształcono w Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+); (2) EFMR zmieniono na Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury (EFMRA); (3) ustanowiono nowy Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), zajmujący się polityką klimatyczną UE, a także (4) wyłączono EFRROW z FSI. W związku z tym perspektywie finansowej 2021-2027 UE dysponuje następującymi pięcioma Funduszami Strukturalnymi i Inwestycyjnymi: EFRR, EFS+, FS, EFMRA i FST (art. 1 ust. 1 b rozporządzenia (UE) 2021/1060).

⁴ W perspektywie finansowej 2014-2020 polityka spraw wewnętrznych UE w zakresie migracji, zarządzania granicami i bezpieczeństwa była wspierana przez Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) (rozporządzenie (UE) 516/2014) oraz Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW). Ten ostatni składał się z Instrumentu Wsparcia Finansowego w zakresie Granic Zewnętrznych i Wiz (rozporządzenie (UE) 515/2014) oraz Instrumentu Wsparcia Finansowego Współpracy Policyjnej, Zapobiegania i Zwalczenia Przeszłości oraz Zarządzania Kryzysowego (rozporządzenie (UE) 513/2014). W perspektywie finansowej 2021-2027 za politykę spraw wewnętrznych odpowiadają: FAMI (rozporządzenie (UE) 2021/1147) oraz FBW (rozporządzenie (UE) 2021/1149), a także Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, który powstał w miejsce wspomnianego wyżej Instrumentu Wsparcia Finansowego w zakresie Granic Zewnętrznych i Wiz oraz stanowi część Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami (rozporządzenie (UE) 2021/1148).

mować dostarczaniem żywności i podstawowej pomocy materialnej ofiarom rosyjskiej agresji⁵. Zmiany wprowadzone przez analizowane rozporządzenie dotyczyły m.in. zapewnienia możliwości przenoszenia środków między programami finansowanymi z EFRR i EFS, uzyskiwania 100% unijnego finansowania z programów wspieranym przez EFRR, EFS i EFPNP w roku obrotowym 2021/2022, a także dodatkowego zaliczkowania projektów w celu udzielenia państwom członkowskim szybkiej pomocy. Elastyczność miała polegać m.in. na relokacji niewykorzystanych jeszcze środków z EFRR na projekty infrastrukturalne przeznaczone dla uchodźców (m.in. opieka zdrowotna oraz dostęp do edukacji) (Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2022/562 2022: 1-5).

Na podstawie drugiego rozporządzenia wprowadzono przepisy umożliwiające przeznaczenie dla ukraińskich uchodźców środków finansowych niewykorzystanych w perspektywie finansowej 2014-2020 w wysokości do 420 mln euro z obszaru polityki spraw wewnętrznych. Dokonano również zmiany zasad funkcjonowania drugiej edycji FAMI, realizowanej w ramach nowej perspektywy finansowej w latach 2021-2027 (Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2022/585 2022: 1-5). Głównym celem FAMI stało się teraz zwiększenie krajowych zdolności do radzenia sobie z napływem uchodźców z Ukrainy, poprawa procedur zarządzania migracją oraz wspieranie solidarności i podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi, w szczególności poprzez pomoc w sytuacjach kryzysowych i mechanizm relokacji, umożliwiając państwom UE oraz innym darczyńcom publicznym lub prywatnym przekazywanie dodatkowych środków na jego działalność⁶. Ponadto udostępniono dla uchodźców ukraińskich część środków (10 mld euro) zarezerwowanych w wieloletnim budżecie na lata 2021-2027 w ramach instrumentu *REACT-EU* przeznaczonego na odbudowę gospodarek państw członkowskich UE po pandemii (Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2022/585 2022: 1-5). Szacuje się, że UE przeznaczyła w 2022 r. łącznie ok. 17 mld euro na wsparcie państw członkowskich przyjmujących ukraińskich uchodźców, w tym 7 mld euro środków funduszy unijnych niewydanych w latach 2014-2020 oraz 10 mld euro ramach instrumentu *REACT-EU*. Państwa członkowskie UE mogły rozdysponować te środki na wspieranie ukraińskich uchodźców w pilnych potrzebach, takich jak:

⁵ W perspektywie finansowej 2014-2020 EFPNP zajmował się udzielaniem pomocy żywnościowej lub podstawowej pomocy materialnej (odzież, obuwie, środki czystości) osobom najbardziej potrzebującym, a także doradztwem i pomocą dla najbardziej w zakresie wydobycia się z ubóstwa oraz włączenia społecznego.

⁶ Korzystanie ze środków FAMI przez państwa przyjmujące uchodźców ukraińskich zostało przedłużone do połowy 2024 r.

zakwaterowanie, edukacja, opieka zdrowotna czy opieka nad dziećmi (por. tabela 5) (Solidarność UE z Ukrainą 2023: 6-7).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2039 z 19 października 2022 r. w sprawie *FAST – CARE* przewidywało nowe środki finansowe dla ukraińskich uchodźców. Przepisy te jeszcze bardziej niż dotąd wzmacniały elastyczność w korzystaniu z unijnych funduszy, zwiększając płatności zaliczkowe o dodatkowe 3,5 mld euro, pozwalając na współfinansowanie w 100% inwestycji promujących społeczno-gospodarczą integrację i włączenie społeczne obywateli państw trzecich, umożliwiając przenoszenie środków nie tylko między EFRR i EFS, ale także Funduszem Spójności (FS), oraz wyodrębniając 30% ze środków na rzecz uchodźców dla władz lokalnych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w społecznościach lokalnych (Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2022/2039 2022: 23-29).

Aby pomóc państwom członkowskim w stosowaniu decyzji wykonawczej Rady z 4 marca 2022 r., Komisja Europejska opracowała również wytyczne operacyjne, oferując wiedzę fachową (Instrument Wsparcia Technicznego), które miały ułatwić państwom członkowskim pełne wykorzystanie unijnych funduszy na przyjmowanie i integrację uchodźców (European Commission 2022: 1-2)⁷. Ponadto opublikowała ona wytyczne dla funkcjonariuszy straży granicznej państw członkowskich, które winny im pomóc skutecznie zarządzać ruchem na granicach z Ukrainą i skrócić czas oczekiwania, nie zmniejszając poziomu bezpieczeństwa (Solidarność UE z Ukrainą 2023: 7).

Zintegrowane Reagowanie Kryzysowe na Szczepku Politycznym

Już trzy dni po rosyjskiej inwazji, 27 lutego 2022 r., Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych podjęła decyzję o uruchomieniu mechanizmu Zintegrowanego Reagowania Kryzysowego na Szczepku Politycznym (*Integrated Political Crisis Response – IPCR*) (Posiedzenie RWSiSW 2022: 1-3). *IPCR* został ustanowiony 25 czerwca 2013 r. przez Radę UE. Może go uruchomić albo prezydencja, albo dowolne państwo członkowskie UE, powołując się

⁷ Instrument Wsparcia Technicznego to program UE, w którego ramach udostępniana jest wiedza techniczna niezbędna do realizacji reform. Wsparcie jest finansowane wyłącznie przez UE, zaś współfinansowanie przez państwa członkowskie nie jest wymagane. Instrument ma na celu udzielanie pomocy państwom członkowskim w łagodzeniu gospodarczych i społecznych skutków kryzysu związanego z COVID-19. Jest on kontynuacją programu wspierania reform strukturalnych (2017–2020), a zarządza nim Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej. Por. Komisja Europejska. Instrument Wsparcia Technicznego, 2023: s. 1-2.

na art. 222 TFUE (klauzula solidarności). Służy on wypracowaniu uzgodnień dotyczących reagowania w różnych sytuacjach kryzysowych, a także skoordynowanemu podejmowaniu decyzji przez Unię w przypadku poważnych i złożonych kryzysów, w tym aktów terroryzmu. W poprzednich latach *IPCR* był powoływany kilkakrotnie. W październiku 2015 r. prezydencja luksemburska podjęła decyzję o uruchomieniu trybu wymiany informacji w ramach *IPCR* w celu monitorowania rozwoju przepływów migracyjnych, wspierania procesu decyzyjnego i lepszego wdrażania uzgodnionych środków. W następnym miesiącu prezydencja powołała mechanizm *IPCR* w trybie pełnym⁸. Odtąd może on działać w tym trybie jeśli zostanie uaktywniony. Dzięki temu UE mogła sukcesywnie organizować posiedzenia w ramach tzw. okrągłego stołu z zainteresowanymi stronami w celu omówienia i koordynowania swojej reakcji na różne kwestie migracyjne. W ten sposób monitorowany był przez UE m.in. kryzys migracyjny w 2021 r. na granicy polsko-białoruskiej.

Natomiast w związku z kryzysem uchodźczym i humanitarnym na Ukrainie pierwsze posiedzenie techniczne okrągłego stołu *IPCR* odbyło się już 28 lutego 2022 r. Podczas kolejnych spotkań tego gremium rozpatrywano m.in. kwestie pomocy humanitarnej (głównie środki opieki zdrowotnej i środki medyczne oraz sprzęt do zakwaterowania), wsparcia UE w zakresie przyjmowania uchodźców, a także pomocy w zarządzaniu granicami zewnętrznymi (m.in. w zakresie kontroli bezpieczeństwa i rejestracji na granicach). Posiedzenia te odbywały się pod przewodnictwem prezydencji UE z udziałem przedstawicieli Komisji Europejskiej, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, agencji UE, rządu Ukrainy, gabinetu przewodniczącego Rady Europejskiej oraz ekspertów (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa 2023: 1-4).

28 marca 2022 r. Komisja Europejska ogłosiła 10-punktowy plan w sprawie wzmocnienia koordynacji przyjmowania osób uciekających przed wojną na Ukrainie. Przewidywał on m.in. następujące instrumenty pomocowe: (1) uruchomienie unijnej platformy rejestracji uchodźców, zwanej platformą solidarności, która pozwoliłaby skoordynować wszystkie działania antykryzysowe, w tym także współpracę z władzami Ukrainy i innymi podmiotami z tego kraju; (2) pomoc w koordynacji prac głównych krajowych węzłów transportowych i informacyjnych, rozmieszczonych w kluczowych punktach na trasie przemiesz-

⁸ *IPCR*, działający w pełnym trybie, dysponuje czterema instrumentami: okrągłym stołem, specjalną platformą internetową do wymiany i gromadzenia informacji; całodobowym punktem kontaktowym zapewniający stały kontakt z zainteresowanymi podmiotami, a także grupą roboczą ekspertów odpowiedzialnych za przygotowywanie raportów analitycznych dających decydentom jasny obraz aktualnej sytuacji. W Polsce punktem kontaktowym dla *IPCR* jest Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Por. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa 2023: 1-4.

czania się uciekinierów (przejścia graniczne, dworce autobusowe i kolejowe, duże ośrodki zakwaterowania tranzytowego itd.); (3) wzmocnienie systemów recepcyjnych oraz zapewnienie ciągłej opieki nad uchodźcami (m.in. inicjatywa „bezpieczne domy” w celu wykorzystania prywatnego budownictwa mieszkaniowego dla uciekinierów); (4) opracowanie planu awaryjnego na poziomie UE w celu zapewnienia koordynacji działań na rzecz zaspokajania średnio- i długoterminowych potrzeb uchodźców, przewidywanych w krajowych planach awaryjnych; (5) wprowadzenie standardowych procedur operacyjnych i wytycznych w sprawie przyjmowania i wspierania dzieci (w szczególności dzieci niepełnosprawnych, małoletnich bez opieki i dzieci rozdzielonych) w zakresie szybkiej identyfikacji i rejestracji, zakwaterowania i zapobiegania handlowi ludźmi; (6) przygotowanie wspólnego planu UE na rzecz przeciwdziałania handlowi ludźmi i udzielania wszelkiej pomocy ofiarom tego procederu; (7) zapewnienie odpowiednich zasobów oraz środków przeznaczonych na finansowanie wymienionych wyżej działań (The 10-Point Plan 2022: 1-3).

Platforma solidarności umożliwiła państwom członkowskim wymianę informacji na temat osób zarejestrowanych w mechanizmie ochrony tymczasowej lub odpowiedniej ochrony na mocy prawa krajowego. W ramach koordynacji współpracy z krajowymi węzłami transportowymi i informacyjnymi Agencja UE ds. Azylu, w ścisłej kooperacji z odpowiednimi organizacjami działającymi już na miejscu, zajmowała się dostarczaniem informacji w sprawie m.in. miejsc recepcyjnych czy też małoletnich bez opieki. Za zapewnienie ciągłej opieki nad uchodźcami odpowiedzialna była Komisja Europejska, która współpracowała w tym zakresie z państwami członkowskimi oraz UNHCR. Miała ona również opracować tzw. wspólny indeks UE, do którego powinny się włączyć państwa członkowskie, agencje UE i inne organizacje międzynarodowe. Celem tego indeksu winno być monitorowanie zmian w zakresie przyjazdów, ocena presji migracyjnej oraz natychmiastowe reagowanie na poziomie krajowym lub, w razie potrzeby, na poziomie UE. Platforma solidarności, pod przewodnictwem koordynatora UE ds. przeciwdziałania handlowi ludźmi, współpracowała z państwami członkowskimi i agencjami UE, w tym z Europejskim Urzędem Pracy oraz *Europolem*, aby opracować wspólny plan mający na celu przeciwdziałanie zagrożeniom związanym z handlem ludźmi oraz wspieranie potencjalnych ofiar (The 10-Point Plan 2022: 1-3).

Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych przyjęła 8 czerwca 2022 r. konkluzje polityczne o prawach dziecka, kładąc szczególny nacisk na ochronę praw dziecka w sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych. Zwróciła uwagę na potrzebę ochrony dzieci doświadczających konfliktów zbrojnych i ich następstw, powołując się na przepisy Karty Praw Podstawowych UE. Działania

te miały w szczególności dotyczyć ochrony przed poborem do wojska, handlem ludźmi, nielegalną adopcją, wykorzystywaniem seksualnym czy też odseparowaniem od rodziny (Rada Unii Europejskiej. Konkluzje 2022: 1-11). 27 czerwca 2022 r. Rada zwróciła się do państw członkowskich, aby zapewniały one dzieciom wysiedlonym z Ukrainy bezpłatną pomoc prawną i dostęp do usług opieki zdrowotnej; informowały podróżujące z Ukrainy dzieci bez opieki i dzieci odseparowane od rodzin o ich prawach oraz objęły je krajowymi systemami ochrony dziecka, a także dołożyły wszelkich starań, aby sposób przyjmowania dzieci stał na wysokim poziomie (Council of the European Union 2022: 1-7).

Unijny mechanizm ochrony ludności

Trzecim instrumentem pomocowym UE dla Ukrainy był unijny mechanizm ochrony ludności (*Union Civil Protection Mechanism – UCPM*). Został on ustanowiony na mocy decyzji Rady 2001/792/WE, Euratom z 23 października 2001 r. w celu nawiązywania wzmocnionej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi UE w interwencjach wspierających ochronę ludności (Decyzja Rady 2001/792/WE 2001: 7). Decyzja ta była kilkakrotnie nowelizowana, po raz ostatni w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady 2021/836 z 20 maja 2021 r. (Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2021/836 2021: 1-22). *UCPM* koordynował na szczeblu UE wszelkie reakcje na klęski żywiołowe i katastrofy humanitarne spowodowane przez człowieka. Ochrona ludności obejmowała zarówno działania prewencyjne (ograniczenie skutków przyszłych sytuacji nadzwyczajnych bądź klęsk żywiołowych), jak i pomoc bieżącą, dostarczaną ludności w sytuacjach nadzwyczajnych. Pomoc ta polegała m.in. na: działaniach poszukiwawczo-ratowniczych; wysyłaniu personelu i sprzętu medycznego oraz leków; zapewnianiu tymczasowego schronienia, a także bezpiecznej repatriacji obywateli UE.

W *UCPM* uczestniczą wszystkie państwa członkowskie UE oraz Wielka Brytania, Islandia, Norwegia, Albania, Bośnia i Hercegowina, Macedonia Północna, Czarnogóra, Serbia i Turcja. *UCPM* dysponuje ustanowionym 25 czerwca 2013 r. Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (*Emergency Response Coordination Centre – ERCC*), które całodobowo monitoruje wydarzenia na świecie i koordynuje ewentualną reakcję UE⁹. Podobnie jak *IPCR*, zostało ono ustanowione 25 czerwca 2013 r. przez Radę UE. Każde państwo na świecie, ONZ i jej agencje, a także inne organizacje międzynarodowe, mogą

⁹ W Polsce punktem kontaktowym dla *ERCC* – podobnie jak w przypadku *IPCR* – jest Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Por. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa 2023: 1-4.

zwrócić się do *ERCC* z wnioskiem o pomoc, gdy opanowanie klęski żywiołowej lub katastrofy humanitarnej spowodowanej przez człowieka przekracza możliwości samodzielnego reagowania. Po otrzymaniu wniosku *ERCC* mobilizuje i koordynuje pomoc oferowaną przez państwa członkowskie. Od 2001 r. unijny mechanizm ochrony ludności był uruchamiany ponad 600 razy w UE i poza jej terytorium, w tym m.in. w sprawie repatriacji z Afganistanu (2021); kryzysu pandemicznego (2020–2022); pożaru lasów w Europie (2021–2022), a ostatnio w związku z wojną Rosji przeciw Ukrainie (2022-2023) oraz trzęsieniem ziemi w Turcji i Syrii (2023) (Unijna ochrona ludności 2023: 1-4).

Gdy w dniu rosyjskiej agresji Ukraina złożyła wniosek o objęcie jej programem ochrony ludności, UE na wniosek Słowacji niezwłocznie uruchomiła *UCPM*. 28 lutego 2022 r. również Polska ustanowiła krajowy mechanizm ochrony ludności. 13 marca 2022 r. UE rozpoczęła ewakuację z terytorium Ukrainy osób wymagających interwencji medycznej, 9 dni później otwarto Przedstawicielstwo Humanitarne UE we Lwowie, zaś 19 kwietnia tegoż roku UE przekazała 45 mln euro pomocy humanitarnej dla osób bezpośrednio dotkniętych inwazją Rosji. Uruchomienie *UCPM* okazało się nie tylko niezwykle przydatne, ale – jak podaje Komisja Europejska – pomoc dla Ukrainy była największą jak dotąd operacją realizowaną w jego ramach. Za pośrednictwem *UCPM* państwa członkowskie UE mogły zwracać się o artykuły niezbędne do zaspokojenia potrzeb wysiedleńców z Ukrainy, przebywających na ich terytorium i korzystać ze współfinansowania przez UE takiej pomocy (Unijna ochrona ludności 2023: 3). Wszystkie państwa członkowskie UE oraz Islandia, Macedonia Północna, Norwegia, Serbia i Turcja zapewniły Ukrainie pomoc materialną. Łączna pomoc udzielona ukraińskiej ludności przez UE w ramach *UCPM* w okresie od 24 lutego 2022 r. do 14 marca 2023 r. przekroczyła 535 mln euro (por. tabela 7). Z powodu rosnącego zapotrzebowania Ukrainy na artykuły medyczne uruchomiono również ustanowioną w 2019 r. strategiczną rezerwę *rescUE*, która obejmuje m.in.: flotę samolotów i śmigłowców strażackich; samoloty do ewakuacji medycznej; zespoły ratownictwa medycznego i szpitale polowe; zapas środków medycznych i mobilne laboratoria; środki tymczasowego zakwaterowania oraz transport i logistykę (Solidarność UE z Ukrainą 2023: 3-4).

Pomoc gospodarcza, finansowa i humanitarna Unii Europejskiej, jej państw członkowskich oraz EBOiR dla Ukrainy i uchodźców ukraińskich

Poza wykorzystaniem mechanizmu tymczasowej ochrony dla uchodźców, instrumentów *IPCR* oraz *UCPM*, UE oraz jej państwa członkowskie udzielały

w analizowanym okresie znaczącej pomocy gospodarczej, finansowej i humanitarnej na rzecz Ukrainy. Jeśli chodzi o pomoc gospodarczą i finansową, to należy podkreślić, że już od 2014 r. UE przekazywała Ukrainie środki z budżetu ogólnego UE na reformy i inwestycje, natomiast w odpowiedzi na rosyjską agresję w 2022 r. Unia, ale także państwa członkowskie i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOiR), udostępniły łącznie 19,73 mld euro na wsparcie odporności gospodarczej, społecznej i finansowej tego państwa. Środki te zostały przeznaczone głównie na pomoc kryzysową oraz odbudowę uszkodzonej lub zniszczonej infrastruktury krajowej i komunalnej, w tym mieszkalnictwa. Pomoc ta miała jednak charakter doraźny, wymagała znacznego zasilenia z budżetu ogólnego UE oraz gwarancji krajowych. Przełomowe znaczenie w zakresie pomocy gospodarczej i finansowej dla Ukrainy miało jednak dopiero uchwalenie 14 grudnia 2022 r. przez Parlament Europejski i Radę UE rozporządzenia ustanawiającego Instrument pomocy makrofinansowej plus (MFA+). Akt ten ustanowił bowiem uporządkowane i trwałe ramy przekazywania pomocy gospodarczej i finansowej w formie pożyczek i dotacji celowych, w tym dotacji na spłatę odsetek, sfinansowanie pilnych potrzeb gospodarczych, odbudowę infrastruktury krytycznej oraz wstępną odbudowę kraju ze zniszczeń wojennych. Łącznie na te cele do końca 2023 r. UE zamierzała przeznaczyć 18 mld euro (por. tabela 6) (Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2022: 1-14).

Tabela 5

Pomoc Unii Europejskiej dla uchodźców

Instrument	Kwota w mld euro
<i>EFRR, EFS, EFPNP i FAMI: środki niewydane w latach 2014-2020</i>	7,00
Instrument <i>REACT-EU</i>	10,00
Łącznie	17,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Solidarność UE z Ukrainą, 2023: 6-7.

Tabela 6

Pomoc gospodarcza i makrofinansowa UE oraz państw członkowskich na wsparcie ukraińskiej gospodarki, zarządzanie sytuacjami nadzwyczajnymi i szybką odbudowę

Podmiot	Cel	Kwota w mld euro
Państwa członkowskie UE		7,80
Unia Europejska	Wsparcie budżetowe	1,80
	Pomoc humanitarna	0,63
	Pomoc makrofinansowa	7,20
	Dotacje i pożyczki z EBI i EBOiR gwarantowane przez UE	2,30

Łącznie do końca 2022 r.		19,73
Unia Europejska	MFA+	18,00
Łącznie do końca 2023 r.		37,73

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Solidarność UE z Ukrainą 2023: 1.

Jak wspomniano wyżej, w okresie od 24 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. pomoc gospodarcza i finansowa UE, jej państw członkowskich oraz EBOiR przeznaczona na wsparcie ukraińskiej gospodarki, zarządzanie sytuacjami nadzwyczajnymi i szybką odbudowę Ukrainy ze zniszczeń wojennych wyniosła ok. 19,73 mld euro, pomoc dla uchodźców – 17 mld euro, zaś pomoc humanitarna oraz wsparcie w ramach UCPM – 2,235 mld euro (por. tabele 5-7) (Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2022: 5). Warto ponownie zauważyć, że kwota 17 mld euro przeznaczona dla uchodźców została przekazana państwom członkowskim UE przyjmującym na swoich terytoriach ukraińskich uchodźców, przy czym 7 mld euro stanowiły środki spójnościowe niewydane w latach 2014–2020, zaś 10 mld euro pochodziło z instrumentu *REACT-EU* (por. tabela 5) (Solidarność UE z Ukrainą 2023: 6-7). Z kolei pomoc humanitarna dla ludności cywilnej na Ukrainie oraz dla samych uchodźców ukraińskich przebywających w państwach członkowskich UE, wyasygnowana przez instytucje UE i państwa członkowskie UE w okresie od 24 lutego 2022 r. do 14 marca 2023 r., wyniosła 2,235 mld euro.

Tabela 7

Pomoc finansowa w ramach UCPM oraz pomoc humanitarna

Rodzaj pomocy finansowej	Kwota w mld euro
Wartość finansowa UE w ramach UCPM	0,535
Pomoc humanitarna państw członkowskich UE	1,070
Pomoc humanitarna Komisji Europejskiej	0,630*
Łącznie	2,235

* Kwota wykorzystana w całości w 2022 r.

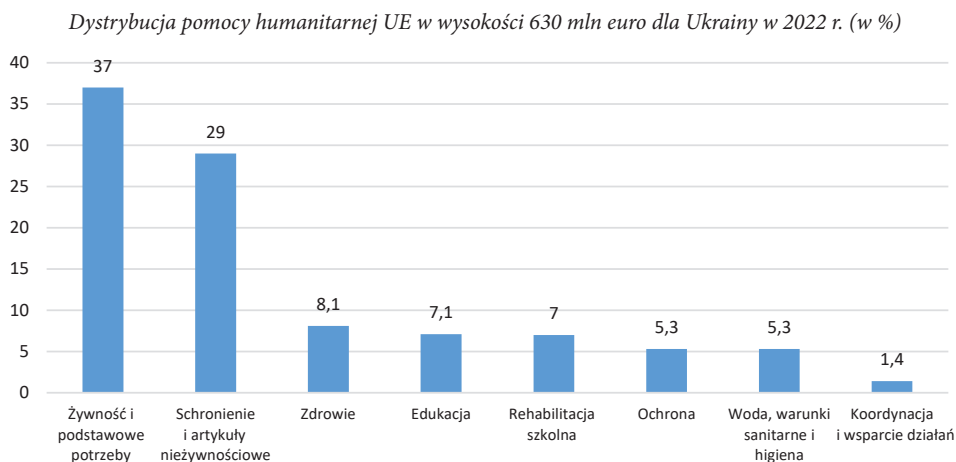
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Solidarność UE z Ukrainą, 2023: 3.

Spośród tej kwoty pomoc humanitarna państw członkowskich stanowiła 1,07 mld euro, pomoc humanitarna UE – 630 mln, zaś pomoc UE w ramach UCPM – 535 mln euro (por. tabela 7). Warto zauważyć, że w samym tylko 2022 r. na pomoc humanitarną dla Ukrainy Komisja Europejska wydała całą zarezerwowaną kwotę 630 mln euro (wykres 1)¹⁰. Dlatego 3 lutego 2023 r. pod-

¹⁰ Już na początku działań wojennych Komisja Europejska zarezerwowała na ten cel 668 mln euro, w tym 630 mln euro dla Ukrainy oraz 38 mln euro dla uchodźców, którzy uciekli

czas posiedzenia na szczycie UE-Ukraina w Kijowie podjęta została decyzja o przekazaniu na pomoc humanitarną dla Ukraińców dalszych 145 mln euro. Z pomocy humanitarnej, obejmującej m.in. żywność, interwencje lub dostawy zdrowotne, usługi ochrony krytycznej i pomoc gotówkową, skorzystało dotąd 13,9 mln osób (Solidarność UE z Ukrainą 2023: 4).

Wykres 1



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Europejskie operacje ochrony ludności i pomocy humanitarnej, 2023: 3.

Oznacza to, że całkowita pomoc gospodarcza, finansowa i humanitarna ze strony UE, jej państw członkowskich oraz EBOiR w okresie od 24 lutego 2022 r. do 3 kwietnia 2023 r. osiągnęła kwotę 38,965 mld euro. Jeśli dodać do tego wsparcie wojskowe, które do 3 kwietnia 2023 r. wyniosło 12 mld euro (por. diagram 1)¹¹, to łączna pomoc UE i państw członkowskich UE dla Ukrainy w analizowanym okresie osiągnęła poziom aż 50,965 mld euro (por. wykres 2). Z kolei pomoc zadeklarowana UE na 2023 r. obejmuje 18 mld euro w ramach MFA+ oraz 1 mld euro na wsparcie wojskowe z Europejskiego Instrumentu na

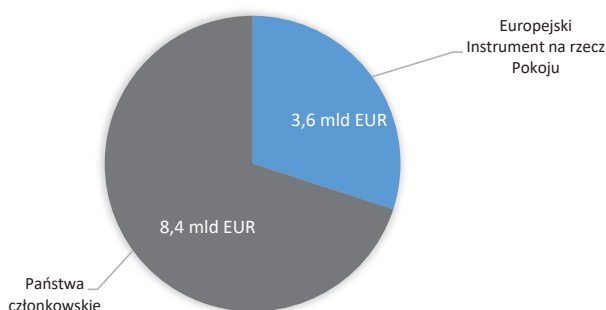
do sąsiedniej Mołdawii. Środki te zostały przeznaczone m.in. na zapewnienie ludności cywilnej żywności, podstawowych artykułów gospodarstwa domowego, wody, opieki zdrowotnej, schronienia w sytuacjach nadzwyczajnych i w okresie zimowym, ochrony, w tym edukacji w sytuacjach nadzwyczajnych, a także pomocy pieniężnej w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb.

¹¹ Wsparcie wojskowe objęło środki wyasygnowane przez poszczególne państwa członkowskie UE (8,4 mld euro) oraz Europejski Instrument na rzecz Pokoju (3,6 mld euro). Na temat genezy i zasad funkcjonowania ustanowionego w 2021 r. Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju. Por. Węc, *Perspektywy reformy 2022*: 222-224. Węc, *Zu den Perspektiven der Reform 2023*: 135-137.

rzecz Pokoju¹². Łączna pomoc UE i państw członkowskich na rzecz Ukrainy, czyli pomoc zrealizowana w latach 2022-2023 oraz zadeklarowana od 13 kwietnia 2023 r., opiewa zatem na astronomiczną kwotę 69,965 mld euro (tabela 8).

Diagram 1

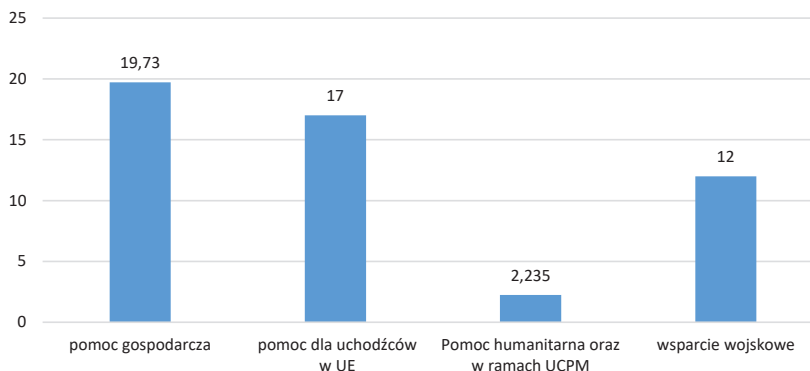
Wsparcie wojskowe w okresie od 24 lutego 2022 r. do 3 kwietnia 2023 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Solidarność UE z Ukrainą 2023: 5.

Wykres 2

Całkowita pomoc gospodarcza, finansowa, humanitarna i wojskowa w okresie od 24 lutego 2022 r. do 3 kwietnia 2023 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Solidarność UE z Ukrainą, 2023: 5-6.

¹² 13 kwietnia 2023 r. Rada do Spraw Zagranicznych podjęła decyzję o przeznaczeniu 1 mld euro z Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju w celu wsparcia ukraińskich sił zbrojnych. Dzięki tej decyzji UE będzie mogła zwrócić państwom członkowskim koszty amunicji przekazanej Ukrainie z własnych zapasów lub w wyniku zmiany priorytetów co do istniejących zamówień w okresie od 9 lutego do 31 maja 2023 r. Wraz z siedmioma poprzednimi transzami wsparcia z Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (28 lutego, 23 marca, 13 kwietnia, 23 maja, 21 lipca i 17 października 2022 r. oraz 2 lutego 2023 r.) łączna finansowa pomoc wojskowa UE na rzecz Ukrainy wyniesie 4,6 mld euro. Por. Rada UE. Komunikat 2023: 1-2.

Tabela 8

Całkowita pomoc gospodarcza, finansowa i humanitarna zrealizowana w latach 2022-2023 oraz zadeklarowana od 13 kwietnia 2023 r.

Podmiot	Cel	Kwota w mld euro
UE i państwa członkowskie oraz EBOiR	Pomoc zrealizowana	50,965*
	Pomoc zadeklarowana	19,000
Łącznie		69,965

*W tym mieści się pomoc finansowa ze strony EBOiR.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Solidarność UE z Ukrainą, 2023: 5-6.

Konkluzje

Analiza dostępnego materiału źródłowego potwierdziła obydwie hipotezy badawcze sformułowane w tej pracy. UE oraz jej państwa członkowskie poradziły sobie o wiele sprawniej z kryzysem uchodźczym i humanitarnym wywołanym agresją Rosji na Ukrainę aniżeli miało to miejsce podczas kryzysu uchodźczego i migracyjnego z lat 2015-2016 (hipoteza 1). Można wskazać dwie podstawowe przyczyny tego sukcesu. Po pierwsze, do walki z kryzysem na masową skalę zaangażowali się wolontariusze, krajowe i lokalne organizacje pozarządowe oraz podmioty społeczeństwa obywatelskiego państw przyjmujących uchodźców. Po drugie, ze spontaniczną pomocą przyszło polskie społeczeństwo, które na masową skalę udzieliło schronienia we własnych domach uciekającej przed wojną ukraińskiej ludności, co wzbudziło podziw w wielu państwach zachodnich oraz w tamtejszej opinii publicznej. Jest to tym bardziej godne podkreślenia, że napływ uchodźców wojennych z Ukrainy w latach 2022-2023 był kilkukrotnie wyższy aniżeli liczba uchodźców wojennych z Syrii i Iraku oraz uchodźców i migrantów zarobkowych z państw afrykańskich w latach 2015-2016. Rola polskiego społeczeństwa była nie do przecenienia, tym bardziej że to właśnie do Polski napłynęła największa fala uchodźców. Spośród 17 320 725 ukraińskich uchodźców, którzy przybyli do państw ościennych aż 10 606 537 przekroczyło granicę Ukrainy z Polską, 2 448 937 z Węgrami, 2 185 338 z Rumunią, 1 281 690 ze Słowacją oraz 798 223 z Mołdawią. Niezwykle istotną rolę w radzeniu sobie z masowym napływem uchodźców ukraińskich odegrały również istniejące wcześniej, ale niedoceniane lub nieaktywne instrumenty prawne i instytucjonalne UE, jak mechanizm tymczasowej ochrony dla uchodźców, mechanizm zintegrowanego reagowania kryzysowego na szczeblu politycznym oraz unijny mechanizm ochrony ludności (hipoteza 2).

Odpowiadając na pierwsze pytanie badawcze, należy stwierdzić, że najwięcej spośród wszystkich państw członkowskich UE na rzecz pomocy uchodźcom ukraińskim uczyniła Polska, przy czym jako kryteria uwzględniane były: zaangażowanie społeczeństwa oraz skala pomocy, wsparcie moralne, a także działania dyplomatyczne rządu mające na celu przekonanie innych państw do zastosowania środków pomocowych. Do mechanizmu tymczasowej ochrony dla uchodźców UE lub podobnych programów ochrony krajowej najwięcej uchodźców zarejestrowało się właśnie w Polsce (1 581 148). Na trzech następnych miejscach znalazły się Niemcy (1 056 628), Czechy (504 352) oraz Wielka Brytania (198 700). Duża skuteczność mechanizmu tymczasowej ochrony dla uchodźców, mechanizmu zintegrowanego reagowania kryzysowego na szczeblu politycznym oraz unijnego mechanizmu ochrony ludności – i to jest odpowiedź na drugie pytanie badawcze – wynikała z dwóch powodów: po pierwsze, wspomniane instrumenty prawne i instytucjonalne były znane już wcześniej w UE, ale nie były dotąd aktywowane, zaś ich uruchomienie pozwoliło na szybką reakcję w czasie kryzysu; po drugie, pominięto w ten sposób skomplikowany i niekiedy bardzo żmudny proces legislacyjny nowych aktów prawnych, co mogłoby się zakończyć podobną porażką, jak w czasie kryzysu z lat 2015-2016. Nie do przecenienia był zwłaszcza mechanizm tymczasowej ochrony dla uchodźców, ponieważ zarejestrowanie się w nim dawało zainteresowanym osobom status równoznaczny ze statusem uchodźcy ze wszystkimi tego konsekwencjami prawnymi, finansowymi i społecznymi (m.in. prawo pobytu przez co najmniej rok na terytorium państwa przyjmującego, dostęp do rynku pracy i mieszkań, pomoc medyczna oraz prawo do edukacji dla swoich dzieci). Skala pomocy gospodarczej, finansowej i humanitarnej UE oraz jej państw członkowskich – i to jest odpowiedź na trzecie pytanie badawcze – była ogromna, ale też dotyczyła ona największego od czasów drugiej wojny światowej kryzysu uchodźczego i humanitarnego w Europie. Całkowita zrealizowana pomoc gospodarcza, finansowa i humanitarna UE oraz jej państw członkowskich dla Ukrainy, z wyłączeniem pomocy militarnej, opiewała w analizowanym okresie, czyli od 24 lutego 2022 r. do 3 kwietnia 2023 r. na astronomiczną kwotę 38,965 mld euro, zaś pomoc zadeklarowana do końca 2023 r. wyniosła dalsze 18 mld euro.

Bibliografia

Źródła

Council of the European Union. Political statement on the protection of displaced children from Ukraine in the context of Russia's war of aggression against Ukraine, Brussels, 29 June 2022, 10827/22.

- Decyzja Rady 2001/792/WE, Euratom z dnia 23 października 2001 r. ustanawiająca mechanizm wspólnotowy ułatwiający wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L, 2001, nr 297.
- Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2022 L, nr 71.
- 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, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2001 L, nr 212.
- European Commission. Press release. Ukraine refugees: Operational guidelines to support Member States in applying the Temporary Protection Directive, Brussels, 18 March 2022.
- Komisja Europejska. Instrument Wsparcia Technicznego, https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi_pl (dostęp: 10.03.2023)
- Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej (24 lutego 2022 r.). Konkluzje, Bruksela, 24 lutego 2022 r., EUCO 18/22.
- Nieformalne posiedzenie szefów państw lub rządów. Deklaracja wersalska, 10-11 marca 2022 r., Paryż (Wersal), 11 .03. 2022 r., <https://www.consilium.europa.eu/media/54787/20220311-versailles-declaration-pl.pdf/>, (dostęp: 20.03.2023).
- Polska. Regionalny Plan Działania na rzecz Uchodźców z Ukrainy (styczeń – grudzień 2023), Ukraine Situation Data Portal: Poland, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine/location/10781/> (dostęp: 20.03.2023).
- Posiedzenie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Bruksela, 27 lutego 2022 r., <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/calendar/?Category=meeting&Page> (dostęp: 23.03.2023).
- Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 23-24 czerwca 2022 r. Konkluzje, Bruksela, 24 czerwca 2022 r., EUCO 24/22.
- Protokół w sprawie stanowiska Danii, (w:) Traktat z Amsterdamu zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Amsterdam, 2 października 1997 r., http://europa.eu.int/eur-lex/lex/pl/treaties/treaties_other.htm/ (dostęp: 23.03.2023).
- Protokół w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, (w:) Traktat z Amsterdamu zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Amsterdam, 2 października 1997 r., http://europa.eu.int/eur-lex/lex/pl/treaties/treaties_other.htm/ (dostęp: 23.03.2023).
- Rada Unii Europejskiej. Komunikat prasowy, Amunicja dla Ukrainy: Rada uzgadnia wsparcie w wysokości 1 mld EUR w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/04/13/ammunition-for-ukraine-council-agrees-1-billion-support-under-the-european-peace-facility/> (dostęp: 14.04.2023).
- Rada Unii Europejskiej. Konkluzje w sprawie strategii UE na rzecz praw dziecka, Bruksela, 9 czerwca 2022 r., 10024/22.
- Reakcja UE na agresję Rosji na Ukrainę <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-response-ukraine-invasion/> (dostęp: 23.03.2023).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/836 z dnia 20 maja 2021 r. zmieniające decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Tekst mający znaczenie dla EOG), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L, 2021, nr 185.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2039 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013 i (UE) 2021/1060 w odniesieniu do dodatkowej elastyczności w celu przeciwdziałania skutkom agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej FAST (Flexible Assistance for Territories – elastyczna pomoc dla terytoriów) – CARE, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L, 2022, nr 275.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/562 z dnia 6 kwietnia 2022 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 i (UE) nr 223/2014 w odniesieniu do działań polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L, 2022, nr 109.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/585 z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE): nr 514/2014 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego, (UE) nr 516/2014 ustanawiającego Fundusz Azylu, Migracji i Integracji oraz (UE) 2021/1147 ustanawiającego Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L, 2022, nr 112.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 14 grudnia 2022 r. ustanawiające instrument wsparcia dla Ukrainy na 2023 r. (pomoc makrofinansowa +), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2022 L, nr 322.
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Współpraca w ramach Unii Europejskiej, <https://www.gov.pl/web/rcb/wspolpraca-w-ramach-unii-europejskiej/> (dostęp: 23.03.2023).
- Solidarność UE z Ukrainą, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/m>, (dostęp: 23.03.2023).
- The 10-Point Plan. For stronger European coordination on welcoming people fleeing the war from Ukraine, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-03/The%2010-Point%20Plan-or%20stronger%20European%20coordination%20on%20welcoming%20people%20fleeing%20the%20war%20from%20Ukraine_en.pdf (dostęp: 11.03.2023).
- UNHCR. Ukraine Situation Regional Refugee Response Plan (January – Decembre 2023), Genewa, January 2023, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/97958/> (dostęp: 20.03.2023).
- UNHCR, Ukraine Refugee Situation, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine/> (dostęp: 4.04.2023)
- Unijna ochrona ludności, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/civil-protection/> (dostęp: 20.03.2023).

Monografie, opracowania zbiorowe i artykuły

- Ćwiek J. (2023), *Całkiem inna fala uchodźców*, Rzeczpospolita, 20.04., <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art38353991-calkiem-inna-fala-uchodzcow/> (dostęp: 20.04.2023).
- Duszczyk M. (2022), *Pomiędzy dwoma kryzysami migracyjnymi: Czego się nauczyliśmy, a co może nas czekać w przyszłości*. Raport, 11 listopada, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/art/> (dostęp: 23.03.2023).
- Gierat-Bieroń B., Węc J.J. (Hrsg.) (2023), *Europa und die Europäer. Perspektiven der polnischen Wissenschaft im 21. Jahrhundert. Im Gedenken an Bronisław Geremek*, Polen in der Gegenwart. Schriftenreihe des Deutschen Polen-Instituts, Hrsg. von P. O. Loew und A. Łada, Bd. 2, Wiesbaden.
- Lis M. (2023), *GUS podał szacowaną liczbę cudzoziemców w Polsce. Przekroczyła dwa miliony*, <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/praca/liczba-cudzoziemcow-w-polsce-to-ponad-dwa-miliony-gus-podal-dane/ydbgxy9/> (dostęp: 20.04.2023).
- Węc J.J. (2022), *Perspektywy reformy wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE do 2025 roku. Autonomia strategiczna UE?*, „Politeja”, nr 3.
- Węc J.J. (2017), *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015-2016)*, „Przegląd Zachodni”, nr 2.

Węc J.J. (2023), *Zu den Perspektiven der Reform der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union bis 2025. Strategische Autonomie der EU?*, w: B. Gierat-Bieroń, J.J. Węc (Hrsg.), *Europa und die Europäer. Perspektiven der polnischen Wissenschaft im 21. Jahrhundert. Im Gedenken an Bronisław Geremek*, Polen in der Gegenwart. Schriftenreihe des Deutschen Polen-Instituts, Hrsg. von P. O. Loew und A. Łada, Bd. 2, Wiesbaden.

Prof. dr hab. Janusz Józef Węc, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński (janusz.wec@uj.edu.pl)

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Ukraina, kryzys uchodźczy i humanitarny, Mechanizm Tymczasowej Ochrony dla Uchodźców, Mechanizm Zintegrowanego Reagowania Kryzysowego na Szczepku Politycznym, Unijny Mechanizm Ochrony Ludności

Keywords: European Union, Ukraine, refugee and humanitarian crisis, temporary protection system for refugees, Integrated Political Crisis Response Mechanism, EU Civil Protection Mechanism

ABSTRACT

The aim of the article is to analyze the position of the European Union institutions and EU Member States towards the refugee and humanitarian crisis caused by the Russian invasion of Ukraine on February 24, 2022. The analysis is limited to the legal status as of April 3, 2023.

Two research hypotheses are presented by the author. The first one is based on the premise that, compared to the migration crisis of 2015-2016, the EU and its Member States fared much better in dealing with the refugee and humanitarian crisis caused by Russia's aggression against Ukraine. The reason for this is that this time volunteers, national and local non-governmental organizations, civil society entities of the countries receiving refugees, but most importantly, the entire Polish society provided shelter to the Ukrainian population fleeing the war, with the Polish people even allowing Ukrainian refugees into their own homes. The second research hypothesis postulates that the already existing, but so far underestimated or inactive EU aid instruments, such as: the mechanism of temporary protection for refugees, the mechanism of integrated crisis response at the political level and the EU Civil Protection Mechanism, played a crucial role in coping with the massive influx of Ukrainian refugees.

As a result, the author formulates the following research questions: 1. Which EU Member States have helped Ukrainian refugees the most, and why? 2. What was the impact of the highly effective EU legislative, institutional and aid tools indicated above? 3. What was the scale of the economic, financial and humanitarian assistance of the EU and its Member States to Ukraine?