



Dyrektywa o tymczasowej ochronie a przyszłość unijnej polityki azylowej

Jolanta Szymańska

W reakcji na masowe uchodźstwo, będące następstwem rosyjskiej inwazji na Ukrainę, UE na podstawie dyrektywy z 2001 r. zdecydowała o przyznaniu uciekinierom z tego kraju tymczasowej ochrony na terytorium państw członkowskich. Skorzystanie z tego instrumentu dało impuls do oddolnej relokacji uchodźców w ramach UE i przyspieszyło udzielanie pomocy, pozwalając uniknąć przeciążenia krajowych systemów azylowych. Choć pozytywne doświadczenia zastosowania dyrektywy będą istotne dla dalszych prac nad reformą systemu azylowego UE, nie stanie się ona podstawą nowego mechanizmu solidarnościowego w sytuacjach kryzysowych.

Dyrektywa Rady UE w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców została przyjęta w Unii 20 lipca 2001 r. w związku z konfliktem w byłej Jugosławii. Do czasu zbrojnej inwazji Rosji na Ukrainę dyrektywa nie była stosowana w praktyce. 2 marca 2022 r. Komisja Europejska (KE) zaproponowała jej uruchomienie. Dwa dni później Rada jednogłośnie przyjęła decyzję wykonawczą stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy i wprowadzenie tymczasowej ochrony.

Założenia dyrektywy o tymczasowej ochronie. Dyrektywa umożliwia udzielenie natychmiastowej tymczasowej ochrony dużej grupie wysiedleńców z państw trzecich (ochrona zbiorowa). Może być stosowana, gdy istnieje uzasadnione przypuszczenie, że systemy azylowe państw członkowskich nie będą w stanie obsłużyć wniosków azylowych bez negatywnych skutków dla swojego działania i ze szkodą dla osób poszukujących ochrony. Ochrona przewidziana w dyrektywie umożliwia beneficjentom dostęp do rynku pracy i kształcenia zawodowego, mieszkań oraz innych świadczeń w państwach przyjmujących, np. dostęp do edukacji dla dzieci i młodzieży na takich samych zasadach, jakie mają obywatele, dostęp do (przynajmniej) podstawowej opieki medycznej oraz do opieki społecznej. Przyznawana jest na okres do roku z możliwością

przedłużenia do trzech lat. Dyrektywa określa również kryteria łączenia rozdzielonych rodzin, gdy jeden lub kilku krewnych korzysta z tymczasowej ochrony, a inni nie.

Dyrektywa w praktyce. W decyzji wykonawczej z 4 marca 2022 r. określono, w jaki sposób państwa członkowskie mają stosować dyrektywę o ochronie tymczasowej. Wskazano przede wszystkim, że ma ona zastosowanie do wysiedleńców, którzy musieli opuścić Ukrainę poczynawszy od 24 lutego br. Dotyczy zarówno obywateli Ukrainy, jak i bezpaństwowców i obywateli państw trzecich, którzy korzystali z ochrony międzynarodowej lub ochrony krajowej na Ukrainie, a także członków ich rodzin. Państwowi członkowskim pozostawiono przy tym możliwość rozszerzenia zarówno grupy osób objętych ochroną na podstawie dyrektywy, jak i zakresu oferowanych im uprawnień i świadczeń. Wiele z nich skorzystało z tej możliwości – przykładowo w Niemczech rozszerzono stosowanie ochrony tymczasowej do tych obywateli Ukrainy, którzy mieszkali w tym kraju przed inwazją i nie mogą odnowić zezwoleń na pobyt, ponieważ nie spełniają już odpowiednich kryteriów, a w Słowenii, Luksemburgu i Portugalii dopuszczono stosowanie dyrektywy wobec obywateli państw trzecich posiadających zezwolenie na pobyt krótkoterminowy na Ukrainie, którzy nie mogą wrócić do państw pochodzenia.

Uruchomienie dyrektywy stanowiło sygnał dla uchodźców z Ukrainy, że są mile widziani na terytorium całej Wspólnoty. By ułatwić im przemieszczanie się, wielu przewoźników utworzyło dodatkowe połączenia, oferując bezpłatny transport. Na podstawie decyzji Rady z 4 marca Komisja została zobowiązana do koordynacji współpracy i wymiany informacji między państwami UE w celu monitorowania ich zdolności do przyjmowania uchodźców oraz identyfikowania potrzeb w zakresie dodatkowego wsparcia przy wdrażaniu dyrektywy. W tym celu utworzyła Platformę Solidarności, za pośrednictwem której państwa oferują miejsca dla uchodźców dostępne na swoim terytorium. W ramach platformy i przy współpracy z UNHCR, IOM oraz rządem Mołdawii część uchodźców, którzy dotarli pierwotnie do tego kraju, została przetransferowana do UE, m.in. do Austrii, Hiszpanii, Litwy, Łotwy i Niemiec.

Według danych Europejskiej Agencji Azylowej od początku rosyjskiej inwazji na Ukrainę do połowy sierpnia br. nieco ponad 4 mln osób uzyskało ochronę tymczasową w państwach członkowskich na podstawie dyrektywy o tymczasowej ochronie. W tym samym okresie o status uchodźcy wystąpiło jedynie 24 tys. osób. Dane jednoznacznie potwierdzają atrakcyjność procedury rejestracyjnej i statusu uzyskiwanego na podstawie dyrektywy o tymczasowej ochronie w porównaniu z tradycyjną procedurą uchodźczą. Korzystający z uproszczonej procedury rejestracji uchodźcy z Ukrainy szybko znajdują zatrudnienie w państwach członkowskich. Przykładowo od początku inwazji do końca lipca blisko 380 tys. uchodźców znalazło zatrudnienie w Polsce.

Potencjał dyrektywy. Uruchomienie dyrektywy po rosyjskiej inwazji na Ukrainę otworzyło dyskusje o możliwości stosowania jej w przyszłości w przypadku innych kryzysów uchodźczych. Przyznanie uchodźcom z Ukrainy ochrony tymczasowej wywołało bowiem oskarżenia o dyskryminację uchodźców z innych miejsc konfliktów i stosowanie podwójnych standardów w europejskiej polityce azylowej. Szersze otwarcie europejskich rynków pracy na uchodźców postrzegane jest ponadto nie tylko jako droga do ich integracji, ale też szansa na sprostanie wyzwaniom kryzysu demograficznego, którego skutki widoczne są już na rynkach pracy wielu państw członkowskich.

Niewątpliwie podjęcie decyzji o uruchomieniu dyrektywy o tymczasowej ochronie w obliczu przybycia uchodźców z Ukrainy było dla państw UE łatwiejsze niż podczas innych kryzysów w przeszłości. Kluczowy był w tym kontekście obowiązujący ruch bezwizowy między UE i Ukrainą. Obywatele tego państwa posiadający paszport biometryczny mogli swobodnie przemieszczać się na terytorium UE do 90 dni. Tym samym po rosyjskiej inwazji mogli też wnioskować o azyl w dowolnym państwie UE (po dotarciu na

jego terytorium), a zatem odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosków nie pozostawała niemal wyłącznie w gestii państw frontowych, inaczej niż miało to miejsce w przypadku Syryjczyków w 2015 r., wobec których zastosowano tradycyjną procedurę opartą na rozporządzeniu dublińskim. Z perspektywy państw członkowskich zatem zaletą zastosowania dyrektywy o tymczasowej ochronie było w tym przypadku przede wszystkim przyspieszenie procedury przyznawania ochrony. Nie doszło natomiast do zmiany zasad ustalania, które państwo UE jest odpowiedzialne za jej udzielenie.

W podjęciu decyzji o otwarciu granic pomogła też pozytywna percepcja uchodźców z Ukrainy w społeczeństwach europejskich. W badaniu Eurobarometru z kwietnia br. na temat unijnej odpowiedzi na rosyjską agresję na Ukrainę aż 88% Europejczyków wyraziło poparcie dla przyjęcia uchodźców w państwach członkowskich UE. Te dane kontrastują z sondażami na temat percepcji migrantów w Europie w trakcie kryzysu z lat 2015–2016. Przykładowo, w badaniu Pew Research Center z wiosny 2016 r. większość Europejczyków postrzegała migrantów z Syrii i Iraku jako główne zagrożenie dla bezpieczeństwa swoich krajów (było to m.in. efektem sekurytyzacji migracji z Bliskiego Wschodu przez polityków).

Wnioski i perspektywy. Uruchomienie dyrektywy o tymczasowej ochronie jest przejawem zaangażowania UE w sprawę ukraińską, ale też zdolności organizacji do wypracowania skutecznego systemu, wspierającego solidarność między państwami i gwarantującego natychmiastową pomoc dla uchodźców w sytuacji kryzysu. Zapewnienie szybkiego dostępu do praw na podstawie dyrektywy, w tym dostępu do rynku pracy, zwiększa samodzielność uchodźców. Przewlekłość tradycyjnej procedury azylowej obciąża z kolei systemy azylowe państw członkowskich, a opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków podważają zaufanie publiczne do tych systemów, utrudniając znalezienie innych rozwiązań dla osób, które nie potrzebują ochrony międzynarodowej.

Pozytywne efekty zastosowania dyrektywy w trakcie obecnego kryzysu najpewniej nie zmienią sceptycznego dotychczas stanowiska państw członkowskich wobec polityki otwartych drzwi dla uchodźców. W krótkim okresie dyrektywa o tymczasowej ochronie nie stanie się zatem podstawą nowego, stałego mechanizmu solidarnościowego w polityce azylowej. Doświadczenia jej wdrożenia mogą jednak posłużyć do reformy krajowych systemów azylowych (np. rozszerzenia dostępu do rynków pracy osób wnioskujących o ochronę) oraz korzystnie wpłynąć na dalszy rozwój współpracy państw w duchu solidarności (m.in. z wykorzystaniem Platformy Solidarności).