



Zaangażowanie agencji UE w pomoc państwom przyjmującym uchodźców z Ukrainy

Jolanta Szymańska

Unijne wsparcie dla państw członkowskich najbardziej dotkniętych skutkami wojny na Ukrainie obejmuje nie tylko finansowanie działań na rzecz przyjmowania uchodźców i zapewnienie im ochrony na terytorium całej Wspólnoty, ale też pomoc koordynacyjną i operacyjną unijnych agencji. Ich oferta to m.in. pomoc humanitarna, zarządzanie granicami i budowanie zdolności recepcyjnych państw członkowskich. Pełne wykorzystanie potencjału agencji wymagać będzie przezwyciężenia ich problemów wewnętrznych, a także woli państw członkowskich do zaangażowania ich we współpracę.

W odpowiedzi na wezwanie Rady unijne agencje obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości wydały 7 marca wspólne oświadczenie o gotowości do zaangażowania w ograniczanie negatywnych skutków wojny na Ukrainie dla państw sąsiadujących z nią. 28 marca Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych przyjęła 10-punktowy plan na rzecz koordynacji działań w zakresie przyjmowania osób uciekających z Ukrainy. Uznano tam kluczową rolę trzech unijnych agencji we wspieraniu państw członkowskich w tym procesie: Europejskiej Agencji Azylowej – EUAA (dawniej Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, EASO), Europejskiej Agencji Straży Granicznej – Frontex oraz Agencji UE ds. Współpracy Organów Ścigania – Europol. Określone zadania powierzono również Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości – eu-LISA.

Wymiana informacji i koordynacja. 8 marca br. Komisja Europejska (KE) zaproponowała stworzenie „Platformy solidarności”, na której państwa członkowskie mogą wymieniać się informacjami o zdolności przyjmowania uchodźców, liczbie osób korzystających z tymczasowej ochrony na ich terytorium oraz innych potrzebach wymagających dodatkowego wsparcia (np. w zakresie zakwaterowania czy transferu). Komisja wraz z Europejską Agencją Azylową ma koordynować niezbędną reakcję operacyjną, w tym rozmieszczenie uchodźców w państwach członkowskich i w państwach trzecich. Zgodnie

z planem przyjętym przez Radę za tworzenie platformy odpowiedzialna jest agencja eu-LISA. Platforma ma ułatwić sprawowanie ochrony nad uchodźcami, zwłaszcza małoletnimi bez opieki, oraz ich przemieszczanie się na terytorium UE. Pozwoli też na opracowanie europejskiego indeksu umożliwiającego śledzenie dynamiki przyjazdów i zapewnianie natychmiastowej reakcji na szczeblu krajowym i europejskim w miejscach narażonych na duże obciążenia migracyjne. Europejska Agencja Azylowa wesprze Komisję w opracowaniu procedur operacyjnych i jednolitych wytycznych dotyczących przyjmowania dzieci, w tym przyjmowania i przekazywania małoletnich bez opieki.

Europol zapewnia państwom członkowskim przyjmującym uchodźców wsparcie sytuacyjne dotyczące zagrożeń bezpieczeństwa, w tym ryzyka pojawienia się w UE zagranicznych bojowników. Wykorzystując koordynowaną przez Europol europejską multidyscyplinarną platformę przeciwko zagrożeniom przestępczymi – EMPACT, państwa członkowskie i agencje UE mają dzielić się informacjami, które ułatwią zapobieganie wykorzystywaniu kryzysu przez przestępców. Celem współpracy w ramach sieci jest zwłaszcza wykrywanie handlu ludźmi i bronią, oszustw internetowych czy przywłaszczenia środków przeznaczonych na pomoc dla uchodźców.

Wsparcie operacyjne na miejscu. Wsparcie operacyjne Frontexu obejmuje pomoc zarówno w kontroli granic, jak i w organizacji powrotów humanitarnych, umożliwiając

BIULETYN PISM

uciekającym przed wojną obywatelom spoza Ukrainy i UE dotarcie do ich krajów ojczystych. W ramach współpracy z państwami trzecimi agencja prowadzi operację w Mołdawii, gdzie funkcjonariusze stałego korpusu Frontexu (pogranicznicy i eksperci ds. dokumentów) pomagają w kontroli granic i przyjmowaniu uchodźców. O wsparcie w formie obecności stałego korpusu oraz sprzętu do kontroli granic zwróciły się do agencji również państwa członkowskie – Rumunia, Słowacja i Estonia. Polska, która nie wniosowała o rozmieszczenie na swoim terytorium stałego korpusu, korzysta z innych form wsparcia agencji – przy współpracy z Frontexem zorganizowano dotychczas cztery humanitarne loty powrotowe, dzięki którym odesłano z Polski do państw pochodzenia 697 osób.

W związku z wejściem w życie decyzji Rady w sprawie stosowania dyrektywy o ochronie tymczasowej z 2001 r. Europejska Agencja Azylowa dokonuje przeglądu planów operacji prowadzonych przez nią w państwach członkowskich (w Belgii, na Cyprze, w Grecji, we Włoszech, na Łotwie, Litwie, Malcie, w Hiszpanii). Dodatkowo w związku z kryzysem uchodźczym na unijnej granicy wschodniej ustanowiła 28 marca operację wsparcia w Rumunii. Jej plan przewiduje stopniowe rozmieszczenie w tym kraju do 120 członków personelu EUAA i tłumaczy ustnych, w celu wsparcia służb azylowych mierzących się z dużą liczbą przybyszów. Prośbę o wsparcie agencji w formie operacji wystosowały również Czechy.

Uwzględniając potrzebę ochrony uchodźców oraz bezpieczeństwo całej UE, Europol na wniosek Litwy, Polski, Rumunii, Słowacji i Mołdawii rozmieścił na ich terytorium zespoły operacyjne złożone ze specjalistów agencji oraz zaproszonych funkcjonariuszy. Planuje również rozlokowanie takiego zespołu na Węgrzech. Zadania zespołów koncentrują się na wspieraniu organów krajowych w prowadzeniu wtórnych kontroli bezpieczeństwa i dochodzeń na granicach w celu identyfikacji przestępców i terrorystów próbujących przedostać się do UE w trakcie kryzysu. Funkcjonariusze gromadzą też informacje, które są wykorzystywane do opracowywania ocen zagrożenia kryminalnego w UE.

Europol wraz z Frontexem i Agencją UE ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust) rozpoczął w kwietniu operację Oscar, której celem jest wspieranie prowadzonych przez organy państw członkowskich dochodzeń [w sprawie aktywów oligarchów i firm rosyjskich](#) objętych sankcjami w związku z rosyjską inwazją na Ukrainę. Wsparcie operacyjne agencji ma ułatwić wykrywanie i ewentualną konfiskatę tych środków, które mogą w przyszłości zostać wykorzystane do odbudowy Ukrainy.

Wyzwania. Rozwój działań agencji podczas obecnego kryzysu wymagać będzie zwiększenia ich finansowania – programy prac i budżety agencji na obecny rok zostały zaprojektowane z wyprzedzeniem, a zatem nie uwzględniają zwiększonego zapotrzebowania na wsparcie na granicy wschodniej UE. Widać to wyraźnie na przykładzie EUAA, która wciąż prowadzi wiele operacji wsparcia w państwach Europy Południowej. Agencja kluczowa z punktu widzenia zarządzania sytuacją na granicach – Frontex – dysponuje wprawdzie wysokim budżetem, boryka się jednak [z problemami wewnętrznymi](#), będącymi przedmiotem dochodzeń m.in. Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Z tego względu na początku 2022 r. Parlament Europejski zdecydował o zamrożeniu części budżetu agencji na ten rok (90 mln euro z 757,79 mln). Zarzuty o brak transparentności działań, odpowiednich procedur finansowych i rekrutacyjnych, a także rozwiązań umożliwiających monitorowanie praw podstawowych podważają zaufanie innych instytucji UE i państw członkowskich do Frontexu. Problemy te ograniczają zdolność agencji do prowadzenia działalności operacyjnej.

Wnioski. Agencje ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, zwłaszcza Frontex, Europejska Agencja Azylowa i Europol, mają do odegrania ważną rolę w obecnym kryzysie uchodźczym. Dzięki nim pomoc udzielana ad hoc państwom pierwszej linii może być lepiej skoordynowana i usystematyzowana, a dzięki temu – bardziej efektywna. Zarówno instytucje UE, jak i zainteresowane państwa członkowskie, inicjując wspólne działania, zaczynają dostrzegać możliwości, jakie niesie za sobą zaangażowanie agencji. Mimo to potencjał tych instytucji wciąż nie jest w pełni wykorzystany. Przewyciężenie wewnętrznych problemów agencji i dostosowanie ich programów prac do nowych wyzwań migracyjnych jest warunkiem koniecznym rozwoju współpracy z nimi na rzecz przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu uchodźczego. W obliczu prognozowanego zwiększenia liczby uchodźców na odcinku granicy wschodniej, spowodowanego eskalacją walk we wschodniej Ukrainie, potrzeba rozwiązania tych problemów staje się pilna. Wraz ze wzrostem skali potrzeb państw najbardziej dotkniętych kryzysem zwiększać się będzie również zapotrzebowanie na włączenie agencji we współpracę. Jest to tym bardziej istotne, że państwa sąsiadujące z Ukrainą, do których dociera najwięcej uchodźców, posiadają niewielkie doświadczenie i systemowe ograniczenia w zarządzaniu migracją.