

Maciej Cesarz*

Kryzys uchodźczy w 2015 i 2022 – podobieństwa i różnice na przykładzie polityki względem uchodźców wojennych w Turcji i Polsce

Refugee crisis in 2015 and 2022 – similarities and differences
on the example of policy towards war refugees
in Turkey and Poland

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: kryzys uchodźczy, uchodźcy w Polsce, uchodźcy w Turcji, polityka migracyjna Polski, polityka migracyjna UE

Keywords: refugee crisis, refugees in Poland, refugees in Turkey, Polish migration policy, EU migration policy

Abstrakt: Celem publikacji jest analiza komparatystyczna kryzysu migracyjnego z 2015 i 2022 roku, ze szczególnym uwzględnieniem polityki względem uchodźców w Turcji i Polsce oraz w szeroko rozumianym kontekście Unii Europejskiej. Osadzony w interdyscyplinarnym nurcie studiów europejskich artykuł oparty jest na założeniu, że dynamika i skala przepływów migracyjnych w 2022 roku odróżnia ten kryzys od wydarzeń z 2015 roku, zaś sąsiedzkie położenie Ukrainy wpłynęło inną ocenę sytuacji, niż to miało miejsce w przypadku konfliktów w Afryce Subsaharyjskiej lub na Bliskim Wschodzie. Bliskość kulturowa i etniczna Ukraińców odegrała kluczową rolę i znalazła odzwierciedlenie w aktach prawnych UE regulujących status wysiedleńców. Konkluzje podkreślają obecną w Turcji i państwach UE tendencję do renaționalizacji środków ochrony uchodźców, których tymczasowy charakter staje się powszechnym standardem. W badaniach skorzystano głównie z metody prawno-dogmatycznej, analizy instytucjonalnej, metody komparatystycznej i analizy dyskursu, przy wykorzystaniu stosownych technik badawczych.

Abstract: The aim of the publication is a comparative analysis of the migration crisis of 2015 and 2022, with particular emphasis on refugee policy in Turkey and Poland and in

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9995-719X>, dr hab., adiunkt w Katedrze Studiów Europejskich Uniwersytetu Wrocławskiego. E-mail: maciej.cesarz@uwr.edu.pl

the broadly understood context of the European Union. Embedded in the interdisciplinary field of European Studies, the article is based on the assumption that the dynamics and scale of migration flows in 2022 distinguish this crisis from the events of 2015, and the neighborly location of Ukraine influenced a different assessment of the situation than it was in the case of conflicts in sub-Saharan Africa or the Middle East. The cultural and ethnic proximity of Ukrainians has played a key role and is reflected in EU legislation regulating their status as displaced persons. The conclusions highlight the trend in Turkey and EU countries to renationalise refugee protection measures, the temporary nature of which is becoming a common standard. The research is based on the legal-dogmatic method, institutional analysis, comparative method and discourse analysis, using appropriate research techniques.

Wprowadzenie

W ciągu pierwszego miesiąca wojny Rosji z Ukrainą tylko do Polski wjechało więcej uchodźców, niż trafiło do całej Europy podczas kryzysu uchodźczego w 2015 roku. To największy exodus od czasów II wojny światowej, który różni się znacząco od kryzysów migracyjnych i uchodźczych, z którymi musiała dotychczas uporać się Europa. Nie tylko jednak dynamika i skala przepływów migracyjnych odróżnia go od wydarzeń z 2015 roku. W publikacji przyjęto hipotezę, iż przesądził o tym głównie skład i charakter przepływów osobowych, co wpłynęło na odmienną optykę przyjętą w krajach UE: nie zdecydowały się one bowiem na przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen, tak jak w 2015 roku. Natomiast cecha, która zbliża obecny kryzys do innych to fakt, że uchodźcy trafiają do najbliższego sąsiedniego kraju, głównie Polski, podobnie jak uciekający przed wojną domową Syryjczycy w przeważającej mierze trafili do Turcji i sąsiedniego Libanu.

W publikacji przyjęto kilka założeń dotyczących poziomu zaangażowania poszczególnych aktorów oraz co do dominujących trendów zarządzania kryzysem uchodźczym. Po pierwsze: państwa narodowe nadal pozostają zasadniczym podmiotem kreującym politykę migracyjną przesądzając, którym kategoriom cudzoziemców zezwalają na wjazd na swoje terytorium. Aktorzy ponadnarodowi (w tym Unia Europejska) odgrywają rolę pośrednią lub drugorzędną, która może jednak wzrosnąć w warunkach globalnej współzależności, pozwalając na ustalenie lub narzucenie państwom narodowym niektórych norm i mechanizmów zarządzania migracją. Po drugie, na szczeblu lokalnym wzrasta opór przeciwko formułowanym odgórnie zasadom polityki migracyjnej, co prowadzi zarówno do jej fragmentacji, jak i powstania nowych struktur i form zarządzania

migracjami¹. Założono również, że dominujący obecnie w definiowaniu statusu wysiedleńców tryb „kryzysowy” wpływa na niestabilny charakter prawodawstwa w tym zakresie, pozostawiając państwom swobodę decyzyjną w wielu aspektach i stosowanie preferowanych przez nie środków tymczasowych. Sekurytyzacja zarządzania migracjami determinuje ewolucyjne zmiany ukierunkowane na zastępowanie stałego systemu ochrony wysiedleńców rozwiązaniami o charakterze tymczasowym, pozostającymi w luźnej relacji do międzynarodowych standardów ochrony. Kryzys migracyjny jest tutaj definiowany przede wszystkim w kategoriach kryzysu zarządzania migracjami². Struktura publikacji odzwierciedla przyjęte założenia badawcze: w pierwszej części przedstawiono doświadczenia na tle uchodźczym Turcji (głównie w latach 2011–2016) oraz uwarunkowania i istotę przyjętego przez to państwo modelu tymczasowej ochrony uchodźców syryjskich. Część druga dedykowana jest problematyce uchodźstwa ukraińskiego w Polsce i Unii Europejskiej po 2022 roku. Zawiera ona również analizę przyczyn odmiennego podejścia UE do wysiedleńców ukraińskich, którego przejawem jest uruchomienie – po raz pierwszy w historii – dyrektywy o ochronie tymczasowej. Ostatni fragment pracy poświęcony jest na konkluzje.

W badaniach skorzystano głównie z metody prawno-dogmatycznej, analizy instytucjonalnej, metody komparatystycznej i analizy dyskursu, przy wykorzystaniu stosownych technik badawczych.

Doświadczenia Republiki Tureckiej związane ze zjawiskiem uchodźstwa w latach 2011–2016

W wyniku wojny Rosji z Ukrainą doszło do przesiedlenia ponad jednej czwartej ludności Ukrainy, a zgodnie z szacunkami UNHCR liczba uchodźców z tego kraju w całej Europie wyniosła niemal 8 milionów, przy czym niemal 5 milionów zarejestrowano jako korzystających z ochrony tymczasowej lub podobnych krajowych programów ochrony w Europie³. W ciągu pierwszego miesiąca wojny tylko do Polski wjechało więcej uchodźców niż trafiło do całej Europy podczas kryzysu uchodźczego w 2015 roku. To największy exodus od czasów II wojny światowej, który różni się znacząco od kryzysów migracyj-

¹ Z. Sahin-Mencutek, S. Barthoma, N.E. Gökalp-Aras, *et al.*, *A crisis mode in migration governance: comparative and analytical insights*, «CMS» 2022, 10, 12, <https://doi.org/10.1186/s40878-022-00284-2>, s. 10.

² Tamże.

³ Odpowiednio: 7 968 510 oraz 4 928 311; stan na 10.01.2023. [https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.102919752.976326725.1649059844-1158439311.1599737261\(23.03.2023\)](https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.102919752.976326725.1649059844-1158439311.1599737261(23.03.2023)).

nych i uchodźczych, z którymi musiała dotychczas uporać się Europa. W ciągu kolejnego miesiąca miliony uchodźców przedostały się do krajów graniczących z Ukrainą, przeważnie Polski, Rumunii, Węgier i Mołdawii; zaś na przestrzeni kolejnych dwóch miesięcy znaczna liczba uchodźców przedostała się do innych państw (w szczególności do państw członkowskich UE), w których funkcjonowała już wcześniej ukraińska diaspora. Niespotykana wcześniej dynamika i skala przepływów ludzkich postawiła Europę przed widmem przekształcenia się kryzysu uchodźczego w kryzys humanitarny: w rezultacie po raz pierwszy Rada UE zdecydowała o wdrożeniu mechanizmu tzw. ochrony tymczasowej dla osób uciekających z Ukrainy, która działa na zasadzie zbiorowej, bez konieczności indywidualnego (i z reguły długotrwałego) rozpatrywania każdego wniosku o azyl (dyrektywa Rady 2001/55/WE o ochronie tymczasowej)⁴.

Dyrektywa ta nie jest instrumentem nowym, gdyż jej założenia zostały opracowane już pod koniec lat 90. w odpowiedzi na zintensyfikowane przepływy uchodźców bałkańskich. Niemniej UE nigdy wcześniej nie zdecydowała się do uruchomienia tego instrumentu, pomimo pojawiających się głosów wzywających do jego zastosowania w odpowiedzi z uwagi na masowy napływ uchodźców wywołany wojną w Syrii w 2015 r. i przejście władzy przez talibów w Afganistanie w 2021 r. Powodem był nie tylko brak woli politycznej państw członkowskich, ale także przeszkody natury formalnej w postaci nieprecyzyjnej definicji „masowego napływu uchodźców” ustanowionej w art. 5 dyrektywy oraz wymaganego do jej uruchomienia wymogu uzyskania większości kwalifikowanej w Radzie⁵. Jeszcze przed wybuchem wojny na Ukrainie sama Komisja Europejska uznała, że dyrektywa nie spełnia oczekiwań państw członkowskich i planowała zastąpienie jej rozporządzeniem dotyczącym migracji i azylu w sytuacjach kryzysowych. Ostatecznie Rada przyjęła decyzję wykonawczą 2022/382, stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców w związku z rosyjską inwazją na Ukrainę i określającą warunki stosowania wobec nich dyrektywy, gwarantując im tym samym natychmiastowy dostęp do tymczasowej ochrony bez poddawania ich regularnym procedurom azylowym⁶.

⁴ 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, OJ L 212, 7.8.2001 (dalej: Dyrektywa o ochronie tymczasowej).

⁵ Art 2(c) Dyrektywy o ochronie tymczasowej. Por też: A. Skordas, *Temporary Protection Directive 2001/55/EC*, [w:] K. Hailbronner, D. Thym (red.), *EU Immigration and Asylum Law*, (2nd ed.), Beck Hart Nomos 2016, s. 1066.

⁶ 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, OJ L 71, 4.3.2022.

Warto odnotować, że paradoksalnie to nie państwa członkowskie UE lecz Turcja stała się pionierem w zakresie wdrożenia mechanizmów ustanowionych ww. dyrektywą. Zostały one bowiem w znacznym stopniu przetestowane wcześniej właśnie przez Republikę Turecką, która już w 2013 roku przyjęła prawo o ochronie tymczasowej wzorowane w znacznej mierze na postanowieniach wspomnianej dyrektywy unijnej z 2001 roku w odpowiedzi na masowy napływ uchodźców z Syrii⁷. O ile pierwsza grupa uchodźców, składająca się z 252 osób uciekających przed konfliktem w Syrii przybyła do Turcji w 2011 roku, do końca 2012 r. liczba zarejestrowanych uchodźców syryjskich w Turcji osiągnęła 14 237, a do końca 2013 przekroczyła 220 tys. W 2014 roku Turcja gościła już ponad 1,5 miliona syryjskich uchodźców i stała się największym krajem przyjmującym uchodźców na świecie. Stały wzrost liczby syryjskich uchodźców trwał do 2017 roku, kiedy to osiągnął 3,4 mln. Dziś liczba ta wynosi około 3,7 miliona, a zdecydowana większość Syryjczyków w Turcji jest objęta tymczasowym systemem ochrony od października 2014 roku. Łączną liczbę osób ubiegających się o azyl i uchodźców (syryjskich i niesyryjskich) szacuje się obecnie na około 4 mln⁸. Liczby te dowodzą, że Turcja boryka się z bezprecedensowym kryzysem uchodźczym, niemniej dynamika syryjskiej wojny domowej (w porównaniu konfliktem na Ukrainie) otworzyła zdecydowanie szerszą przestrzeń czasową, pozwalając Ankarze na w miarę efektywne przygotowanie się na masowy napływ Syryjczyków.

Uwzględnić natomiast należy specyficzne uwarunkowania normatywne, które decydują o odmienności reżimu uchodźczego Turcji. Ankarę selektywnie stosuje postanowienia Konwencji Genewskiej i co do zasady nie przyznaje statusu uchodźcy osobom ubiegającym się o azyl przybywającym spoza Europy. Jest jednak stroną Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencji w sprawie Zakazu Stosowania Tortur. Ponadto od 2011 r. prowadziła politykę otwartych drzwi, której ramy określa krajowy system tymczasowej ochrony Syryjczyków uciekających przed wojną domową. Status ww. osób w Turcji precyzuje art. 91 ustawy o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej oraz przyjęte na jego podstawie prawo o ochronie tymczasowej⁹. Przyjęcie tego (obowiązującego od 2014 r.) aktu okazało się konieczne, gdyż z uwagi na wspomniane wyżej

⁷ *Temporary Protection Regulation*, 22 October 2014, available at: <https://www.refworld.org/docid/56572fd74.html> (14.01.2023).

⁸ <https://reporting.unhcr.org/turkey> (23.03.2023).

⁹ Republic of Turkey, Law No 6458 of 2013 on Foreigners and International Protection (4 April 2013) <<http://www.refworld.org/docid/5167fbb20.html>> accessed 1 June 2017, Republic of Turkey, Temporary Protection Regulation (22 October 2014) <http://www.goc.gov.tr/files/_dokuman28.pdf> (23.03.2023).

ograniczenie geograficzne w tureckim prawie azylowym istniała luka dotycząca osób, które nie są objęte przepisami Konwencji Genewskiej. Przyznaje on uchodźcom syryjskim tymczasowy dostęp do opieki w nagłych wypadkach, prawo do zakwaterowania, leczenia, edukacji, mieszkania; gwarantuje też dostęp do rynku pracy i zabezpieczenia społecznego.

Należy także nadmienić, że po nieudanym zamachu stanu władze Republiki Tureckiej ogłosiły w lipcu 2016 r. stan wyjątkowy, którego przepisy dopuszczały możliwość przyjęcia środków niezgodnych z wymienionymi wcześniej międzynarodowymi zobowiązaniami Turcji. Ponadto od 2016 roku wprowadzono szereg przepisów nowelizujących prawo azylowe, rzutujących na sytuację uchodźców poszukujących ochrony na tureckim terytorium¹⁰.

Instrumentarium ochrony tymczasowej i ogólne ramy ochrony międzynarodowej w Turcji cechują podobieństwa, ale także znaczące różnice w porównaniu z regulacjami obowiązującymi w UE i państwach członkowskich¹¹. Odmienne są również przyczyny, które doprowadziły do kryzysu w Ukrainie i w Syrii, charakter konfliktów i przepływów migracyjnych oraz profil uchodźców. Jednym z zasadniczych czynników kształtujących turecki reżim migracyjny i uchodźczy jest niewątpliwie zawarte w 2016 roku z Unią Europejską porozumienie regulujące zasady współpracy w zakresie nielegalnej migracji i ochrony uchodźców. Porozumienie to stanowi zasadniczą oś kooperacji Republiki Tureckiej z państwami UE a zarazem wyraz reakcji UE na gwałtowny wzrost liczby osób ubiegających się o azyl i innych migrantów przybywających do Europy w 2015 r., z których większość przemieszczała się szlakiem wschodniośródziemnomorskim, przepływając przez Morze Egejskie między Turcją a Grecją, a następnie szybko kierując się do innych krajów UE, w szczególności do Niemiec.

Wspomniane porozumienie stanowiło również (szeroko krytykowany) przejaw eksternalizacji kontroli granicznych i szerzej rozumianej polityki migracyjnej UE¹². Zgodnie z postanowieniami ww. umowy migranci, którzy przenieśli się nielegalnie z Turcji na wyspy greckie i nie kwalifikowali się do ochrony w Grecji, powinni zostać zawróceni do Turcji¹³. Turcja zobowiązała się również do podjęcia „wszelkich niezbędnych środków w celu zapobieżenia otwarciu nowych morskich lub lądowych szlaków nielegalnej migracji z Turcji

¹⁰ M. Ineli-Ciger, *Protecting Syrians in Turkey: A Legal Analysis*, «International Journal of Refugee Law» 2017, vol. 29, Issue 4, s. 555.

¹¹ Tamże, s. 557.

¹² M. Cesarz, *Rola Turcji w polityce migracyjnej Unii Europejskiej*, [w:] A.M. Kosińska (red.), *W obliczu kryzysu. Przyszłość polityki azylowej i imigracyjnej Unii Europejskiej*, Lublin 2017, s. 181–187.

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (23.03.2023).

do UE". W zamian Unia Europejska obiecała wsparcie dla uchodźców syryjskich w Turcji w wysokości 6 mld euro¹⁴; zgodziła się również na ich przesiedlenie bezpośrednio z Turcji w ramach programu 1:1, zakładającego, że na każdego syryjskiego migranta zawróconego z wysp greckich do Turcji jeden syryjski uchodźca zostanie przesiedlony z Turcji do UE. Ponadto Unia Europejska zgodziła się na przyznanie Turcji szeregu koncesji politycznych¹⁵.

Pomimo kontrowersyjnego charakteru wymienionego porozumienia, okazało się ono skutecznym narzędziem zarządzania poprzez eksternalizację kontroli przepływów migracyjnych. Strategia oparta na zasadzie „pushing borders out” szybko przyniosła efekt, a liczba osób przekraczających granicę grecko-turecką po 2016 roku znacznie spadła. Dzięki porozumieniu z Republiką Turecką Unia osiągnęła zatem podstawowy cel polityczny, jakim było radykalne zmniejszenie liczby osób ubiegających się o azyl i innych migrantów przybywających do Grecji, a następnie przemieszczających się do innych państw UE. Zastosowany przez Unię środek przyniósł także korzyści wielu uchodźcom i migrantom przebywającym na terytorium Turcji, którzy otrzymali wsparcie z unijnego Instrumentu Pomocy dla Uchodźców¹⁶.

Doświadczenia Polski i Europy związane ze zjawiskiem uchodźstwa w latach 2015–2022

W latach 90. XX w. milion osób uciekło z ogarniętej wojną Bośni. W latach 2015–2016 w 12 miesięcy do Grecji przybyło z Turcji ponad milion osób. Tymczasem w ciągu zaledwie trzech tygodni wskutek rosyjskiej inwazji z Ukrainy ponad 3,6 miliona ludzi poszukiwało schronienia w krajach ościennych: głównie Polsce a także na Węgrzech, Słowacji, w Rumunii i Mołdawii. W rezultacie w ciągu pierwszego miesiąca wojny tylko do Polski wjechało więcej uchodźców, niż trafiło do całej Europy podczas kryzysu uchodźczego w 2015 roku. Ten masowy napływ uchodźców różni się znacząco od kryzysów migracyjnych i uchodźczych, których doświadczała dotychczas Europa.

Nie tylko jednak dynamika i skala przepływów migracyjnych odróżnia go od wydarzeń z 2015 roku. Sąsiedzkie położenie Ukrainy wpływa na inną ocenę sytuacji: dla społeczeństw europejskich wojny w odległej Afryce Subsaharyj-

¹⁴ *EU Facility for Refugees in Turkey*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6694 (23.03.2023).

¹⁵ M. Cesarz, *Rola Turcji w polityce migracyjnej...*, s. 186.

¹⁶ A. Vrânceanu, E. Dinas, T. Heidland, M. Ruhs, *The European refugee crisis and public support for the externalisation of migration management*, «European Journal of Political Research» 2023, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12565>, s. 11.

skiej czy nawet na Bliskim Wschodzie to nie to samo co konflikt na kontynencie europejskim, a sama bliskość kulturowa i etniczna uchodźców ma, jak się okazało, bardzo istotne znaczenie. Europejskie i chrześcijańskie korzenie, wspólne tradycje i zbliżony poziom życia (w porównaniu do np. Afgańczyków lub Irakijczyków) wpłynęły na odmienne, zdecydowanie bardziej przyjazne postrzeganie przybyszy z Ukrainy nie tylko przez kraje przyjmujące, ale nawet samą Unię Europejską.

Nie brakuje przy tym głosów wskazujących, że zdecydowana reakcja UE wynika z faktu, że Ukraińcy są Europejczykami, a względem Syryjczyków, Afgańczyków, Tunezyjczyków, Libijczyków oraz Irakijczyków przybyłych w 2015 roku zastosowano słabszy poziom ochrony, motywowany uprzedzeniami rasowymi oraz islamofobią. Postrzeganie ukraińskich uchodźców wojennych jako białych chrześcijan europejskiego pochodzenia w istocie mogło wpłynąć na zastosowanie „podwójnych” standardów przez państwa UE¹⁷. Znajduje to w pewnym zakresie również odzwierciedlenie w decyzji wykonawczej Rady nr 2022/382¹⁸ przesądzającej o uruchomieniu ochrony tymczasowej względem ukraińskich wysiedleńców. Zgodnie z ww. decyzją osoby ubiegające się o azyl, bezpaństwowcy i obywatele państw trzecich przebywający legalnie na Ukrainie, tacy jak studenci, nie są objęci zakresem ochrony tymczasowej. Rada „zachęca” co prawda państwa członkowskie do rozszerzenia ochrony tymczasowej na bezpaństwowców, osoby ubiegające się o azyl oraz innych obywateli państw trzecich przebywających legalnie na Ukrainie, którzy nie są w stanie powrócić w bezpiecznych i trwałych warunkach do swojego kraju lub regionu pochodzenia, nie ustanawia jednak takiego obowiązku¹⁹.

¹⁷ *Arab refugees see double standards in Europe's embrace of Ukrainians*, <https://www.swissinfo.ch/eng/arab-refugees-see-double-standards-in-europe-s-embrace-of-ukrainians/47395932> (23.03.2023); S. Peers, *Temporary Protection for Ukrainians in the EU? Q and A*, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html> (23.03.2023); *EU: Temporary protection is needed for everyone fleeing Ukraine*, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/03/eu-temporary-protection-is-needed-for-everyone-fleeing-ukraine/>; R. Reilly, M. Flynn, *The Ukraine Crisis Double Standards: Has Europe's Response to Refugees Changed?*, «Global Detention Project» 2 March 2022, <https://www.globaldetentionproject.org/wp-content/uploads/2022/03/GDP-Ukraine-Crisis-02.03.2022.pdf> (23.03.2023).

¹⁸ Obywatele ukraińscy zamieszkujący na Ukrainie, którzy zostali przesiedleni w dniu lub po 24 lutego 2022 r. w wyniku inwazji wojskowej dokonanej przez rosyjskie siły zbrojne. Obywatele państw trzecich innych niż Ukraina, którzy zostali wysiedleni z Ukrainy w dniu 24 lutego 2022 r. lub po tej dacie i którzy korzystali na Ukrainie ze statusu uchodźcy lub równoważnej ochrony przed dniem 24 lutego 2022 r. Członkowie rodzin tych osób, w przypadku gdy ich rodziny znajdowały się już na Ukrainie i zamieszkiwały w niej w chwili 24 lutego 2022 r. Decyzji wykonawcza Rady (UE) 2022/382.

¹⁹ Tamże.

W rezultacie po raz pierwszy Rada UE zdecydowała o wdrożeniu mechanizmu tzw. ochrony tymczasowej dla osób uciekających z Ukrainy, która działa na zasadzie zbiorowej, bez konieczności indywidualnego (i z reguły długotrwałego) rozpatrywania każdego wniosku o azyl. Zapewnienia to natychmiastowy dostęp do zbliżonych praw m.in. w zakresie pobytu, dostępu do edukacji, opieki medycznej czy rynku pracy we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej²⁰. Co więcej, dyrektywa pozwala na relokację przybyszy w oparciu nie tylko o decyzje poszczególnych państw członkowskich, ale także z uwzględnieniem preferencji samych uchodźców. Jest to ogromna różnica względem np. uciekających przed wojną Syryjczyków: oznacza to bowiem, że uchodźcy z Ukrainy nie tylko mogą swobodnie wjeżdżać do UE, ale także – w odróżnieniu do innych osób ubiegających się o status uchodźcy – wybrać również docelowy kraj pobytu. Zgodnie z klasycznymi trendami wyszczególnianymi w teoriach migracyjnych, wybierają oni przede wszystkim państwa europejskie z rozwiniętą diasporą ukraińską (w szczególności Polskę, Czechy lub Niemcy)²¹.

Warto odnotować, że wspomniana Dyrektywa nie narusza praw beneficjentów tymczasowej ochrony do ubiegania się o azyl, niemniej państwa członkowskie mogą odroczyć rozpatrywanie ich wniosków o azyl do czasu wygaśnięcia tymczasowej ochrony²². Początkowy okres gwarantowanej ochrony wynosi jeden rok i może być przedłużony przez Radę maksymalnie o trzy lata. Tymczasowa ochrona kończy się po upływie maksymalnego okresu określonego w dyrektywie; Rada może też w dowolnym momencie podjąć decyzję (kwalifikowaną większością głosów) o jej zakończeniu²³. Należy wspomnieć, że tureckie prawo o ochronie tymczasowej zawiera szereg rozwiązań typowych dla wspomnianej dyrektywy UE (na której postanowieniach było w znacznej mierze wzorowane). Podobieństwa te obejmują m.in. listę uprawnień wynikających z tymczasowej ochrony oraz szeroki zakres uznania władz w zakresie jej udzielenia i terminu zakończenia²⁴.

Na wzmocnione (tym razem korzystnym) przekazem medialnym entuzjastyczne przyjęcie Ukraińców wpłynęła również uprzednia ich obecność jako migrantów ekonomicznych w wielu krajach europejskich. Ważnym sygnałem świadczącym o otwarciu państw członkowskich Unii i zaufaniu względem obywateli Ukrainy było objęcie tego kraju ruchem bezwizowym z UE w 2017. Usunęło to migracyjne przeszkody w przekraczaniu granic celem

²⁰ Art 3(1) i art. 3(2) Dyrektywy o ochronie tymczasowej.

²¹ <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (23.03.2023).

²² Art. 3(1) Dyrektywy o ochronie tymczasowej.

²³ Art. 6 Dyrektywy o ochronie tymczasowej.

²⁴ M. Ineli-Ciger, *Protecting Syrians in Turkey...*, s. 559.

uzyskania dostępu do ochrony międzynarodowej: tym samym uchodźcy nie musieli ryzykować życiem, żeby wjechać do Polski lub innych, sąsiadujących z Ukrainą państw Unii, jak to miało miejsce w przypadku osób docierających w 2015 roku do Europy m.in. niebezpiecznym szlakiem śródziemnomorskim. Ponadto w Europie funkcjonuje już rozbudowana ukraińska diaspora, stanowiąca najlepszą migracyjną sieć przyjmującą, zatem spora część przybywających do Polski uciekinierów mogła mieć pewność, że w odróżnieniu od uchodźców syryjskich czy Erytrejczyków po drugiej stronie granicy czekają na nich bliscy.

Z możliwości, jaki stwarza ruch bezwizowy nie mogli natomiast skorzystać uciekający przed konfliktem i przemocą migranci i uchodźcy w 2015 roku, napotykający liczne problemy przy próbach legalnego wjazdu na terytorium UE²⁵: państwa członkowskie na ogół zamykają bowiem swoje przedstawicielstwa dyplomatyczne w krajach ogarniętych wojną, co sprawia, że dla obywateli ww. krajów uzyskanie wizy na wjazd do Unii jest *de facto* niemożliwe. Co więcej, prawo UE ani EKPC nie zobowiązuje państw członkowskich do przyznawania wiz obywatelom państw trzecich i bezpaństwowcom uciekającym przed konfliktem lub przemocą w celu ubiegania się o azyl po przybyciu do państwa członkowskiego²⁶. Chociaż obywatele państw trzecich mogą wystąpić o ochronę na granicach zewnętrznych, praktykowana przez UE polityka eksternalizacji kontroli granicznych (w postaci delegowania ww. obowiązków na państwa tranzytowe, takie jak Turcja), oraz przypadki zawracania osób na granicach znacząco utrudniają ubieganie się o azyl w Unii Syryjczykom, Afgańczykom czy Irakijczykom. Zmniejsza to znacząco liczbę przesiedleńców przybywających do UE, a tym samym utrudnia uruchomienie dyrektywy o ochronie tymczasowej.

Odmienny, wynikający z objęcia ruchem bezwizowym, status Ukraińców, względem opisanej wyżej kategorii osób potwierdzają zapisy wspomnianej wcześniej decyzji wykonawczej Rady, która zawiera wiele odniesień do faktu, że Ukraińcy nie są objęci obowiązkiem posiadania wiz, co umożliwia im swobodne przekraczanie granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Tym samym UE otworzyła swoje granice dla osób uciekających przed konfliktem na Ukrainie, umożliwiając większej liczbie wysiedleńców poszukiwanie ochrony w państwach członkowskich.

Entuzjazm społeczeństwa polskiego (podzielany również w innych krajach), wyrażający się przyjęciem ogromnej liczby przybyszy pod swój dach

²⁵ FRA, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, 02/2015, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus_02-2015_legal-entry-to-the-eu.pdf (23.03.2023).

²⁶ Zob. wyrok TSUE X i X przeciwko Belgii ECLI:EU:C:2017:173.

spowodował niespotykaną dotąd sytuację: w Polsce nie zbudowano obozów uchodźczych, stanowiących typowe rozwiązanie stosowane dotychczas przez kraje docelowe migracji w Europie oraz tranzytowe, z uwzględnieniem Turcji²⁷. Co prawda w 2015 roku dworce i ośrodki recepcyjne w całej Europie również były wypełnione wolontariuszami, niemniej porównywalnie silne przejawy solidarności z uchodźcami nie miały wcześniej miejsca w tej części Europy. Entuzjastyczne przyjęcie ukraińskich wysiedleńców w Polsce przekłada się też na poprawne ich stosunki ze społeczeństwem przyjmującym. Tymczasem relacje Syryjczyków z władzami i społeczeństwem tureckim pogarszają się²⁸, aczkolwiek tylko nieliczne badania wskazują na negatywny stosunek Turków do syryjskich uchodźców. Niemniej tylko 10% społeczeństwa podziela pogląd, że uchodźcom należy zaoferować oficjalny status lub obywatelstwo tureckie²⁹.

O odmiennym stosunku do migrantów w toku obu analizowanych kryzysów przesądził zapewne także skład i charakter przepływów osobowych: o ile w 2015 roku 80% przybyszy stanowili młodzi mężczyźni z krajów Bliskiego Wschodu i Afryki, w 2022 roku granice przekraczały przeważnie kobiety i dzieci z kraju bezpośrednio sąsiadującego z Unią Europejską. Ponadto przepływy migracyjne w 2015 roku miały mieszany charakter: do Europy docierali wówczas zarówno uchodźcy, jak i migranci poszukujący lepszych warunków do życia (zatem trudno definitywnie stwierdzić, czy był to właściwie kryzys migracyjny czy uchodźczy)³⁰.

W tym kontekście warto nadmienić, że również kraje zachodnioeuropejskie przyjęły w 2022 roku odmienną optykę: nie zdecydowały się bowiem na przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen, tak jak uczyniły

²⁷ Syryjscy uchodźcy zostali osiedleni w obozach w 2012 i 2013 roku. Jednak w 2014 roku okazało się to niewystarczające, dlatego wielu z nich zostało relokowanych do poszczególnych regionów Turcji z uwzględnieniem ich preferencji. W początkowym okresie wybierali oni prowincje położone blisko granicy z Syrią. Następnie część uchodźców przeniosła się do innych miast, oferujących więcej możliwości podjęcia pracy lub tranzytu do krajów UE. W 2016 roku ponad 270 tys. syryjskich uchodźców przebywało w 26 obozach w 10 prowincjach wzdłuż granicy z Syrią. Obozy są zarządzane zgodnie z wytycznymi UNHCR i panują w nich na ogół dobre warunki. Turecka Agencja Reagowania na Katastrofy (AFAD) jest wiodącą agencją w zarządzaniu obozami i koordynowaniu wysiłków rządu w odpowiedzi na napływ uchodźców. G. Boluk, S. Erdem, *Syrian Refugees in Turkey: between Heaven and Hell?*, <https://www.iemed.org/publication/syrian-refugees-in-turkey-between-heaven-and-hell/> (23.03.2023).

²⁸ S. Kiniklioğlu, *Syrian Refugees in Turkey: Changing Attitudes and Fortunes*, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020C05/> (23.03.2023).

²⁹ G. Boluk, S. Erdem, *Syrian Refugees...*

³⁰ Zob. M. Cesarz, *Kryzys uchodźczy w Europie – zarys problemu*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Uchodźcy w Europie – uwarunkowania, istota, następstwa*, Warszawa 2017, s. 103–107.

w odpowiedzi na kryzys z 2015 roku³¹. Zmianę w podejściu do kwestii kontroli granic można zaobserwować również w Polsce, gdzie rząd, który pod koniec 2021 roku ogłosił stan wyjątkowy i zawiesił dostęp do procedur azylowych w kontekście wydarzeń na granicy z Białorusią, od początku bieżącego roku prowadzi politykę otwartych drzwi względem Ukraińców. Natomiast cecha, która zbliża obecny kryzys do innych to przede wszystkim fakt, że uchodźcy trafiają do najbliższego sąsiedniego kraju, głównie Polski.

Brak państwa trzeciego, stanowiącego strefę buforową zdolną do powstrzymania napływu wysiedleńców stanowiła kolejną przesłankę odmiennego podejścia państw członkowskich: kiedy w 2015 r. ponad milion uchodźców i migrantów przybyło nielegalnie do Europy drogą morską, UE w odpowiedzi nie zdecydowała się ani na otwarcie granic ani uruchomienie dyrektywy o ochronie tymczasowej. Zawarto natomiast porozumienie z Turcją jako głównym państwem tranzytowym wykorzystywanym przez obywateli państw Afryki i Bliskiego Wschodu usiłujących przedostać się do Europy. Nakładało ono na Turcję obowiązek podjęcia wszelkich niezbędnych środków, aby zapobiec otwarciu jakichkolwiek nowych szlaków morskich lub lądowych dla nielegalnej migracji do Europy i współpracy w tym zakresie z państwami sąsiadującymi, jak również z UE.

UE zażegnała zatem widmo kryzysu migracyjnego z 2015 r., zawierając stosowne porozumienie z tranzytowym państwem trzecim – Turcją, w której w rezultacie przebywa ponad 4 mln uchodźców i azylantów. W przypadku Ukrainy, kraj ten graniczy bezpośrednio (poprzez granicę lądową) z Rumunią, Polską, Słowacją i Węgrami i nie istnieje żadne państwo trzecie, na które – drogą eksternalizacji – Unia Europejska mogłaby scedować zadania związane z regulacją przepływów migracyjnych na podstawie porozumienia wzorowanego na umowie zawartej z Turcją celem powstrzymania napływu osób ubiegających się o azyl i ich organizacji ich powrotu.

W rezultacie (wbrew niemal powszechnemu w społeczeństwach europejskich przekonaniu) uciekający przed wojną domową Syryjczycy w przeważającej mierze trafili nie do Europy Zachodniej lecz do Turcji i sąsiedniego, niewielkiego Libanu. Można również przypuszczać, że większość z uchodźców z Ukrainy pozostanie w Polsce, co odzwierciedla typowe migracyjne trendy,

³¹ Prowadziła mechanizm tymczasowej ochrony dla osób uciekających przed wojną, zagwarantowała pomoc humanitarną wartą 523 mln euro, zapewniła Ukrainie, Czechom, Mołdawii, Polsce, Słowacji i Biuru Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) wsparcie w zakresie ochrony ludności, przekazała wsparcie finansowe i techniczne państwom członkowskim przyjmującym uchodźców, wspiera zarządzanie granicami w państwach UE i w Mołdawii. Por. *Napływ uchodźców z Ukrainy*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/refugee-inflow-from-ukraine/> (23.03.2023).

zgodnie z którymi przeważająca część uchodźców trafia do państw sąsiednich. Jak wynika z dotychczasowych rozważań, wskutek uruchomienia Dyrektywy o ochronie tymczasowej przez UE a także przyjętej przez rząd polski polityki szybkiej regularyzacji (drogą tzw. specustawy) sytuacja uchodźców (przeważnie syryjskich) w Turcji i w Polsce i pozostałych krajach UE (Ukraińców) różni się znacznie. O ile szczegółowe porównanie zakresu uprawnień tych grup wykracza poza ramy niniejszej publikacji, warto podjąć próbę analizy przyczyn uruchomienia ww. dyrektywy w 2022 roku, wobec braku podobnych działań w toku kryzysu migracyjnego i uchodźczego w roku 2015.

Zasadniczą determinantą uruchomienia dyrektywy była wspomniana już dynamika i skala przepływów migracyjnych w 2022 roku. Rada uznała wówczas, że spełniona została przesłanka określona w art. 2 lit. d) dyrektywy, tj. nastąpił „masowy napływ” uchodźców, który zgodnie z definicją ustanowioną w tym akcie oznacza przybycie na terytorium Wspólnoty znacznej liczby wysiedleńców pochodzących z określonego kraju lub obszaru geograficznego, bez względu na to, czy ich przybycie na terytorium Wspólnoty ma charakter spontaniczny, czy też jest wynikiem działań pomocowych, na przykład programu ewakuacji³².

W 2011 r. UNHCR 55 298 uchodźców i migrantów, którzy przybyli na Lampeduzę drogą morską w okresie od stycznia do września 2011 r., i pomimo zdecydowanego przeciążenia systemu azylowego Włoch uznano, że liczba ta nie uzasadniała uruchomienia unijnej ochrony tymczasowej. Podobnie w 2015 r. liczba osób ubiegających się o azyl i migrantów przepływających się przez Morze Śródziemne stale wzrastała z 5500 w styczniu, by w październiku osiągnąć miesięczne apogeum na poziomie ponad 221 000³³. W rezultacie w 2015 roku milion osób wjechało do UE nielegalnie korzystając ze szlaków śródziemnomorskich, przy czym państwa UE zarejestrowały 369 871 wniosków azylowych złożonych przez Syryjczyków, 190 013 wniosków złożonych przez Afgańczyków oraz 125 529 wniosków złożonych przez obywateli Iraku³⁴.

Przytoczone dane te sugerują, że unijna dyrektywa mogłaby być aktywowana w celu ochrony Syryjczyków, choć nie da się ukryć, że przesiedlenia

³² Nieprecyzyjny charakter ww. przepisu już wcześniej wzbudzał wątpliwości ekspertów sugerujących jego doprecyzowanie poprzez zastosowanie dodatkowych wskaźników, takich jak wzrost bezwzględnej liczby przekroczeń granicy w określonym przedziale czasowym, liczba złożonych wniosków azylowych, liczba Państw Członkowskich dotkniętych napływem uchodźców z uwzględnieniem ich zasobów, stopień obłożenia ośrodków recepcyjnych w państwach członkowskich, a także liczba ich ludności, PKB i stopę bezrobocia A. Skordas, *Temporary Protection Directive...*, s. 1077.

³³ http://assembly.coe.int/committeedocs/2011/amahlarg03_rev2_2011.pdf (23.03.2023).

³⁴ <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/LatestAsylumTrends20151.pdf> (23.03.2023).

z Ukrainy w 2022 roku przebiegały zdecydowanie szybciej a liczba uchodźców wojennych z tego kraju była znacznie wyższa. Postanowienia decyzji wykonawczej (2022/382) wskazują również, że za kluczowy dla stwierdzenia sytuacji masowego napływu uchodźców uznano wjazd do Unii ponad 650 000 przesiedleńców z Ukrainy przez Polskę, Słowację, Węgry i Rumunię do dnia 1 marca 2022 r., prawdopodobieństwo wystąpienia dużej presji migracyjnej na wschodnich granicach UE, prawdopodobieństwo, że większość wysiedleńców dołączy do członków rodziny lub poszuka pracy w Unii, brak wymogu wizowego (zniesionego już w 2017 roku) oraz wyraźne ryzyko przeciążenia systemów azylowych państw członkowskich³⁵.

Podsumowanie

Zarówno prawodawstwo międzynarodowe jak i krajowe posiada kluczowe znaczenie dla zarządzania migracjami. Turcja, z uwagi na wspomniane ograniczenie geograficzne Konwencji Genewskiej przyznaje status uchodźcy tylko osobom uciekającym z krajów europejskich i zapewnia warunkowy status uchodźcy do czasu przesiedlenia do bezpiecznych państw trzecich. Wszystkie kraje UE, w tym Polska, są ponadto związane unijnym *acquis* (tj. dorobkiem prawnym UE), który obejmuje wspólny europejski system azylowy (WESA) oraz rozporządzenia dublińskie. Pomimo pewnego (podstawowego) poziomu zbieżności wynikającego z ram międzynarodowych i unijnych, reżimy uchodźcze Polski i państw europejskich cechuje wysoki stopień fragmentacji i zmienność. W Turcji i wielu państwach Unii stałe systemy ochrony zostały zastąpione mechanizmami ochrony uzupełniającej i tymczasowej. Ewolucja w kierunku tymczasowego modelu ochrony wysiedleńców w wielu krajach doprowadziła do tego, że stan tymczasowości staje się „sformalizowanym, nowym standardem” zarządzania przepływami osób ubiegających się o azyl w Turcji i w UE³⁶.

Turcja uregulowała w powyższy sposób status 3,6 miliona syryjskich uchodźców poprzez krajowe przepisy dotyczące tymczasowej ochrony, podczas gdy np. niewielki Liban od 2014 r. objął tymczasowym systemem ochrony prawie milion Syryjczyków. Na gruncie prawa polskiego obywatele Ukrainy i ich małżonkowie, którzy uciekli przed wojną z terytorium Ukrainy, korzystają z ochrony czasowej na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na

³⁵ Preambuła decyzji wykonawczej (2022/382) Rady.

³⁶ A. Gökalp, *The EU's externalisation policy in the field of migration and asylum: Turkey as a case study*, Report, 2021, s. 35. <http://uu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1535069&dswid=4916> (23.03.2023).

terytorium tego państwa (tzw. specustawa). Niemniej w obu krajach działania legislacyjne trudno zakwalifikować jako wynik konstruktywnych, partycypacyjnych procesów stanowienia prawa, gdyż parlamenty, społeczeństwo obywatelskie i uchodźcy mieli ograniczony wpływ na kształtowanie zmian polityki migracyjnej. W Turcji kontrola parlamentarna lub debata były nagminnie obchodzone, a przepływ osób regulowano za pomocą aktów wykonawczych (regulaminów, dekretów, okólników, rozporządzeń, wytycznych). Unormowanie statusu uchodźców syryjskich stało się *de facto* domeną rządu a przepisy w tej dziedzinie wdraża ministerstwo spraw wewnętrznych³⁷.

Od 2015 r. wzrosła też rola (często kwestionowanych) doraźnie przyjmowanych instrumentów współpracy zewnętrznej, w formie m.in. deklaracji współpracy i porozumień (w tym zawartego przez Unię z Turcją z 2016 r. Warto odnotować, że rozwiązania te nie mieszczą się w obszarze międzynarodowego prawa uchodźczego; nie wchodzą również w zakres prawa UE w dziedzinie zarządzania migracjami, co znacząco ogranicza uprawnienia kontrolne Parlamentu Europejskiego i TSUE względem przyjmowanych w ten sposób środków. Należy mieć na względzie, że Turcja doświadczyła masowych migracji w latach 2011–2012, a zatem wcześniej niż państwa europejskie, które odczuły gwałtowne nasilenie przepływów osobowych dopiero w latach 2015–2016. Regionalna destabilizacja i osłabienie bezpieczeństwa na granicach – czemu towarzyszył następnie napływ uchodźców – wpłynęły na ukształtowanie relatywnie surowych zasady wjazdu i radykalne zaostrenie wymogów dotyczących legalnego pobytu po 2015 roku, pomimo tradycyjnie silnych więzi religijnych, etnicznych i kulturowych między społecznością przyjmującą i syryjskimi uchodźcami. Istotną rolę odegrały także tureckie obawy o wpływ ewentualnej kurdyjskiej emancypacji na bezpieczeństwo w sąsiedniej, północnej Syrii i zanegowanie narzucanej przez Unię Europejską roli bezpiecznego państwa buforowego. Ostatecznie w Turcji doszło – podobnie jak w wielu krajach europejskich – do renacjonalizacji zarządzania migracjami i ustanowienia restrykcyjnego reżimu opartego na ochronie tymczasowej, wzorowanego w pewnym zakresie na modelu europejskim³⁸.

Instrumentarium ochrony tymczasowej i ogólne ramy ochrony międzynarodowej w Turcji cechują podobieństwa, ale także znaczące różnice w porównaniu z regulacjami obowiązującymi w UE i państwach członkowskich. Odmienne są także przyczyny, które doprowadziły do kryzysów w Ukrainie i w Syrii, charakter tych konfliktów i przepływów migracyjnych oraz profil uchodźców. Jednym z zasadniczych czynników kształtujących turecki reżim

³⁷ Tamże.

³⁸ Z. Sahin-Mencutek, S. Barthoma, N.E. Gökalp-Aras, *et al.*, *A crisis mode in migration...*, s. 18.

migracyjny i uchodźczy jest niewątpliwie zawarte w 2016 roku z Unią Europejską porozumienie regulujące zasady współpracy w zakresie nielegalnej migracji i ochrony uchodźców. Wspomniane porozumienie, stanowiło również przejaw eksternalizacji kontroli granicznych i szerszej rozumianej polityki migracyjnej UE. Polski i unijny reżim zastosowany względem ukraińskich wysiedleńców oparty jest na dyrektywie o ochronie tymczasowej, uruchomionej na podstawie decyzji wykonawczej Rady z 2022 roku. Odmowa przyznania podobnej ochrony uchodźcom w 2015 roku może być traktowana jako przejaw stosowania przez Unię podwójnych standardów, niemniej skala i dynamika przepływów migracyjnych w 2022 roku były znacznie większe, co pozwoliło Radzie na stwierdzenie wystąpienia (nieprecyzyjnie zdefiniowanej w dyrektywie) sytuacji masowego napływu osób na terytoria państw członkowskich. Natomiast cechą kryzysowego zarządzania migracją i azylem, praktykowanego zarówno na poziomie Turcji jak i państw członkowskich UE jest nieostry charakter i tymczasowość form oferowanej ochrony.

Tryb „kryzysowy” determinuje niejednoznaczność przepisów i daleko posuniętą swobodę decyzyjną w dziedzinie ich stosowania, zmienność zasad oraz praktykę delegowania (*outsourcing*) zadań związanych z migracjami na społeczeństwo obywatelskie i sektor prywatny. Niemniej tryb „kryzysowy” pozwala państwom narodowym na stosowanie preferowanych przez nie środków tymczasowych, bez jasnego scenariusza i oceny wpływu takiej polityki na uchodźców. W krajach takich jak Turcja można zaobserwować wyraźny trend stopniowego wypierania/zastępowania stałego systemu ochrony modelem tymczasowym. Podobnie jak w Polsce i innych państwach członkowskich proces ten sprzęga się z deprecjacją globalnych (międzynarodowych) i ponadnarodowych norm i struktur zarządzania migracjami na rzecz modelu międzyrządowego.

Bibliografia

- Boluk G., Erdem S., *Syrian Refugees in Turkey: between Heaven and Hell?*, <https://www.iemed.org/publication/syrian-refugees-in-turkey-between-heaven-and-hell/> (23.03.2023).
- Cesarz M., *Kryzys uchodźczy w Europie – zarys problemu*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Uchodźcy w Europie – uwarunkowania, istota, następstwa*, Warszawa 2017.
- Cesarz M., *Rola Turcji w polityce migracyjnej Unii Europejskiej*, [w:] A.M. Kosińska (red.), *W obliczu kryzysu. Przyszłość polityki azylowej i imigracyjnej Unii Europejskiej*, Lublin 2017.
- Gökalp A., *The EU's externalisation policy in the field of migration and asylum: Turkey as a case study*, Report, 2021, <http://uu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1535069&dsid=4916> (23.03.2023).
- Ineli-Ciger M., *Protecting Syrians in Turkey: A Legal Analysis*, «International Journal of Refugee Law» 2017, vol. 29, Issue 4.

- Kiniklioğlu S., *Syrian Refugees in Turkey: Changing Attitudes and Fortunes*, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020C05/>.
- Peers S., *Temporary Protection for Ukrainians in the EU? Q and A*, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html> (23.03.2023).
- Reilly R., Flynn M., *The Ukraine Crisis Double Standards: Has Europe's Response to Refugees Changed?*, Global Detention Project, 2 March 2022, <https://www.globaldetentionproject.org/wp-content/uploads/2022/03/GDP-Ukraine-Crisis-02.03.2022.pdf> (23.03.2023).
- Sahin-Mencutek Z., Barthoma S., Gökalp-Aras N.E., et al., *A crisis mode in migration governance: comparative and analytical insights*, «CMS» 2022, 10, 12, <https://doi.org/10.1186/s40878-022-00284-2>.
- Skordas A., *Temporary Protection Directive 2001/55/EC*, [w:] K. Hailbronner, D. Thym (red.), *EU Immigration and Asylum Law*, (2nd ed.), Beck Hart Nomos 2016.
- Temporary Protection Regulation*, 22 October 2014, <https://www.refworld.org/docid/56572fd74.html> (23.03.2023).