



2026.04.2026 WMRS-PDT-Zespół Koordynacyjny KL

## MIĘDZY POMOCĄ KONSULARNĄ A EWAKUACJĄ. KRYZYS NA BLISKIM WSCHODZIE JAKO KOLEJNY TEST OCHRONY OBYWATELI UE

*Kryzys na Bliskim Wschodzie po raz kolejny pokazał, że bezpieczeństwo obywateli UE nie kończy się na granicach Europy. Gdy załamuje się ruch lotniczy, a infrastruktura cywilna znajduje się w zasięgu działań zbrojnych, kluczowa staje się zdolność państw do szybkiego przejścia od pomocy konsularnej do operacji powrotu i ewakuacji dla swoich obywateli. Bliski Wschód ujawnia przy tym ważną cechę europejskiego modelu reagowania: wyzwaniem UE nie jest brak mechanizmów współpracy, lecz nierówny rozkład zdolności, które pozwalają tę współpracę zamienić w działanie. O powodzeniu operacji decydują więc przede wszystkim państwa dysponujące własnym transportem i zapleczem logistycznym. Europejski system ochrony obywateli pozostaje w praktyce hybrydą narodowych zdolności i unijnej koordynacji – funkcjonującym kompromisem między współpracą europejską a odpowiedzialnością państw za własnych obywateli. Z perspektywy Polski obecny kryzys pokazuje potrzebę większej przejrzystości zasad organizacji powrotów obywateli z zagranicy oraz silniejszej polityki informacyjnej państwa, w tym szerszej promocji systemu Odyseusz. Jednocześnie rosnące zdolności transportowe i doświadczenie operacyjne wskazują, że Polska może częściej organizować operacje powrotu i ewakuacji także dla obywateli innych państw UE, wzmacniając swoją rolę w europejskiej współpracy konsularnej.*



**OPPORTUNITY**  
Institute for Foreign Affairs

Zuzanna Nowak

11.03.2026



# MIEDZY POMOCĄ KONSULARNĄ A EWAKUACJĄ. KRYZYS NA BLISKIM WSCHODZIE JAKO KOLEJNY TEST OCHRONY OBYWATELI UE

Eskalacja konfliktu na Bliskim Wschodzie w ostatnich dniach ponownie przypomniła, że bezpieczeństwo obywateli państw europejskich nie kończy się na granicach Europy. W świecie intensywnej mobilności międzynarodowej odpowiedzialność państwa za własnych obywateli coraz częściej musi być realizowana w środowisku, na które ma ono jedynie ograniczony wpływ: w państwach trzecich dotkniętych nagłą destabilizacją, w których w krótkim czasie załamuje się funkcjonowanie instytucji publicznych, infrastruktury transportowej i podstawowych mechanizmów bezpieczeństwa. W takich sytuacjach ochrona obywateli przestaje być przede wszystkim zadaniem konsularnym, a staje się problemem operacyjnym wymagającym szybkiej mobilizacji zasobów państwa oraz koordynacji działań dyplomatycznych, logistycznych i wojskowych.

Obecny kryzys pokazuje to szczególnie wyraźnie. Wielu obywateli państw UE przebywa w regionie, w którym w krótkim czasie zakłócona została regionalna mobilność lotnicza, a część infrastruktury transportowej znalazła się w bezpośrednim zasięgu działań zbrojnych. W takich warunkach możliwość opuszczenia państwa przez cudzoziemców przestaje zależeć wyłącznie od indywidualnych decyzji podróżnych i dostępności połączeń komercyjnych. Coraz częściej wymaga ona zorganizowanych operacji powrotu obywateli do kraju lub ewakuacji, których powodzenie zależy od zdolności państw do działania pod presją czasu, w warunkach niepełnej informacji i szybko kurczących się możliwości logistycznych.

Kryzys na Bliskim Wschodzie stanowi zatem użyteczny punkt odniesienia do oceny tego, jak w praktyce funkcjonuje europejski system ochrony obywateli poza granicami Unii. System ten oparty jest formalnie na odpowiedzialności państw członkowskich, lecz w coraz większym stopniu zależy od współdzielenia zasobów oraz współpracy na poziomie UE. Z tej perspektywy zasadnicze pytanie nie dotyczy jedynie skuteczności bieżących operacji, lecz tego, czy Europa dysponuje dziś spójnym i wystarczająco skalowalnym modelem reagowania na sytuacje, w których bezpieczeństwo jej obywateli musi być zapewniane daleko poza jej granicami. Oraz – czy model ten wymaga dalszego udoskonalania.

W tekście termin repatriacja nie jest używany w znaczeniu przyjętym w polskim prawie, gdzie odnosi się do powrotu i osiedlenia się w Polsce osób uprawnionych na podstawie ustawy o repatriacji. W odniesieniu do działań państwa wobec obywateli RP i innych obywateli UE przebywających w strefach kryzysowych tekst posługuje się pojęciami: pomoc konsularna, zorganizowany powrót do kraju oraz ewakuacja. Jednocześnie w analizie dokumentów UE, NATO i ogólnej praktyki innych państw członkowskich zachowano rozróżnienie między repatriation i evacuation, ponieważ tak funkcjonuje ono w źródłach międzynarodowych.

W tekście termin repatriacja nie jest używany w znaczeniu przyjętym w polskim prawie, gdzie odnosi się do powrotu i osiedlenia się w Polsce osób uprawnionych na podstawie ustawy o repatriacji. W odniesieniu do działań państwa wobec obywateli RP i innych obywateli UE przebywających w strefach kryzysowych tekst posługuje się pojęciami: pomoc konsularna, zorganizowany powrót do kraju oraz ewakuacja. Jednocześnie w analizie dokumentów UE, NATO i ogólnej praktyki innych państw członkowskich zachowano rozróżnienie między repatriation i evacuation, ponieważ tak funkcjonuje ono w źródłach międzynarodowych.

Niniejszy tekst stawia tezę, że kluczowym problemem europejskich operacji ochrony obywateli poza granicami UE nie jest dziś niedostatek koordynacji, lecz luka między wspólnymi mechanizmami współpracy a nierównymi zdolnościami państw członkowskich do ich praktycznego wykorzystania. W warunkach gwałtownej eskalacji kryzysu oznacza to, że powodzenie operacji zależy przede wszystkim od tych państw, które dysponują własnym transportem, zapleczem organizacyjnym i zdolnością do szybkiego przejścia od działań konsularnych do działań ewakuacyjnych. Z perspektywy politycznej i operacyjnej wniosek jest jednoznaczny: Europa potrzebuje dziś nie tylko lepszej koordynacji, ale także silniejszych zdolności wykonawczych oraz wspólnego planowania scenariuszy ewakuacyjnych.

|                                                                       |           |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. BEZPIECZEŃSTWO OBYWATELI NIE KOŃCZY SIĘ NA GRANICACH EUROPY</b> | <b>3</b>  |
| ROSNAĆA NIESTABILNOŚĆ ŚRODOWISKA BEZPIECZEŃSTWA                       | 3         |
| GLOBALNA MOBILNOŚĆ OBYWATELI UE                                       | 4         |
| <b>2. INSTRUMENTY REAGOWANIA PAŃSTW NA KRYZYSY ZAGRANICZNE</b>        | <b>4</b>  |
| POMOC KONSULARNA                                                      | 5         |
| ZORGANIZOWANY POWRÓT DO KRAJU                                         | 5         |
| EWAKUACJA (NEO)                                                       | 5         |
| OD POMOCY KONSULARNEJ DO EWAKUACJI: LOGIKA ESKALACJI KRYZYSÓW         | 5         |
| POLSKA SPECYFIKA                                                      | 6         |
| <b>3. NARODOWE OPERACJE, EUROPEJSKI SYSTEM REAGOWANIA</b>             | <b>6</b>  |
| OBYWATELSTWO JAKO PODSTAWA ODPOWIEDZIALNOŚCI PAŃSTWA                  | 6         |
| ASYMETRIA ZDOLNOŚCI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH                              | 7         |
| KOORDYNACJA ZAMIAST AUTONOMII OPERACYJNEJ                             | 8         |
| WYZWANIA DLA EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY                                  | 8         |
| <b>4. 2026 R. – KOLEJNY TEST NA BLISKIM WSCHODZIE</b>                 | <b>9</b>  |
| OD PREWENCJI DO PARALIŻU LOTNICZEGO                                   | 9         |
| LOGISTYKA W CORAZ TRUDNIEJSZYCH WARUNKACH                             | 10        |
| NARODOWE STRATEGIE REAGOWANIA                                         | 11        |
| ROLA UE W OPERACJACH POWROTU I EWAKUACJACH                            | 11        |
| <b>5. WNIOSKI: KOORDYNACJA TO ZA MAŁO</b>                             | <b>12</b> |



# 1. BEZPIECZEŃSTWO OBYWATELI NIE KOŃCZY SIĘ NA GRANICACH EUROPY

Operacje zorganizowanego powrotu i ewakuacji obywateli Unii Europejskiej z państw trzecich znajdujących się w sytuacji kryzysowej wywołanej działaniami człowieka (w odróżnieniu od katastrof naturalnych) stały się w ostatnich latach stałym elementem zarządzania bezpieczeństwem obywateli poza granicami Wspólnoty. Zjawisko to wynika z nakładania się dwóch procesów: rosnącej niestabilności wielu regionów świata oraz intensyfikacji globalnej mobilności obywateli UE. Kryzysy bezpieczeństwa, które jeszcze dwie lub trzy dekady temu miały głównie znaczenie regionalne, coraz częściej bezpośrednio angażują państwa europejskie poprzez konieczność ochrony własnych obywateli.

## Rosnąca niestabilność środowiska bezpieczeństwa

Pierwszym czynnikiem kształtującym obecnie operacje zorganizowanego powrotu i ewakuacji są zmiany w globalnym środowisku bezpieczeństwa. W ostatniej dekadzie wyraźnie wzrosła liczba konfliktów zbrojnych oraz zdarzeń związanych z przemocą polityczną. Według danych Uppsala Conflict Data Program (UCDP) liczba aktywnych konfliktów zbrojnych na świecie wyniosła 61 w 2024 r. (z tendencją rosnącą), z czego znacząca część miała charakter regionalny i obejmowała obszary o dużej obecności cudzoziemców. Podobne obserwacje dotyczące dynamiki wydarzeń zagrażających bezpieczeństwu, choć stosując inną metodologię, miał Armed Conflict Location & Event Data (ACLED). W okresie od 1 grudnia 2024 r. do 28 listopada 2025 r. odnotował 204 605 zdarzeń konfliktowych (*conflict events*). Wiele z nich dotyczyło regionów o dużym znaczeniu dla mobilności międzynarodowej – Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej, Sahelu czy części Azji Południowej. Jak wskazywała również International Crisis Group, rok 2026 zapowiadał się jako okres utrzymania wysokiej intensywności konfliktów i napięć międzynarodowych. Prognoza ta znajduje potwierdzenie w rozwoju sytuacji w Wenezueli, Ukrainie oraz na Bliskim Wschodzie, gdzie mimo intensywnych działań dyplomatycznych nie dochodzi do stabilizacji. Ważnym elementem tej dynamiki pozostaje także aktywność administracji Donalda Trumpa.

Co więcej, współczesne kryzysy bezpieczeństwa coraz rzadziej przyjmują formę klasycznych wojen między państwami. Znacznie częściej mają charakter hybrydowy i wielowymiarowy, łącząc działania militarne z destabilizacją instytucji państwowych, presją informacyjną, zakłóceniami funkcjonowania infrastruktury krytycznej oraz gwałtownym pogorszeniem bezpieczeństwa wewnętrznego. Analizy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Banku Światowego wskazują, że konflikty zbrojne i głęboka niestabilność polityczna prowadzą nie tylko do przemocy militarnej, lecz także do systemowej degradacji wydolności państwa. Obejmuje ona jednocześnie osłabienie instytucji publicznych, ograniczenie świadczenia podstawowych usług oraz zakłócenie funkcjonowania infrastruktury krytycznej, w szczególności systemów transportowych i energetycznych. W efekcie konflikty coraz częściej prowadzą do ograniczeń ruchu lotniczego, blokady przejść granicznych oraz spadku zdolności państwa do zapewnienia bezpieczeństwa cudzoziemcom.

W takich warunkach nawet konflikt o ograniczonej intensywności może w krótkim czasie doprowadzić do sytuacji, w której możliwość samodzielnego opuszczenia państwa przez cudzoziemców ulega znacznemu ograniczeniu lub całkowitemu zablokowaniu. Odpowiedzialność za bezpieczeństwo obywateli znajdujących się w strefie kryzysowej przejmują wówczas państwa pochodzenia. Z operacyjnego punktu widzenia oznacza to konieczność przejścia od rutynowej pomocy konsularnej do zorganizowanych operacji powrotu obywateli do kraju i ewakuacji.



## Globalna mobilność obywateli UE

Drugim czynnikiem wyjaśniającym rosnące znaczenie zorganizowanych operacji powrotu obywateli do kraju i ewakuacji jest skala i charakter mobilności obywateli UE poza jej granicami. Swobodny przepływ osób w UE, globalizacja gospodarki oraz rozwój turystyki międzynarodowej sprawiły, że obywatele państw członkowskich są dziś obecni w niemal każdym regionie świata.

Dane **Eurostatu** wskazują, że w 2024 r. mieszkańcy UE odbyli około 1,2 mld podróży zarówno prywatnych, jak i zawodowych. Zdecydowaną większość (71%) stanowiły podróże krajowe, a 348 mln było wyjazdami zagranicznymi. Spośród nich 13,1% dotyczyło podróży poza Europę, co oznacza blisko 46 mln wyjazdów rocznie do innych regionów, głównie do Afryki (4,5%), Azji (4,2%) i obu Ameryk (4,1%). Mobilność ta ma jednak również wymiar trwałej obecności poza UE. **Eurostat** podkreśla, że w 2024 r. około 1,6 mln osób opuściło państwa członkowskie UE, przenosząc się do państw trzecich. Z kolei zgodnie z szacunkami **Głównego Urzędu Statystycznego** (GUS), na koniec 2024 r. poza granicami kraju przebywało czasowo około 1,499 mln stałych mieszkańców Polski. Zdecydowana większość z nich przebywała w państwach członkowskich UE i – szerzej – w Europie (np. w Norwegii czy Wielkiej Brytanii), a jedynie około 6% emigrantów przebywało poza kontynentem europejskim. Jednak nawet przy tak niewielkim odsetku oznacza to dziesiątki tysięcy obywateli Polski przebywających w państwach pozaeuropejskich, a w skali całej Unii liczba obywateli UE przebywających w państwach trzecich liczona jest co najmniej w dziesiątkach tysięcy, a w niektórych regionach w setkach tysięcy osób.

Poza wolumenem mobilności, znaczenie dla operacji powrotu obywateli do kraju i ewakuacji ma także charakter obecności obywateli UE w państwach trzecich. Oprócz turystów i rezydentów długoterminowych, uwzględnić należy grupy pracowników przedsiębiorstw międzynarodowych, niezależnych pracowników zdalnych, specjalistów delegowanych do projektów infrastrukturalnych oraz personel organizacji międzynarodowych i humanitarnych. W wielu przypadkach ich obecność koncentruje się w regionach o podwyższonym poziomie niestabilności politycznej – m.in. w Afryce Północnej, na Bliskim Wschodzie czy w części Azji Południowej.

Jednocześnie państwa UE dysponują jedynie ograniczoną wiedzą o rzeczywistej liczbie swoich obywateli przebywających poza granicami Wspólnoty. Większość z nich prowadzi systemy dobrowolnej rejestracji podróżnych – takie jak polski Odyseusz, francuski Fil d'Ariane czy niemiecki Elefant – jednak korzysta z nich jedynie niewielka część podróżujących (odsetek rejestracji w warunkach stabilności jest bardzo niski, brak jednak pewnych danych). Oznacza to, że w momencie nagłego pogorszenia sytuacji bezpieczeństwa znaczna część obywateli przebywa za granicą poza formalnymi systemami konsularnymi, a ich identyfikacja następuje dopiero w trakcie rozwijającego się kryzysu. Wówczas liczba zgłoszeń może wzrosnąć o kilkaset procent, co, jak pokazują kolejne kryzysy, rodzi ryzyko przeciążenia systemów i paraliżu informacyjnego.



## 2. INSTRUMENTY REAGOWANIA PAŃSTW NA KRYZYSY ZAGRANICZNE

Rosnąca mobilność obywateli UE powoduje, że państwa członkowskie muszą reagować na sytuacje kryzysowe poza własnym terytorium. Wykształcił się model reagowania obejmujący pomoc konsularną, zorganizowany powrót do kraju oraz operacje ewakuacyjne (często klasyfikowane jako *Non-Combatant Evacuation Operations* – NEO). Instrumenty te odpowiadają różnym poziomom eskalacji kryzysu i różnym warunkom operacyjnym – od środowiska

stabilnego (*permissive environment*) po sytuacji wysokiego ryzyka, w których m.in. infrastruktura cywilna przestaje funkcjonować, a zagrożenia dla bezpieczeństwa ludności są istotne (*non-permissive environment*).

## Pomoc konsularna

Pomoc konsularna stanowi podstawę ochrony obywateli za granicą. Ma charakter indywidualnej interwencji administracyjnej i obejmuje m.in. wydawanie dokumentów podróży, pomoc w razie zatrzymania lub hospitalizacji oraz wsparcie w kontaktach z władzami lokalnymi. Zakres jej skuteczności wyznaczają dwa czynniki. Po pierwsze, zakłada on funkcjonowanie instytucji państwa przyjmującego oraz dostępność cywilnej infrastruktury transportowej. Po drugie, zależy od zdolności państwa do identyfikacji własnych obywateli w strefie kryzysowej, która opiera się na bezpośrednim kontakcie z placówką lub wcześniejszej rejestracji w systemach konsularnych.

## Zorganizowany powrót do kraju

Zorganizowany powrót do kraju (w wielu krajach zwany repatriacją), będący instrumentem logistyki cywilnej, dotyczy sytuacji, w której – upraszczając – liczba obywateli wymagających wsparcia przekracza możliwości indywidualnej pomocy konsularnej. Polega na zorganizowanym przez państwo pochodzenia powrocie obywateli z państwa trzeciego do kraju lub do bezpiecznej lokalizacji tranzytowej. Operacje te prowadzone są zazwyczaj w środowisku sprzyjającym, w którym infrastruktura cywilna – zwłaszcza lotniska i połączenia transportowe – pozostaje dostępna, choć często w ograniczonym zakresie. Tego rodzaju operacja jest przede wszystkim testem zdolności logistycznych państwa oraz jego umiejętności do **współpracy międzynarodowej**, szczególnie gdy transport organizowany przez jedno państwo obejmuje obywateli wielu państw europejskich.

## Ewakuacja (NEO)

Ewakuacja stanowi najwyższy poziom reagowania państwa w sytuacji kryzysowej za granicą. Pojęcie NEO wywodzi się z **doktryny wojskowej NATO i USA**, a obecnie znajduje również odzwierciedlenie w dokumentach unijnych. Operacje te polegają na przemieszczeniu ludności cywilnej z obszaru poważnego zagrożenia bezpieczeństwa – najczęściej konfliktu zbrojnego – do bezpiecznej lokalizacji poza strefą kryzysu, często z wykorzystaniem sił zbrojnych. Szczególnym typem ewakuacji są wyspecjalizowane działania MEDEVAC (*medical evacuation*) polegające na transporcie rannych lub osób wymagających pilnej opieki medycznej z obszaru kryzysu do placówek medycznych poza strefą kryzysu.

Ewakuacje są zatem przedsięwzięciem cywilno-wojskowym, wymagającym integracji działań dyplomatycznych, wywiadowczych i logistycznych. Pozostają one operacjami państw członkowskich, choć często realizowanymi w koordynacji z partnerami europejskimi. Dodatkowo, ich powodzenie zależy od warunków prawnych i politycznych w państwie przyjmującym. Kluczowe znaczenie ma w tym kontekście zgoda władz lokalnych oraz dostępność tzw. *host-nation support* obejmującego m.in. możliwość wykorzystania infrastruktury transportowej, zabezpieczenia punktów koncentracji oraz organizacji transportu do hubów tranzytowych

## Od pomocy konsularnej do ewakuacji: logika eskalacji kryzysów

Doświadczenie pokazuje, że granice między pomocą konsularną, zorganizowanym powrotem do kraju i ewakuacją są często płynne. Operacje ochrony obywateli państw UE często rozpoczynają się od wsparcia konsularnego, a wraz z pogarszaniem się sytuacji bezpieczeństwa szybko przechodzą w zorganizowane działania powrotowe lub ewakuacyjne. Pojęcia repatriation i evacuation są przy tym często używane zamiennie – nawet przez przedstawicieli rządów – zwłaszcza w odniesieniu do operacji polegających na przemieszczeniu obywateli z obszarów objętych kryzysem do bezpiecznej lokalizacji. W rzeczywistości kryzysy eskalują szybko, a działania rozpoczynane jako operacje logistyczne mogą w krótkim czasie wymagać przejścia do procedur ewakuacyjnych w środowisku wysokiego ryzyka. Oznacza to, że państwa muszą planować reagowanie w logice ciągłości działań cywilno-wojskowych – od wsparcia konsularnego po zabezpieczenie ewakuacji. Warto doprecyzować także, że koszty ewakuacji z bezpośredniej strefy zagrożenia są zazwyczaj pokrywane przez państwo prowadzące operację. W przypadku zorganizowanych lotów powrotnych obywatele często zobowiązani są jednak do pokrycia części kosztów transportu (zazwyczaj w wysokości odpowiadającej cenie biletu komercyjnego na podobnej trasie) lub do podpisania zobowiązania do ich późniejszego zwrotu. Zasady te wynikają przede wszystkim z krajowych przepisów konsularnych poszczególnych państw. Prawo Unii Europejskiej, w szczególności dyrektywa 2015/637 dotycząca ochrony konsularnej niereprezentowanych obywateli UE, reguluje natomiast przede wszystkim mechanizm zwrotu kosztów między państwami członkowskimi w sytuacji, gdy pomoc obywatelowi udzielana jest przez inne państwo UE.

## Polska specyfika

W polskim systemie bezpieczeństwa ochrona obywateli za granicą opiera się przede wszystkim na instrumentach konsularnych realizowanych przez MSZ na podstawie ustawy – **Prawo konsularne**. Państwo działa w trzystopniowej logice reagowania: od pomocy konsularnej, przez zorganizowany powrót obywateli do kraju (np. operacja „**LOT do domu**” w 2020 r.), po ewakuację w środowisku wysokiego ryzyka. Operacje ewakuacyjne (np. z **Afganistanu** w 2021 r.) mają charakter cywilno-wojskowy i wymagają współpracy MSZ

i MON oraz innych resortów. Wsparcie koordynacyjne systemu zarządzania kryzysowego państwa zapewnia Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. W polskim prawie nie funkcjonuje jednolita, odrębna opłata za ewakuację z państwa trzeciego. Zasadniczą podstawę stanowi ustawa – **Prawo konsularne**, która pozwala konsulowi udzielić obywatelowi pomocy finansowej na pokrycie niezbędnych wydatków na powrót do kraju. Pomoc ta ma co do zasady charakter zwrotny, choć w szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwe jest odroczenie spłaty, rozłożenie należności na raty albo jej umorzenie.



## 3. NARODOWE OPERACJE, EUROPEJSKI SYSTEM REAGOWANIA

Operacje ewakuacji i zorganizowanego powrotu obywateli państw UE są prowadzone przede wszystkim przez państwa członkowskie. W rzeczywistości jednak rzadko mają charakter wyłącznie narodowy. Ze względu na skalę mobilności obywateli oraz zróżnicowanie zdolności operacyjnych państw europejskich działania te coraz częściej wymagają współpracy między państwami oraz uzgodnień na poziomie Unii Europejskiej.

### Obywatelstwo jako podstawa odpowiedzialności państwa

Punktem wyjścia dla operacji ewakuacji i zorganizowanego powrotu obywateli pozostaje zasada odpowiedzialności państwa za własnych obywateli przebywających za granicą. Jej podstawę w prawie międzynarodowym stanowi **Konwencja wiedeńska** o stosunkach konsularnych z 1963 r., która określa zadania państwa w zakresie opieki nad obywatelami znajdującymi się na terytorium innych państw. W praktyce dyplomatycznej oznacza to, że podstawowym kryterium odpowiedzialności państwa jest obywatelstwo, a nie miejsce zamieszkania, rezydencja podatkowa czy długość pobytu za granicą.

Zasada ta przekłada się na wyraźny podział kompetencji w zakresie przygotowania i prowadzenia operacji powrotu obywateli oraz operacji ewakuacyjnych. Decyzję o rozpoczęciu operacji podejmują rządy poszczególnych państw, zazwyczaj na podstawie rekomendacji służb dyplomatycznych oraz analiz bezpieczeństwa przygotowywanych przez ministerstwa spraw zagranicznych i krajowe struktury zarządzania kryzysowego. Państwa określają również zakres operacji, w tym kryteria kwalifikacji osób objętych

ewakuacją (które często dotyczą także członków rodzin, lokalnych pracowników placówek i obywateli innych państw) oraz instytucje odpowiedzialne za jej przeprowadzenie.

W ramach UE realizację tej zasady wspiera mechanizm współpracy konsularnej. Zgodnie z **art. 23 Traktatu o funkcjonowaniu UE** obywatel UE znajdujący się w państwie trzecim, w którym jego własne państwo nie posiada przedstawicielstwa dyplomatycznego, ma prawo do ochrony konsularnej ze strony placówek innych państw członkowskich. Mechanizm ten został doprecyzowany w **dyrektywie 2015/637**, która określa zasady współpracy państw UE w sytuacjach kryzysowych, w tym w przypadku zorganizowanego powrotu (repatriacji) i ewakuacji obywateli. Regulacje te nie przenoszą odpowiedzialności na poziom unijny, lecz tworzą ramy umożliwiające współdzielenie zasobów konsularnych. Co więcej, współpraca wywodzi się z długo rozwijanej współpracy konsularnej między państwami europejskimi. Przykładem są **porozumienia konsularne** państw nordyckich, które od lat 60. XX w. przewidują wzajemne świadczenie pomocy obywatelom innych państw regionu w państwach trzecich.

Oznacza to, że choć decyzje o zorganizowaniu powrotu obywateli i ewakuacji podejmowane są na poziomie państwowym, wykonanie operacji ma często charakter wielonarodowy. Transport organizowany przez jedno państwo obejmuje często również obywateli innych państw UE znajdujących się w tej samej strefie kryzysowej, co pozwala efektywniej wykorzystać ograniczone zdolności transportowe i infrastrukturalne. Dzięki temu np. w trakcie operacji ewakuacji z Libii w 2011 r. (według analiz **Komisji Europejskiej**) wiele lotów obejmowało pasażerów z kilku

lub kilkunastu państw UE, co znacząco przyspieszyło opuszczanie kraju przez obywateli UE w warunkach gwałtownego pogorszenia bezpieczeństwa.

W rezultacie europejskie operacje powrotu obywateli i ewakuacji pozostają formalnie narodowe, lecz funkcjonują jako system współdzielonych zdolności konsularnych i transportowych. Ich skuteczność w dużej mierze zależy jednak od możliwości operacyjnych poszczególnych państw członkowskich, które w UE pozostają wyraźnie asymetryczne.

## Asymetria zdolności państw członkowskich

Zdolność do prowadzenia operacji w państwach trzecich jest wśród państw UE silnie zróżnicowana. Nierówności dotyczą przede wszystkim operacji ewakuacyjnych – bardziej złożonych niż operacje zorganizowanego powrotu obywateli – i widoczne są w trzech obszarach – obecności dyplomatycznej, zdolności zarządzania kryzysowego oraz dostępności transportu.

Pierwszym czynnikiem różnicującym możliwości państw jest globalna sieć placówek dyplomatycznych i konsularnych. Według danych **Global Diplomacy Index** z 2024 r. państwa takie jak Francja, Niemcy czy Włochy utrzymują jedne z największych sieci dyplomatycznych na świecie – obejmujące odpowiednio 249, 217 i 206 ambasad oraz konsulatów. Dla porównania wiele mniejszych państw UE utrzymuje sieci dyplomatyczne liczące poniżej 100 placówek. Polska dysponuje 135 przedstawicielstwami. W wielu regionach świata – często niestabilnych – obywatele części państw członkowskich pozostają więc zależni od wsparcia placówek innych państw UE.

Drugim czynnikiem wpływającym na możliwości państw są instytucjonalne systemy zarządzania kryzysowego odpowiedzialne za monitorowanie sytuacji bezpieczeństwa oraz koordynację operacji konsularnych. Tylko część państw UE utrzymuje wyspecjalizowane centra reagowania kryzysowego działające w trybie całodobowym. Przykładem jest francuskie **Centre de crise et de soutien** (CDCS), które dysponuje własnym budżetem kryzysowym oraz zdolnością wysyłania zespołów szybkiego reagowania do państw objętych kryzysem. Podobną funkcję pełni niemieckie **Krisenreaktionszentrum**. Polska utrzymuje całodobowe **Centrum Zarządzania Kryzysowego MSZ**, które w przypadku operacji ewakuacyjnych współpracuje z innymi instytucjami państwa, w szczególności z Dowództwem Operacyjnym Rodzajów Sił Zbrojnych oraz z organami

innych państw. W wielu mniejszych państwach UE funkcje te realizowane są jednak w bardziej ograniczonym zakresie przez struktury konsularne, co zwiększa ich zależność od współpracy z partnerami europejskimi w sytuacjach kryzysowych.

Trzecim kluczowym wymiarem asymetrii pozostają zdolności strategicznego i taktycznego transportu powietrznego, które wyznaczają tempo, zasięg i autonomię operacji ewakuacyjnych prowadzonych w środowisku wysokiego ryzyka. W UE jedynie ograniczona grupa państw dysponuje zasobami pozwalającymi na względnie samodzielną projekcję siły i logistyki poza kontynent. Dotyczy to przede wszystkim użytkowników Airbusów A400M Atlas, których największymi operatorami pozostają Niemcy (docelowo w 2026 r. 53 samoloty) oraz Francja (25). Natomiast Polska zajmuje pozycję państwa o istotnej autonomii regionalnej. Jej atutem pozostaje flota 16 samolotów Airbus C-295M, pięciu C-E/130H Hercules oraz trzech Boeing 737NG. Daje to Polsce zdolność do samodzielnego prowadzenia części operacji transportowych i ewakuacyjnych w sąsiedztwie strategicznym Europy, ale przy wyraźnie mniejszej skali i elastyczności niż w przypadku państw dysponujących A400M lub ciężkim transportem strategicznym. Państwa nieposiadające własnych zasobów tego rodzaju pozostają zależne od mechanizmów współpracy, m.in. *pooling & sharing*. Najważniejsze z nich to program **Strategic Airlift Capability**, oparty na trzech samolotach Boeing Globemaster III C-17 stacjonujących w Pápa na Węgrzech, oraz wielonarodowa flota A330 MRTT zarządzana przez NATO i operowana z Eindhoven oraz Kolonii. Tego typu rozwiązania zwiększają zbiorczą odporność europejską, ale nie znoszą nierówności polityczno-wojskowych. Podobna, a nawet jeszcze głębsza, nierównowaga występuje również w domenie morskiej. Zdolność do prowadzenia operacji ewakuacyjnych oraz utrzymywania długotrwałej obecności przybrzeżnej pozostaje skoncentrowana w rękach niewielkiej grupy państw dysponujących zarówno fregatami eskortowymi, jak i dużymi okrętami projekcji siły i desantu, takimi jak francuskie jednostki typu Mistral czy włoski okręt Trieste, wspieranymi przez pokładowe śmigłowce transportowe.

Państwa dysponujące własnymi placówkami dyplomatycznymi, sprawnymi strukturami organizacyjnymi oraz posiadające środki transportu i logistyczne (łącznie, dowodzenie, zabezpieczenie) realnie kontrolują priorytety i przebieg operacji ratunkowych (często stając się *lead states*), podczas gdy pozostałe państwa stają się konsumentami bezpieczeństwa zależnymi od logistyki partnerów.



## Koordinacja zamiast autonomii operacyjnej

UE w operacjach ewakuacji i zorganizowanego powrotu obywateli (repatriacji) skupia się na ułatwianiu państwom członkowskim wspólnych działań, zwłaszcza w zakresie wymiany informacji, konsolidacji planów kryzysowych oraz wsparcia logistyczno-finansowego dla transportu. Mechanizmy unijne mają w ten sposób ograniczać skutki nierównej obecności konsularnej i zróżnicowanych zdolności operacyjnych państw członkowskich.

Pierwszym poziomem koordynacji jest współpraca między ambasadami państw członkowskich oraz delegatura UE w państwie trzecim. To na tym poziomie ustalane są najważniejsze kwestie operacyjne: liczba obywateli wymagających ewakuacji, dostępność tras wyjazdu oraz możliwości wykorzystania transportu organizowanego przez poszczególne państwa. Dyrektywa konsularna 2015/637 przypisuje unijnym delegaturom i biurom (obecnie 144 placówek) rolę wspierania tej współpracy, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych. Według raportu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (EEAS) za 2024 r. ponad 130 państw trzecich było objętych unijnym planowaniem kryzysowym, a w samym 2024 r. przeprowadzono 38 ćwiczeń dotyczących współpracy konsularnej między delegaturami UE a państwami członkowskimi.

Drugim mechanizmem jest Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (Emergency Response Coordination Centre – ERCC) działające w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (EU Civil Protection Mechanism – UCPM). ERCC działa w trybie 24/7, monitoruje sytuacje kryzysowe na świecie i po uruchomieniu mechanizmu przez państwo członkowskie wspiera organizację wspólnego transportu oraz mobilizację zasobów logistycznych: wspiera identyfikację dostępnych miejsc w transporcie ewakuacyjnym, łączy potrzeby różnych państw oraz współfinansuje operacje. W ramach UCPM Unia może pokrywać nawet do 75% kosztów transportu obywateli UE (a także państw trzecich).

Pandemia COVID-19 stała się testem dla europejskich mechanizmów planowania i organizowania powrotu obywateli, wymuszając bezprecedensową mobilizację instrumentów dyplomatycznych i logistycznych. Według danych Rady UE, w odpowiedzi na kryzys państwa członkowskie zorganizowały transport z państw trzecich do Europy około 600 000 obywateli Wspólnoty. Ważnym narzędziem operacyjnym stał się UCPM, w ramach którego

UE współfinansowała ponad 400 lotów dla Europejczyków. Operacja ta umożliwiła bezpieczny powrót ponad 100 000 osób z 85 państw świata (w tym ok. 90 000 obywateli UE) dowodząc skuteczności zintegrowanego zarządzania kryzysowego w wymiarze europejskim.

Doświadczenia ostatnich kryzysów wyznaczyły jednak wyraźną granicę obecnego modelu koordynacji. Unijne mechanizmy sprawdzają się przede wszystkim w operacjach logistycznych, o ile opierają się one na cywilnej infrastrukturze transportowej oraz dobrowolnej współpracy państw członkowskich. W sytuacjach wymagających zbrojnej ochrony, zabezpieczenia infrastruktury krytycznej lub utrzymania korytarzy ewakuacyjnych ciężar działań nadal spoczywa przede wszystkim na potencjale wojskowym poszczególnych państw. W odpowiedzi na tę lukę Unia Europejska rozwija zdolności umożliwiające szybsze reagowanie kryzysowe w wymiarze wojskowym. W Strategicznym Kompasie UE rozwój kompetencji do prowadzenia operacji ewakuacyjnych został wskazany jako jedno z zadań budowanych w Unii zdolności szybkiego reagowania (EU Rapid Deployment Capacity – EU RDC). Modułowa formacja licząca do 5000 żołnierzy, wspierana przez komponenty lądowe, powietrzne i morskie oraz zdolności strategiczne, stała się operacyjną w maju 2025 r. i ma służyć reagowaniu na różne typy kryzysów, w tym właśnie wsparcie ewakuacji ludności cywilnej.

## Wyzwania dla europejskiej współpracy

Rosnąca intensywność konfliktów zbrojnych i kryzysów politycznych wielokrotnie wystawiała europejski model współpracy na próbę. Doświadczenia z ostatnich lat pokazują, że skuteczność operacji zorganizowanego powrotu obywateli i ewakuacji państw UE w dużej mierze zależy od charakteru sytuacji – od względnie sprzyjającego środowiska operacyjnego (*permissive*) umożliwiającego wykorzystanie infrastruktury cywilnej, po środowisko niesprzyjające (*non-permissive*), w którym konieczne jest zaangażowanie zasobów wojskowych oraz wsparcie sojusznicze. Pandemia COVID-19 pokazała skalę, na jaką państwa UE są w stanie prowadzić skoordynowane operacje w środowisku operacyjnym sprzyjającym wykorzystaniu infrastruktury cywilnej. Kolejne kryzysy – w szczególności Kabul w 2021 r. oraz Sudan w 2023 r. zaakcentowały deficyty europejskiego podejścia.

Ewakuacja z Kabulu w sierpniu 2021 r. uwidoczniła strukturalne ograniczenia europejskiego modelu

reagowania w sytuacji gwałtownego załamania porządku bezpieczeństwa. W środowisku operacyjnym o wysokim poziomie zagrożenia państwa europejskie były zmuszone w dużej mierze polegać na infrastrukturze i działaniu Stanów Zjednoczonych, w szczególności w zakresie zabezpieczenia lotniska, kontroli przestrzeni powietrznej oraz samych operacji lotniczych. Brak własnych zdolności dowodzenia oraz ograniczone instrumenty operacyjne na poziomie UE sprawiły, że rola instytucji unijnych została w praktyce zredukowana do funkcji koordynacyjnych i informacyjnych. Doświadczenia z Kabulu stały się jednym z impulsów dla przyspieszenia prac nad wzmocnieniem europejskich mechanizmów reagowania kryzysowego, w tym nad koncepcją EU RDC.

Ewakuacja z Sudanu w kwietniu 2023 r. uwiarydlała kolejny strukturalny problem: znaczną zależność operacyjną od państw trzecich pełniących funkcję regionalnych centrów tranzytowych. Gwałtowna destabilizacja Chartumu wymusiła na państwach europejskich przyjęcie modelu

ewakuacji etapowej, w którym powodzenie operacji zależało nie tylko od narodowych zdolności transportowych, lecz przede wszystkim od dostępności infrastruktury poza bezpośrednią strefą działań zbrojnych. W tym układzie kluczową rolę odegrała Arabia Saudyjska, która udostępniając port w Dżuddzie, przejęła funkcję głównego węzła logistycznego dla operacji ewakuacyjnych prowadzonych przez wiele państw europejskich. Możliwość wykorzystania saudyjskiej infrastruktury znacząco przyspieszyła tempo operacji i ograniczyła ryzyko logistyczne związane z wyprowadzeniem obywateli z obszaru działań zbrojnych.

Kabul i Sudan ujawniły dwa istotne ograniczenia europejskich operacji ewakuacyjnych: zależność od infrastruktury wojskowej sojuszników oraz od regionalnych hubów logistycznych państw trzecich. Obecny kryzys na Bliskim Wschodzie stanowi kolejny test tego modelu w środowisku operacyjnym o wysokim poziomie ryzyka i dużej koncentracji obywateli państw UE.



## 4. 2026 R. – KOLEJNY TEST NA BLISKIM WSCHODZIE

Bliski Wschód pozostaje najbardziej wymagającym środowiskiem testowym dla europejskiego systemu ewakuacji i zorganizowanego powrotu obywateli (repatriacji), ponieważ kumuluje wszystkie wyzwania: dużą obecność obywateli europejskich, częste i wielowarstwowe kryzysy bezpieczeństwa, ograniczoną przewidywalność eskalacji oraz silną zależność od niewielkiej liczby korytarzy powietrznych i państw tranzytowych. Ostatnie 10 dni pokazało to wyjątkowo wyraźnie, choć ze względu na wczesny etap trwającego kryzysu na Bliskim Wschodzie część danych dotyczących skali tych operacji ma charakter wstępny, a ich pełna ocena będzie możliwa dopiero po zakończeniu działań.

Eskalacja konfliktu izraelsko-irańskiego oraz rozszerzenie działań zbrojnych na teatr libański doprowadziły do gwałtownego zamknięcia strategicznych korytarzy powietrznych i destabilizacji kluczowej infrastruktury transportowej regionu. W rezultacie europejski model reagowania kryzysowego, oparty na hybrydowym połączeniu zasobów narodowych i unijnej koordynacji, został poddany najpoważniejszemu dotąd sprawdzianowi w warunkach pełnoskalowego konfliktu regionalnego. Sytuacja ta wymusiła odejście od rutynowej pomocy

konsularnej na rzecz złożonych operacji ewakuacyjnych, w których logistyka finansowana przez UE musi ściśle współdziałać z wojskowymi zdolnościami transportowymi państw członkowskich.

### Od prewencji do paraliżu lotniczego

Kryzys na Bliskim Wschodzie nie nastąpił ani nagle, ani w próżni informacyjnej. Już pod koniec lutego państwa europejskie (w tym Francja, Niemcy, Polska), widząc nieuchronność eskalacji konfliktu, zaczęły wydawać komunikaty konsularne i ostrzeżenia podróżne, przestrzegające przed wyjazdem na Bliski Wschód oraz zachęcające do dobrowolnego wyjazdu z państw regionu z wykorzystaniem transportu komercyjnego. Pozwoliło to na częściowe zmniejszenie liczby obywateli UE przebywających w regionie (brak jednak wiarygodnych szacunków). Niemniej, znaczna liczba obywateli, rzędu setek tysięcy osób, pozostała w regionie w momencie gwałtownego pogorszenia sytuacji bezpieczeństwa pod koniec lutego, gdy ruch lotniczy w regionie zaczął się szybko załamywać.

Bezpośrednim ograniczeniem dla operacji powrotu obywateli (repatriacyjnych) i ewakuacyjnych okazała

się nie tyle dostępność poszczególnych lotnisk, ile utrata zaufania do bezpieczeństwa regionalnej przestrzeni powietrznej. W odpowiedzi na intensywne działania militarne – w tym użycie pocisków balistycznych i dronów nad Irakiem, Jordanią i państwami Zatoki Perskiej, Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) wydała 28 lutego 2026 r. biuletyn **CZIB 2026-03-R2** (przedłużony 6 marca do 11 marca 2026 r.), wskazując wysokie ryzyko dla lotnictwa cywilnego w szerokim pasie obejmującym Iran, Irak, Izrael, Liban, Jordanię oraz znaczną część przestrzeni powietrznej państw Zatoki Perskiej. EASA zaleciła operatorom unijnym nie wykonywać lotów w objętej strefie na wszystkich wysokościach, podkreślając ryzyko *spill-over*, błędnej identyfikacji i zawodności procedur przechwytywania. Skala zakłóceń była znacząca.

Według danych cytowanych przez **Reuters** do 9 marca od początku eskalacji odwołano ponad 37 tys. lotów do i z Bliskiego Wschodu. Przepustowość regionalnej sieci lotniczej uległa gwałtownemu ograniczeniu, a ruch między Europą i Azją skoncentrował się w kilku alternatywnych korytarzach omijających strefę konfliktu – przede wszystkim przez Kaukaz i Morze Kaspijskie oraz przez Morze Czerwone i Arabię Saudyjską, co znacząco zwiększyło obciążenie tych tras i ograniczyło dostępność slotów dla ruchu komercyjnego i operacji specjalnych. W rezultacie modyfikacji uległ cały regionalny system ruchu lotniczego, a więc fundament, na którym zwykle opierają się europejskie operacje powrotu obywateli (repatriacje) i ewakuacji. Zakłócenia te dotknęły nie tylko osoby przebywające bezpośrednio w strefie konfliktu, lecz także wielu obywateli państw europejskich podróżujących w innych częściach Azji i Bliskiego Wschodu, którzy w wyniku zamknięcia przestrzeni powietrznej i masowych odwołań lotów znaleźli się bez możliwości szybkiego powrotu do Europy.

## Logistyka w coraz trudniejszych warunkach

Eskalacja w Libanie była bezpośrednią konsekwencją napięć między Izraelem a Iranem. Hezbollah, będący kluczowym elementem irańskiej strategii odstraszania wobec Izraela, otworzył północny teatr konfliktu, przenosząc regionalną konfrontację na terytorium Libanu. 6 marca Izrael wydał najszersze dotąd **nakazy ewakuacji** obejmujące blisko 8% terytorium Libanu, w tym znaczną część południa i wschodu kraju oraz południowe przedmieścia Bejrutu. Dziesiątki tysięcy osób trafiły do zbiorowych schronień, a skala przemieszczeń doprowadziła do poważnych zakłóceń w funkcjonowaniu sieci transportowej, utrudniając dostęp

do głównych arterii drogowych prowadzących do stolicy. Do 9 marca działania zbrojne rozszerzyły się również na wschodni Liban, a liczba ofiar śmiertelnych zbliżała się do 400 osób. Intensyfikacja walk w dolinie Bekaa oraz bombardowania infrastruktury krytycznej odcięły drogę lądową w kierunku Syrii, która zresztą ze względu na własną sytuację bezpieczeństwa nie stanowiła bezpiecznej alternatywy dla obywateli UE. Liban ze strefy podwyższonego ryzyka, stał się aktywnym teatrem działań zbrojnych o charakterze *non-permissive*.

W takich warunkach klasyczna pomoc konsularna szybko traci znaczenie, a priorytetem staje się przejście do operacji ewakuacyjnych. W obecnym kryzysie kluczowe znaczenie zyskały państwa tranzytowe. W pierwszej fazie cudzoziemcy byli transportowani do bezpiecznych **hubów regionalnych** w Jordanii, Omanie, Egipcie i Zjednoczonych Emiratach Arabskich, a dopiero stamtąd organizowano loty powrotne (repatriacyjne) do Europy. Później, przy ograniczonej dostępności bezpośrednich połączeń lotniczych i niestabilnej sytuacji na lądzie ciężar operacji przesunął się na dwa główne kierunki logistyczne.

Pierwszym z nich jest korytarz morski Liban–Cypr. Porty w Bejrucie i Trypolisie pełnią rolę punktów wyjścia dla ewakuacji drogą morską, podczas gdy **Cypr** (w szczególności porty w Limassol i Larnace) funkcjonuje jako regionalny hub typu *safe haven*, w którym ewakuowani przechodzą procedury bezpieczeństwa i przygotowanie do dalszego transportu lotniczego do państw UE. Drugim kierunkiem jest wykorzystanie zewnętrznych hubów ewakuacyjnych w **państwach regionu**, przede wszystkim w Ammanie (Jordania) i Maskacie (Oman). Punkty te umożliwiają organizację lotów powrotnych (repatriacyjnych) poza bezpośrednią strefą działań zbrojnych i ograniczają ryzyko związane z operowaniem w przestrzeni powietrznej objętej ostrzeżeniami bezpieczeństwa. Wyzwaniem pozostaje jednak dotarcie do nich – związane często z wielogodzinnymi podróżami autokarami lub samochodami.

Realizacja tych operacji odbywa się przy wsparciu UCPM, który pełni funkcję platformy koordynacji logistycznej i finansowej dla działań państw członkowskich. Mechanizm umożliwia konsolidację potrzeb transportowych różnych państw, współfinansowanie lotów powrotnych (repatriacyjnych) oraz wykorzystanie wolnych miejsc w samolotach organizowanych przez jedno państwo dla obywateli innych państw UE, co pozwala na bardziej efektywne wykorzystanie ograniczonej przepustowości

transportowej w środowisku kryzysowym. Powodzenie ewakuacji z Bliskiego Wschodu zależy dziś przede wszystkim od utrzymania ciągłości regionalnego łańcucha mobilności – od wyprowadzenia ludności ze strefy działań zbrojnych, przez dostęp do hubów tranzytowych, po transport strategiczny do Europy.

## Narodowe strategie reagowania

Pierwsze dni kryzysu pokazały, że państwa członkowskie UE reagowały w sposób wyraźnie zróżnicowany pod względem skali, tempa i użytych instrumentów. Różnice te wynikały zarówno z liczby obywateli przebywających w regionie, jak i z odmiennych zdolności konsularnych, transportowych oraz politycznej gotowości do użycia aktywów państwowych. Publicznie dostępne dane pozostają niepełne i nierównomierne, ale już one pokazują silną asymetrię europejskich możliwości ewakuacyjnych.

Na jednym biegunie znalazły się państwa prowadzące operacje o bardzo dużej skali, takie jak Włochy czy Francja, które łączyły wsparcie konsularne, masowe powroty lotami cywilnymi oraz selektywne operacje specjalne. W grupie państw średnich, zdolnych do prowadzenia własnych operacji ewakuacyjnych i powrotowych, znalazła się m.in. Polska. Według informacji rządu do 9 marca z regionu wyjechało około 2,8 tys. osób, zarówno poprzez ułatwianie powrotów lotami cywilnymi, jak i przy użyciu transportu wojskowego. Na drugim biegunie znalazły się państwa prowadzące działania o mniejszej skali, ale często bardzo sprawnie. W wielu przypadkach przyjmowały one selektywną ewakuację, skoncentrowaną na osobach szczególnie narażonych takich jak rodziny dyplomatów, osoby chore lub obywatelki odcięci od regularnych połączeń lotniczych. M.in. Austria, Finlandia czy Szwecja przygotowywały pojedyncze loty czarterowe z regionalnych hubów (głównie z Maskatu, Ammanu lub Dubaju), podczas gdy inne, mniejsze państwa, w tym Estonia czy Luksemburg, korzystały z miejsc udostępnianych w lotach organizowanych przez partnerów europejskich.

Z pierwszych dostępnych analiz tych działań wyłaniają się trzy główne modele narodowych operacji. Po pierwsze, model masowego wsparcia powrotów, charakterystyczny dla państw dysponujących dużą siecią konsularną i znaczną liczbą obywateli w regionie, które ułatwiały powroty zarówno kanałami komercyjnymi, jak i specjalnymi. Po drugie, model selektywnych lotów powrotnych (repatriacyjnych) dla określonych grup obywateli, często organizowanych z bezpiecznych hubów. Po trzecie, model oparty na współdzieleniu zdolności, w którym państwa o mniejszym

potencjałe organizowały dojście do punktu tranzytowego, a sam lot był realizowany wspólnie z partnerami. Różnice między tymi modelami nie znoszą wspólnej cechy zasadniczej: punktem ciężkości pozostawało państwo pochodzenia, które identyfikowało obywateli, podejmowało decyzję o operacji i organizowało jej podstawowe założenia.

## Rola UE w operacjach powrotu i ewakuacjach

Po stronie Unii Europejskiej kryzys uruchomił równoległy zestaw instrumentów koordynacyjnych, logistycznych i dyplomatycznych, których celem było integracyjne wsparcie operacji prowadzonych przez państwa członkowskie. W przeciwieństwie do operacji narodowych UE nie prowadzi własnych ewakuacji, lecz tworzy warunki do współpracy umożliwiającej szybkie łączenie zasobów państw oraz utrzymanie przepływu informacji w warunkach dynamicznie pogarszającego się środowiska bezpieczeństwa. Mechanizm UCPM został uruchomiony przez kilkanaście państw w odpowiedzi na gwałtowne zakłócenia ruchu lotniczego i trudności z opuszczeniem regionu przez obywateli UE. ERCC pełni rolę logistycznego węzła dla operacji powrotowych (repatriacyjnych) i ewakuacyjnych prowadzonych przez państwa członkowskie na Bliskim Wschodzie. ERCC zbiera informacje o potrzebach zgłaszanych przez państwa oraz o dostępnych zdolnościach transportowych (w szczególności o lotach), a następnie umożliwia ich wykorzystanie przez obywateli innych państw UE.

Równolegle Komisja Europejska zapewnia wsparcie finansowe dla operacji powrotu obywateli (repatriacyjnych) realizowanych w ramach mechanizmu. Jeżeli lot obejmuje obywateli kilku państw członkowskich, Unia może współfinansować do 75% kwalifikowanych kosztów transportu, pod warunkiem, że co najmniej 30% dostępnych miejsc zostanie udostępnionych obywatelom innych państw UE. Mechanizm ten ma na celu zachęcanie państw do współdzielenia transportu oraz zwiększenie efektywności operacji w sytuacji ograniczonej dostępności infrastruktury transportowej. Nowym elementem w reagowaniu kryzysowym UE było wykorzystanie możliwości transportowych **rescueEU**, stanowiącego wspólną rezerwę operacyjną w ramach mechanizmu ochrony ludności. W odpowiedzi na wniosek Rumunii Komisja Europejska uruchomiła zasoby transportowe rescueEU i zorganizowała dwa loty powrotne (repatriacyjne) obywateli UE z Maskatu w Omanie do Bukaresztu, którymi przewieziono 356 osób. Operacja była koordynowana



przez ERCC we współpracy z władzami rumuńskimi oraz delegaturą UE w regionie. Wykorzystanie rescEU miało charakter uzupełniający wobec operacji narodowych prowadzonych przez państwa członkowskie. Zgodnie z zasadami funkcjonowania mechanizmu zasoby te uruchamiane są dopiero wtedy, gdy państwo członkowskie nie dysponuje wystarczającymi

zdolnościami transportowymi lub gdy dostępne środki zostały już wykorzystane w innych operacjach.



## 5. WNIOSKI: KOORDYNACJA TO ZA MAŁO

Kryzys na Bliskim Wschodzie wpisuje się w utrwalony model europejskiego reagowania: państwa członkowskie uruchamiają operacje o charakterze narodowym, które w praktyce szybko przyjmują wymiar wielonarodowy dzięki współdzieleniu transportu oraz koordynacji konsularnej i logistycznej w ramach mechanizmów UE. Powodzenie tych działań zależy jednak przede wszystkim od dostępności regionalnych hubów tranzytowych, przepustowości infrastruktury transportowej oraz utrzymania bezpiecznych korytarzy mobilności. Na obecnym etapie operacje powrotu obywateli i ewakuacji z Bliskiego Wschodu przebiegają w sposób porównywalny z wcześniejszymi kryzysami, choć ich pełna ocena będzie możliwa dopiero po ustabilizowaniu sytuacji i oszacowaniu rzeczywistej skali operacji.

Jednocześnie już teraz widać obszary wymagające dalszego wzmocnienia, zwłaszcza w wymiarze działań prewencyjnych. Konieczne jest ulepszenie i zwiększenie wykorzystania mechanizmów identyfikacji obywateli przebywających w regionach ryzyka, szerszego wykorzystania systemów rejestracji podróży oraz wcześniejszego planowania ewakuacji z uwzględnieniem potencjalnych państw tranzytowych i alternatywnych korytarzy transportowych. Doświadczenia ostatnich lat pokazują bowiem, że europejski system reagowania rozwija się głównie poprzez kolejne kryzysy, które pełnią rolę nieformalnych testów jego zdolności. Dlatego również obecna operacja powinna zostać poddana pogłębionej analizie nawet jeszcze przed

jej zakończeniem – nie tylko w celu oceny jej skuteczności, lecz także po to, by wzmocnić przygotowanie na kolejne sytuacje kryzysowe, które w coraz bardziej niestabilnym środowisku międzynarodowym niemal na pewno pojawią się w innym regionie świata.

Z perspektywy Polski obecny kryzys pokazuje potrzebę większej przejrzystości zasad dotyczących organizacji powrotów obywateli z zagranicy. Dyskusja publiczna wokół finansowania takich operacji ujawnia napięcie między oczekiwaniami społecznymi a praktyką większości państw europejskich, w których transport w operacjach powrotu bywa częściowo odpłatny. Kluczowe znaczenie ma jasne rozróżnienie między pomocą konsularną, zorganizowanym powrotem do kraju a ewakuacją z bezpośredniej strefy zagrożenia, ponieważ każda z tych form reagowania opiera się na innych instrumentach prawnych, logistycznych i finansowych. Wymaga to również silniejszej polityki informacyjnej państwa oraz szerszej promocji systemu Odyseusz, który ułatwia identyfikację obywateli w sytuacjach kryzysowych. Jednocześnie rosnące zdolności transportowe i doświadczenie operacyjne Polski wskazują, że może ona częściej organizować operacje powrotu i ewakuacji także dla obywateli innych państw UE, wzmacniając tym samym swoją pozycję w europejskiej współpracy konsularnej oraz znaczenie w reagowaniu kryzysowym w regionie.





Fotografia 1,2: 2026.04.2026 WMRS-PDT-Zespół Koordynacyjny KL

Fot: MSZ/ Konrad Laskowski, CC4

# The Opportunity Institute for Foreign Affairs

Jesteśmy młodym, niezależnym instytutem analitycznym non-profit, który wnosi nową jakość na polską scenę think tanków. Wolni od ograniczeń i schematów analityki głównego nurtu, wyróżniamy się elastycznością, pozwalającą nam podejmować złożone tematy oraz przygotowywać analizy i wydarzenia z wyjątkową skutecznością.

Nasza struktura organizacyjna sprzyja budowaniu szerokiej sieci eksperckich powiązań – zarówno w Polsce, jak i na

świecie. Dzięki temu możemy w sposób kompleksowy i wieloaspektowy badać zagadnienia z obszaru polityki międzynarodowej.

Nasze podejście odzwierciela motto: **„Dostrzegamy potencjał. Wskazujemy możliwości.”** Skupiamy się na identyfikowaniu wyzwań i odkrywaniu nowych perspektyw, aby wskazywać innowacyjne ścieżki rozwoju **Europy Środkowo-Wschodniej oraz jej sąsiedztwa** – i w ten sposób realnie przyczyniać się do transformacji całego regionu.

office@theopportunity.pl  
theopportunity.pl