



UNHCR
The UN Refugee Agency

INTEGRACJA PRZESIEDLONYCH UCHODźCÓW

Kluczowe elementy tworzenia programu przesiedleniowego oraz podstawy trwałych programów przesiedleniowych



PRZEWODNIK

Przesiedlenie daje uchodźcom, których życie legło w gruzach, a przyszłość stała się niepewna, nową nadzieję i możliwość odbudowania swojego życia. UNHCR zachęca Państwa do ustanowienia formalnych programów przesiedleniowych, tak aby większa liczba uchodźców mogła korzystać z tego trwałego rozwiązania. Przesiedlanie uchodźców wymaga jednak zaawansowanych przygotowań, planowania i długoterminowego zaangażowania.

Niniejszy podręcznik przedstawia ogólny zarys kluczowych elementów, które państwo musi wprowadzić w celu stworzenia programu przesiedleniowego oraz podstaw, nad którymi trzeba stale pracować, aby zapewnić trwałość tego rozwiązania.



Integracja to dynamiczny, wielopłaszczyznowy i nieprzerwany proces, który wymaga obustronnego zaangażowania. Z perspektywy uchodźcy integracja wymaga gotowości do przystosowania się do obyczajów społeczeństwa przyjmującego w taki sposób, aby nie stracić jednocześnie własnej tożsamości kulturowej. Z perspektywy społeczeństwa przyjmującego wymaga ona otwarcia się na nowo przybyłych i wrażliwości na potrzeby uchodźców, natomiast od instytucji publicznych – umiejętności zaspokajania potrzeb zróżnicowanej społeczności.”

Zasady ICRIIR, w podręczniku UNHCR, Przesiedlenia uchodźców: *An International Handbook to Guide Reception and Integration*, 2002, str. 12-13, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>

Niniejszy dokument przeznaczony jest do użytku publicznego. Wszystkie prawa zastrzeżone. Powielanie i tłumaczenie są dozwolone pod warunkiem podania źródła, z wyjątkiem wykorzystania go w celach komercyjnych.

UNHCR (2013)

Zdjęcia na okładce © UNHCR

Layout & Design: BakOS DESIGN

SPIS TREŚCI

A. Przesiedlenie

Zagwarantowanie trwałości rozwiązania, jakim jest przesiedlenie

Czym jest integracja?

Przesiedlenie jako zobowiązanie Państwa

Tworzenie i kontynuowanie programów przesiedleniowych

B. Niezbędne elementy tworzenia programu przesiedleniowego

- 1 Instrumenty prawne i polityczne
- 2 Konsultacje i współpraca z interesariuszami
- 3 Program integracyjny

C. Podstawy trwałego programu przesiedleńczego

- 1 Przesiedlenie zdefiniowane w instrumentach prawnych i politycznych
- 2 Dostosowany do potrzeb program integracyjny
- 3 Społeczności pomocne, gościnne i otwarte na przybyszy



USA / © UNHCR / J. Rae

A. Przesiedlenie

Przesiedlenie daje uchodźcom, których życie legło w gruzach, a przyszłość stała się niepewna, nową nadzieję i możliwość losu odbudowania swojego życia. Przesiedlenie oznacza coś znacznie więcej niż tylko zamieszkanie w państwie trzecim. Obejmuje ono proces przyjęcia i integracji w nowym społeczeństwie. Rządy, organizacje pozarządowe, wolontariusze, miejscowa społeczność i sami uchodźcy – wszystkie te podmioty biorą udział w procesie integracji. Z pomocą społeczności przyjmujących przesiedleni uchodźcy mogą rozpocząć nowe życie zachowując godność i szacunek.

Przesiedlenie uchodźców to wspólne działanie. UNHCR identyfikuje uchodźcę wymagającego pomocy i zgłasza jego przypadek, lecz przesiedlenie zależy od tego, czy Państwa dobrowolnie przyjmą

uchodźców i pomogą im w integracji. Państwa, które umożliwiają regularne przesiedlenia na mocy swojego formalnego zobowiązania, uznawane są przez UNHCR za Państwa przesiedlenia.



Przesiedlenie obejmuje selekcję i transfer uchodźców z Państwa, w którym szukali oni ochrony, do Państwa trzeciego, które zgodziło się ich przyjąć w charakterze uchodźców, nadając im status osób posiadających prawo stałego pobytu. Nadany status zapewnia ochronę przed wydaleniem (refoulement) oraz nadaje przesiedlonemu uchodźcy i jego rodzinie lub osobom pozostającym na jego utrzymaniu takie same prawa, jakie przysługują obywatelom danego kraju. Docelowo przesiedlenie otwiera także możliwość naturalizowania się w kraju przesiedlenia.”

UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, 2011, str. 3,
<http://www.unhcr.org/resettlementhandbook>

Zagwarantowanie trwałości rozwiązania, jakim jest przesiedlenie

Dla niektórych uchodźców przesiedlenie na stałe do kraju trzeciego jest najlepszym, jeśli nie jedynym rozwiązaniem. Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r. wymienia szereg praw społeczno-ekonomicznych i innych, które należy nadać wszystkim uchodźcom, aby umożliwić im i ich rodzinom integrację oraz, ostatecznie, naturalizację. Podczas gdy przesiedlenie samo w sobie nie jest prawem, jego definicja podkreśla, że prawo stałego pobytu i inne prawa nadawane są uchodźcom wybranym przez Państwo w sposób nieprzymuszony. Zagwarantowanie uchodźcom dostępu do tych praw jest niezbędne dla trwałości przesiedlenia.

UNHCR poszukuje rozwiązań dla każdej osoby podlegającej ochronie, w ramach swojego mandatu i, przed podjęciem kroków na rzecz wprowadzenia danego rozwiązania, musi upewnić się, czy jest ono wykonalne. Uchodźcy pozostają w kręgu zainteresowania UNHCR do momentu, gdy uzyskają efektywną ochronę ze strony Państwa.

Dlatego też UNHCR musi oceniać możliwości i gotowość Państwa do przesiedlenia uchodźców oraz odgrywa istotną rolę w procesie integracji.

Miarą *efektywnego* przesiedlenia jest nie tylko liczba uchodźców znajdujących się w potrzebie, którzy mogą skorzystać z tego rozwiązania każdego roku, lecz także sposób, w jaki są przyjmowani i wspierani w procesie stawania się pełnoprawnymi członkami swoich nowych społeczności.

Państwa mają także obowiązek ułatwiania integracji osobom uznanym za uchodźców w ich kraju, a programy integracyjne powinny być dostępne dla wszystkich uchodźców. Ponadto Państwa mają możliwość wcześniejszego przygotowania się na przyjęcie przesiedlanych uchodźców oraz stworzenia indywidualnych planów, których celem jest zaspokojenie specyficznych potrzeb poszczególnych grup i osób zidentyfikowanych przed ich przybyciem.

Uchodźcy są zwykle bardzo zmotywowani – nie tylko do odbudowania swojego życia, lecz także do wnoszenia konkretnego wkładu w funkcjonowanie społeczeństwa przyjmującego. Niemniej jednak Państwa przesiedlenia muszą zaoferować uchodźcom wsparcie i możliwości, które są niezbędne dla ich integracji w nowej społeczności. Ułatwianie integracji wymaga nieustannego zaangażowania rządu w tworzenie i wdrażanie prawodawstwa, polityk, zasobów i wiedzy, tak aby przesiedleni uchodźcy mogli wykorzystać swój potencjał i stać się pełnoprawnymi obywatelami.



Program Ochrony UNHCR wzywa państwa do wprowadzenia w życie polityk gwarantujących, że przesiedleniu towarzyszyć będzie intensywna polityka integracji. Nauka języka, edukacja, szkolenia zawodowe, pomoc w znalezieniu zatrudnienia oraz w łączeniu rodzin – wszystkie te i wiele innych działań stanowią części składowe integracji. I, chociaż przesiedlenie jest sposobem ochrony uchodźców i konkretną oznaką przyjęcia przez państwa wspólnej odpowiedzialności, to bez wątpienia uchodźcy także wnoszą ważny wkład w swoje nowe społeczności.”

Ruud Lubbers, Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, słowo wstępne, *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration*, 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>



Czym jest integracja?

Integracja jest dynamicznym, dwukierunkowym procesem, stawiającym wymagania zarówno uchodźcom, jak i społeczności przyjmującej. Integracja uchodźców polega nie tylko na zaspokojeniu ich podstawowych potrzeb i zagwarantowaniu dostępu do usług. Integracja wymaga od Państwa i społeczeństwa przyjmującego stworzenia przyjaznego środowiska, które wspomaga uchodźców w uzyskaniu trwałej stabilności finansowej i adaptacji w nowej społeczności, włączając w to rozbudzanie poczucia przynależności i zachęcanie do udziału w życiu nowych społeczności. Intensywne programy integracyjne pozwalają uchodźcom i ich rodzinom korzystać z równych praw i możliwości w społecznym, gospodarczym i kulturalnym życiu kraju.



Integracja to zjawisko wielowymiarowe w tym sensie, że odnosi się zarówno do warunków udziału jak i samego udziału we wszystkich aspektach gospodarczego, społecznego, kulturalnego, obywatelskiego i politycznego życia kraju przemieszczenia, jak również do sposobu, w jaki uchodźca postrzega społeczeństwo przyjmujące, czy jest przez nie akceptowany i czy czuje się jego członkiem.”

Zasady ICRIRR, w podręczniku UNHCR, *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration*, 2002, str. 12, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>

Nie ma dokładnego sposobu na określenie chwili, w której następuje pełna integracja nowoprzybyłego, jak również nie istnieje jedna ustalona recepta na stworzenie i wdrożenie programu integracji. Integracja odbywa się w konkretnym otoczeniu kulturowym i środowisku społeczno-ekonomicznym. A one różnią się od siebie w zależności od kraju, tak jak ma to miejsce w przypadku systemów rządzenia i podziału obowiązków pomiędzy władze państwa, władze krajowe, wojewódzkie, terytorialne, rejonowe, okręgowe i miejskie w istniejących i potencjalnych państwach przemieszczenia.

UNHCR uznaje i potwierdza, że istnieje potrzeba by każde Państwo podchodziło do problemu przemieszczenia uwzględniając swoje indywidualne uwarunkowania, ale zaleca również zaspokajanie potrzeb prawnych i społeczno-ekonomicznych przemieszczonych uchodźców w sposób gwarantujący osiągnięcie trwałego rozwiązania. Mimo iż

nie istnieje żaden ogólnosiątkowy standardowy system oceniania rezultatów przesiedlania i integracji, Państwa stworzyły instrumenty umożliwiające ocenę rezultatów ekonomicznych i społecznych integracji oraz nawiązały stałą współpracę w celu stworzenia wzorców i kryteriów tej oceny. Unia Europejska ustanowiła na przykład normy integracji i, poprzez wspólne działania na szczeblu krajowym i regionalnym, tworzy wskaźniki oceny rezultatów integracji uchodźców w jej Państwach członkowskich.



Uchodźcy sami się integrują. Na sektorze publicznym, prywatnym i społecznym spoczywa obowiązek wspólnej pracy z uchodźcami na rzecz tworzenia środowiska, w którym ludzie mogą czuć się pełnoprawnymi obywatelami.”

Zasady ICRIRR, w podręczniku UNHCR, *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration*, 2002, str. 12, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>

Od późnych lat 90. dwudziestego wieku wiele wysiłków Państw, organizacji pozarządowych i UNHCR koncentruje się na ocenie działań integracyjnych i udzielaniu wskazówek oraz porad w zakresie dobrych praktyk w budowaniu podstaw programów przesiedleniowych, tworzeniu polityk i procedur, świadczeniu niezbędnych usług i przygotowywaniu społeczeństwa przyjmującego. Udzielanie wskazówek w zakresie dobrych praktyk, organizowanie szkoleń, konferencji i zachęcanie do wymiany informacji to bezcenne działania wspierające wysiłki nowych, potencjalnych i istniejących już krajów przesiedlenia.



Chociaż integracja odbywa się w ramach procedur danego kraju i w konkretnym otoczeniu kulturowym, jest ona z gruntu procesem indywidualnym, w którym uchodźcy pogłębiają poczucie przynależności, zawierają przyjaźnie i cieszą się wzajemnym szacunkiem w swoich nowych społecznościach.”

Preambuła, Zasady ICRIRR, w podręczniku UNHCR, *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration*, 2002, str. 12, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>



Udzielanie ukierunkowanego wsparcia w zakresie integracji jest dobrą inwestycją. Nie ma dowodów na to, że uchodźcom z najwyższym wykształceniem i największym doświadczeniem zawodowym integracja przychodzi najłatwiej. Natomiast istnieją dowody na to, że nawet osoby wymagające szczególnego wsparcia czy najbardziej pokrzywdzone mogą z powodzeniem zakończyć proces integracji, jeśli tylko udzieli im się właściwej pomocy. Promowanie optymalnych warunków integracji ułatwia uchodźcom harmonijne osiedlenie się i osiągnięcie niezależności poprzez wykorzystanie własnych cech i nabytych wcześniej umiejętności z korzyścią dla nowego kraju.

Przesiedlenie jako zobowiązanie Państwa

Kluczowym elementem każdego trwałego programu przesiedleniowego jest zobowiązanie Państwa do zapewnienia uchodźcom ochrony i prawdziwie trwałych rozwiązań. *Z tego zobowiązania wypływają wszystkie inne elementy trwałego programu przesiedleniowego.*

Stworzenie formalnego programu przesiedleniowego jest hojnym gestem Państwa wyrażającym zobowiązanie do dzielenia się odpowiedzialnością za sytuację uchodźców z krajami pierwszego azylu. Niemniej jednak, aby przesiedlenie było naprawdę trwałym rozwiązaniem, przesiedlonym uchodźcom należy stworzyć możliwości i udzielić wsparcia niezbędnego do integracji w ich nowych społecznościach. Ustanowienie programu przesiedleniowego wymaga zaawansowanych przygotowań na różnych szczeblach administracji rządowej i/lub organizacji pozarządowych, by zapewnić uchodźcom niezbędne wsparcie ze strony służb zajmujących się ich przyjmowaniem i rozwiązania w zakresie wspierania ich integracji natychmiast po ich przybyciu oraz przez cały okres integracji.



Wśród milionów przesiedlonych uchodźców jeden może być wykwalifikowanym lekarzem pracującym jako taksówkarz lub szewcem, który stał się multimilionerem. Żaden z nich nie stanowi jednak lustrzanego odbicia całej populacji, a jego obecność nie jest szczególnie istotna, aby zdecydować czy przesłanki, będące przyczyną przesiedlenia, zostały spełnione. Na podstawie pojedynczych historii integracji nie wolno nam oceniać znaczenia przesiedlenia. Nikt nie obiecuje uchodźcy, że przesiedlenie to droga do idealnego czy też szczęśliwego życia, tak jak nikt nie może obiecać uchodźcy, że repatriacja jest lekiem na całe zło. Poprzez przesiedlenie lub inne trwałe rozwiązanie próbujemy dać im równą szansę na rozpoczęcie życia od nowa.”

UNHCR Dialogue; Wiosna 2006, str. 5, cytowany w *Measuring resettlement outcomes by looking at integration indicators*, Luty 2009 Grupa Robocza ds. Przesiedlenia

UNHCR potrzebuje wiarygodnych, przewidywalnych i zaangażowanych programów Państw, aby poprzez przesiedlenia odpowiadać na potrzeby uchodźców w zakresie ochrony oraz aby efektywnie zarządzać procesami przesiedlenia. Ostatni wzrost liczby Państw realizujących przesiedlenia oznacza, że wiele ich programów zostało stworzonych niedawno lub jest wciąż opracowywanych i że można je uznać za programy znajdujące się „w fazie rozwoju”. Niemniej jednak przygotowanie i kontynuowanie efektywnego programu przyjmowania i integracji przesiedlanych uchodźców stanowi nie tylko wyzwanie dla nowych krajów przesiedlenia, lecz także element, na którym nieprzerwanie skupia się uwaga wszystkich krajów przesiedlenia i ich partnerów.

Niektóre Państwa przesiedlenia stoją w obliczu poważnych problemów związanych z tworzeniem własnych programów, ponieważ podjęły one zobowiązania przed poczynieniem niezbędnych przygotowań. Inne Państwa przesiedlenia, które przygotowały swoje programy przed wieloma laty, nadal nie zapewniły ich finansowania z krajowych funduszy i, aby świadczyć przesiedlonym uchodźcom podstawowe usługi, korzystają z zewnętrznej pomocy finansowej. Zarówno kraje młodsze, jak i te już dawno uznane za kraje przesiedlenia, muszą także stawiać czoła poważnym trudnościom związanym z kontynuowaniem wsparcia i finansowania wewnętrznego. Ten cały wachlarz problemów spowodował zawieszenie programów przez niektóre Państwa lub zmniejszenie liczby przyjmowanych uchodźców w ramach przesiedlenia, co osłabia możliwości UNHCR w zakresie oferowania uchodźcom trwałego rozwiązania.



UNHCR zachęca, aby Państwa pozostawały: przewidywalne w zakresie liczby przyjęć, włączając w to długoterminowe zobowiązania, budżety i kryteria kwalifikacyjne; zróżnicowane w zakresie rodzajów uchodźców, obejmując ochroną osoby jej wymagające oraz uchodźców o specjalnych potrzebach; wrażliwe na pilne potrzeby, pojawiające się potrzeby i apele o podjęcie współodpowiedzialności; oraz niedyskryminacyjne w wyborze uchodźców zakwalifikowanych do przesiedlenia ze względu na ich potrzeby, niezależnie od ich narodowości, przynależności do grupy etnicznej, religii, wielkości rodziny czy też innych czynników.”

UNHCR Resettlement Handbook, 2011, str. 386,
<http://www.unhcr.org/resettlementhandbook>

Względny „sukces” Państwa przesiedlenia we wspieraniu efektywnej integracji wszystkich uchodźców ma bezpośredni wpływ na zakres, w jakim jego społeczności przyjmujące aprobują i wspierają krajowe polityki w zakresie przesiedleń.



Tworzenie i kontynuowanie programów przesiedleniowych

Chociaż krajowe systemy administracyjne, polityczne, kulturowe i gospodarcze zdecydowanie różnią się pomiędzy Państwami, istnieją standardowe kluczowe elementy, które Państwo musi posiadać zanim rozpocznie przesiedlenia. Należą do nich instrumenty prawne i polityczne gwarantujące status i prawa, konsultacje i współpraca z interesariuszami oraz programy integracyjne, których celem jest oferowanie wsparcia i dostępu do niezbędnych usług. **Uznaje się, że Państwo, które nie posiada tych niezbędnych elementów, nie jest gotowe do oferowania uchodźcom trwałego rozwiązania w postaci przesiedlenia.**

Niemniej jednak stworzenie tych niezbędnych elementów jest tylko początkiem, ponieważ Państwa przesiedlenia zobowiązują się do regularnego przesiedlania uchodźców. Zagwarantowanie efektywności i trwałości programów przesiedleniowych w dłuższej perspektywie wymaga czasu, gdyż należy stworzyć i dostosować polityki i systemy w oparciu o zdobyte doświadczenie oraz popularyzować postawę otwarcia na uchodźców wśród społeczności. Wszystkie Państwa przesiedlenia powinny pracować na rzecz stworzenia podstaw gwarantujących prawo do przesiedlenia w ich ustawodawstwach i instrumentach politycznych, zapewniając stałe finansowanie, tworzenie programów integracyjnych dostosowanych do potrzeb osób z nich korzystających i zapewnianie wsparcia, które jest niezbędne do składania i wypełniania długoterminowych zobowiązań.

Działając na rzecz wypracowania tych podstaw, Państwa mogą zapewnić długotrwałość swoich programów przesiedleniowych.



B. Niezbędne elementy tworzenia programu przesiedleniowego

Przesiedlenie uchodźców wymaga uprzedniego planowania i przygotowania. Państwo jest gotowe na przyjęcie przesiedlanych uchodźców, **pod warunkiem, że stworzy** następujące struktury i procesy:

- 1 Instrumenty prawne i polityczne gwarantujące bezpieczny status prawny i nadanie praw;
- 2 Konsultacje i współpraca z interesariuszami oraz
- 3 Program integracyjny oferujący wymagane wsparcie i zapewniający dostęp do niezbędnych usług.

1 Instrumenty prawne i polityczne

Przesiedlenie nie może rozpocząć się bez efektywnego wdrożenia mechanizmów prawnych i politycznych umożliwiających ustanowienie kryteriów i procedur przesiedleniowych Państwa oraz gwarantujących uchodźcom podstawowe prawa, bezpieczny status i możliwość naturalizacji.

Chociaż celem jest uzyskanie prawa stałego pobytu w momencie przybycia, zakłada się, że przesiedlani uchodźcy uzyskają w tym momencie, jako minimum, status i prawa równorzędne ze statusem uchodźcy, zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym. **Nadany status musi oferować długoterminowe bezpieczeństwo, włączając w to możliwość uzyskania obywatelstwa i nie może ograniczać dostępu do określonych praw.** Naturalizacja usuwa niektóre z najważniejszych przeszkód utrudniających integrację i pogłębia więź pomiędzy przesiedlonymi uchodźcami a ich nowym krajem.

Łączenie rodzin jest podstawową zasadą ochrony uchodźców, dlatego też Państwa są zachęcane do podejmowania niezbędnych środków w celu zagwarantowania jedności rodziny i do upewniania się, czy przeszkody finansowe i administracyjne nie utrudniają łączenia rodzin.

Państwa, które zobowiążą się do regularnego przyjmowania określonej liczby uchodźców, powinny dysponować elastycznymi i dostosowanymi do potrzeb kryteriami i procedurami selekcji. Niemniej jednak UNHCR uznaje, że uzyskanie wsparcia dla zmian w zakresie prawa i polityki, niezbędnych do stworzenia elastycznych kryteriów selekcji i nadania prawa stałego pobytu w momencie przybycia, może być procesem długotrwałym.



Potencjalne Państwa przesiedlenia powinny rozważyć następujące pytania:

- Czy istnieją niezbędne mechanizmy prawne i polityczne umożliwiające ustanowienie kryteriów i procedur przesiedleniowych Państwa?
- Czy przesiedleni uchodźcy mają możliwość uzyskania bezpiecznego statusu prawnego w momencie przybycia i nieograniczony dostęp do podstawowych praw?
- Czy przesiedleni uchodźcy mają docelowo możliwość naturalizacji?

2 Konsultacje i współpraca z interesariuszami

Przesiedlanie uchodźców wymaga uprzednich konsultacji i współpracy z interesariuszami z różnych szczebli administracji rządowej i społeczeństwa. Zaangażowanie w przesiedlenie musi uwzględniać zapewnienie przesiedlonym uchodźcom dostępu do podstawowych i specjalistycznych usług w ich nowych społecznościach.

Nie należy rozpoczynać przesiedlenia bez uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z odpowiednimi ministerstwami, departamentami, służbami i świadczeniodawcami oraz stworzenia przez nich procesu umożliwiającego współpracę i ocenę na wszystkich etapach planowania i wdrożenia.

Najważniejszymi interesariuszami są:

- Centralny organ rządowy odpowiedzialny za politykę uchodźczą i integracyjną;
- Ministerstwa i departamenty odpowiedzialne za świadczenie powszechnie dostępnych usług, w tym usług związanych z edukacją, zdrowiem, pracą i ubezpieczeniami społecznymi;
- Regionalne i miejscowe władze miast i społeczności, do których uchodźcy będą przesiedlani;
- Instytucje świadczące specjalistyczne usługi w zakresie przyjmowania i integracji na rzecz przesiedlonych uchodźców oraz oferujące powszechnie dostępne usługi w społecznościach docelowych, np. placówki służby zdrowia, pośrednicy wynajmu nieruchomości, urzędy pracy, instytucje edukacyjne;
- W niektórych przypadkach przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, włączając w to przesiedlanych członków grup etnicznych i/lub językowych oraz potencjalnych wolontariuszy.



? Potencjalne Państwa przesiedlenia powinny rozważyć następujące pytania:

- Czy prowadzone są konsultacje i współpraca z najważniejszymi interesariuszami?
- Czy istnieje jasny podział ról i odpowiedzialności pomiędzy różnymi interesariuszami?
- Czy stworzono proces konsultacji i ewaluacji postępów integracji?

2 Program integracyjny

Przesiedlenie można rozpocząć wyłącznie po stworzeniu podstawowego programu integracyjnego, dysponującego odpowiednimi środkami, określającego jasno podział ról i odpowiedzialności pomiędzy partnerami. **Należy jednoznacznie określić, kto będzie świadczył podstawowe usługi, w jaki sposób będą one finansowane i w jaki sposób uchodźcy będą mogli z nich skorzystać.**

Już na wczesnym etapie należy dołożyć starań w celu stworzenia solidnej infrastruktury dla procesu koordynacji, promowania współpracy pomiędzy uczestnikami oraz umożliwienia odpowiedniemu personelowi rozwijanie się i dzielenie się wiedzą i doświadczeniem w tworzeniu i wdrażaniu programu integracyjnego.

Adaptacja w nowej społeczności stanowi wyzwanie dla wszystkich migrantów, włączając w to przesiedlanych uchodźców. Niemniej jednak większość z uchodźców musi pokonać także problemy natury osobistej, społecznej i ekonomicznej, dlatego też po przybyciu wymagają oni specjalistycznego wsparcia. Kraje muszą zweryfikować możliwości i jakość dostępnych usług jak również uzupełnić powszechnie świadczone usługi o specjalistyczne programy, tak aby pomóc przesiedlanym uchodźcom w spełnieniu ich potrzeb związanych z integracją. Muszą one określić miejsce przesiedlenia uchodźców oraz zagwarantować, że usługodawcy w tych społecznościach przygotowani są na ich przyjęcie i udzielenie im pomocy.

? Potencjalne Państwa przesiedlenia powinny rozważyć następujące pytania:

- Czy przeznaczono odpowiednie środki finansowe na wsparcie programu integracyjnego? Czy dostępne są środki uzupełniające?
- Czy istnieją specjalistyczne usługi i mechanizmy wsparcia i czy zapewniony jest dostęp do niezbędnych powszechnie świadczonych usług? (Włączając w to pierwsze przyjęcie i zapewnienie informacji wprowadzających, tłumaczenie, pomoc finansową, zakwaterowanie, opiekę zdrowotną, szkolenie językowe, edukację i szkolenia, specjalistyczne usługi, pomoc w znalezieniu zatrudnienia i pomoc społeczną)?
- Czy Państwo stara się rozwijać przyjęty przez nie program integracyjny w taki sposób, aby oferował on trwałe rozwiązania i wychodził naprzeciw potrzebom przesiedlonych uchodźców oraz pomagał im wykorzystać ich potencjał i stać się pełnoprawnymi obywatelami?



Przygotowania przed odlotem

- Broszury informacyjne lub kursy dla uchodźców informujące o ich nowym kraju
- Przekazanie interesariuszom ze społeczności przyjmującej informacji wprowadzających
- Przekazanie usługodawcom istotnych szczegółowych informacji dotyczących danego przypadku

Pierwsze przyjęcie

- Odebranie z lotniska, dostarczenie dokumentów, żywności, wstępnego zakwaterowania, niezbędnej odzieży i opieki zdrowotnej

Pomoc społeczna

- Poradnictwo, mediacja i kierowanie do właściwych organów
- Łączenie rodzin i pomoc prawna
- Lobbowanie i wsparcie ze strony społeczności
- Wsparcie w uzyskaniu dostępu do usług

Pomoc w znalezieniu zatrudnienia

- Ocena umiejętności, doświadczenia i kwalifikacji
- Szkolenie w zakresie gotowości do rozpoczęcia pracy
- Możliwość skorzystania z pomocy wolontariuszy
- Poradnictwo i pomoc w znalezieniu pracy

Nauka języka

- Oferowanie udziału w kursach językowych dostosowanych do umiejętności i potrzeb uchodźców

Edukacja i szkolenia

- Zapisanie dzieci do szkoły podstawowej i ponadpodstawowej
- Nauczanie dorosłych
- Uznanie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych

Do kluczowych usług dla przesiedlonych uchodźców zalicza się:

Tłumaczenie ustne/pisemne

- Podczas procesu przyjmowania i kursów orientacyjnych oraz wizyt u usługodawców

Informacje wprowadzające i dokumentacja

- Informacje wprowadzające umożliwiające zorientowanie się w społeczności, włączając w to informacje na temat podstawowych usług, transportu, itp.
- Przegląd programu integracyjnego lub dostosowanego do potrzeb planu integracyjnego
- Przegląd praw i obowiązków, włączając w to rolę policji i innych instytucji udzielających pomocy w nagłych przypadkach
- Otwarcie konta w banku
- Rejestracja dla potrzeb identyfikacji wymaganej przez organy rządowe (w stosownych przypadkach)

Opieka zdrowotna

- Włączając w to badania kontrolne, szczepienia, działania profilaktyczne i dostęp do specjalistycznej opieki zdrowotnej w zależności od potrzeb

Pomoc finansowa i/lub niefinansowa (rzeczowa)

- Przeznaczona na zakup żywności, odzieży, pokrycie kosztów transportu, zakupu mebli, sprzętu gospodarstwa domowego oraz na inne podstawowe potrzeby
- Docelowo – korzystanie z powszechnie dostępnych usług w zależności od potrzeb

Wyspecjalizowane usługi

- Usługi specjalistyczne wymagane w przypadku ofiar przemocy i/lub tortur, kobiet i dzieci narażonych na ryzyko, uchodźców niepełnosprawnych, uchodźców w podeszłym wieku i innych osób, które najprawdopodobniej nie będą mogły podjąć pracy, itp.

Zakwaterowanie

- Kwestie wymagające uprzedniego rozważenia to bezpieczeństwo, przystępność cenowa, dostępność i możliwości korzystania z transportu miejskiego oraz bliskości usług, miejsc zatrudnienia, edukacji, tłumaczy i pomocy świadczonej w ramach różnych grup etnicznych



C. Podstawy trwałego programu przesiedleńczego

Chociaż programy przesiedleniowe mogą rozpocząć się dopiero po wdrożeniu podstawowych elementów, Państwa przesiedlenia powinny być zobowiązane do stałego dostosowywania ich do potrzeb i wprowadzania udoskonaleń, tak aby ich programy były trwałe i odpowiadały potrzebom przesiedlanych uchodźców, pomagając im wykorzystać ich potencjał by mogli stać się pełnoprawnymi obywatelami.

Aby programy przesiedleniowe były trwałe, muszą mieć mocne podstawy zarówno w prawie jak i polityce państwa, wsparcie polityczne i społeczne oraz muszą mieć zabezpieczone odpowiednie i stałe finansowanie na działania związane z przesiedleniem i integracją. Aby działać możliwie najbardziej efektywnie, programy integracyjne muszą być elastyczne, muszą umożliwiać rekompensowanie niedostatków określonych na podstawie doświadczenia i odpowiadać zmieniającym się potrzebom i grupom uchodźców.

Rzeczywistość prawna, polityczna, społeczna i ekonomiczna Państw powoduje, że nawet kraje od dawno funkcjonujące jako Państwa przesiedlenia nadal nie wdrożyły podstawowych elementów prawdziwie trwałego programu przesiedleniowego. Wiele Państw posiada na przykład ramy prawne wspierające przesiedlenia realizowane corocznie ale nadal nie nadaje uchodźcom bezpiecznego statusu w momencie ich przybycia. Inne nie są samowystarczalne finansowo i polegają na finansowaniu i pomocy zewnętrznej. Państwa mogą też stwierdzić, że ich programy integracyjne są nieodpowiednie lub mogą mieć problemy z ich wdrożeniem. Miejscowe władze czy społeczności mogą mieć wątpliwości co do przyjęcia uchodźców lub mogą nawet być do tego pomysłu wrogo nastawione. Ponadto niektóre Państwa posiadają restrykcyjne kryteria selekcji, które podważają ich zdolność do oferowania ochrony uchodźcom znajdującym się w największej potrzebie.

Trwałość niezależnych i efektywnych programów przesiedleniowych zależy od ewolucji prawodawstwa, polityk i programów integracyjnych Państwa oraz od gotowości społeczeństwa do przystosowania się do zwiększającej się różnorodności.

Trwałość programu przesiedleniowego uwarunkowana jest obecnością następujących podstawowych elementów:

1

Zagwarantowania przesiedlenia w instrumentach prawnych i politycznych, zagwarantowania prawa stałego pobytu, łączenia rodzin i równego dostępu do praw, włączając w to możliwość uzyskania obywatelstwa;

2

Dostosowanego do potrzeb uchodźców programu integracyjnego, opartego na konsultacji i współpracy z odpowiednimi interesariuszami, zaangażowania społeczeństwa i wykorzystania odpowiednich zasobów oraz

3

Pomocnych, gościnnych i otwartych na przybyszy społeczności.

1 Przesiedlenie zdefiniowane w instrumentach prawnych i politycznych

Państwa mogą rozpocząć przesiedlanie uchodźców przed zagwarantowaniem przesiedlenia w swoich instrumentach prawnych i politycznych, jednakże dopóki to nie nastąpi, programy przesiedleniowe nie będą trwałe.

Zdefiniowanie programu przesiedleniowego Państwa w prawodawstwie i jasne określenie przyznawanych środków, procedur podejmowania decyzji i kroków w instrumentach politycznych jest pomocne w ustanowieniu przesiedlenia jako stałego programu rządowego. Chcąc w dalszym ciągu wspierać międzynarodową odpowiedzialność, UNHCR zachęca Państwa do stworzenia elastycznych kryteriów i procedur selekcji, spełniających wymagania wniosków UNHCR.

W instrumentach prawnych i politycznych Państwa, na wszystkich poziomach administracyjnych, należy jasno określić prawa, uprawnienia i obowiązki wszystkich przesiedlonych uchodźców.

Udzielanie prawa stałego pobytu prowadzącego do nadania obywatelstwa oraz łączenie rodzin są kluczem do zapewnienia przesiedlanym uchodźcom bezpieczeństwa i prawdziwie trwałego rozwiązania. Prawa stałego pobytu należy udzielić w momencie przybycia uchodźcy, a przesiedlani powinni mieć możliwość złożenia wniosku o nadanie obywatelstwa bez nieuzasadnionych przeszkód związanych z wysokimi kosztami lub wskaźnikami integracji. Odseparowanie od rodziny utrudnia integrację, dlatego też Państwa są zachęcane do podejmowania niezbędnych kroków w celu zagwarantowania jedności rodziny i zapewnienia, że przeszkody finansowe i administracyjne nie utrudniają łączenia rodzin.

UNHCR uznaje, że uzyskanie wsparcia dla zmian w zakresie prawa i polityki niezbędnych do stworzenia elastycznych i odpowiadających potrzebom uchodźców kryteriów selekcji i uzyskania prawa stałego pobytu w momencie przybycia może być długotrwałym procesem, jednakże są to elementy niezbędne do utworzenia trwałych programów przesiedleniowych.



? Państwa przesiedlenia powinny rozważyć następujące pytania:

- Czy przesiedlenie jest zdefiniowane w instrumentach prawnych i politycznych jako stały program rządowy?
- Czy wybrani uchodźcy uzyskują prawo stałego pobytu w momencie przybycia i mają możliwość uzyskania innych praw?
- Czy kryteria i procedury selekcji są na tyle elastyczne, aby spełniać wymagania wniosków UNHCR?
- Czy proces gwarantujący naturalizację jest zdefiniowany w prawie i procedurach i czy jest dostępny dla przesiedlanych uchodźców? Czy uchodźcy są informowani o tym, jak wygląda proces starania się o uzyskanie obywatelstwa i czy otrzymują wsparcie w tym zakresie?
- Czy uregulowania dotyczące przesiedlenia wprowadzają przystępne procedury łączenia rodzin?

2 Dostosowany do potrzeb program integracyjny

Stworzenie podstawowego programu integracyjnego, dysponującego odpowiednimi środkami oraz jasno określającego podział ról i odpowiedzialności pomiędzy partnerami, jest niezbędne, aby móc rozpocząć przesiedlenie. Lecz aby program integracyjny był trwałym rozwiązaniem, **musi on angażować interesariuszy i społeczeństwo oraz opierać się na wnioskach z nabytych wcześniej doświadczeń.**

Integracja jest stopniowym, wielopłaszczyznowym procesem, który wymaga zaangażowania obu stron i cechuje się wielowymiarowością w obszarze prawnym, społeczno-ekonomicznym i kulturowym. **Programy integracyjne wymagają koordynacji, współpracy i zapewnienia odpowiednich środków.** Nie istnieje jedna, ustalona recepta na efektywną integrację, a programy integracyjne należy stale przystosowywać, aby rekompensowały niedostatki definiowane na podstawie zdobywanych doświadczeń i aby odpowiadały zmieniającym się potrzebom i populacjom. Państwa muszą przeznaczać środki wymagane do kontynuowania ich własnych programów integracyjnych.

Fundamentalnym elementem wsparcia przesiedlenia są dostosowane do potrzeb uchodźców ramy instytucjonalne. Obejmują one strukturę decyzyjną z podziałem odpowiedzialności, przyznawanie środków oraz procesy związane z wymianą informacji, szkoleniem i oceną dla kluczowych partnerów, włączając w to instytucje rządowe i pozarządowe wszystkich szczebli jak również innych usługodawców. **Uczestnictwo uchodźców w tworzeniu, wdrażaniu i ocenie programów integracyjnych pomaga zidentyfikować wyzwania oraz stawić im czoła.** Atmosfera współpracy pomiędzy stronami i stworzenie personelowi możliwości poszerzania wiedzy na temat powstawania i wdrażania programu integracyjnego pomagają zagwarantować, że stworzone systemy odpowiadają potrzebom uchodźców i że związane z nimi potrzeby finansowe spotykają się ze zrozumieniem.

Na poziomie lokalnym społeczności powinny być przygotowane do przyjęcia i pomocy przesiedlonym uchodźcom. Aby program mógł odnieść sukces, niezbędne jest stworzenie nowoprzybyłym możliwości spotkania się z ich nowymi społecznościami oraz stworzenie mechanizmów identyfikacji i pokonywania problemów. Nowe partnerstwa z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, takimi jak stowarzyszenia, sieci wolontariackie, kościoły, wspólnoty etniczne i grupy samopomocowe, szkoły, firmy, uniwersytety i media mogą wesprzeć procesy przesiedlenia praktycznie i finansowo.

Wymiana doświadczeń i najlepszych praktyk dotyczących integracji pomiędzy wszystkimi partnerami mającymi do czynienia z przesiedleniem i pomiędzy Państwami przesiedlenia pomaga lepiej poznać sposoby jak ulepszyć świadczenie usług oraz poprawić rezultaty integracji. Mechanizmy informacji zwrotnej i konsultacji aktywnie angażujące przesiedlanych uchodźców pomagają zidentyfikować luki w oferowanych usługach oraz przeszkody, które należy pokonać. Podstawowe usługi można dostosować i ukierunkować; można też pozyskać nowych partnerów świadczących te usługi. Efektywnymi metodami pomocy w zakresie zatrudnienia są partnerstwa publiczno-prywatne, kredyty wspierające przedsiębiorczość i zachęcanie pracodawców do organizowania praktycznych szkoleń zawodowych.

Kraje muszą regularnie weryfikować możliwości i jakość dostępnych usług i uzupełniać powszechnie świadczone usługi specjalistycznymi programami, tak aby zaspokoić potrzeby przesiedlanych uchodźców związane z przyjęciem i integracją. Żeby Państwo mogło efektywnie odpowiedzieć na prośby o przesiedlenie zróżnicowanej populacji, należy dostosować specjalistyczne usługi do zidentyfikowanych, ogólnych potrzeb przybywających uchodźców, a także do ich potrzeb indywidualnych. Powszechnie dostępne usługi także należy stale dostosowywać do zmieniającego się charakteru populacji.

? Państwa przesiedlenia powinny rozważyć następujące pytania:

- Czy istnieje jasny podział ról i obowiązków partnerów z instytucji rządowych i organizacji pozarządowych w strukturach szkoleniowych i koordynacyjnych i czy podział ten otrzymuje odpowiednie wsparcie?
- Czy ministerstwa, organy i partnerzy pozarządowi, którzy uczestniczą w procesie przesiedlenia, są w pełni zaangażowani w ten proces? Czy istnieją mechanizmy informacji zwrotnej i konsultacji? Czy przesiedleni uchodźcy biorą udział w konsultacjach?
- Czy program integracyjny uwzględnia informacje zwrotne oraz wyciąga wnioski z poprzednich doświadczeń?
- Czy przeznaczają się stałe środki publiczne na wsparcie procesów przesiedlenia i programu integracyjnego? Czy dostępne są środki uzupełniające, jeśli są one niezbędne?
- Czy promuje się wprowadzanie ulepszeń w modelu i sposobie świadczenia niezbędnych specjalistycznych usług i mechanizmów wsparcia w oparciu o zdobywane doświadczenie w pracy z przesiedlonymi uchodźcami?
- Czy świadczone usługi odpowiadają indywidualnym celom integracyjnym uchodźców?

3 Społeczności pomocne, gościnne i otwarte na przybyszy

Chociaż początkowo tworzeniu programu przesiedleniowego może towarzyszyć niewielka świadomość społeczna, **w celu zapewnienia trwałości zaangażowania Państwa w przesiedlanie uchodźców niezbędne jest świadome wsparcie ze strony społeczeństwa.**

Budowanie społeczności prawdziwie otwartych na przybyszy może stanowić największe wyzwanie w integracji uchodźców.

Atmosfera, z jaką uchodźca styka się w swoim sąsiedztwie, miejscu pracy, miejscu spotkań towarzyskich czy w klasie szkolnej u społeczeństwa przyjmującego, ma ogromny wpływ na jego samopoczucie i zdolność odbudowania swojego życia. **Przyjazna atmosfera nie tylko pomaga uchodźcom przywrócić im wiarę w innych ludzi, lecz także pozwala im na zawieranie przyjaźni i nawiązywanie nieformalnych kontaktów.** Jest ona nie tylko ważnym elementem codziennego wsparcia, lecz także ułatwia dostęp do zatrudnienia, rekreacji i uczestnictwa w życiu publicznym. Uchodźcy mają obowiązek podejmowania wysiłków związanych z integracją w możliwie największym zakresie. Ogólnie rzecz ujmując, społeczności otwarte na przybyszy ułatwiają uchodźcom przystosowanie się do nowego otoczenia oraz osiągnięcie niezależności i samowystarczalności.

Biorąc pod uwagę obustronny charakter przystosowania się w ramach integracji, zdobywanie poparcia społeczeństwa dla przesiedlenia, działania na rzecz budowania społeczności otwartej na uchodźców i innych przybyszy wymaga od instytucji i samego społeczeństwa otwartości i elastyczności. **Działania wspierające integrację uchodźców powinny stanowić część szeroko zakrojonej krajowej strategii aktywnego zwalczania rasizmu, promowania równości oraz przekształcania instytucji publicznych i całego społeczeństwa tak, aby mogło ono podejmować wyzwania wynikające ze zwiększającej się różnorodności.**

Ukierunkowane kampanie informacyjne i kampanie w mediach lokalnych są niezbędne, aby rozwiewać mity i promować wsparcie w społeczności przyjmującej. Strategie informacyjne realizowane przed przybyciem uchodźców, których celem jest przekazywanie społeczeństwu wiedzy na temat sytuacji uchodźców, roli przesiedlenia w udzielaniu ochrony i trwałych rozwiązań oraz pochodzenia przybywających uchodźców, sprzyjają lepszemu zrozumieniu uchodźców i ich potrzeb.



Istniejące już społeczności uchodźców i wspólnoty etniczne mogą odegrać istotną rolę w przygotowaniu społeczeństwa oraz w działaniach na rzecz okazywania nowoprzybytym większej gościnności i udzielania im większego wsparcia. Społeczności te mogą służyć jako pomost pomiędzy nowoprzybytymi a społecznością przyjmującą, objaśniając zwyczaje i wartości oraz działając na rzecz lepszego wzajemnego zrozumienia.

Efektywnym sposobem działania na rzecz lepszego wzajemnego zrozumienia może być też angażowanie stowarzyszeń i związków działających w społeczeństwie w udzielanie praktycznego wsparcia. **Zachęcanie do nawiązywania wzajemnych relacji pomiędzy uchodźcami i społecznościami przyjmującymi oraz ich wspieranie ułatwia przełamywanie barier kulturowych i pozwala motywować ludzi do bezinteresownych działań na rzecz pomocy uchodźcom.**

Trwałość każdego programu przesiedleniowego Państwa opiera się na gotowości społeczeństwa do przyjęcia uchodźców we własnych środowiskach i elastyczności instytucji i społeczeństwa w przystosowaniu się do różnorodności.

? Państwa przesiedlenia powinny rozważyć następujące pytania:

- Czy społeczeństwo jest otwarte na większą różnorodność, świadome i gotowe do przyjęcia uchodźców?
- Czy lokalne władze biorą udział w podejmowaniu decyzji i czy otrzymują pomoc w przygotowywaniu społeczności? Czy inne społeczności zainteresowane są przyjęciem przesiedlonych uchodźców?
- Czy istniejące społeczności, włączając w to wspólnoty etniczne i przesiedlonych uchodźców, są świadome i zaangażowane?





Resettlement Service (Dział ds. Przesiedlenia)
Division of International Protection (Wydział Ochrony Międzynarodowej)
Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców
94, Rue de Montbrillant, 1202 Genewa, Szwajcaria

Przewodnik dostępny na stronie: <http://www.refworld.org/docid/51b81d9f4.html>

