

LEPSZA OCHRONA UCHODźCÓW W UE I NA ŚWIECIE



Propozycje rozwiązań UNHCR mających na celu odbudowę
zaufania poprzez lepsze zarządzanie, partnerstwo i solidarność

Grudzień 2016

STRESZCZENIE

Unia Europejska (UE) potrzebuje odważnego, pomysłowego i wykonalnego podejścia, które pozwoli jej przezwyciężyć fragmentaryzację i kierować przepływem uchodźców w sposób skuteczny i zgodny z przepisami prawa międzynarodowego. W niniejszym dokumencie przedstawiono możliwe sposoby osiągnięcia tego celu zarówno w UE, jak i na świecie.

Ubiegły rok był dla Europy wyjątkowy – ponad milion uchodźców i migrantów podjęło niebezpieczną podróż przez Morze Śródziemne w poszukiwaniu bezpieczeństwa. Mimo informacji o rosnącej liczbie osób przybywających do Europy, skala tego zjawiska zaskoczyła wiele europejskich krajów, wywołując chaos. Państwa członkowskie i wspólny europejski system azylowy (WESA) zostały poddane ciężkiej próbie. Część krajów, w tym m.in. Austria, Niemcy, Grecja, Włochy i Szwecja, odczuło to bardziej dotkliwie, niż inne. Reakcje państw członkowskich UE były podzielone. Niektóre kraje podjęły działania mające na celu ograniczenie uchodźcom i migrantom wstępu na ich terytorium i przeniesienie odpowiedzialności na sąsiednie państwa. Mimo iż kilka państw podjęło starania, by przyjąć uchodźców, brak wspólnej odpowiedzi UE zrodził trudne do rozwiązania polityczne dylematy. Doprowadziło to do poważnych trudności operacyjnych i pogorszyło i tak już niepewną sytuację uchodźców i migrantów przybywających do UE.

Od dwóch lat jesteśmy świadkami wzrostu liczby osób zmuszonych do opuszczenia swoich domów na świecie, także w krajach sąsiadujących z Europą. Niezbędne jest znalezienie politycznych rozwiązań konfliktów, które zmuszają ludzi do ucieczki, oraz większe zaangażowanie Europy w te działania. Ponadto kraje, do których przybywa najwięcej uchodźców, muszą otrzymać przewidywalne wsparcie, aby mogły zapewnić im ochronę, pomoc i rozwiązania. W świetle tych realiów ważne są inwestycje w ustabilizowanie sytuacji w tych krajach. Jednocześnie Europa musi być gotowa do dalszego przyjmowania uchodźców na swoim terytorium poprzez udział w planowaniu kryzysowym oraz wdrożenie skutecznego i lepiej zarządzanego systemu azylowego. Zwiększenie liczby bezpiecznych opcji dotarcia do Europy dla uchodźców mogłoby także stworzyć realistyczne i konkretne alternatywy wobec przemytu ludzi i nieuregulowanego przemieszczania się.

Przyjmując 19 września 2016 roku Deklarację nowojorską w sprawie uchodźców i migrantów, światowi przywódcy potwierdzili konieczność wypracowania humanitarnego, przemyślanego i kompleksowego sposobu radzenia sobie z realiami przymusowych przesiedleń. Nadszedł zatem czas, by UE stworzyła nową strategię z udziałem nie tylko państw członkowskich UE, ale także krajów pochodzenia uchodźców, państw udzielających ochrony międzynarodowej oraz krajów tranzytowych. Wypracowanie prostego, opartego na zasadach i wspólnego stanowiska dotyczącego reagowania w sprawie uchodźców i migrantów jest możliwe i osiągalne w ramach UE. UNHCR przedstawia w niniejszym dokumencie wizję realizacji tego celu poprzez opracowanie kompleksowej polityki UE w zakresie udzielania ochrony międzynarodowej oraz uchodźców, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Opisane tu propozycje mogą ułatwić wypracowanie w dłuższej perspektywie spójnych unijnych porozumień dla skutecznego zarządzania przepływem osób. Tego rodzaju twórcze i przyszłościowe myślenie nie jest w Europie precedensem, o czym może świadczyć już samo utworzenie UE, którą założono w oparciu o wspólne zasady poszanowania praw podstawowych, odpowiedzialności, solidarności i zaufania.



© UNHCR
Grudzień 2016

Zdjęcia:
© UNHCR /
M. Henley,
I. Pavicevic,
R. Kostrzynski (2x),
M. Foissat,
H. Davies,
A. Zavallis,
G. Welters,
J. Bävman,
B. Loyseau



Obowiązująca wersja dokumentu jest sporządzona w języku angielskim (dostępna na portalu Refworld: <http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>)

1 UE, KTÓRA JEST ZAANGAŻOWANA, TAKŻE POZA SWOIM TERYTORIUM,

w ochronę, wsparcie i szukanie rozwiązań poprzez:

- ✓ Opracowanie trwałych systemów azylowych
- ✓ Wspieranie działań humanitarnych w oparciu o ocenę potrzeb
- ✓ Przyjęcie ukierunkowanego na rozwój podejścia do pomocy
- ✓ Zwiększenie możliwości w zakresie tworzenia bezpiecznych sposobów dotarcia do Europy
- ✓ Kierowanie wspólnym, uregulowanym podejściem do migracji

2 UE, KTÓRA JEST PRZYGOTOWANA

na ewentualny napływ dużej liczby ludzi poprzez:

- ✓ Ocenę i planowanie
- ✓ Utrzymywanie gotowości na szczeblu krajowym i unijnym
- ✓ Mechanizmy koordynacyjne

3 UE, KTÓRA ZAPEWNIĄ OCHRONĘ

poprzez właściwe zarządzanie wspólnym systemem azylowym, który zapewnia dostęp do terytorium i obejmuje:

- ✓ Wspólny system rejestracyjny
- ✓ Priorytetowe traktowanie kwestii łączenia rodzin
- ✓ Przyspieszone i uproszczone procedury rozpatrywania wniosków o ochronę międzynarodową
- ✓ Mechanizm relokacji uchodźców dla szczególnie obciążonych napływem państw członkowskich
- ✓ Ujednolicone podejście do dzieci pozbawionych opieki i oddzielonych od rodzin
- ✓ System bodźców zachęcających do wdrażania zasad nowego systemu
- ✓ Skuteczny system powrotów

4 UE, KTÓRA INTEGRUJE

uchodźców w swoich społecznościach poprzez:

- ✓ Zwiększenie nakładów na programy integracyjne
- ✓ Przewidywalne i zharmonizowane działania integracyjne
- ✓ Promowanie przyjaznego stosunku do uchodźców w swoich społecznościach



UE, KTÓRA JEST ZAANGAŻOWANA TAKŻE POZA SWOIM TERYTORIUM

Kraje przyjmujące większość uchodźców potrzebują silnego, przewidywalnego i trwałego wsparcia umożliwiającego stworzenie środowiska, w którym uchodźcy będą mogli żyć bezpiecznie i na nowo zbudować sobie życie. Solidarność i dzielenie się odpowiedzialnością są istotnym wyrazem wsparcia. Zasady te są zgodne z Traktatem o Unii Europejskiej¹ i stanowią sedno Deklaracji nowojorskiej² przyjętej we wrześniu 2016 r. W ramach Deklaracji nowojorskiej państwa uzgodniły Ramy ogólne reakcji na kryzys uchodźczy dotyczące masowego przemieszczania się uchodźców oraz opracowania porozumienia „Global Compact” dotyczącego uchodźców w 2018 r. Przyjęte ramy stanowią plan działania na rzecz międzynarodowego zaangażowania szerokiego grona podmiotów w sytuację uchodźców, a wnioski z jego wdrożenia zostaną uwzględnione przez ONZ podczas prac nad porozumieniem „Global Compact” w sprawie uchodźców. Dalsze wsparcie UE i środki finansowe na pilotowanie realizacji przyjętych ram w niektórych obecnych sytuacjach związanych z uchodźctwem będą miały kluczowe znaczenie dla jej powodzenia.

Wydarzenia te zbiegają się z wprowadzeniem kluczowych założeń polityki UE w sprawie przymusowych przesiedleń i zarządzania migracjami. W komunikacie z kwietnia 2016 r. pt. *Godne życie: od uzależnienia od pomocy do samodzielności*³ Komisja Europejska apeluje o wypracowanie ukierunkowanego na rozwój podejścia do przymusowych przesiedleń. W czerwcu 2016 r. dzięki połączeniu sił i zdolności finansowania Komisji i państw członkowskich UE powołano partnerstwa w dziedzinie migracji z pierwszą grupą pięciu krajów afrykańskich (Etiopia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal) oraz dwoma krajami na Bliskim Wschodzie (Jordania, Liban). Inicjatywa ta umożliwi poprawę koordynacji i skuteczności działań, uwzględniając apel wygłoszony na szczycie UE w Valletcie w grudniu 2015 r. z udziałem afrykańskich partnerów. Wypracowanie nowych podejść świadczy o zdolności UE do zwiększenia skali wsparcia dla przeciążonych krajów przyjmujących uchodźców oraz krajów, w których systemy azylowe dopiero powstają.

W świetle tych pozytywnych zmian i dokonań UNHCR proponuje przyjęcie podejścia, które umocniłoby zaangażowanie UE poza jej granicami, umożliwiając zapewnienie ochrony, niesienie pomocy i wypracowanie rozwiązań dla uchodźców poprzez:

- ✓ Opracowanie trwałych systemów azylowych
- ✓ Wspieranie działań humanitarnych w oparciu o ocenę potrzeb
- ✓ Przyjęcie ukierunkowanego na rozwój podejścia do pomocy
- ✓ Rozszerzenie zakresu bezpiecznych sposobów dotarcia do Europy
- ✓ Kierowanie wspólnym, uregulowanym podejściem do migracji

¹ Art. 21 dotyczy m.in. zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych i prawa międzynarodowego jako podstawowych wartości UE. Stanowi on również zobowiązanie UE do poszukiwania możliwości i rozwijania partnerskiej współpracy z krajami trzecimi, które wyznają te same zasady i wartości. Zob.: <http://goo.gl/AT2Yva>.

² Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych, *Deklaracja nowojorska w sprawie uchodźców i migrantów*, tekst dostępny pod adresem: <http://goo.gl/2V0Zir>.

³ Bruksela, 26.04.2016 r., „European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Lives in Dignity: from Aid-dependence to Self-reliance” COM(2016) 234 wersja ostateczna, tekst dostępny pod adresem: <http://goo.gl/mMFl66>.

1.1 Opracowanie trwałych systemów azylowych

UE i państwa członkowskie wspierająby wzmocnienie systemów azylowych w:

- **Krajach przyjmujących większość uchodźców:** takie wsparcie byłoby wyrazem solidarności. Zapewnienie osobom ubiegającym się o status uchodźcy dostępu do procedur i skutecznej ochrony w tych krajach mogłoby pomóc rozwiązać problemy, które są główną przyczyną dalszej migracji. Stanowiłoby to także alternatywę dla propozycji dotyczących rozpatrywania wniosków o status uchodźcy w państwach członkowskich UE poza ich terytorium. Wraz z osiągnięciem pełnej funkcjonalności systemów azylowych w tych krajach rozpatrywanie na ich terenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich UE mogłoby stanowić formę dzielenia się odpowiedzialnością.
- **Krajach, przez które przechodzą uchodźcy:** O ile pozwoli na to sytuacja w zakresie bezpieczeństwa, UE zwiększyłaby także inwestycje w trwałe systemy ochrony prawnej uchodźców w krajach tranzytowych, takich jak Libia i Egipt. Zakres regionalnych programów rozwoju i ochrony UE zostałby odpowiednio poszerzony, aby mógł obejmować wszelkie związane z nim wielostronne i dwustronne inicjatywy wsparcia na rzecz tych krajów.
- **Krajach kandydujących do członkostwa w UE:** Udział UE w opracowaniu sprawiedliwych i skutecznych systemów azylowych w krajach ubiegających się o członkostwo w UE objąłby wdrożenie przepisów będących częścią wspólnotowego dorobku prawnego. Pomogłoby to także zbudować sprawnie działające systemy azylowe.

1.2 Wspieranie działań humanitarnych w oparciu o ocenę potrzeb

UE i państwa członkowskie przeznaczyłyby środki na realizację działań na świecie na podstawie oceny potrzeb zgodnie z zasadami i dobrymi praktykami udzielania pomocy humanitarnej⁴ oraz postanowieniami Wielkiej Umowy (Grand Bargain). Wsparcie to obejmowałoby **przewidywalne, elastyczne i wieloletnie finansowanie** w oparciu o trwałą współpracę z odpowiedzialnymi agencjami w ścisłej konsultacji z krajami przyjmującymi uchodźców, gdy będzie to możliwe. UE dawałaby w ten sposób przykład innym, zapewniając podstawowe fundusze, ułatwiając przeznaczanie środków oraz znosząc uciążliwe wymogi w zakresie sprawozdawczości. Instrumenty finansowe UE miałyby charakter uzupełniający i byłyby skoordynowane w celu zapobiegania lukom we wsparciu.

1.3 Przyjęcie ukierunkowanego na rozwój podejścia do pomocy

Kraje rozwijające się przyjmują 86 procent wszystkich uchodźców na świecie, z czego te najuboższe udzielają schronienia 4,2 mln uchodźców. Przedłużające się i chroniczne kryzysy nadwężają system pomocy humanitarnej. W ramach nowego podejścia **uchodźcy byłiby włączeni w planowanie działań rozwojowych i dostęp do krajowych świadczeń** przez społeczności przyjmujące. Umożliwiłoby to uchodźcom powrót do normalnego życia, zmniejszyłoby ich zależność od pomocy⁵ i przygotowało na bardziej długofalowe rozwiązania. Pozwoliłoby to także zapobiec tworzeniu równoległych systemów dla uchodźców i obywateli kraju przyjmującego, sprzyjając osiągnięciu większej spójności społecznej.

Program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030 stanowi płaszczyznę, która pozwala zapewnić, że uchodźcy i osoby wewnętrznie przesiedlone nie zostaną „pozostawione same sobie”. UE prezentuje ambitne i ukierunkowane na rozwój podejście do uchodźców, osób wewnętrznie przesiedlonych i krajów przyjmujących w opracowanych w kwietniu 2016 r. ramach polityki w zakresie przesiedleń.⁶ Deklaracja nowojorska umożliwia także włączenie działań humanitarno-rozwojowych do kompleksowych odpowiedzi na kwestie uchodźcze.

⁴ Zob.: <http://goo.gl/9J2Swn>.

⁵ 80 procent środków przeznaczanych przez KE na pomoc humanitarną jest przekazywanych na cele związane z długoterminowym przesiedleniem.

⁶ Więcej informacji znajduje się na stronie: <http://goo.gl/mMFI66>.

UE wsparłaby to podejście poprzez:

- **Przeciwdziałanie socjoekonomicznym skutkom** przymusowych przesiedleń na dużą skalę oraz odpowiednie dostosowanie skali interwencji w ramach działań na rzecz rozwoju w celu ich ograniczenia.
- **Utworzenie innowacyjnych sposobów finansowania**, takich jak kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki i fundusz pomocy dla uchodźców w Turcji, które zwiększają możliwości utrzymania się i dostępu do edukacji.
- **Inwestowanie w rozwiązania**, które zmniejszają możliwości niebezpiecznego i nieuregulowanego przemieszczania się do kolejnych krajów, w tym m.in. za pośrednictwem regionalnych programów rozwoju i ochrony UE.
- **Świadczenie zarówno pomocy humanitarnej, jak i współpracę na rzecz rozwoju** w czasie kryzysu, skupiając się od samego początku na uchodźcach.

1.4 Zwiększenie możliwości w zakresie bezpiecznych sposobów dotarcia do Europy

Państwa zobowiązały się do stworzenia alternatywnych sposobów bezpiecznego docierania do Europy,⁷ uznając, że mogłoby to ograniczyć prawdopodobieństwo podjęcia przez uchodźców niebezpiecznych podróży w celu uzyskania ochrony. Stworzenie takich alternatyw pomogłoby częściowo przejąć odpowiedzialność za uchodźców od krajów z największą ich populacją. Zwiększenie możliwości w tym zakresie nastąpiłoby przede wszystkim w krajach, w których opracowywany jest regionalny program rozwoju i ochrony, inicjatywa Migration Compact lub Ramy ogólne reakcji na kryzys uchodźczy, a także w innych krajach pierwszego azylu na prowadzących do Europy szlakach o znaczeniu strategicznym.

1.4.1 Skuteczne ustalenia dotyczące łączenia rodzin

Chęć dołączenia do najbliższej rodziny jest głównym powodem, dla którego uchodźcy mogą podjąć decyzję o wyruszeniu do Europy. Łączenie rodzin umożliwia wielu kobietom i dzieciom uzyskanie ochrony w Europie i zmniejsza ryzyko wyzysku przez przemytników i handlarzy ludźmi w krajach tranzytowych lub pierwszego azylu. Jedność rodziny jest w istocie prawem podstawowym.⁸ Istnieje bezpośredni związek między połączeniem z rodziną, stanem psychicznym i pomyślną integracją. Niemniej jednak prawne i praktyczne przeszkody uniemożliwiające połączenie z rodziną prowadzą często do długotrwałego rozdzielania i znacznych kosztów proceduralnych, co ogranicza szanse powodzenia. W rezultacie potrzeba dołączenia do członków rodziny jest głównym powodem nielegalnej migracji do kolejnych państw. Oznacza to konieczność wypracowania skutecznych rozwiązań dotyczących łączenia rodzin.

UE podjęłaby działania w celu realizacji praw do jedności rodziny poprzez:⁹

- Zwiększenie zakresu łączenia rodzin
- Ustanowienie funduszu odnawialnego w celu ułatwienia łączenia rodzin
- Ujednolicenie formularzy wniosków i dokumentów podróży
- Opracowanie wspólnych wytycznych dotyczących ustalania powiązań rodzinnych
- Zapewnienie wspólnego lub łączonego wsparcia administracyjnego UE w krajach spoza UE
- Zniesienie obowiązku wizowego i udzielanie wiz humanitarnych na potrzeby łączenia rodzin
- Włączenie Europejskiego Biura Wsparcia Azylowego (EASO)/Agencji UE ds. Azylu (EUAA), organizacji pozarządowych i UNHCR w realizację wsparcia

⁷ Zob.: Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych, *Deklaracja nowojorska w sprawie uchodźców i migrantów*, tekst dostępny pod adresem: <http://goo.gl/2V0Zir>.

⁸ Organizacja Narodów Zjednoczonych, *Konwencja o prawach dziecka*; wejście w życie w dniu 2 września 1990 r.; tekst dostępny pod adresem: <http://goo.gl/sQh6cy>.

⁹ Zob. także: *Łączenie rodzin uchodźców – odpowiedź UNHCR na Zieloną księgę Komisji Europejskiej w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii Europejskiej (Dyrektywa 2003/86/WE)*, tekst dostępny pod adresem: <http://www.refworld.org/pdfid/4f55e1cf2.pdf>.

- Ułatwienie dostępu do ambasad i udzielanie pomocy w zakresie dokumentacji
- Zapewnienie beneficjentom ochrony uzupełniającej dostępu do procedury łączenia z rodziną na tak samo korzystnych zasadach, jakie obowiązują w przypadku uchodźców

1.4.2 Programy przesiedleń

Zgodnie z Deklaracją nowojorską, państwa członkowskie UE **znacznie zwiększyłyby roczne kwoty osób objętych przesiedleniem**, aby były one bardziej zbliżone do *Prognozowanych globalnych potrzeb w zakresie przesiedlenia*¹⁰ opracowywanych przez UNHCR, oraz odpowiedziałyby na wezwanie UNHCR do przesiedlenia lub humanitarnego przyjęcia 10 procent syryjskich uchodźców. Z danych Eurostatu wynika, że w latach 2011-2015 do UE przesiedlono 28 540 uchodźców, czyli średnio około 5700 osób rocznie.¹¹ UNHCR nadal udzielałoby państwom członkowskim wsparcia w zakresie ustalania i realizacji kwot dotyczących przesiedlenia. UNHCR kontynuowałoby także współpracę z KE w celu opracowania Unijnych ram przesiedleń w odpowiedzi na globalne potrzeby.

1.4.3 Alternatywne ścieżki dostępu do ochrony

Alternatywne ścieżki dostępu do ochrony zostały ustanowione przez niewielką liczbę europejskich krajów w odpowiedzi na kryzys uchodźczy w Syrii. Ważne jest, by ścieżki te były dalej rozwijane. Kolejnym krokiem byłoby opracowanie trwałych programów, które stanowiłyby odpowiedź na potrzeby zróżnicowanej światowej populacji uchodźców. Zwiększyłyby to wiarygodność wezwań do bardziej uregulowanego przemieszczania się uchodźców oraz do solidarności z krajami trzecimi.

- KE/EASO wskazywałaby możliwości w zakresie **łączenia zdolności** państw członkowskich w zakresie dodatkowych form przyjmowania uchodźców.
- KE przyspieszyłaby opracowanie programów **sponsorowania przez osoby prywatne** w UE w sposób proaktywny i we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim. Mogłaby także przeznaczyć wsparcie finansowe. Mogłaby również wykorzystać przykłady programów, które zostały już opracowane przez część państw członkowskich UE i inne kraje na świecie.¹²
- UE poszerzyłaby mechanizmy, takie jak Erasmus Mundus oraz Dyrektywę w sprawie studentów i naukowców, w celu zwiększenia możliwości zdobycia **wyższego wykształcenia** przez uchodźców.
- UE wprowadziłaby ułatwienia w zakresie **mobilności pracowników** dla wykwalifikowanych uchodźców mieszkających poza UE, w tym ewentualnie poprzez rewizję systemu niebieskiej karty UE.

UNHCR nadal będzie dzielić się z państwami członkowskimi swoją wiedzą merytoryczną i udzielać porad w zakresie rozwoju i poszerzania ścieżek przyjmowania uchodźców oraz pokonywania praktycznych przeszkód na drodze do ich wdrożenia.

1.5 Kierowanie wspólnym, uregulowanym podejściem do migracji

UE mogłaby stopniowo wypracować wspólne podejście do legalnej migracji w oparciu o dotychczasowe ustalenia dotyczące współpracy i partnerstwa. Deklaracja nowojorska otwiera możliwości podjęcia dalszych działań w tym obszarze. Wspólne podejście umożliwiłoby części migrantów nienależących do kategorii przewidzianych w Deklaracji z Valletty ubieganie się o pozwolenie na pracę i kartę pobytu, w czasie pobytu za granicą. Programy kontrolowanej migracji zapewniające migrantom ścieżki dostępu do UE mogą **przyczynić się do właściwego wykorzystania i funkcjonowania systemu azylowego**, aby nie stał się on domyślną opcją migracji. Pomogłoby to skuteczniej rozwiązać problem mieszanych ruchów uchodźczo-migracyjnych.

¹⁰ Tekst jest dostępny pod adresem: <http://goo.gl/K1W97I>.

¹¹ Eurostat, *Resettled persons – annual data*, dane dostępne pod adresem: <http://goo.gl/zSdM9A>.

¹² Argentyna, Australia, Kanada, Niemcy, Irlandia, Nowa Zelandia oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej posiadają programy sponsorowania przyjazdu i pobytu przez osoby prywatne.

2

PRZYGOTOWANIE SIĘ UE DO REAGOWANIA NA EWENTUALNY NAPŁYW DUŻEJ LICZBY LUDZI

Koordinacja planowania antykryzysowego przez UE i państwa członkowskie będzie miała kluczowe znaczenie dla skutecznego reagowania na ewentualny napływ dużej liczby ludzi w przyszłości. Trwające konflikty i duże braki w zakresie wsparcia dla uchodźców oznaczają, że przymusowe wysiedlenia będą trwać nadal. UE będzie musiała przygotować się na wypadek napływu uchodźców. Regionalne i krajowe plany wsparcia należałoby dostosować do danej sytuacji w poszczególnych krajach, przy czym powinny one odpowiadać celom nadrzędnym. Działania UE w odpowiedzi na rozmaite sytuacje nadzwyczajne (Civil Emergencies) stanowią zarówno przykład dobrych praktyk, jak i zdolności, które mogłyby być uwzględnione w planach działań na wypadek sytuacji kryzysowych związanych z uchodźcami. Przez cały 2016 r. UNHCR wspólnie z partnerami i rządami opracowywało plany antykryzysowe i plany gotowości w związku z różnymi scenariuszami napływu dużej liczby osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i uchodźców. System planowania antykryzysowego opracowany przez KE i Agencje UE obejmowałby:

- ✓ Ocenę i planowanie
- ✓ Utrzymywanie gotowości na szczeblu krajowym i unijnym
- ✓ Mechanizmy koordynacyjne

2.1 Ocena i planowanie

KE, agencje UE i państwa członkowskie opracowałyby system służący do (1) identyfikacji i analizy **wczesnych sygnałów ostrzegawczych** oraz (2) oceny ich **zdolności reagowania** poprzez rejestrację, kontrolę i przyjęcie. Dotychczasowe krajowe plany antykryzysowe zostałyby zaktualizowane i udostępnione krajom sąsiednim. Dwie kluczowe agencje UE zostałyby zaangażowane w tworzenie planów antykryzysowych i planów reagowania w sytuacjach kryzysowych. Agencji Frontex zlecono już przeprowadzenie rutynowych ocen możliwości i przygotowanie prognoz dotyczących napływu ludzi do UE. Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA) – planowanemu następcy Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) – zaproponowano natomiast zarządzanie systemami wczesnego ostrzegania i planowaniem antykryzysowym.

2.2 Utrzymywanie gotowości na szczeblu krajowym i unijnym

Niektóre elementy planowania antykryzysowego wymagają utrzymywania stanu gotowości, umożliwiającego szybkie reagowanie na napływy dużej liczby uchodźców i migrantów. W ramach wsparcia tych działań opracowano **pakiet usług pomocniczych** do utrzymywania gotowości obejmujący wcześniejsze zaangażowanie niezbędnych zasobów technicznych i ludzkich oraz **listę ekspertów** pozostających w gotowości. Pozwoliłoby to zapewnić natychmiastowe rozmieszczenie sprzętu do rejestracji, łączność internetową oraz przybycie na miejsce



tłumaczy i zespołów obsługi w państwach członkowskich, do których napłynęła duża liczba ludności w krótkim czasie. Ważnym krokiem w tym kierunku było przedłużenie mandatu Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Europejskiej Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (ECHO) w dniu 15 marca 2016 r.

2.3 Mechanizmy koordynacyjne

Sprawniejsza koordynacja działań na szczeblu centralnym i lokalnym jest konieczna, by zapewnić opracowanie wszechstronnych planów gotowości i jak najwydajniejsze wykorzystanie źródeł finansowania z UE. Koordynacja pomaga ponadto uniknąć powielania działań i i zapewnić ich wzajemne uzupełnianie się. Jest to szczególnie ważne w przypadku Grecji, gdzie planowanie gotowości i zdolności przyjęcia uchodźców należy prowadzić w ścisłej koordynacji z rządem.

Upoważnione przez UE agencje i UNHCR opracowałyby **przewidywalną i zorganizowaną strukturę koordynacji** do celów planowania antykrzysowego i planowania gotowości. Ważnym punktem wyjścia do końcowego przygotowania wspólnych planów byłaby wspólna analiza i wymiana informacji. UNHCR zaferowałoby swoją wiedzę i doświadczenie, szczególnie w związku z poczynionymi ostatnio staraniami w celu ustanowienia obecności operacyjnej w UE. UNHCR udostępniłoby informacje na temat czynników migracji na świecie i udzieliło pomocy przy tworzeniu narzędzi do analizy i planowania.

3.

UE, KTÓRA ZAPEWNIĄ OCHRONĘ POPRZEZ WŁAŚCIWE ZARZĄDZANIE WSPÓLNYM SYSTEMEM AZYLOWYM

Wydarzenia minionego roku uwidoczniły konieczność reformy systemu azylowego w UE. System ten zapewniłby dostęp do terytorium, rejestrację i właściwe przyjmowanie nowo przybyłych cudzoziemców oraz umożliwiłby podział odpowiedzialności za osoby ubiegające się o status uchodźcy między państwami członkowskimi i zapewnił gotowość państw członkowskich do realizacji tego zadania. Uwzględniając elementy dotychczasowego wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA) i część reform zaproponowanych przez Komisję Europejską (KE),¹³ UNHCR proponuje wprowadzenie **uproszczonego systemu, który może dodatkowo ograniczyć koszty**. System ten gwarantowałby prawo do ochrony międzynarodowej, zwiększył kontrolę bezpieczeństwa, ułatwił sprawne kierowanie przemieszczającymi się ludźmi i obejmowałby następujące elementy:

- ✓ Wspólny system rejestracyjny
- ✓ Traktowanie łączenia rodzin jako kwestii priorytetowej
- ✓ Przyspieszone i uproszczone procedury rozpatrywania wniosków o ochronę międzynarodową
- ✓ Ujednolicone podejście do dzieci pozbawionych opieki i oddzielonych od rodzin
- ✓ Mechanizm relokacji uchodźców dla szczególnie obciążonych napływem państw członkowskich
- ✓ System bodźców zachęcających do wdrażania zasad nowego systemu
- ✓ Skuteczny system powrotów

3.1 Wspólny system rejestracyjny

Wspólna rejestracja zapewnia uporządkowaną obsługę napływających osób, dostęp do ochrony, kontrolę bezpieczeństwa i łączenie rodzin. Państwa członkowskie rejestrowałyby wszystkie osoby przybywające do UE¹⁴ bez wymaganych dokumentów we **wspólnym systemie rejestracji UE**. System ten opierałby się na EURODAC i innych właściwych bazach danych UE, aby umożliwić sprawniejsze **zarządzanie danymi**. Zapewniłby on **kontrolę bezpieczeństwa** w miejscu przekroczenia granicy. Zwiększyłby on także zdolność systemów do komunikacji ze sobą

¹³ Porównanie propozycji przygotowanych przez KE i UNHCR znajduje się w Aneksie nr 1. Istnieją już ramy prawne ustaleń zaproponowanych przez UNHCR. Prawo UE wymaga, by polityka UE w sprawie azylu i migracji opierała się na solidarności państw członkowskich i uczciwości wobec obywateli krajów trzecich, a w razie konieczności przyjęcia środków prawnych w celu realizacji tych założeń (zob. art. 67(2) i 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Państwa członkowskie UE są współodpowiedzialne za zapewnienie prawa do ochrony międzynarodowej na podstawie art. 18 Karty praw podstawowych i zgodnie z Konwencją genewską dot. statusu uchodźców i właściwym prawodawstwem odnoszącym się do praw człowieka.

¹⁴ Odniesienie do UE dotyczy w tym przypadku także państw członkowskich UE uczestniczących obecnie w EURODAC i będących stronami innych ustaleń dotyczących rejestracji (Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria). Ustalenia dotyczące rejestracji mogłyby dodatkowo objąć kraje kandydujące do UE, pod warunkiem zastosowania odpowiednich środków zabezpieczających.

i ograniczył dublowanie kosztownych systemów¹⁵, co pozwoliłoby rozwiązać problem luk w danych i systemach bezpieczeństwa, które powstają, gdy różne państwa rejestrują różne rodzaje danych lub nie rejestrują przybycia.

System rejestracji musiałby być **połączony z systemem obsługi wniosków** w każdym państwie członkowskim, aby umożliwić szybki dostęp do procedury o udzielenie ochrony międzynarodowej. Pomogłoby to jednocześnie zmniejszyć liczbę osób, które zniknęły z systemu po dokonaniu rejestracji, ale przed rozpatrzeniem wniosku.¹⁶

Aby osiągnąć ten cel, utworzono by pilotażowe **ośrodki rejestracji i obsługi wniosków** przy wsparciu ze strony agencji UE w krajach stanowiących główny punkt wjazdu na obszar UE. Uwzględniając wnioski z doświadczeń związanych z unijnymi punktami rejestracji typu „hotspot”, ośrodki te realizowałyby następujące zadania:

- Rejestracja
- Kontrola bezpieczeństwa
- Określenie indywidualnych potrzeb
- Kierowanie do ośrodków recepcyjnych
- Doradztwo i udzielanie informacji
- Kierowanie do odpowiedniego postępowania
- Szybkie podejmowanie decyzji

Ośrodki byłyby prowadzone przez poszczególne państwa członkowskie. Istniejące podmioty danego państwa członkowskiego prowadzące rejestrację i organy pierwszej instancji wydające decyzje w sprawie ochrony międzynarodowej pracowałyby razem w tym samym ośrodku rejestracji i obsługi wniosków. W dłuższej perspektywie państwa członkowskie mogą rozważyć możliwość stopniowego przeniesienia odpowiedzialności za działanie ośrodków rejestracji i obsługi wniosków na agencje UE. Biorąc pod uwagę wieloletnie doświadczenie UNHCR w prowadzeniu operacji terenowych, UNHCR mógłby doradzać w sprawie opracowania systemu.¹⁷

3.2 Traktowanie łączenia rodzin jako kwestii priorytetowej

Procedura łączenia rodzin byłaby uruchamiana od razu po zakończeniu etapu rejestracji. Wspólny system rejestracji umożliwia zebranie informacji niezbędnych do połączenia rodziny na najwcześniejszym etapie oraz w formie pozwalającej na udostępnienie ich innym państwom członkowskim. Pozwoliłoby to wyeliminować niektóre przeszkody w procesie łączenia rodzin wynikające z obecnie obowiązującego rozporządzenia dublińskiego.¹⁸

¹⁵ Pozwoliłoby to zapewnić, że wszystkie istotne dane, w tym dane biometryczne, są skutecznie wprowadzane do bazy danych EURODAC przez wszystkie państwa. Niektóre aspekty propozycji reformy aktualnego systemu EURODAC, obejmujące poszerzenie zakresu gromadzonych danych, mogłyby być krokiem w tym kierunku. Konieczne jest jednak podjęcie dodatkowych działań w celu wprowadzenia skutecznej wspólnej rejestracji z zachowaniem właściwych środków zabezpieczających i zgodnej z przyjętymi normami, w szczególności w przypadku osób wymagających ochrony międzynarodowej. Mogłoby to także zwiększyć zdolność europejskich i krajowych baz danych do komunikowania się ze sobą i ograniczyć dublowanie kosztownych systemów.

¹⁶ Zwykle na szczeblu krajowym w państwach członkowskich rejestracji przybycia i obsługi wniosków o udzielenie ochrony dokonują różne organy.

¹⁷ Podręcznik UNHCR pt. „Standardy proceduralne dotyczące nadawania statusu uchodźcy na podstawie mandatu UNHCR” przedstawia ujednolicone podejście UNHCR do rejestracji uchodźców prowadzonej w terenie. Do rejestracji używa się standardowego formularza. Umożliwia to dokonywanie przemyślanej oceny liczby i profilu takich osób (z uwzględnieniem osób o szczególnych potrzebach) oraz ustalenie, do jakiego postępowania należy skierować daną osobę. Podręcznik jest dostępny pod adresem: <http://www.refworld.org/pdfid/42d66dd84.pdf>. Zob. także Podręcznik UNHCR dotyczący rejestracji, dostępny pod adresem: <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>.

¹⁸ UNHCR proponuje ponadto poszerzenie definicji powiązań rodzinnych uprawniających do połączenia z członkami rodziny w ramach łączenia rodzin. Na mocy aktualnego rozporządzenia dublińskiego do połączenia z osobą dorosłą składającą wniosek w ramach łączenia rodzin uprawniony jest małżonek, partner życiowy/partnerka życiowa i nieletnie dzieci niebędące w związku małżeńskim. W przypadku dzieci pozbawionych opieki i oddzielonych od rodzin prawo to może przysługiwać rodzicom i innym osobom dorosłym odpowiedzialnym za dziecko (w przypadku, gdy takie osoby dorosłe legalnie przebywają w kraju), a także wujkom, ciotkom i dziadkom. W propozycji zmiany rozporządzenia dublińskiego kategorie te zostały poszerzone i obejmują rodzeństwo oraz rodziny utworzone w krajach tranzytowych. Poszerzona definicja zaproponowana przez UNHCR obejmuje nieletnie dzieci pozostające w związku małżeńskim, które są na utrzymaniu, dorosłe dzieci oraz rodziców osoby dorosłej (zob. badanie UNHCR na temat rozporządzenia dublińskiego, które ma się wkrótce ukazać). Aktualne propozycje zmian przedstawione przez KE wprowadziłyby dodatkową przeszkodę, zważywszy, że łączenie rodzin byłoby rozpatrywane wyłącznie w przypadku osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, które zostały „dopuszczone” po zakończeniu obowiązkowej procedury dopuszczalności.

SCHEMAT 1: Proponowane procedury

ETAP 1: Rejestracja

Identyfikacja i rejestracja

- Identyfikacja,
- pełna rejestracja,
- kontrole bezpieczeństwa, ocena czy osoba należy do grupy szczególnej troski,
- udzielenie informacji i pomocy prawnej,
- skierowanie do ośrodka recepcyjnego.

Priorytetowa identyfikacja i rejestracja dzieci/osób, których wiek został zakwestionowany*

* Dzieci pozbawione opieki i oddzielone od rodzin oraz osoby, których wiek został zakwestionowany, są kierowane do oddzielnej procedury (patrz schemat nr 3)

ETAP 2: Łączenie rodzin i przekazanie do innego państwa członkowskiego

Czy osoba ubiegająca się o ochronę posiada **rodzinę** w państwie członkowskim

NIE*

TAK

Przekazanie osoby ubiegającej się o ochronę do państwa członkowskiego, w którym przebywają członkowie jej rodziny

* Na tym etapie procedury kontrole dopuszczalności byłyby przeprowadzane w ośrodku rejestracji i obsługi wniosków, o ile zastosowano wymagane środki zabezpieczające i odpowiednie. Osoby składające wniosek uznane za szczególnie narażone nie podlegałyby procedurom dopuszczalności.

3.3 Przyspieszone i uproszczone procedury rozpatrywania wniosków o ochronę międzynarodową

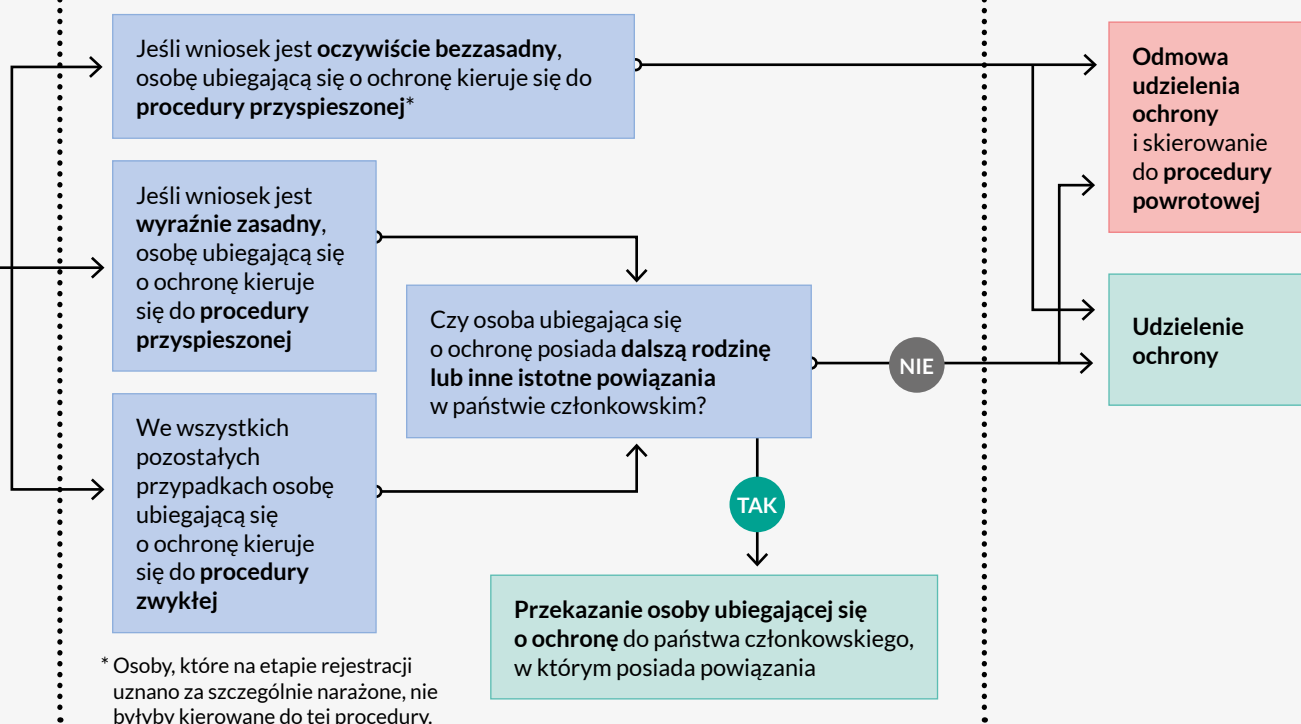
Skuteczne i usprawnione procedury udzielania ochrony międzynarodowej mogą ułatwić zarządzanie mieszanymi napływami uchodźców i migrantów. Osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, których wnioski są wyraźnie uzasadnione lub oczywiście bezzasadne byłyby kierowane do postępowania w trybie przyspieszonym.¹⁹ W państwach członkowskich, które są szczególnie obciążone, procedury te byłyby realizowane przy wsparciu ze strony agencji UE. Procedury przyspieszone **zapewniłyby szybki dostęp** do ochrony międzynarodowej osobom, które jej potrzebują oraz **ułatwiłyby powrót** tym, które jej nie wymagają. W pozostałych przypadkach obsługa wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej byłaby prowadzona w trybie zwykłym. Procedury przyspieszone opierałyby się na dotychczasowych **dobrych praktykach**, które zostały opracowane na szczeblu krajowym i przez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO). Przewidywałyby one większą rolę EASO w monitorowaniu i dbaniu o jakość procesu podejmowania decyzji w sprawie wniosków. Procedury przyspieszone pomogłyby sprostać wyzwaniu, którym są obecnie znaczne opóźnienia, skomplikowane procedury i proces decyzyjny. UNHCR może wykorzystać swoje doświadczenie operacyjne w rozpatrywaniu wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, by udzielić wsparcia w opracowaniu procedur przyspieszonych, które będą rzetelne, wydajne i uproszczone.

Na kolejnej stronie przedstawiono proponowaną procedurę od rejestracji po podjęcie decyzji w sprawie ochrony międzynarodowej.

¹⁹ UNHCR uważa, że wnioski z bezpiecznych krajów pochodzenia mogą być kierowane do rozpatrzenia w trybie przyspieszonym, pod warunkiem zastosowania gwarancji proceduralnych, obejmujących przekazanie osobie składającej wniosek niezbędnych informacji we właściwym języku, aby mogła ona skutecznie zakwestionować domniemanie bezpieczeństwa, dostępu do pomocy prawnej, indywidualnej rozmowy i dostępu do skutecznych środków odwoławczych posiadających skutek zawieszający.

ETAP 3: Ocena i przekazanie do innego państwa członkowskiego

ETAP 4: Decyzja



Uwaga: Niektóre aspekty propozycji KE odnoszą się do ochrony poza terytorium UE. Wprowadzają one obowiązkowe procedury dopuszczalności i wykorzystują koncepcję „kraju bezpiecznego”. Mimo, iż mogą one służyć do zapewnienia ochrony w państwie trzecim, tego rodzaju uzgodnienia mają często złożony charakter. Należałoby je włączyć do działań zmierzających do dzielenia się odpowiedzialnością oraz zapewnienia gwarancji proceduralnych. Wymagałyby one uzyskania niezależnych, rzetelnych i aktualnych informacji na temat sytuacji w kraju uznanym za „bezpieczny”. Konieczne byłoby także sprawdzenie dostępu do efektywnej ochrony po zawróceniu. Mimo, iż ustalenia dotyczące dopuszczalności mogłyby być stosowane, na przykład przez państwa członkowskie pierwszej linii, w oparciu o plan wsparcia UE w sytuacjach nadzwyczajnych, wprowadzenie obowiązku ich stosowania w UE nie jest obecnie uzasadnione.

SCHEMAT 2: Procedury przewidziane w przypadku, gdy państwa członkowskie są szczególnie obciążone

ETAP 1: Rejestracja

Identyfikacja i rejestracja

- Identyfikacja,
- pełna rejestracja,
- kontrole bezpieczeństwa, ocena czy osoba należy do grupy szczególnej troski,
- udzielenie informacji i pomocy prawnej,
- skierowanie do ośrodka recepcyjnego.

Priorytetowa identyfikacja i rejestracja dzieci/osób, których wiek został zakwestionowany*

* Dzieci pozbawione opieki i oddzielone od rodzin oraz osoby, których wiek został zakwestionowany są kierowane do oddzielnej procedury (patrz schemat nr 3)

ETAP 2: Łączenie rodzin i przeniesienie do innego państwa członkowskiego

Czy osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową ma **rodzinę** w państwie członkowskim?

TAK

Przekazanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową do państwa członkowskiego, w którym przebywają członkowie jej rodziny

NIE*

* Na tym etapie procedury kontrole dopuszczalności byłyby przeprowadzane w ośrodku rejestracji i obsługi wniosków, o ile są do tego warunki i zabezpieczono gwarancje procesowe. Osoby składające wniosek uznane za szczególnie wrażliwe nie podlegałyby procedurom dopuszczalności.

3.4 Mechanizm relokacji uchodźców dla państw członkowskich szczególnie obciążonych

Rzetelny i realistyczny mechanizm umożliwiłby **zarządzanie nieproporcjonalnie dużym napływem** cudzoziemców do państwa członkowskiego UE poprzez podział odpowiedzialności. Pomogłoby to utrzymać zaufanie. Przyjęcie przez państwo członkowskie większej liczby osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, niż odsetek (lub „przydział referencyjny”), który państwa członkowskie uznają za sprawiedliwy²⁰ spowodowałoby uruchomienie mechanizmu umożliwiającego rozdzielenie spraw przewyższających dany przydział referencyjny między inne państwa członkowskie.²¹ Mechanizm ten byłby podobny do zaproponowanego niedawno przez KE,²² ale z pewnymi ważnymi zmianami:

- **Wnioski oczywiście bezzasadne**²³ nie byłyby przekazywane do innych państw członkowskich²⁴. Podlegałyby one procedurze przyspieszonej w kraju przybycia przy zwiększonym wsparciu ze strony agencji UE. Pozwoliłoby

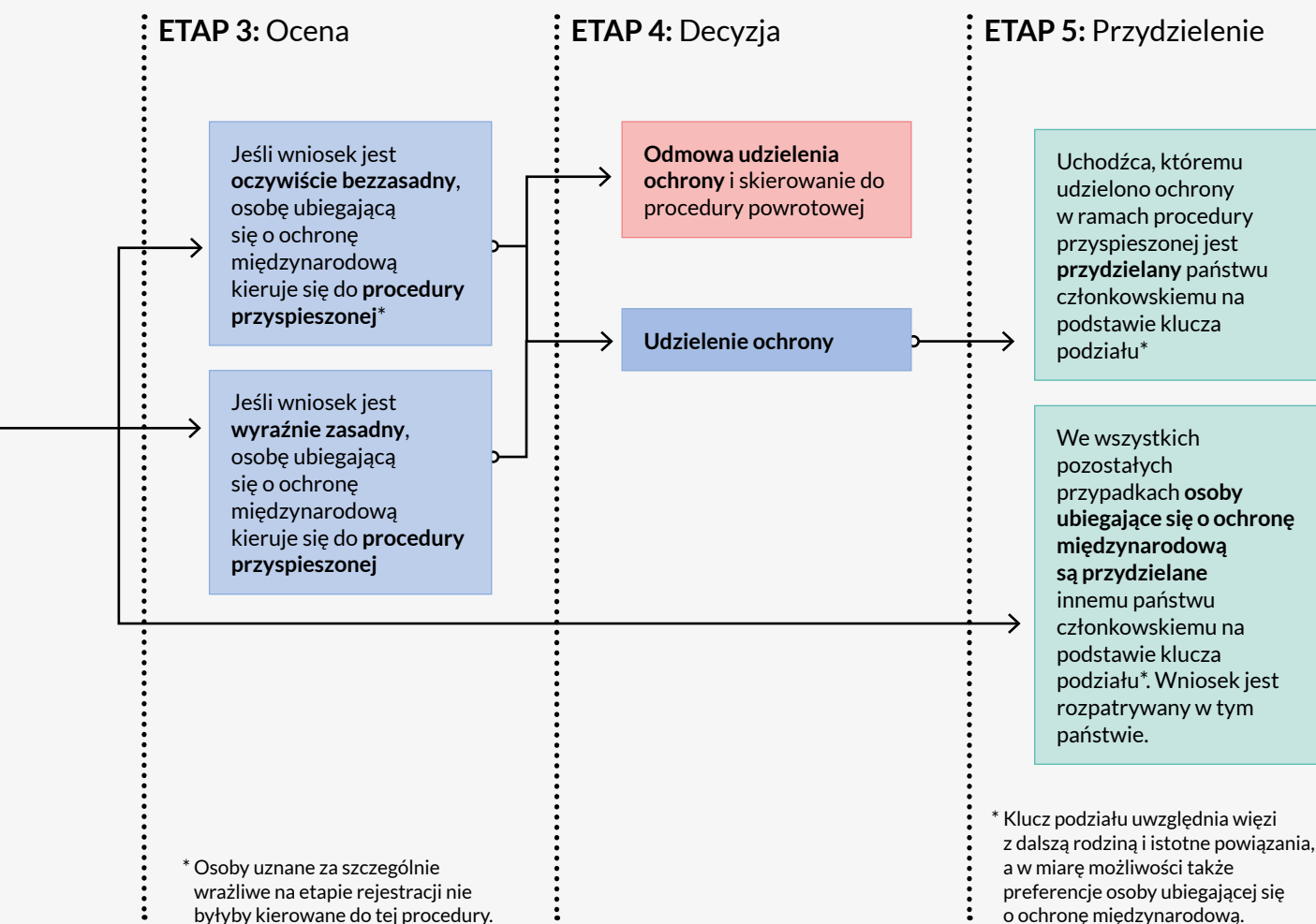
²⁰ Należałoby to ustalić we wcześniejszej umowie między państwami członkowskimi na szczeblu UE.

²¹ Mechanizm ten byłby zgodny z art. 80 TFEU, który nakazuje, by polityki azylowe i ich wdrożenie opierały się na zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności za UE, a także by akty unijne w tym obszarze obejmowały w razie konieczności działania wcielające tę zasadę w życie. Rozdzielenie spraw nastąpiłoby po osiągnięciu uzgodnionego „przydziału referencyjnego”, a nie po przekroczeniu przez system krajowy 150 procent przydziału referencyjnego, jak przewidziano w bieżących propozycjach.

²² Proponowane przez KE zmiany w rozporządzeniu dublińskim, maj 2016 r.; tekst dostępny pod adresem: <http://goo.gl/PaEtba>.

²³ Sprawy uznane za oczywiście bezzasadne to wnioski złożone przez osoby, które wyraźnie nie posiadają ważnych podstaw do ubiegania się o międzynarodową ochronę na podstawie przyjętych kryteriów lub które wyraźnie stanowią oszustwo lub nadużycie.

²⁴ Odnosiło by się to również do spraw osób pochodzących z bezpiecznych krajów.



to uniknąć skomplikowanego powrotu osób, w przypadku których uznano, że nie wymagają ochrony międzynarodowej.

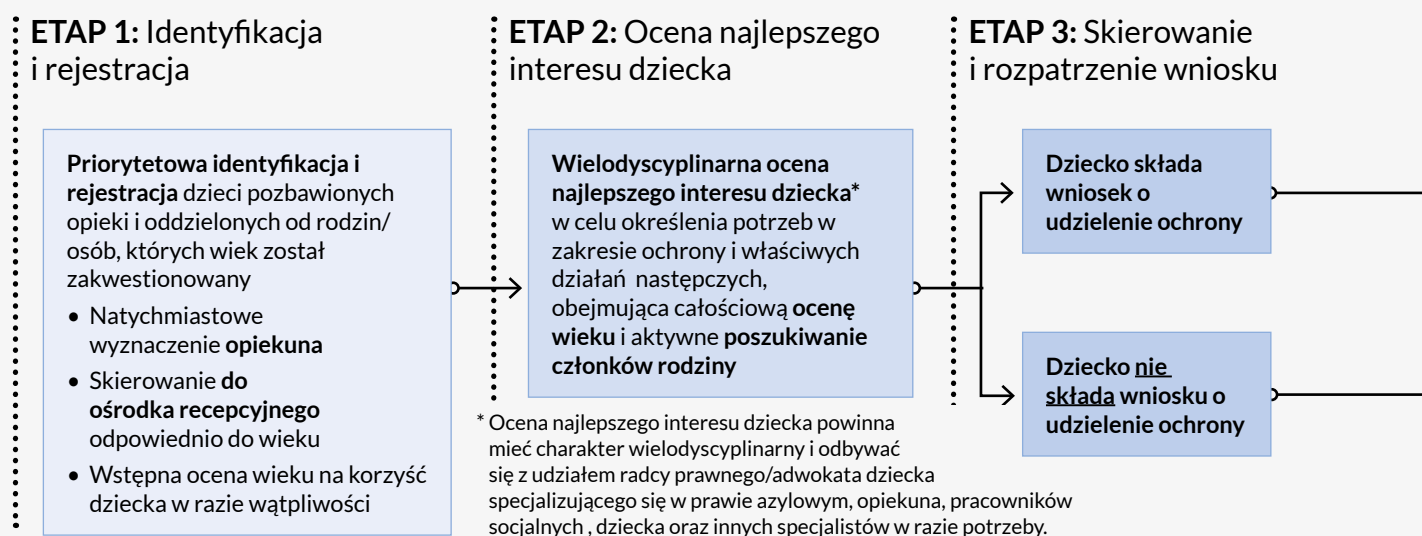
- **Wyraźnie zasadne wnioski**²⁵ nie byłyby przekazywane do innych państw członkowskich. Byłyby one rozpatrywane w kraju przybycia w trybie przyspieszonym przy zwiększonym wsparciu ze strony agencji UE.²⁶ Byłyby one przekazywane dopiero po udzieleniu ochrony międzynarodowej.²⁷
- **Pozostałe sprawy** byłyby przydzielane innemu państwu członkowskiemu w celu wydania decyzji w sprawie ochrony międzynarodowej. Nowe podejście przedstawiano na schemacie 2.

²⁵ Wyraźnie uzasadnione wnioski wyraźnie wskazują, że osoba składająca wniosek spełnia kryteria do uzyskania ochrony międzynarodowej. W takich sprawach wnioski są często powiązane z określonym profilem, które są uznawane za mające podstawę do uzasadnionej obawy przed prześladowaniem lub poważną krzywdą w związku z sytuacją w kraju pochodzenia.

²⁶ W przypadku, gdy średni czas rozpatrzenia wyraźnie uzasadnionych wniosków w trybie przyspieszonym przekracza trzy miesiące, rozdzielenie takich spraw byłoby możliwe na podstawie regulacji nadzwyczajnej.

²⁷ Do czasu wypracowania porozumienia na szczeblu unijnym w sprawie wzajemnego uznawania statusu uchodźcy rozmieszczanie uchodźców byłoby możliwe pod warunkiem ostatecznego uznania statusu uchodźcy na podstawie przepisów prawa krajowego w kraju relokacji.

SCHEMAT 3: Procedura dotycząca dzieci pozbawionych opieki i oddzielonych od rodzin



3.5 Wspólne stanowisko wobec dzieci pozbawionych opieki i oddzielonych od rodzin

UNHCR oraz jego partnerzy opracowują **plan działania**, aby pomóc państwom członkowskim i instytucjom stosować w praktyce standardy ochrony dzieci pozbawionych opieki i oddzielonych od rodzin, obejmujący m.in.:

- Wczesną identyfikację i rejestrację danych biometrycznych
- Natychmiastowe zapewnienie bezpiecznej i odpowiedniej do wieku opieki
- Ocenę najlepszego interesu dziecka w celu określenia potrzeb w zakresie ochrony oraz działań następczych
- Bezwzględne wyznaczenie opiekuna
- Wspólną metodę określania wieku
- Poszukiwanie członków rodziny
- Przedstawicielstwo prawne
- Systemy zarządzania sprawami

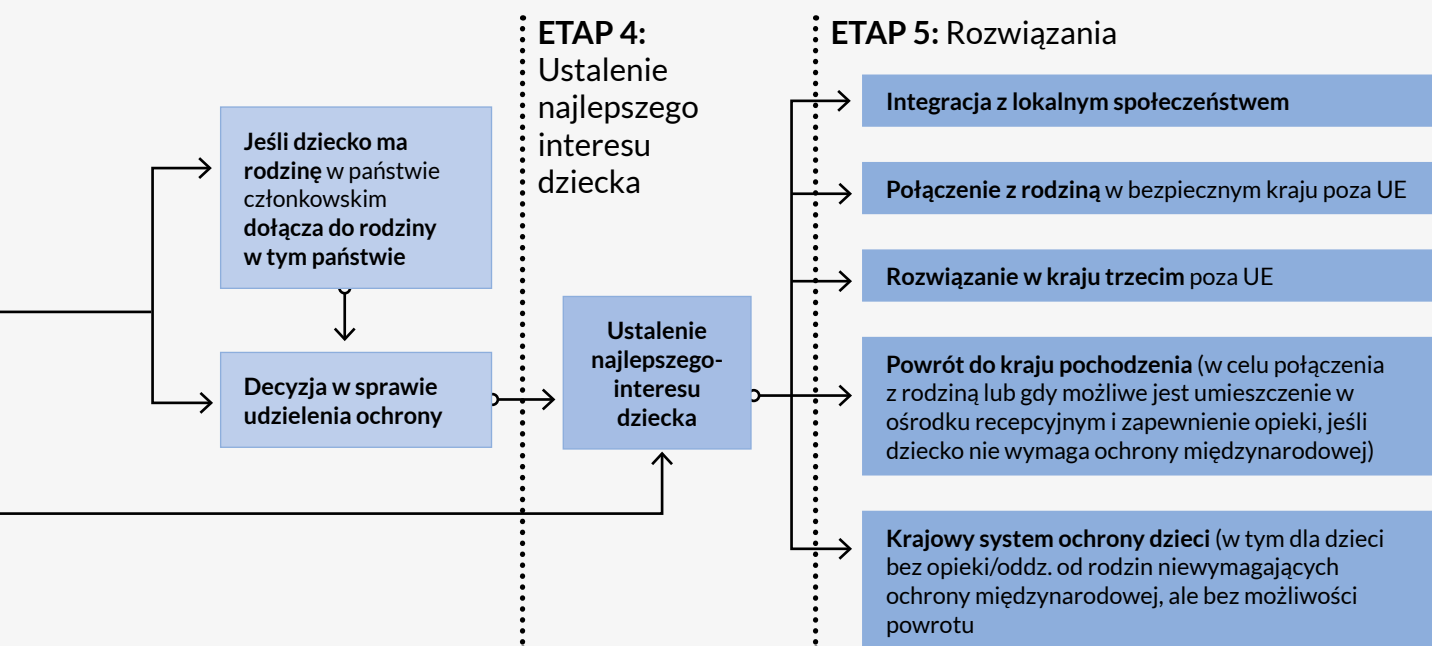
Nowe podejście przedstawiano na schemacie 3.

3.6 Bodźce zachęcające do wdrożenia nowego systemu

Bodźce zachęcające do wdrożenia nowego systemu dla państw i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową obejmowałyby:

- Przekazywanie spraw, które są wyraźnie uzasadnione lub kierowane do rozpatrzenia w trybie zwykłym w państwie członkowskim UE, w którym dana osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową ma **rodzinę lub inne powiązania**.²⁸ Pozwoliłoby to wyeliminować jeden z powodów, dla których osoby ubiegające się

²⁸ Poszerzony zakres powiązań rodzinnych obejmowałby: osoby niepełnosprawne niezdolne do samodzielnego utrzymania się, innych członków gospodarstwa domowego pozostających na utrzymaniu (np. samotni bracia, siostry, kuzynostwo, bratanice/siostrzenice, bratankowie/siostrzeńcy lub osoby niespokrewnione, nad którymi dana rodzina sprawuje opiekę). Do innych powiązań mogłyby się zaliczać wcześniejszy legalny pobyt (na podstawie wizy/karty pobytu zgodnie z rozporządzeniem dublińskim)/nauka/praca w państwie członkowskim lub konkretne możliwości podjęcia zatrudnienia w państwie członkowskim (np. oferta pracy). Osoby uznane za niewymagające międzynarodowej ochrony byłyby bez zbędnej zwłoki kierowane do procedury powrotowej.



o ochronę międzynarodową decydują się na kontynuację migracji w sposób nieuregulowany. Poprawiłoby to także perspektywy integracji.

- Po sześciu miesiącach pobytu w państwie, które udzieliło im ochrony, zezwlanie uchodźcom dysponującym **środkami umożliwiającymi im samodzielne życie**, by przenieśli się do innego państwa członkowskiego.
- Automatyczne zawracanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, które **nielegalnie podjęły dalszą migrację** do innego państwa członkowskiego, do odpowiedzialnego państwa członkowskiego.²⁹
- Zmniejszenie „**przydziału referencyjnego**” państwa członkowskiego jako gratyfikacja za wysokiej jakości szybką obsługę dużej liczby spraw.

3.7 Skuteczny system powrotowy

Procedury przyspieszone umożliwiłyby szybką identyfikację osób niewymagających międzynarodowej ochrony w państwach, do których przybyły.³⁰ Pomogłoby to budować zaufanie do integralności systemu azylowego. Programy **wspomaganych dobrowolnych powrotów** byłyby dostępne we wszystkich państwach członkowskich. Lepsze działania informacyjne, inicjatywy z zakresu wzmacniania świadomości i doradztwo, w tym przez IOM, ułatwiłyby zwiększenie dostępu do programów wspomaganych dobrowolnych powrotów. **Powroty przymusowe** byłyby możliwe wyłącznie w przypadku (1) odrzucenia wniosku w rzetelnej procedurze, (2) rozważenia wspomaganego dobrowolnego powrotu i (3) braku przekonujących względów humanitarnych lub związanych z bezpieczeństwa. **Rozwiązania alternatywne wobec detencji** mogłyby być stosowane przed realizacją działań związanych z powrotem.³¹ **Wsparcie udzielane przez FRONTEX** zostałoby zwiększone, szczególnie w krajach stanowiących główny punkt wjazdu na obszar UE. Programy powrotowe będą też wymagać **współpracy UE** z krajami pochodzenia cudzoziemców oraz wsparcia procesu reintegracji.

²⁹ W przypadku naruszenia zasad możliwe byłoby ograniczenie świadczeń w zakresie przewidzianym przez obowiązujące normy prawne.

³⁰ Istnieją już ramy prawne dla zatrzymywania osób przed powrotem i w celu powrotu, w których określono ograniczone okoliczności, w których można stosować zatrzymanie. Zob. Wytyczne UNHCR w sprawie obowiązujących kryteriów i standardów dotyczących zatrzymywania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz rozwiązań alternatywnych wobec zatrzymania, które są dostępne pod adresem: <http://goo.gl/jjX8sl>.

³¹ Można byłoby także w większym stopniu wykorzystać poszerzony mandat agencji FRONTEX w zakresie powrotów. Konieczne jest zwiększenie zdolności technicznych i logistycznych oraz możliwości prowadzenia czynności poprzedzających wydalenie w krajach pod presją szybszej realizacji powrotów.

JAK ZAPROPONOWANY SYSTEM ZMIENI SYTUACJĘ?

Propozycja UNHCR

Skutek

Wspólny system rejestracyjny

- ✓ Rejestracja wszystkich przybywających osób
- ✓ Ułatwiony dostęp do ochrony
- ✓ Odbudowa zaufania co do zdolności państw do zarządzania przyjazdami
- ✓ Lepsza kontrola bezpieczeństwa
- ✓ Usprawniona wymiana danych między państwami członkowskimi
- ✓ Wyeliminowanie dublowania licznych i kosztownych systemów

Pilotażowe ośrodki rejestracji i obsługi wniosków w krajach stanowiących główny punkt wjazdu na obszar UE

- ✓ Szybkie kierowanie przybywających osób do właściwych procedur
- ✓ Szybsze podejmowanie decyzji
- ✓ Zdolność państw do zarządzania większą liczbą przyjazdów dzięki zwiększonemu wsparciu ze strony Agencji UE w ośrodkach rejestracji i obsługi wniosków
- ✓ Możliwość zmniejszenia liczby osób ginących z systemu po zarejestrowaniu, ale przed rozpatrzeniem wniosku

Traktowanie łączenia rodzin jako kwestii priorytetowej

- ✓ Szybkie łączenie członków rodziny
- ✓ Legalna migracja osób chcących dołączyć do swoich rodzin zamiast ryzykownej nielegalnej migracji do dalszych krajów
- ✓ Wczesne zapewnienie dzieciom i szczególnie narażonym osobom ubiegającym się o ochronę wsparcia i ochrony ze strony ich rodzin

Procedury przyspieszone

- ✓ Szybszy dostęp do ochrony międzynarodowej dla osób, które jej wymagają
- ✓ Szybsza identyfikacja osób niewymagających ochrony międzynarodowej i ułatwienie ich powrotu

Racjonalne podejście do rozmieszczania uchodźców dla państw członkowskich znajdujących się pod presją

- ✓ Wsparcie dla państw pod presją napływu dużej liczby ludzi
- ✓ Rozmieszczanie uchodźców i osób ubiegających się o ochronę za pośrednictwem sprawiedliwego systemu
- ✓ Gwarancja dostępu do ochrony, w tym w okresach dużego napływu ludzi w niektórych krajach
- ✓ Utrzymanie mechanizmu relokacji
- ✓ Uwzględnianie dotychczasowych powiązań osób ubiegających się o ochronę w państwach członkowskich UE
- ✓ Przywrócenie sprawiedliwości i zaufania do systemu

Wspólne stanowisko wobec dzieci pozbawionych opieki i oddzielonych od rodzin

- ✓ Szybsza identyfikacja dzieci pozbawionych opieki i oddzielonych od rodzin i łączenie ich z rodzinami w przypadku, gdy leży to w ich interesie, oraz bezzwłoczne przyznanie im przedstawiciela prawnego i opiekuna
- ✓ Możliwość ograniczenia liczby dzieci pozbawionych opieki i oddzielonych od rodzin, które giną z systemu, dzięki wspólnej rejestracji i zastosowaniu biometrii

Środki zachęcające do przestrzegania zasad systemu

- ✓ Poszanowanie zasad i procedur przewidzianych w ramach systemu azylowego przez państwa członkowskie i osoby ubiegające się o ochronę
- ✓ Ograniczenie nielegalnej dalszej migracji osób ubiegających się o ochronę
- ✓ Lepsze perspektywy integracji

4

UE, KTÓRA INTEGRUJE UCHODźCÓW W SWOICH SPOŁECZNOŚCIACH

Budowanie spójności społecznej, stabilności i bezpieczeństwa wymaga, by społeczności właściwie przygotowały się do przyjęcia uchodźców, a uchodźcy otrzymali właściwe wsparcie umożliwiające im wykorzystanie swojego potencjału w nowym środowisku. **Integracja jest procesem dwukierunkowym** między uchodźcami a społecznościami przyjmującymi. Należy właściwie zawrzeć społeczną umowę między uchodźcami a państwami przyjmującymi, aby przywrócić zaufanie publiczne i polityczne. Państwa muszą zapewnić możliwość **korzystania z praw**, zadbać o **przyjazne środowisko** i reagować na przypadki ksenofobii. Jednocześnie uchodźcy muszą uczestniczyć w **programach integracji** i **przestrzegać prawa państwa przyjmującego**, w tym szanować podstawowe standardy w zakresie praw człowieka.³²

Choć dla wielu państw integracja może stanowić wyzwanie, stwarza ona także wiele możliwości. Umożliwienie uchodźcom życia i budowania dla siebie przyszłości niezależnie od tego, w którym kraju UE przebywają, może zwiększyć skuteczność systemu azylowego i zmniejszyć presję do dalszej migracji.³³ UNHCR proponuje system integracji oparty na następujących kluczowych elementach:

- ✓ Zwiększenie finansowania programów integracyjnych
- ✓ Przewidywalne i zharmonizowane usługi integracyjne
- ✓ Promowanie przyjaznego stosunku do uchodźców w swoich społecznościach

4.1 Zwiększenie finansowania programów integracyjnych

- Wydatki na integrację byłyby obowiązkowe, a każde państwo członkowskie UE musiałyby co roku przeznaczyć co najmniej 30 procent swoich rocznych środków z Funduszu Migracji, Azylu i Integracji (AMIF) w ramach wspierania integracji. Przestrzeganie tego wymogu dotyczącego wydatkowania byłoby nadzorowane przez KE.
- UE opracowałaby narzędzie oceny służące do pomiaru wyników integracji w UE. Środki z funduszu AMIF byłyby powiązane z uzyskanymi wynikami.
- Zwiększono by finansowanie dla lokalnych podmiotów działających na rzecz integracji (władze lokalne, lokalne organizacje pozarządowe).
- Środki byłyby również pozyskiwane od innych podmiotów (sektor prywatny, uczelnie wyższe).

³² Niestosowanie się uchodźców do tych zasad mogłoby w pewnych okolicznościach skutkować utratą niektórych świadczeń w zakresie przewidzianym przez obowiązujące normy prawne.

³³ Zob. badanie UNHCR dotyczące integracji w: *Integracja jako fundamentalny element wspierania różnorodnych społeczności*; tekst dostępny pod adresem: <http://goo.gl/9gr043>.

4.2 Przewidywalne i zharmonizowane działania integracyjne

Możliwość życia w bezpieczeństwie, utrzymania swojej rodziny i kontaktu z własną społecznością mają kluczowe znaczenie dla procesu integracji. Pozwalają one uchodźcom wykorzystać swoją odporność, determinację i zaradność jako wkład w lokalną społeczność i gospodarkę. Sprawnie zarządzane programy integracji mogą przynieść ogromne korzyści. W przypadku uzyskania pomocy w szybkim znalezieniu pracy istnieje duże prawdopodobieństwo, że migranci będą wносить wkład w społeczności przyjmujące, który wielokrotnie przewyższy poczynione na początku inwestycje w ich integrację. Badanie przeprowadzone niedawno przez OECD pokazuje, jakie korzyści dla gospodarki niosą ze sobą uchodźcy, zwłaszcza gdy państwo wcześniej zainwestuje w ich integrację i zadba o ich włączenie społeczne.³⁴

- **Poczyniono by ukierunkowane** inwestycje w obszarze zatrudnienia, mieszkalnictwa i nauki języka.
- Po przyjeździe do kraju w ramach przesiedlenia³⁵ lub po uznaniu w państwach członkowskich UE uchodźcy byliby dokładnie **zapoznawani z kulturą** danego kraju. Programy informacyjne na temat uwarunkowań kulturowych obejmowałyby prawa i obowiązki oraz mogłyby pomóc uchodźcom zbliżyć swoje oczekiwania dotyczące kraju docelowego do panujących w nim realiów.
- Możliwe byłoby uznawanie **umiejętności i kwalifikacji** uchodźców poprzez poszerzenie Nowego Europejskiego Programu na rzecz umiejętności i weryfikację Europejskich Ram Kwalifikacji.

4.3 Promowanie przyjaznego stosunku do uchodźców w społecznościach

Bezpośrednie i **trwałe relacje** między uchodźcami a społecznością przyjmującą są niezwykle ważne. Umożliwiają wzajemne poznanie się i wytworzenie empatii oraz umożliwiają stworzenie wspólnej tkanki społecznej. Przyczyniają się także do budowania poczucia wzajemnej odpowiedzialności za siebie.

- Zwiększyłyby się zaangażowanie **społeczeństwa obywatelskiego** poprzez udział w programach wolontariackich, działaniach na rzecz integracji uchodźców i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz programach kształtujących świadomość obywatelską.
- Społeczności walczyłyby z **ksenofobią** dzięki zwiększonemu zaangażowaniu uchodźców. Do realizacji tego celu przyczyniłyby się kampanie informacyjne oraz skuteczniejsze rejestrowanie i ściganie przestępstw z nienawiści.

UNHCR będzie kontynuować ścisłą współpracę z rządami państw, społeczeństwem obywatelskim i sektorem prywatnym w ramach wspierania planowania integracji i może służyć państwom członkowskim UE radą i wsparciem.³⁶

³⁴ OECD, „Making Integration Work”, tekst dostępny pod adresem: <https://goo.gl/1DLOZe>.

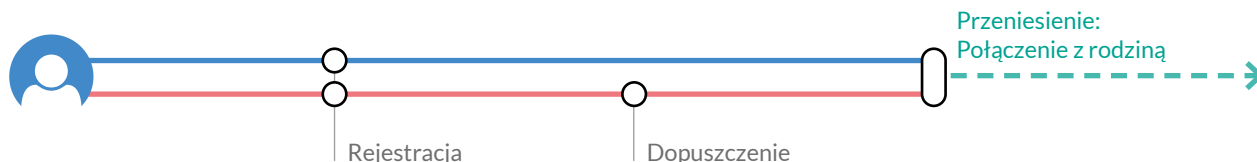
³⁵ Jak wspomniano w komunikacie KE w sprawie *Planu działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich*, działania prowadzone przed wyjazdem do kraju docelowego stanowią kluczowy aspekt pomyślnej integracji przesiedlonych uchodźców.

³⁶ UNHCR i OECD podpisały w czerwcu 2016 r. Protokół ustaleń, w którym określono obszary współpracy, w tym w zakresie ochrony i integracji uchodźców. Tekst dostępny pod adresem: <http://www.refworld.org/pdfid/577a3cb34.pdf>.

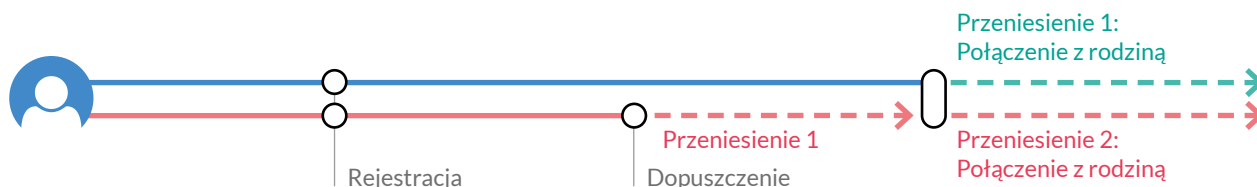
Różnice między podejściem UNHCR, a proponowaną przez KE reformą rozporządzenia dublińskiego

LEGENDA: — Propozycja UNHCR — Propozycja KE

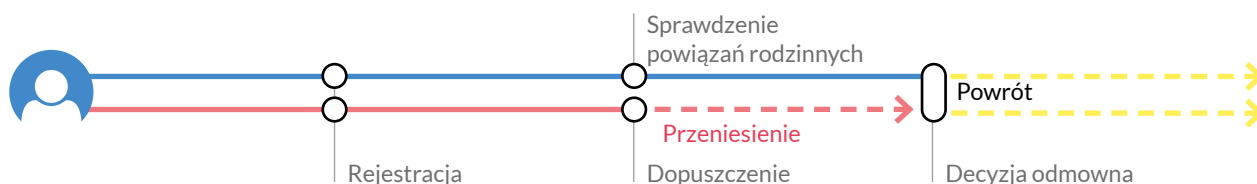
(i) Zgodnie z propozycją UNHCR łączenie rodzin byłoby traktowane jako kwestia priorytetowa i rozpatrywane natychmiast po dokonaniu rejestracji. Propozycja KE zakłada natomiast, że łączenie rodzin będzie rozpatrywane dopiero po zakończeniu procedury dopuszczalności.



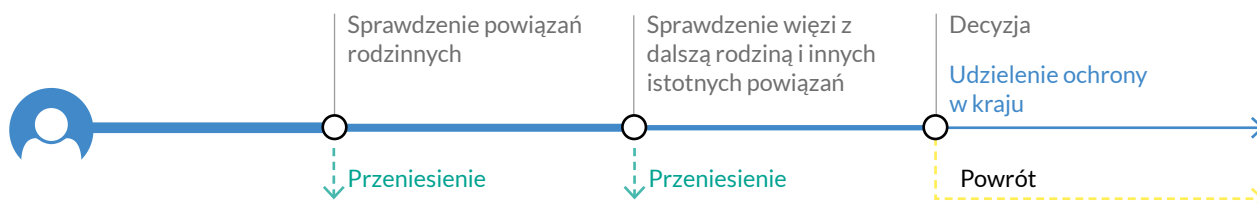
(ii) Zgodnie z propozycją UNHCR łączenie rodzin byłoby traktowane jako kwestia priorytetowa także wtedy, gdy dane państwo jest szczególnie obciążone napływem oraz w przypadku uruchomienia mechanizmu rozmieszczania uchodźców. Propozycja KE zakłada, że osoby ubiegające się o ochronę, których wnioski zostały dopuszczone, byłyby rozmieszczane w innym państwie członkowskim przed rozważeniem możliwości połączenia z rodziną. Propozycja KE mogłaby skutkować koniecznością kilkukrotnego przenoszenia uchodźcy i opóźnieniem w łączeniu rodziny.



(iii) Zgodnie z propozycją UNHCR wyraźnie uzasadnione i oczywiście bezzasadne wnioski byłyby rozpatrywane w państwie przybycia w procedurze przyspieszonej. KE proponuje natomiast, że w przypadku uruchomienia mechanizmu rozmieszczania uchodźców wszystkie sprawy, w tym oczywiście bezzasadne, podlegałyby rozmieszczeniu. Propozycja UNHCR ułatwiłaby szybszy powrót osób niewymagających ochrony międzynarodowej dzięki nierozmieszczaniu takich osób w innych krajach.



(iv) Propozycja UNHCR przewiduje różne możliwości relokacji uchodźców poza kraj przybycia, umożliwiając osobom ubiegającym się o ochronę dołączenie do rodziny i przeniesienie do kraju, w którym posiadają powiązania oraz ograniczenie liczby obsługiwanych osób ubiegających się o ochronę w krajach stanowiących główny punkt wjazdu na obszar UE.



(v) Zgodnie z propozycją UNHCR uchodźcy byłiby w określonych okolicznościach rozmieszczani z zastosowaniem mechanizmu relokacji.

(vi) Mechanizm relokacji uchodźców byłby uruchamiany po osiągnięciu przydziału referencyjnego (100 procent), a nie po przekroczeniu 150 procent przydziału referencyjnego.

(vii) W swoich propozycjach UNHCR skupia się na skutecznych i usprawnionych procedurach rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w UE. Niektóre aspekty propozycji KE odnoszą się natomiast do ochrony poza terytorium UE poprzez wprowadzenie obowiązkowych procedur dopuszczalności i wykorzystanie koncepcji „bezpiecznego kraju”.

NOTES

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

Foto © UNHCR / C. Irby

