



© Route55 / Shutterstock.com

Misje informacyjne EKES-U – sytuacja uchodźców z punktu widzenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego

SPRAWOZDANIE PODSUMOWUJĄCE



Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

**MISJE INFORMACYJNE EKES-U POŚWIĘCONE SYTUACJI UCHODźCÓW
WIDZIANEJ Z PERSPEKTYWY ORGANIZACJI
SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO
(grudzień 2015 r. – styczeń 2016 r.)**

**Sprawozdanie podsumowujące
16 marca 2016 r.**

NAJWAŻNIEJSZE PRZESŁANIA

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w pełni docenia ważną rolę, jaką w obecnym kryzysie związanym z uchodźcami pełni społeczeństwo obywatelskie. Bez tych działań tragiczna sytuacja humanitarna, która zaistniała w wielu krajach europejskich, mogłaby przybrać jeszcze bardziej katastrofalny wymiar.

Wywiązując się ze swojego zobowiązania do udzielania głosu zainteresowanym, Komitet zorganizował 11 misji informacyjnych – do Austrii, Szwecji, Grecji, Węgier, Niemiec, Chorwacji, Słowenii, Włoch, Malty, Polski i Bułgarii. W oparciu o wyniki tych misji i znaczne doświadczenie swoich członków EKES, jako organ reprezentujący i wspierający zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, przedstawia państwom członkowskim i instytucjom UE swoje najważniejsze postulaty związane z kryzysem uchodźczym¹:

- a. Unia Europejska i państwa członkowskie muszą współpracować ze sobą, żeby zbudować wspólny europejski system azylowy z prawdziwego zdarzenia, zgodnie z art. 78 TFUE, a także aby doprowadzić do sprawiedliwego rozdziału uchodźców między różne kraje. Należy wzmocnić i należyście wdrożyć wspólne unijne kryteria służące określeniu, czy dana osoba jest uprawniona do uzyskania ochrony międzynarodowej.
- b. Trzeba dokonać przeglądu rozporządzenia dublińskiego, by uwzględnić fakt, że kraje pierwszego przybycia są często dla uchodźców tylko krajami tranzytowymi.
- c. Unia Europejska i państwa członkowskie powinny przeznaczyć dostateczne zasoby krajowe (pracowników, fundusze i infrastrukturę) na przyjmowanie uchodźców i świadczenie im pomocy. Jeżeli organizacje społeczeństwa obywatelskiego realizują zadania państw członkowskich, jak to się w wielu miejscach dzieje, rządy mają obowiązek im to odpowiednio zrekomensować. Ponadto organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą mieć łatwiejszy dostęp do funduszy UE.

¹

Należy dokonać wyraźnego rozróżnienia pomiędzy uchodźcami w rozumieniu konwencji genewskiej a obywatelami państw trzecich, którym nie przysługuje status chroniony. Niniejsze postulaty dotyczą uchodźców.

- d. Państwa członkowskie odpowiadają za realizację obowiązkowych wymogów konwencji genewskiej. Rada Europejska, Komisja Europejska i Parlament Europejski powinny wziąć odpowiedzialność za aktywne wspieranie państw członkowskich, aby mogły one poradzić sobie z kryzysem uchodźczym.
- e. Należy zachować osiągnięcia systemu Schengen. Skuteczne kontrole granic zewnętrznych są niezbędnym warunkiem utrzymania tego systemu. Zabezpieczenie granic nie może prowadzić do tworzenia barier dla osób potrzebujących ochrony z przyczyn humanitarnych zgodnie z konwencją genewską.
- f. Potrzebne są bezpieczne szlaki o uregulowanym charakterze, którymi uchodźcy mogliby docierać do UE, co pozwoliłoby uniknąć utraty dalszych istnień ludzkich, a także uniknąć przypadków łamania praw człowieka oraz zagrożenia przemytem i handlem ludźmi. Potrzebne jest bardziej skoordynowane podejście ze strony wszystkich europejskich i międzynarodowych zainteresowanych stron.
- g. Unia Europejska i jej państwa członkowskie powinny wspierać uchodźców w krajach sąsiadujących ze strefami konfliktów.
- h. Należy prowadzić kampanie informacyjne, by odwozić migrantów zarobkowych od narażania życia podczas prób dotarcia na terytorium Unii Europejskiej. Należy egzekwować nakazy powrotu osób, których wnioski o azyl zostały odrzucone. Opowieści osób powracających powinny przynosić efekt odstrasżający i służyć jako przeciwwaga do stronniczych informacji rozpowszechnianych przez przemytników.
- i. Należy zwiększyć uprawnienia i zasoby agencji Frontex, aby poprawić działania poszukiwawcze i ratownicze. Frontex powinien odgrywać większą rolę w procesie rejestracji na zewnętrznych granicach.
- j. Aby mechanizm relokacji stał się w pełni operacyjny, rejestracja na zewnętrznych granicach UE musi być obowiązkowa, a wszystkie planowane punkty szybkiej rejestracji migrantów muszą zacząć działać i powinny funkcjonować w systemie całodobowym przez 7 dni w tygodniu. Należy też rozważyć zwiększenie liczby takich punktów. Państwa członkowskie powinny wywiązać się z obietnicy oddelegowania personelu do ich obsługi i udostępnić dodatkowe zasoby.
- k. Osoby ubiegające się o azyl powinny otrzymywać aktualne informacje na temat swoich praw i obowiązków w momencie przybycia, w języku, który rozumieją. Uchodźcy, zwłaszcza ci najbardziej narażeni, i pracujący z nimi wolontariusze potrzebują stosownej pomocy psychologicznej. W punktach przybycia należy świadczyć usługi medyczne.

- l. Współpraca i koordynacja między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz między nimi a władzami wymaga poprawy i profesjonalizacji w celu zapewnienia ich trwałości. Państwa członkowskie muszą ustalić wyraźny zakres odpowiedzialności za kwestię przyjmowania uchodźców i udzielania im pomocy, mającą często charakter przekrojowy, oraz zadbać o koordynację działań organów publicznych różnego szczebla.
- m. UE powinna bardziej angażować się w koordynowanie działań humanitarnych oraz zapewnić swoją większą obecność i zauważalność w najważniejszych krajach docelowych dla uchodźców, np. za pośrednictwem Dyrekcji Generalnej ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (ECHO) w Komisji Europejskiej lub podobnego organu.
- n. Należy odpowiednio uwzględnić obawy lokalnych społeczności. Jednakże trzeba zdecydowanie zwalczać wszelkie przejawy mowy nienawiści i ksenofobicznego języka oraz przeciwdziałać wprowadzającym w błąd informacjom o uchodźcach. Aby zmienić wizerunek uchodźców w mediach, należy podkreślać przykłady ich pozytywnego wkładu. Uchodźców nie należy postrzegać jako zagrożenie, lecz jako szansę dla europejskiego modelu gospodarczego i społecznego.
- o. Bardziej niż kiedykolwiek istotne jest prowadzenie stanowczej polityki gospodarczej, by pobudzić wzrost i tworzyć miejsca pracy dla wszystkich. Pomoc uchodźcom i ich integracja sama w sobie stanowi bodziec gospodarczy. Wzrost gospodarczy i zatrudnienie pomagają przezwyciężyć wrogość wobec uchodźców.
- p. Jeżeli spodziewany jest pozytywny wynik procedury azylowej, należy jak najszybciej wprowadzać zrównoważone, długoterminowe strategie integracji, obejmujące badanie i uznawanie umiejętności, kształcenie i szkolenia, w tym edukację obywatelską i kursy językowe. We współpracy z partnerami społecznymi należy wspierać aktywność na rynku pracy. Inwestycje w działania integracyjne będą procentować w średnio- i długoterminowej perspektywie, natomiast koszty braku integracji byłyby ogromne.

Dzięki przeprowadzonym misjom rozpoznawczym EKES może teraz lepiej przyczynić się do rozwiązania kryzysu związanego z uchodźcami i wnieść wkład w strategię integracji uchodźców. Jako organ reprezentujący zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, EKES będzie przekazywał jego potrzeby, uwagi i zalecenia instytucjom UE, europejskim obywatelom i ich organizacjom. Wnosząc własną wiedzę fachową oraz perspektywę europejską i światową, Komitet będzie w dalszym ciągu przyczyniał się do tworzenia unijnej polityki w dziedzinie azylu i migracji.

Wprowadzenie

Z powodu prześladowań, konfliktów i ubóstwa w 2015 r. do Europy przybyło ponad milion osób szukających bezpieczeństwa, przebywszy śmiertelnie niebezpieczną drogę przez morze i ląd. Spośród nich 57% stanowili Syryjczycy uciekający przed wojną w swoim kraju, 24% stanowili Afgańczycy, a 9% Irakijczycy. Pozostali przybyli z takich krajów jak Pakistan, Erytrea i Somalia². W przeważającej większości ludzie ci dostali się do Europy przez Morze Śródziemne, docierając głównie do Grecji i Włoch. 3735 osób zaginęło i uznano, że utonęły³. Niestety, dla tych, którzy przeżyli, dotarcie do Europy rzadko kiedy oznaczało kres cierpień i zmagania się z ciężką sytuacją. Złe warunki przyjmowania, osoby dokonujące przerzutu przez granicę, rabusie, przypadki korupcji oraz użycie siły przez policję i straż graniczną, bardzo trudne warunki pogodowe, zamknięte granice, kontrole paszportowe i coraz bardziej wrogo nastawieni obywatele Europy to tylko niektóre z problemów, z jakimi przyszło się zmagać mężczyznom, kobietom i dzieciom szukającym schronienia w Europie.

Odpowiedzialne organy publiczne na poziomie krajowym i regionalnym niejednokrotnie napotykały problemy z zapewnieniem odpowiedniej reakcji na przybywających licznie migrantów w latach 2014 i 2015. Ważną rolę na różnych etapach procedury azylowej odgrywali często wolontariusze, darczyńcy, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i władze lokalne. Zdarzało się, że burmistrzowie na poziomie lokalnym wykraczali poza zakres swoich obowiązków, eliminując luki pozostawione przez władze krajowe i regionalne, a rola społeczeństwa obywatelskiego jest godna uwagi i cały czas ma zasadnicze znaczenie. W niektórych państwach władze lokalne w regionach przygranicznych popadły w znaczne zadłużenie, aby sfinansować podejmowane przez siebie działania.

W grudniu 2015 r. i styczniu 2016 r. delegacje EKES-u odwiedziły 11 państw członkowskich UE (planowana jest również wizyta w Turcji w marcu), aby spotkać się z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego pracującymi z uchodźcami i migrantami i ustalić, z jakimi borykają się one problemami, jakie mają potrzeby, co im się nie udaje i jakie odnoszą sukcesy, jak również aby określić najlepsze praktyki, które różne podmioty stosują w obliczu trwającego kryzysu uchodźczego, i aby w ostatecznym rozrachunku zapewnić wkład w proces kształtowania polityki UE. Każda delegacja składała się z trzech członków i miała zapewnione wsparcie sekretariatu EKES-u. Delegacje odwiedziły Austrię, Bułgarię, Chorwację, Niemcy, Grecję, Węgry, Włochy, Malte, Polskę, Słowenię i Szwecję i spotkały się łącznie z 183 zainteresowanymi osobami, głównie z organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

² UNHCR, *Regional refugee and migrant response for Europe 2016* [Regionalny plan działania dla Europy na rok 2016 w odpowiedzi na napływ uchodźców i migrantów], opublikowano dnia 26 stycznia 2016 r.

³ <http://www.unhcr.org/5683d0b56.html>.

Niniejsze sprawozdanie podsumowujące przedstawia w ogólnym zarysie podstawowe ustalenia delegacji. Koncentruje się szczególnie na zaleceniach politycznych mających na celu rozwiązanie problemów związanych z bieżącym kryzysem uchodźczym oraz długoterminową integrację osób korzystających z ochrony międzynarodowej. Sprawozdanie to zostanie uzupełnione szczegółowymi sprawozdaniami podsumowującymi z jedenastu wizyt krajowych.

1. **Zmniejszanie liczby przybyszów (o nieuregulowanym statusie)**

Czynnikami, które sprawiają, że przybywanie licznych uchodźców i innych migrantów stanowi szczególne wyzwanie, są sama liczebność napływających osób oraz fakt, iż większość z nich dostaje się do Europy nieuregulowanymi sposobami. System dubliński nie jest przystosowany do reagowania na masowy przepływ uchodźców. Pomoc dla krajów sąsiadujących z krajami objętymi konfliktami oraz dla krajów przyjmujących uchodźców jest niewystarczająca. Takie kraje jak Turcja, Liban i Jordania przyjęły najwięcej uchodźców, w tym prawie 4,3 mln Syryjczyków. Życie dla uchodźców jest tam trudne i drogie, praktycznie bez możliwości podjęcia pracy, natomiast pomocy cały czas brakuje. Migracja do Europy prawdopodobnie będzie się utrzymywać, i to w dużych ilościach.

1.1 **Eliminowanie podstawowych przyczyn**

- Należy zająć się podstawowymi przyczynami przymusowych wysiedleń, czyli m.in. zakończyć konflikty i znaleźć polityczne rozwiązania sytuacji kryzysowych. Wysiłkom na rzecz budowania pokoju powinny towarzyszyć dążenia do odbudowy krajów i społeczeństw wyniszczonych długoletnimi wojnami.
- Podstawowe cele UE i państw członkowskich w krajach pochodzenia migrantów powinny obejmować bezpieczeństwo ludzi oparte na prawach człowieka oraz rozwój społeczny oferujący realne perspektywy dla miejscowej ludności, zwłaszcza dla osób młodych.
- Należy bardziej inwestować w inicjatywy pomocy humanitarnej i rozwojowej, również w te, których podejmują się organizacje społeczeństwa obywatelskiego, poprawiające sytuację wysiedleńców w krajach położonych w regionach sąsiadujących z krajami objętymi konfliktami, takich jak Turcja, Liban lub Jordania.

1.2 **Zapewnienie bezpiecznych szlaków**

- **Uchodźcy potrzebują bezpiecznych, uregulowanych możliwości docierania do UE.** Należy zapobiegać **zgonom, przypadkom łamania praw człowieka i narażaniu na przemyt i handel ludźmi.** Wśród tych sposobów powinny znaleźć się programy przyjmowania ze względów humanitarnych (przesiedlenie), wydawanie wiz humanitarnych w ambasadach, programy pokrywania kosztów związanych z pobytem przez osoby prywatne oraz wprowadzenie mechanizmów tymczasowej ochrony. Należy zmienić unijny kodeks wizowy, by umożliwić większą ochronę. Jednym z możliwych rozwiązań jest rejestrowanie poza UE, np. w Turcji, wniosków o udzielenie azylu.

- Przy braku bezpiecznych możliwości docierania do UE, na szlakach tranzytowych należy zapewnić nieodpłatnie takie usługi jak przewóz, zakwaterowanie i dostęp do internetu, aby unikać przemytu i wykorzystywania ludzi.
- Należy zwiększyć uprawnienia i zasoby agencji Frontex, dzięki czemu będzie ona mogła odgrywać ważniejszą rolę w procesach rejestracji i kontroli granicznej.

1.3 Zniechęcanie do podejmowania nieuregulowanych podróży

- UE i jej państwa członkowskie powinny odwozić potencjalnych migrantów ekonomicznych o nieuregulowanym statusie od przybywania do UE, prowadząc kampanie informacyjne w ich krajach pochodzenia. Ponadto osoby dobrowolnie powracające mogą służyć za posłańców w swoich krajach pochodzenia i prostować często stronnicze informacje przekazywane przez przemytników i inne osoby.

2. Przyjmowanie uchodźców i zapewnienie im pomocy w humanitarny sposób

Poza poszukiwaniem sposobów wyeliminowania przyczyn dużych przepływów w perspektywie długoterminowej, UE musi być przygotowana na dalsze przepływy migracyjne i znaleźć solidne narzędzia, aby skutecznie nimi zarządzać. Szlaki migracyjne i profile migrantów nieustannie się zmieniają, co wymaga od państw elastyczności i dostosowania się do zmieniających się realiów.

Spółeczeństwo obywatelskie ubolewa z powodu braku wspólnego dla UE podejścia do zarządzania dużym napływem uchodźców oraz braku prawidłowo funkcjonującego wspólnego systemu azylowego. Odpowiednie przepisy unijne i prawa międzynarodowe nie zawsze są właściwie wdrażane w państwach członkowskich. Uzgodnione liczby osób do relokacji są niewspółmierne do rzeczywistych liczb przybywających migrantów. Co więcej, unijny system relokacji nie funkcjonuje tak, jak powinien, i bardzo niewielu migrantów zdołano dotychczas przesiedlić. Niektóre państwa jednostronnie zamknęły swoje granice, co zagraża systemowi Schengen.

2.1 Wspólny europejski system azylowy

Zalecenia EKES-u:

- Dokończyć **wspólny europejski system azylowy z prawdziwego zdarzenia**, oparty na ochronie praw człowieka, solidarności i podziale odpowiedzialności. **Powinien on obejmować jednolity status azylu oraz wzajemne uznawanie decyzji azylowych**, by zapewniać osobom ubiegającym się o azyl możliwość korzystania z takich samych praw i warunków przyjmowania oraz objęcie jednakową procedurą we wszystkich państwach członkowskich. Pomogłoby to wyeliminować składanie wielu wniosków o udzielenie azylu w różnych państwach (tzw. *asylum shopping*).
- Rejestrować wszystkie osoby ubiegające się o azyl w momencie ich przybycia do UE, co pozwoli uniknąć powielania rejestracji. Państwa członkowskie powinny sprawniej wymieniać się informacjami na temat napływu uchodźców. Większą rolę w tym procesie powinien odgrywać Frontex.

- Dokonać przeglądu rozporządzenia dublińskiego, aby ustanowić lepszy, stały mechanizm podziału odpowiedzialności, wspierający państwa członkowskie na zewnętrznych granicach UE. Nie powinny one jako jedyne ponosić odpowiedzialności za przyjmowanie wszystkich osób ubiegających się o azyl, które przybywają do UE, za rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu oraz za późniejszą integrację takich osób.
- Wszystkie planowane punkty szybkiej rejestracji migrantów („hotspoty”) powinny funkcjonować w systemie całodobowym przez 7 dni w tygodniu. Trzeba rozważyć zwiększenie liczby takich punktów, a państwa członkowskie powinny oddelegować personel do ich obsługi i udostępnić dodatkowe zasoby.
- Przestrzegać relokacji ustalonej liczby osób w ustalonych terminach i przyspieszyć procedurę administracyjną. Zawsze, kiedy to możliwe, należy uwzględniać znajomość języków, więzi rodzinne lub więzi diaspory.
- Państwa członkowskie muszą zwiększyć swoje zdolności w zakresie rozpatrywania wniosków, aby zmniejszyć koszty i aby poprawić sytuację osób ubiegających się o azyl.
- Migrantów, w stosunku do których zarządzono powrót, należy szybko i w godnych warunkach odsyłać do kraju pochodzenia, wyposażając ich w narzędzia służące reintegracji, we współpracy z władzami kraju pochodzenia.

2.2 Przyjmowanie osób ubiegających się o azyl i uchodźców

Organy państw członkowskich mają trudności, by odpowiednio reagować na napływ dużej liczby osób ubiegających się o azyl. Wielu organom brakuje zdolności lub politycznej woli, by zadbać o odpowiednie warunki przyjmowania, pomoc medyczną i informacje na temat procedur prawnych oraz praw przysługujących osobom ubiegającym się o azyl i uchodźcom. Brakuje funduszy, wyszkolonych pracowników i tłumaczy ustnych. Nie zawsze jasny podział obowiązków i funduszy między organami na szczeblu centralnym i zdecentralizowanym wprowadza zamęt w działaniach pomocowych, podczas gdy władze lokalne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego starają się sprostać kryzysowi. Uchodźcy, złożony wniosek o udzielenie azylu, powinni normalnie mieć prawo do podstawowych usług, takich jak zakwaterowanie, wciąż jednak brakuje odpowiednich lokali i wielu uchodźców pozostaje w tymczasowych miejscach zakwaterowania. Niewydolna reakcja ze strony rządu pozostawia pole do działania ludziom pozbawionym skrupułów, którzy czerpią korzyści z trudnej sytuacji uchodźców pozostawionych samym sobie, na przykład dostarczając im towary, zakwaterowanie, pracę lub usługi poza oficjalnymi kanałami.

Dlatego też EKES zaleca, co następuje:

- **Komisja Europejska powinna dopilnować, by państwa członkowskie prawidłowo transponowały unijne prawo azylowe i go przestrzegały, zwłaszcza dyrektywy w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania**⁴.

4

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&rid=1>.

- Nieustannie monitorować zgodność procedur rejestracji i azylowych z prawem (język procedury, udzielanie koniecznych, rzetelnych informacji, przedstawicielstwo prawne, odpowiednie warunki życia w trakcie procedury itd.), szczególnie w państwach o wyraźnie niskim odsetku pozytywnie rozpatrzonych wniosków o udzielenie azylu.
- Państwa członkowskie powinny okazać polityczne zaangażowanie w przyjmowanie uchodźców i udzielanie im pomocy. Powinny przeznaczyć dostateczne zasoby krajowe (pracowników, fundusze i infrastrukturę) na przewycięzenie kryzysu i wdrożyć strategiczne plany. Za przyjmowanie uchodźców odpowiada całe państwo członkowskie, a władzom lokalnym należy zapewnić wsparcie szczebla krajowego.
- Państwa członkowskie powinny ustalić wyraźny zakres odpowiedzialności za kwestię przyjmowania uchodźców i udzielania im pomocy, mającą często charakter przekrojowy, jak również zadbać o koordynację działań organów publicznych różnego szczebla.
- UE i jej państwa członkowskie powinny przygotować się na podobne kryzysy w przyszłości i utworzyć systemy monitorowania migracji.
- Państwa członkowskie powinny utrzymywać jedność rodzin i oferować zindywidualizowane podejście.
- Państwa członkowskie powinny zapewniać ośrodki recepcyjne i przejściowe, wyposażone w odpowiednie zasoby i oferujące w razie potrzeby pomoc w systemie całodobowym przez 7 dni w tygodniu, zwłaszcza osobom wymagającym szczególnego traktowania.
- Państwa członkowskie powinny udostępniać zasoby konieczne do skrócenia czasu pobytu w miejscu tymczasowego zakwaterowania – zwłaszcza rodzin – oraz poprawienia warunków życia. Mieszkania należy zapewnić raczej w otoczeniu społeczności lokalnej, a nie poza nią. Zachodzi pilna potrzeba zagwarantowania w przystępnej cenie mieszkań dla uchodźców, którym należy udzielać pomocy w znalezieniu zakwaterowania.

2.3 **Udzielanie odpowiednich i rzetelnych informacji osobom ubiegającym się o azyl i uchodźcom**

W drodze do Europy i przemierzając kontynent, uchodźcy polegają na informacjach – często błędnych – otrzymywanych nieformalnymi kanałami i od przemytników. Relacje w mediach mogą być tendencyjne lub cenzurowane. Co więcej, uchodźcy rzadko posługują się językiem społeczeństwa przyjmującego czy innym językiem europejskim. Z kolei w wielu państwach członkowskich UE brakuje tłumaczy ustnych, którzy władaliby takimi językami jak arabski, perski czy pasztuński. W znajdowaniu i szkoleniu tłumaczy ustnych ważną rolę odgrywają obecnie organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

EKES zaleca zatem, co następuje:

- Komisja Europejska powinna dopilnować, by państwa członkowskie przestrzegały przepisów art. 5 dyrektywy w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania, odnoszących się do udzielania informacji o prawach i obowiązkach oraz o organizacjach lub grupach osób świadczących pomoc i udzielających informacji.

- Komisja Europejska powinna zadbać, by państwa członkowskie przestrzegały wszystkich przepisów dotyczących języka zawartych w dyrektywie w sprawie procedur azylowych.
- Państwa członkowskie powinny udzielać uchodźcom przejrzystych informacji praktycznych i prawnych zarówno ustnie, jak i na piśmie, w języku zrozumiałym dla uchodźców; bardzo ważne jest, aby dysponować dostateczną liczbą dobrze przygotowanych tłumaczy ustnych i pisemnych, którzy pomagają przy rejestracji oraz rozwiewają obawy i prostują błędne informacje, a państwa członkowskie muszą udostępnić zasoby konieczne do naboru takich osób. Do zwykłych konwersacji przydatne mogą się okazać osoby niebędące zawodowymi tłumaczami (np. uchodźcy/migranci z poprzednich fal imigrantów), ale należy odpowiednio wyważyć wynikające z tego zagrożenia i korzyści.
- **UE powinna udostępnić uchodźcom scentralizowane informacje w chwili przybycia. Ulotki i oficjalna strona internetowa UE** (podobna do unijnego portalu imigracyjnego) zawierałyby aktualne informacje o przysługujących prawach, stosowanych procedurach i możliwościach otrzymania azylu w całej UE, a nie tylko w kilku państwach, takich jak Niemcy, Austria czy Szwecja.
- UE powinna koordynować produkcję broszur informacyjnych dla uchodźców, którzy mają zostać relokowani, zawierających podstawowe informacje na temat kraju przeznaczenia w ich ojczystym języku i rozprowadzanych przed wyruszeniem w podróż. Należy też udzielać informacji dostosowanych dla dzieci.

2.4 Ochrona osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji

Wielu uchodźców dociera do UE po długiej i traumatycznej podróży, często doświadczony w drodze rozbojów, gwałtów i innych form przemocy. Uciekli przed wojną, pozostawiając członków swoich rodzin lub tracąc ich w drodze do Europy. Na etapie procedury przyjmowania i azylowej często nie bierze się dostatecznie pod uwagę tej szczególnej traumy. Zwiększa się liczba przybywających do Europy małych dzieci bez opieki. Liczby zgłoszeń dotyczących zaginięcia małych dzieci bez opieki są niepokojąco wysokie. Chociaż często nie wiadomo do końca, co się wydarzyło, to wydaje się, że wielu z nich wpadło w ręce grup przestępczych, handlarzy ludźmi czy innych ludzi o złych zamiarach.

EKES zaleca zatem, co następuje:

- **Państwa członkowskie powinny udostępnić konieczne zasoby, aby można było zapewnić odpowiednią pomoc psychologiczną uchodźcom, ale i pracującym z nimi wolontariuszom.**
- Małym dzieciom bez opieki należy zapewnić zakwaterowanie w małych ośrodkach lub u rodzin goszczących. Komisja Europejska powinna dopilnować, by państwa członkowskie nie dopuszczały się zatrzymań małych dzieci (bez opieki), natomiast UE we współpracy z UNICEF-em powinna wzmocnić mechanizmy monitorujące poszanowanie praw dziecka.
- Należy również uwzględnić płęć społeczno-kulturową: kobiety ubiegające się o azyl powinny – ilekroć tego zażądają – być przesłuchiwane przez urzędniczkę korzystającą z pomocy tłumaczki ustnej.

3. Większe wsparcie na rzecz organizacji społeczeństwa obywatelskiego

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego wykonują nieocenioną pracę, pomagając rządowi w wypełnianiu ich obowiązków związanych z udzielaniem pomocy humanitarnej lub ochroną uchodźców, lub nawet je w tym wyręczając. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego, bardzo zaangażowane społeczności lokalne podejmujące inicjatywy oraz wolontariusze realizują cały zakres działań na wszystkich etapach procedury przyjmowania, włącznie z zaspokajaniem podstawowych potrzeb uchodźców, zapewnianiem zakwaterowania, pomocą socjalną i psychologiczną, udzielaniem informacji, łączeniem rozdzielonych członków rodzin, znajdowaniem rozwiązań dla małoletnich bez opieki oraz najmowaniem tłumaczy ustnych. Monitorują przestrzeganie praw człowieka oraz prowadzą działalność propagatorską i informacyjną.

3.1 Uznawanie i koordynowanie działań organizacji społeczeństwa obywatelskiego

Niektóre organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają przyznany od rządu oficjalny mandat do działania w danej sytuacji i koordynowania pomocy, ale są też państwa, które nie koordynują wysiłków związanych z pomocą humanitarną, pozostawiając to zadanie UNHCR i Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM). Wydaje się, że rządy niektórych państw nie mają dostatecznie dużo zaufania do organizacji społeczeństwa obywatelskiego, postrzegając je jako zbyt „szczodre” lub jako podmioty „sektora dobroczynności”. Nie tworzy to odpowiedniej atmosfery do skutecznej współpracy. W innych państwach współpraca z rządem układa się dobrze, a organy publiczne uwzględniają propozycje organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Organizuje się regularne spotkania koordynacyjne wszystkich odpowiednich zainteresowanych podmiotów, a osobiste zaangażowanie polityków (ministrów) dowodzi zaangażowania rządu i przynosi dobre wyniki.

Ogólnie współpraca między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego wydaje się przebiegać sprawnie, udaje się unikać chaosu i powielania działań, a niekiedy współpraca ta przyjmuje nawet charakter transgraniczny. Zdarza się jednak, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego ze sobą konkurują, jeśli chodzi o zasoby i przyciągnięcie uwagi mediów. Tym bardziej wskazuje to na potrzebę długoterminowej zrównoważonej strategii, uwzględniającej dobrostan i zadowolenie z pracy – często bardzo nielicznych – pracowników organizacji społeczeństwa obywatelskiego i wolontariuszy.

EKES zaleca zatem, co następuje:

- Pomyślna współpraca w miejsce współzawodnictwa ma zasadnicze znaczenie dla rozwiązania kryzysu uchodźczego. Organizacje powinny stworzyć wspólną wizję ochrony uchodźców oraz wzajemnie poznać swój zakres uprawnień, ról i obowiązków. **Państwa członkowskie powinny wspierać organizacje społeczeństwa obywatelskiego w ich wzajemnej współpracy, w prowadzeniu badań, koordynacji działań i wymianie doświadczeń, wiedzy i zasobów.** Ich umiędzynarodowienie, transgraniczną współpracę i wymianę informacji można wspierać za sprawą specjalnych funduszy lub formalnej sieci.

- UE powinna zorganizować promocję, wymianę oraz, w miarę możliwości, powielanie dobrych praktyk organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Praktyczne doświadczenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego trzeba wykorzystywać w procesie kształtowania polityki.
- Należy usprawnić współpracę i koordynację między państwami członkowskimi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, również przez wyznaczenie we właściwych ministerstwach osób do kontaktu, które udzielałyby informacji organizacjom. Należy wprowadzić wyraźny podział obowiązków w związku z przyjmowaniem migrantów oraz konieczną koordynację działań różnych organów publicznych i organizacji.
- Różne organizacje należące do sieci wsparcia powinny regularnie odbywać spotkania koordynacyjne i wskazane by było, aby dokumentowały swoje wspólne inicjatywy na przyszłość oraz tworzyły listy kontrolne, procedury itd.
- W państwach członkowskich, w których nie istnieją fora współpracy, należy je utworzyć. Powinny skupiać organy publiczne (na poziomie państwa i lokalnym) oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego. EKES i Komisja Europejska mogą zadbać na szczeblu unijnym, by takie fora współpracy dostatecznie dobrze funkcjonowały i sprzyjały włączeniu społecznemu.
- Sprawę uchodźców trzeba odpolitycznić, natomiast państwa członkowskie muszą zadbać o wyeliminowanie wśród organizacji zjawiska dyskryminacji ze względu na lojalność polityczną czy polityczne preferencje.
- Mając na uwadze mandaty Dyrekcji Generalnej ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (ECHO) w Komisji Europejskiej oraz agencji Frontex, UE powinna bardziej angażować się w koordynowanie działań humanitarnych oraz zapewnić swoją większą obecność w terenie. Za pośrednictwem DG ECHO lub nowego organu Unia powinna zapewnić ekspertów do spraw koordynacji, przyjmowania i ochrony uchodźców oraz wdrożyć na szczeblu lokalnym plany strategiczne uzgodnione ze wszystkimi odpowiednimi zainteresowanymi stronami, dbając w ten sposób o zaspokojenie podstawowych potrzeb uchodźców, takich jak wyżywienie, opieka medyczna, zakwaterowanie i pomoc prawna.
- UE powinna upewnić się, czy nową, koordynowaną przez DG ECHO inicjatywę „Wolontariusze pomocy UE” można również wykorzystać w UE, dbając o to, by wolontariuszy kierowano do miejsc, w których są najbardziej potrzebni, nie marnując i nie zaprzepaszczając ich umiejętności i fachowej wiedzy.

3.2 Finansowanie i wspieranie organizacji społeczeństwa obywatelskiego

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego zmagają się z różnymi problemami w zakresie dostępu do finansowania i szkolenia swoich pracowników. Zazwyczaj oczekuje się, że będą współfinansowały swoją działalność z własnych środków, nawet gdy realizują zadania w imieniu organów publicznych. Ponadto organizacje społeczeństwa obywatelskiego często polegają na krótkoterminowych dotacjach unijnych, co uniemożliwia im planowanie działalności w sposób zrównoważony i z dużym wyprzedzeniem. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego konkurują ze sobą również z uwagi na wymóg wykazania się dostateczną liczbą odbiorców, co może niekorzystnie wpływać na skuteczność usług, które świadczą. Krótkoterminowe projekty mogą też wpływać na bezpieczeństwo zatrudnienia pracowników, utrudniając pozyskanie i zatrzymanie wykwalifikowanego personelu. Na niektórych obszarach pojawiło się coś w rodzaju „turystyki charytatywnej”.

- **Jeżeli organizacje społeczeństwa obywatelskiego realizują zadania w imieniu organów publicznych, państwa członkowskie mają obowiązek im to odpowiednio zrekompensować.** Co więcej, z uwagi na spadającą liczbę wolontariuszy państwa członkowskie powinny udostępnić środki konieczne do profesjonalizacji udzielanej uchodźcom pomocy w perspektywie długoterminowej, jak również do zwiększenia atrakcyjności zatrudnienia w tym sektorze na tyle, by wyeliminować niedobór wykwalifikowanych pracowników.
- **Należy zapewnić łatwiejsze i szybsze pozyskiwanie funduszy unijnych,** także na inicjatywy realizowane na małą skalę, nie narażając przy tym na szwank bezstronności i przejrzystości całego procesu. Państwa członkowskie powinny złagodzić lub pokryć wymóg dotyczący współfinansowania.
- Zachodzi bardzo silna potrzeba długoterminowego programowania przydziału dotacji z europejskiego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, w oparciu o jasno sprecyzowane zasady. Komisja powinna unikać opóźnień w przydziale dotacji z tego funduszu.
- Komisja powinna dostosować zasady finansowania tak, aby umożliwić zwrot niektórych kosztów pośrednich (oprócz kosztów koordynacji), jak to miało miejsce w przypadku Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców i Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich.
- Komisja powinna zaproponować prawodawstwo umożliwiające finansowanie budowania potencjału instytucjonalnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego, aby mogły zapewnić stabilne warunki zatrudnienia oraz szkolenia (jak np. w zakresie zarządzania obozem).

4. **Zmiana narracji**

Poparcie społeczne dla przyjęcia uchodźców to warunek wstępny skutecznego wspólnego podejścia UE do napływających uchodźców. W UE narasta jednak negatywne nastawienie do uchodźców. Społeczeństwo musi otrzymać oparte na faktach informacje o uchodźcach i tu ważną rolę odgrywają media oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Obawę przed nieznanym potęgują niektóre media, rozpowszechniając mylne informacje i powtarzając stereotypowe przekonania. Niektóre media korzystały jednak z wkładu społeczeństwa obywatelskiego, by stworzyć wyważony obraz uchodźców.

4.1 **Uwydatnienie korzyści wynikających z migracji**

- Instytucje UE i państwa członkowskie powinny nagłaśniać pozytywne przykłady osiągnięć migrantów i ich wkładu w życie gospodarcze, społeczne i kulturalne Europy, by poprawić sposób postrzegania migrantów w debacie publicznej (np. uwydatniając liczbę pochodzących z innych państw nauczycieli lub oficerów wojskowych/policyjnych w Niemczech czy Francji, a nie koncentrując się na sprawiającej kłopoty młodzieży). Uchodźcy, którzy odnieśli sukces, muszą być widoczni jako wzór do naśladowania, a UE powinna wspierać wymianę dobrych praktyk w tym obszarze.

- Poparcie społeczne dla migracji można zwiększyć, dostarczając społeczeństwu wiedzy o korzyściach, jakie ona ze sobą niesie. Instytucje UE powinny **uwypatniać pozytywne strony migracji**, takie jak to, że za sprawą przybycia uchodźców wiele wiosek na obszarach oddalonych doświadczających niżu demograficznego korzysta teraz z dodatkowej siły roboczej, konsumpcji, większej liczby uczniów w szkołach itp.

4.2 Migracja w mediach

- Władze państw członkowskich powinny rozważyć przekazywanie do wiadomości dziennikarzy podstawowych faktów i danych oraz możliwość organizowania wizyt studyjnych, np. w ośrodkach dla uchodźców lub punktach kontroli granicznej, aby zwalczać negatywne stereotypy.
- Jako że różnorodność społeczeństw nieuchronnie będzie się zwiększać, państwa członkowskie w swoich programach szkolnych i poza systemem szkolnym muszą położyć większy nacisk na kształcenie w duchu wielokulturowości i antydyskryminacji. Kształcenie takie powinno opierać się na doświadczeniach władz lokalnych, stosownych organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz organizacji kierowanych przez migrantów. Powinny one pomóc swoim obywatelom w zdobywaniu wiedzy na temat światowych trendów.
- Państwa członkowskie nie powinny tolerować obraźliwego, ksenofobicznego języka i mowy nienawiści w mediach, wymierzając za to kary z mocy prawa.

4.3 Wysiłki podejmowane w ramach społeczności

- UE i jej państwa członkowskie powinny dostarczać lokalnym społecznościom (np. rodzicom uczniów z lokalnych szkół) właściwych, opartych na faktach informacji, stymulując też sytuacje sprzyjające kontaktowi z obcokrajowcami – na przykład przez zajęcia dla dzieci i dorosłych organizowane przez lokalne ośrodki kultury lub organizacje społeczeństwa obywatelskiego.
- Państwa członkowskie powinny finansować przygotowanie i szkolenie urzędników służby cywilnej, którzy mają kontakt z uchodźcami – w tym urzędników organów władzy krajowej i lokalnej, urzędów zatrudnienia, policji, szkół itd. – aby dostarczyć im narzędzi, które pomogą im przystosować się do różnorodności kulturowej, jak również informacji i przydatnych kontaktów (z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oferującymi pomoc).

5. Zadbanie o integrację uchodźców

5.1 Planowanie polityki integracyjnej

Doświadczenia państw członkowskich UE z polityką integracyjną są różne, tak jak różne jest ich podejście do tej polityki. Integracja to proces dwutorowy i pociąga za sobą zarówno prawa, jak i obowiązki. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w całej Europie eliminują braki i oferują wiele usług sprzyjających integracji, takich jak kursy językowe, pomoc prawną, usługi informacyjne i działalność kulturalną.

- W całej Europie **konieczna jest zrównoważona długoterminowa polityka integracyjna**. UE powinna nadal wspierać zaangażowanie zainteresowanych stron oraz wymianę dobrych praktyk między państwami członkowskimi.
- Państwa członkowskie powinny przyjąć wszechstronne i spójne podejście, obejmujące horyzontalnie różne obszary polityki, jak również powinny uznać procedurę azylową za nieodłączną część procesu integracji.
- Aby uniknąć populistycznego podejścia, w kształtowanie polityki integracyjnej na poziomie państw członkowskich trzeba zaangażować ekspertów i praktyków. Bardzo ważny jest udział lokalnych zainteresowanych stron, ponieważ to właśnie na tym poziomie zachodzi integracja.
- Państwa członkowskie powinny zaangażować w kształtowanie polityki integracyjnej organizacje społeczeństwa obywatelskiego, szczególnie pracodawców i związki zawodowe, jak również władze regionalne, zwłaszcza po to, by zapewnić uchodźcom możliwość nabywania kwalifikacji potrzebnych do wypełnienia określonych luk na rynku pracy.
- Państwa członkowskie powinny mieć na uwadze, że w polityce integracyjnej potrzebne jest podejście zindywidualizowane. Sytuacja uchodźców jest w istocie gorsza od sytuacji innych migrantów. Mogli utracić dokumenty, ich sieci kontaktów są bardziej ograniczone, a za sprawą przemocy i traumy mogli podupaść na zdrowiu.
- Państwa członkowskie powinny angażować w działania w środowisku migrantów/uchodźców dobrze zintegrowane osoby wywodzące się z tego środowiska, jako mentorów, którzy wspierają osoby ubiegające się o azyl. Takie osoby mogą stanowić wzór do naśladowania i pomóc w lepszym poznaniu społeczeństwa przyjmującego.
- Uchodźcy powinni przestrzegać prawa kraju przyjmującego oraz zaakceptować jego kulturę. Dotyczy to m.in. poszanowania równouprawnienia płci oraz szacunku dla kobiet pracujących na odpowiedzialnych stanowiskach, takich jak nauczycielki, lekarki, pracownice socjalne itd. W tym celu państwa członkowskie powinny zapewnić fundusze na poradnictwo i opiekę pedagogiczną.
- Państwa członkowskie powinny mieć na uwadze, że bardzo intensywne wsparcie zapewniane w niektórych krajach małoletnim bez opieki to dobra praktyka i wzorzec dla integracji wszystkich migrantów, aczkolwiek kosztowny.

5.2 Kluczowa rola nauczania języków i kształcenia

- Państwa członkowskie powinny udostępnić zasoby konieczne do **nauczania języka możliwie najszybciej po przybyciu tych osób, które prawdopodobnie uzyskają ochronę**, a w praktyce dobrze jest połączyć tę naukę z pracą, ponieważ pomaga to przyswoić język.
- Państwa członkowskie powinny zapewnić szybki dostęp do placówek opieki nad dziećmi i szkół, gdyż ma to zasadnicze znaczenie dla integracji rodzin i integracji kobiet z rynkiem pracy.

5.3 Znaczenie integracji na rynku pracy

Partnerzy społeczni uznają pozytywny wkład, jaki uchodźcy mogą wnieść w kontekście starzenia się społeczeństwa i zapotrzebowania na określone kwalifikacje w niektórych sektorach. Dla większości dorosłych uchodźców znalezienie odpowiedniego zatrudnienia to duży problem. Zmagają się z wieloma przeszkodami, takimi jak niewystarczająca znajomość języka, utrata osobistych dokumentów i świadectw, nieuznawanie dyplomów i kwalifikacji oraz brak możliwości zatrudnienia, zwłaszcza w krajach o wysokiej stopie bezrobocia. Wielu wysoko wykwalifikowanych uchodźców podejmuje pracę w sektorach niewymagających kwalifikacji, o ile w ogóle zdołają znaleźć jakąkolwiek pracę.

- Niezależnie od przepisów art. 15 dyrektywy w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania, który stanowi, że „państwa członkowskie zapewniają wnioskodawcom dostęp do rynku pracy nie później niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej”, państwa członkowskie powinny dążyć do jak najszybszego zatrudnienia osób ubiegających się o azyl, aby uniknąć utraty przydatności umiejętności zawodowych przez te osoby i umożliwić im wejście w fazę produkcyjną. Przynosi to korzyść zarówno danym osobom, jak i przyjmującemu je społeczeństwu, jako że prowadzi do samodzielności, zachowania godności i interakcji społecznych. Państwa powinny zapewnić tym osobom takie same warunki jak obywatelom danego kraju.
- W swojej polityce w dziedzinie legalnej migracji i polityce integracyjnej UE powinna poświęcić dostatecznie dużo uwagi ocenom rynku pracy i badaniom umiejętności zawodowych oraz przewidzieć lepsze narzędzia rozpoznawania i rozwoju umiejętności uchodźców. Trzeba opracować skuteczny system uznawania dyplomów i kwalifikacji, być może na podstawie europejskich ram kwalifikacji.
- Uchodźcom, instytucjom edukacyjnym i pracodawcom potrzebna jest pewność prawa. Państwa członkowskie powinny dać migrantom objętym kształceniem i szkoleniem wystarczająco dużo czasu na dokończenie kształcenia i szkolenia, nawet w przypadku odrzucenia ich wniosku o udzielenie azylu. Jeśli chodzi o przygotowanie zawodowe uchodźców, niektóre państwa członkowskie stosują dobrą praktykę polegającą na zachęcaniu pracodawców do inwestowania w szkolenie praktykantów i zapewnieniu bezpieczeństwa zarówno uchodźcy, jak i jego pracodawcy – przez umożliwienie osobie ubiegającej się o azyl pozostania w miejscu pracy przez kilka lat, nawet w przypadku niepowodzenia procedury azylowej.
- UE i państwa członkowskie powinny prowadzić skierowane specjalnie do pracodawców i związków zawodowych kampanie edukacyjno-informacyjne, poświęcone prawom, obowiązkom i procedurom związanym z zatrudnieniem migrantów.



Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

Rue Belliard/Belliardstraat 99
1040 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

Dział odpowiedzialny za publikację: Dział Wizyt i Publikacji
EESC-2016-14-PL
www.eesc.europa.eu



© Unia Europejska, 2016

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.



PL