



Bruksela, dnia 26.4.2016 r.  
COM(2016) 234 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Godne życie: przejście od uzależnienia od pomocy do samodzielności**

**Przymusowe wysiedlenie a rozwój**  
{SWD(2016) 142 final}

## 1. WPROWADZENIE

*Celem niniejszego komunikatu jest zaproponowanie ram politycznych służących zapobieganiu długotrwałym przymusowym wysiedleniom oraz stopniowemu zakończeniu zależności od pomocy humanitarnej w istniejących sytuacjach wysiedlenia poprzez wspieranie samodzielności wysiedleńców i umożliwienie im godnego życia i aktywnej obecności wśród społeczności przyjmujących do czasu dobrowolnego powrotu lub przesiedlenia.*

Unia Europejska jako aktywny partner na arenie międzynarodowej i główny darczyńca pomocy humanitarnej i rozwojowej angażuje się w udzielanie pomocy osobom potrzebującym na całym świecie. Czyni to zarówno w sytuacjach kryzysowych, jak i w celu promowania długotrwałego, zrównoważonego rozwoju państw. Ze względu na powagę obecnego **kryzysu uchodźczego i migracyjnego** Komisja Europejska przedstawiła kompleksowe i całościowe podejście w Europejskim programie w zakresie migracji<sup>1</sup>. Program zawiera wezwanie do **strategicznej refleksji** nad sposobami **zmaksymalizowania wpływu unijnego wsparcia rozwojowego i humanitarnego, tak aby odpowiednio uwzględnić skalę i wielowymiarowe powody i skutki przymusowego wysiedlenia na szczeblu lokalnym.**

Na całym świecie ponad 60 mln osób – uchodźców i osób wewnątrznie przesiedlonych – jest zmuszonych do przesiedlenia w wyniku konfliktu, przemocy i łamania praw człowieka<sup>2</sup>. Jest to **najwyższy poziom przymusowych wysiedleń od czasu II wojny światowej**. Pięć postępujących w największej skali procesów wysiedlania uchodźców – z Syrii, Afganistanu, Somalii, Sudanu i Sudanu Południowego – ma charakter długotrwały<sup>3</sup>, a wysiedlenie wielu Afgańczyków trwa już od ponad trzech dekad. Problem tego długotrwałego charakteru wysiedlania dodatkowo pogarsza fakt, że w 2014 r. odnotowano najniższą liczbę dobrowolnych repatriacji uchodźców od trzech dekad<sup>4</sup>. Trzy z pięciu największych procesów wysiedlenia wewnętrznego – w Syrii, Kolumbii i Sudanie – także mają charakter długotrwały. Tylko w wyniku kryzysu w Syrii, trwającego już szósty rok, liczba uchodźców wzrosła o 4,7 mln, a liczba osób wewnątrznie przesiedlonych – o 6,5 mln, z czego UE tylko w 2015 r. przyjęła 1 mln uchodźców. Znaczący wpływ mogą mieć również zjawiska klimatyczne, takie jak tegoroczny El Niño, który według prognoz będzie najpoważniejszy od 20 lat<sup>5</sup>. **Skumulowane efekty narastającego konfliktu, przemocy, zmiany klimatu, katastrof ekologicznych i naturalnych mogą zmusić do ucieczki jeszcze większą liczbę osób.** Informacje ogólne na temat uwarunkowań i powodów przymusowego wysiedlenia oraz ocenę bieżącej polityki, instrumentów i praktyki Komisji w zakresie zapewniania pomocy uchodźcom, osobom wewnątrznie przesiedlonym i osobom ubiegającym się o azyl w partnerskich państwach trzecich można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszemu komunikatowi.

W 2015 r. Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) określił główne czynniki, które zmuszają syryjskich uchodźców w państwach sąsiadujących do ubiegania się o azyl w Europie. Do czynników tych należą: utrata nadziei, wysokie koszty utrzymania i pogłębiające się ubóstwo oraz ograniczone możliwości zarabiania na życie lub

---

<sup>1</sup> COM(2015) 240 z 13.5.2015.

<sup>2</sup> „World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014”, czerwiec 2015 r.

<sup>3</sup> Zjawisko to definiuje się jako sytuację, w której co najmniej 25 000 uchodźców tej samej narodowości przebywa na wygnaniu od pięciu lat lub dłużej w danym państwie azylu (UNHCR).

<sup>4</sup> UNHCR, Mid-year trends 2015, grudzień 2015 r.

<sup>5</sup> Jak określono w konkluzjach Rady w sprawie europejskiej dyplomacji klimatycznej po konferencji COP 21 (2/2016).

zdobywania wykształcenia. W przypadku braku perspektyw rozwoju i możliwości korzystania z praw społecznych i gospodarczych jest bardziej prawdopodobne, że uchodźcy i osoby wewnętrznie przesiedlone opuszczą swoje regiony pochodzenia. **Zjawisko powtórnego i wielokrotnego wysiedlania** odzwierciedla ogólną niezdolność do sprostania określonym średnio- i długoterminowym potrzebom oraz do wyeliminowania zagrożeń, z jakimi zmagają się osoby przymusowo wysiedlone i społeczności przyjmujące oraz do zapewnienia im trwałych rozwiązań<sup>6</sup>. Sam system działalności humanitarnej nie jest w stanie sprostać rosnącym potrzebom rozwojowym osób przymusowo wysiedlonych i społeczności przyjmujących. Przymusowe wysiedlenie to nie tylko wyzwanie humanitarne: oprócz nieuchronnych powiązań z szerszym zjawiskiem **migracji** jest to również **wyzwanie polityczne, rozwojowe i gospodarcze oraz wyzwanie w zakresie praw człowieka**.

Chociaż główną przyczyną niepokoju UE jest przymusowe wysiedlenie wywołane konfliktami w sąsiedztwie, problem **długotrwałego przymusowego wysiedlenia ma zasięg globalny**. Z tego powodu w komunikacie dotyczącym roli działań zewnętrznych UE w zwalczaniu obecnego kryzysu uchodźczego<sup>7</sup> Komisja wzywa UE i jej państwa członkowskie do większego zaangażowania długoterminowego w usuwanie pierwotnych przyczyn migracji i wysiedlenia. UE udowodniła swoje zaangażowanie w **usuwanie przyczyn leżących u podstaw przymusowego wysiedlenia u źródła** poprzez zintensyfikowanie swoich starań na rzecz zapobiegania nowym konfliktom, rozwiązywania już istniejących oraz zajęcia się problemem naruszania praw człowieka – wszystkich elementów stanowiących główne **powody przymusowego wysiedlenia**. Dlatego kluczowym aspektem tego programu jest trwające polityczne i dyplomatyczne zaangażowanie UE i jej państw członkowskich w rozwiązywanie istniejących konfliktów i promowanie poszanowania praw człowieka na całym świecie. Takim kluczowym aspektem jest także ratowanie ludzkiego życia i pomoc w zaspokajaniu najpilniejszych potrzeb humanitarnych. Poza ochroną prawną i fizyczną<sup>8</sup>, żywnością i schronieniem osoby przymusowo wysiedlone potrzebują jednak również miejsc pracy i dostępu do takich usług, jak opieka zdrowotna, kształcenie i zakwaterowanie. Dorobek UE i dobre praktyki opracowane od 1999 r. w celu utworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego i ujednoczenia wspólnych minimalnych norm dotyczących azylu mogą stanowić dobry przykład tego, w jaki sposób państwa partnerskie mogą przyjmować duże populacje uchodźców.

#### *Przymusowe wysiedlenie: długotrwały i złożony problem*

Niniejszy komunikat dotyczy sytuacji długotrwałego przymusowego wysiedlenia w państwach partnerskich z powodu konfliktu, przemocy i naruszenia praw człowieka, niezależnie od statusu przesiedleńcy zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźców z 1951 r. Elementy nowej polityki mogą mieć również zastosowanie do przymusowych wysiedleń spowodowanych katastrofami naturalnymi i zjawiskami klimatycznymi, uznając różne rodzaje polityki, konteksty, potrzeby i rozwiązania. Ze względu na brak trwałego pokoju w wielu państwach pochodzenia, restrykcyjną politykę państwa przyjmującego i

---

<sup>6</sup> Międzynarodowe ramy prawne rozróżniają trzy trwałe rozwiązania w przypadku uchodźców: dobrowolną repatriację, lokalną integrację i przesiedlenie. Trwałe rozwiązania w odniesieniu do osób wewnętrznie przesiedlonych można osiągnąć dzięki trwałej reintegracji w miejscu pochodzenia, trwałej integracji lokalnej w miejscu wstępnego wysiedlenia lub trwałej integracji w innej części państwa.

<sup>7</sup> JOIN (2015) 40 z 9.9.2015.

<sup>8</sup> Na mocy Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. i Protokołu z 1967 r. uchodźcy mają prawo do międzynarodowej ochrony.

ograniczoną liczbę miejsc do przesiedlania większość przesiedleńców doświadcza sytuacji **długotrwałego przymusowego wysiedlenia przez okres dłuższy niż pięć lat**. Niewiele państw znalazło trwałe rozwiązania, takie jak dobrowolna repatriacja, przesiedlenie lub lokalna integracja. W 2014 r., gdy liczba nowych uchodźców wynosiła 2,9 mln, jedynie 126 800 byłych uchodźców mogło powrócić do swoich państw pochodzenia i jedynie 105 200 zostało trwale przesiedlonych<sup>9</sup>. **Obecnie długotrwałe wysiedlenie trwa średnio 25 lat w przypadku uchodźców i ponad 10 lat w przypadku 90 % osób wewnątrznie przesiedlonych**<sup>10</sup>.

W 2014 r. 86 % uchodźców na świecie żyło w regionach rozwijających się, a kraje najslabiej rozwinięte zapewniały azyl 25 % całkowitej populacji uchodźców na świecie<sup>11</sup>. Wywiera to **ogromną presję nie tylko na samych przesiedleńców i przyjmujące ich państwa, rządy i społeczności, ale również na darczyńców. Wszystkie te struktury są współodpowiedzialne za działanie**. Presja wywierana przez napływ i długoterminowy pobyt przesiedlanej ludności jest szczególnie **dotkliwa w społecznościach, państwach i regionach podatnych na zagrożenia**. Ma to daleko idące konsekwencje dla szkolnictwa publicznego, gospodarowania odpadami, cen mieszkań i nieruchomości oraz komfortu życia np. dostaw elektryczności i wody, cen żywności i płac oraz ogólnej stabilności. Wpływ omawianego zjawiska na planowanie i świadczenie usług jest szczególnie duży w miastach w związku ze wzrostem liczby przesiedleńców, którzy znaleźli schronienie w obszarach miejskich.

W programie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030<sup>12</sup> przymusowe wysiedlenie uznano za jeden z kluczowych czynników, które mogą zaprzepaścić większość postępów osiągniętych w ostatnich dekadach. Z tego powodu uchodźców i osoby wewnątrznie przesiedlone zaliczono do kategorii osób wymagających szczególnego traktowania, których nie należy **pozostawić bez opieki**. Pomimo korzystania z pomocy humanitarnej osoby przymusowo wysiedlone są często wykluczone z programów i działań prowadzonych przez podmioty zaangażowane w rozwój. Polityka państw przyjmujących często ogranicza uchodźcom dostęp do rynków pracy i wprowadza ograniczenia w zakresie przemieszczania się i zamieszkania w danym państwie. W ramach tej polityki zabrania się również ulepszania osiedli w sposób, który sprzyjałby trwałemu pobytowi, oraz utrudnia się lub wręcz uniemożliwia uzyskanie długoterminowego, bezpiecznego statusu prawnego. Wskutek tego rodzaju polityki przesiedlona ludność jest utrzymywana w stanie zawieszenia, a ze względu na brak długoterminowych perspektyw rozwoju ludność ta stale potrzebuje wsparcia ze strony organizacji humanitarnych. Uchodźcy i osoby wewnątrznie przesiedlone to osoby produktywne posiadające umiejętności i aktywa, które mogą przyczynić się do rozwoju gospodarki i społeczeństwa przyjmujących państw lub społeczności. W sytuacji braku możliwości rozwoju dominujący model **uzależnienia od pomocy oparty na opiece i utrzymaniu** podważa jednak **możliwość uzyskania przez uchodźców i osoby wewnątrznie przesiedlone większej samodzielności**<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> „World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014”, czerwiec 2015 r.

<sup>10</sup> „World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014”, czerwiec 2015 r.; „Global Overview 2015: People internally displaced by conflict and violence”, IDMC, maj 2015 r.

<sup>11</sup> „World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014”, s. 2, czerwiec 2015 r.

<sup>12</sup> „Przekształcamy nasz świat: program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030”, A/RES/70/1.

<sup>13</sup> Samodzielność to zdolność ludzi, gospodarstw domowych lub społeczności do zaspokajania podstawowych potrzeb oraz korzystania z praw społecznych i gospodarczych w sposób zrównoważony i godny.

Sytuacje przymusowego wysiedlenia są bardzo skomplikowane i zróżnicowane. Niektórzy uchodźcy mogą mieć początkowo większe zdolności do radzenia sobie niż ich gospodarze, np. ze względu na oszczędności lub bliskie więzi rodzinne w państwie przyjmującym. Co więcej, podczas gdy państwa przyjmujące mogą otrzymywać pomoc rozwojową UE, podatne na zagrożenia społeczności przyjmujące zwykle nie korzystają z pomocy humanitarnej. Podatna na zagrożenia może być również ludność, która pozostała w swoich społecznościach pochodzenia, podczas gdy inni byli zmuszeni do migracji. Osoby powracające dobrowolnie mogą mieć względną przewagę, jeżeli chodzi o umiejętności i kapitał, jaki zgromadzili za granicą. Uchodźcy i osoby wewnętrznie przesiedlone mogą zmagać się z podobnymi wyzwaniem co osoby migrujące ze wsi do miast czy uboga ludność z większych obszarów miejskich lub wiejskich. Może to prowadzić do napięć i konfliktów między społecznościami, a te z kolei powodują masowe wysiedlenia wtórne. Szczególnie w przypadku osób wewnętrznie przesiedlonych i osób powracających nadmierne skupianie się na statusie grozi także konfliktem z humanitarną zasadą udzielania pomocy na podstawie samej potrzeby. Podejście oparte na statusie również może być niewykonalne w sytuacjach, gdy przyczyny przemieszczania się mają charakter mieszany i kumulacyjny oraz gdy **podatność na zagrożenia w większym stopniu zależy od indywidualnych okoliczności niż od przynależności do konkretnej kategorii lub grupy.**

W związku z tym przy planowaniu interwencji faktyczna **podatność na zagrożenia powinna mieć pierwszeństwo względem statusu prawnego**, z pełnym poszanowaniem prawa międzynarodowego i przepisów dotyczących praw człowieka. Konieczne jest zaspokojenie **szczególnych potrzeb związanych z ochroną** osób przymusowo wysiedlonych, uwzględniając ich płeć, wiek i niepełnosprawność, ale także poglądy polityczne, pochodzenie etniczne, język, przynależność kastową, religię lub orientację seksualną. **Zastosowanie podejścia uniwersalnego jest zatem niewykonalne.** UE jest zobowiązana do zapewnienia **ram polityki na rzecz skuteczniejszej, kontekstowej i godnej reakcji globalnej** na zjawisko przymusowego wysiedlenia. Zamierza to osiągnąć poprzez zbliżenie swoich podejść do kwestii politycznych, kwestii związanych z zapobieganiem konfliktom, rozwojem, prawami człowieka i pomocą humanitarną oraz poprzez operacyjne wzmocnienie wynikłej więzi.

#### Tworzenie ram polityki ukierunkowanej na rozwój w celu rozwiązania problemu długotrwałego przymusowego wysiedlenia

Należy wprowadzić nowe, **spójne i oparte na współpracy ramy polityki.** Strategie polityczne, zorientowane na prawa człowieka, kwestie humanitarne i rozwojowe muszą się wzajemnie uzupełniać, aby stworzyć **scenariusz korzystny dla obu stron**, tj. dla przesiedleńców i społeczności przyjmujących. Te nowe ramy polityki będą opierały się na mocnych stronach kompleksowego podejścia UE<sup>14</sup> i podejścia UE do kwestii odporności<sup>15</sup>. Ramy te wykorzystają zdolności produkcyjne uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych, zapewniając im pomoc w uzyskaniu dostępu do kształcenia, zakwaterowania, gruntów, zasobów produkcyjnych, źródeł utrzymania i usług oraz wspierając interakcje między nimi a społecznościami przyjmującymi.

<sup>14</sup> „Kompleksowe podejście UE do zewnętrznych konfliktów i sytuacji kryzysowych”, JOIN(2013) 30 z 11.12.2013.

<sup>15</sup> „Podejście UE do kwestii odporności: wyciąganie wniosków z kryzysu bezpieczeństwa żywnościowego”, COM(2012) 586 z 3.10.2012.

Aby wdrożyć nowe ramy polityki na rzecz skutecznego działania, konieczne jest zdemontowanie istniejących konglomeratów operacyjnych. **Podmioty polityczne** muszą być bardziej zaangażowane w negocjacje, aby pokonać przeszkody uniemożliwiające przesiedleńcom rozwijanie swojego potencjału. Podmioty prowadzące działalność humanitarną i podmioty podejmujące działania na rzecz rozwoju działają w ramach różnych cykli i procedur strukturalnych, programowych i finansowych, które nie odzwierciedlają rzeczywistych **długoterminowych potrzeb przesiedleńców ani społeczności przyjmujących**. Pomoc humanitarna ma stanowić **środek krótkoterminowy** stosowany na początku kryzysu, którego celem jest niezwłoczne zaspokojenie potrzeb humanitarnych i potrzeb związanych z ochroną osób przymusowo wysiedlonych, czy to do obozów, czy do obszarów miejskich. Z drugiej strony pomoc rozwojowa funkcjonuje w ramach długich wieloletnich cykli planowania i finansowania.

Ścisła współpraca między podmiotami podejmującymi działania na rzecz rozwoju a podmiotami prowadzącymi działalność humanitarną – oraz **bliższe powiązania finansowe na poziomie programowania, wymiana i ocena informacji, a także ustalanie celów** – mogą umożliwić opracowanie skuteczniejszych i trwalszych strategii na rzecz **ochrony** oraz **samodzielności**. Skorzystają na tym zarówno przesiedleńcy, jak i podatni na zagrożenia społeczności przyjmujące. Nowe, zorientowane na rozwój podejście do zjawiska przymusowego wysiedlenia **nie będzie się wiązało z dodatkowymi kosztami**. Przeciwnie, w perspektywie średnio- i długoterminowej podejście to **zwiększy wydajność i poprawi wyniki** darczyńców i beneficjentów poprzez zmniejszenie zależności od pomocy humanitarnej i zmaksymalizowanie skuteczności inwestycji na rzecz rozwoju.

**Rola rządu państwa przyjmującego ma kluczowe znaczenie**, ponieważ odpowiada on za ramy prawne i polityczne służące do spełniania potrzeb uchodźców, osób wewnątrznie przesiedlonych i społeczności przyjmujących. Rządy ustalają parametry dla interwencji rozwojowych oraz określają czas i miejsce interwencji humanitarnych. Wiele państw przyjmujących często nie jest w stanie sprostać tym wyzwaniom samodzielnie. Wymagane są znaczne inwestycje ze strony społeczności międzynarodowej, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, w celu zapewnienia pozytywnych wyników w perspektywie długoterminowej i realnego podziału obciążenia. W ramach takich inwestycji należy unikać dyskryminowania różnych kategorii osób przymusowo wysiedlonych oraz należy promować sprawiedliwe i równe traktowanie poprzez usuwanie barier utrudniających uczestnictwo w rynkach pracy, ułatwianie dostępu do usług społecznych, ulepszanie osiedli i uzyskiwanie długoterminowego, bezpiecznego statusu prawnego.

W niniejszym komunikacie określa się nowe, ukierunkowane na rozwój ramy polityki na rzecz rozwiązania problemu przymusowych wysiedleń w postaci szeregu zaleceń. Założeniem komunikatu jest połączenie różnych narzędzi i działań w celu zapewnienia UE **skutecznego, wielopodmiotowego podejścia do rozwiązywania problemu przymusowych wysiedleń w ramach pełnego cyklu**. Ponadto niniejszy komunikat stanowi apel o wsparcie tego nowego podejścia, wystosowany do partnerów wykonawczych Unii: agencji ONZ, organizacji międzynarodowych, organizacji pozarządowych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, sektora prywatnego i innych podmiotów niepaństwowych zarówno w UE, jak i w państwach partnerskich.

## **2. ELEMENTY NOWYCH RAM POLITYKI**

### **2.1. SILNIEJSZY ZWIĄZEK MIĘDZY POMOCĄ HUMANITARNA A ROZWOJOWA**

Komisja odchodzi od polityki opartej na liniowym podejściu humanitarno-rozwojowym – łączenie pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju (LRRD) – na rzecz budowania odporności. Niedawno przyjęto kompleksowe podejście łączące pomoc humanitarną, współpracę na rzecz rozwoju i zaangażowanie polityczne. Ważne jest, aby zainteresowane strony zajmujące się polityką i działaniami na rzecz rozwoju, w ścisłej współpracy z podmiotami prowadzącymi działalność humanitarną, angażowały się od **początku wystąpienia kryzysu spowodowanego przymusowym wysiedleniem**. Zapewni to wprowadzenie lepszego podziału odpowiedzialności między podmioty prowadzące działalność humanitarną a podmioty podejmujące działania na rzecz rozwoju, przy pełnym poszanowaniu zasad humanitarnych.

### **2.1.1. WCZESNE ZAANGAŻOWANIE WSZYSTKICH PODMIOTÓW**

UE powinna nadal **angażować się za pośrednictwem swoich podmiotów zajmujących się polityką i działaniami na rzecz rozwoju oraz podmiotów z państw członkowskich znajdujących się na wczesnym etapie kryzysu**, aby umożliwić bardziej spójne i skoordynowane podejście. Kluczowe znaczenie ma pełne poszanowanie zasad humanitarnych i ścisła współpraca z rządem państwa przyjmującego. Celem jest poprawa warunków życia **przez cały okres trwania wysiedlenia** oraz skuteczne wdrożenie **rozwiązań, które mogą doprowadzić do zakończenia tego wysiedlenia**. Jednoczesne angażowanie szerokiego zakresu narzędzi, opartych na przewadze konkurencyjnej i realizowanych w ramach wspólnych rozwiązań strategicznych, jest zgodne z podejściem UE do kwestii odporności. Takie podejście wymaga **wielostronnego zaangażowania** różnorodnych podmiotów politycznych, podmiotów zajmujących się prawami człowieka, podejmujących działania na rzecz rozwoju, prowadzących działalność humanitarną oraz podmiotów międzynarodowych, krajowych i lokalnych, pozwalającego zmaksymalizować przewagę konkurencyjną każdego podmiotu. Niezbędne dla zwiększenia samodzielności przesiedleńców i społeczności przyjmujących jest ich aktywne uczestnictwo w formułowaniu programów i strategii. Zakres wspomnianego aktywnego uczestnictwa powinien uwzględniać prawdziwe i różnorodne potrzeby oraz **szczególne słabe i mocne strony** ludzi w każdej konkretnej sytuacji.

Unijny system wczesnego ostrzegania przed konfliktami<sup>16</sup> opiera się na ocenach ryzyka wystąpienia konfliktu i promuje podejmowanie przez UE wczesnych działań zapobiegawczych, również w sytuacjach, w których występuje ryzyko spowodowania przymusowego wysiedlenia. Takie podejście do analizy konfliktu tworzy możliwości kompleksowego działania, w tym zaangażowania państw członkowskich UE i najważniejszych partnerów międzynarodowych, takich jak ONZ.

*W 2012 r. UE, jako jeden z pierwszych podmiotów podejmujących działania na rzecz rozwoju, sfinansowała projekt mający na celu wsparcie średnio- i krótkoterminowych potrzeb społeczności przyjmujących i syryjskich uchodźców w Libanie. Zintegrowane podejście na wczesnym etapie miało kluczowe znaczenie, ponieważ społeczności i instytucje przyjmujące, które najbardziej odczuły napływ imigrantów, otrzywały niewielkie wsparcie.*

### **2.1.2. OPRACOWYWANIE SPÓJNYCH STRATEGII OPARTYCH NA DOWODACH**

<sup>16</sup> SWD(2016) 3 z 27.1.2016.

**Kompleksowe podejście UE do zewnętrznych konfliktów i sytuacji kryzysowych**<sup>17</sup> zapewnia istotny punkt wprowadzenia dla spójnego pod względem strategicznym wykorzystania różnych rodzajów polityki i instrumentów UE w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi. Korzystanie z tego punktu wprowadzenia zwiększyłoby skuteczność i wpływ polityki i działań UE, w szczególności dlatego, że konflikty i kryzysy przebiegają w sposób nieliniowy. Zasady kompleksowego podejścia przekładają się na podejmowanie działań zapobiegawczych, gdy tylko jest to możliwe, oraz na krajowe planowanie strategiczne na podstawie **wspólnych dokumentów ramowych**<sup>18</sup> lub **równoważnych strategii parasolowych**. Powinny one wykorzystywać istniejące narzędzia badawcze, narzędzia oceny ryzyka i zarządzania do zapewnienia wspólnej bazy danych, a w stosownych przypadkach powinny także obejmować **wspólną analizę konfliktów, wspólną ocenę potrzeb** i inne powiązane analizy sytuacji i powodów występowania przymusowych, długotrwałych wysiedleń.

Wspólne i kompleksowe analizy sytuacji poszczególnych państw powinny obejmować **wspólną analizę** środowiska politycznego i ram instytucjonalnych **opracowaną przez zainteresowane strony**. Ramy te powinny obejmować również analizę perspektyw w zakresie trwałych rozwiązań oraz profilowanie demograficzne uchodźców, osób wewnątrznie przesiedlonych i społeczności przyjmujących. Podczas przygotowywania analiz w drodze konsultacji z beneficjentami należy przestrzegać zasad ochrony prywatności i danych.

**Mapowanie** bezpośrednich i pośrednich skutków gospodarczych, środowiskowych, społecznych, budżetowych i politycznych wysiedlenia można wykorzystać jako punkt wprowadzenia do dyskusji z rządem państwa przyjmującego / samorządem terytorialnym. Należałoby zachować dostateczną elastyczność interwencji, by sprostać zmieniającym się potrzebom i czynnikom narażenia.

W rezultacie opracowane zostaną bardziej kompleksowe, skuteczniejsze i trwalsze **strategie w zakresie ochrony i samodzielności** na rzecz przesiedleńców, którzy otrzymają możliwość godnego życia, przy jednoczesnym ograniczeniu wpływu na społeczności przyjmujące. Wspomniany zwrot w kierunku bardziej kompleksowych strategii odzwierciedlają **fundusze powiernicze** UE ustanowione na rzecz Republiki Środkowoafrykańskiej<sup>19</sup>, w odpowiedzi na kryzys w Syrii (fundusz „Madad”<sup>20</sup>), na rzecz Afryki<sup>21</sup>, Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji<sup>22</sup> oraz zobowiązania podjęte podczas konferencji „Wsparcie dla Syrii i regionu”, która odbyła się w Londynie w lutym 2016 r.<sup>23</sup>

---

<sup>17</sup> JOIN(2013) 30 z 11.12.2013.

<sup>18</sup> Zastąpienie krajowych dokumentów strategicznych wspólnymi dokumentami ramowymi przewiduje się obecnie w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 233/2014 ustanawiającym Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, Dz.U. L 77 z 15.3.2014, s. 77.

<sup>19</sup> Decyzja Komisji C(2014) 5019 z dnia 11 lipca 2014 r. w sprawie ustanowienia funduszu powierniczego Unii Europejskiej na rzecz Republiki Środkowoafrykańskiej, „Funduszu powierniczego UE »Békou«”.

<sup>20</sup> Decyzja Komisji C(2014) 9615 z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie utworzenia regionalnego funduszu powierniczego Unii Europejskiej w odpowiedzi na kryzys w Syrii, funduszu „Madad”.

<sup>21</sup> Decyzja Komisji C(2015) 7293 z dnia 20 października 2015 r. w sprawie ustanowienia kryzysowego funduszu powierniczego na rzecz stabilności oraz eliminowania przyczyn migracji nieuregulowanej i wysiedleń w Afryce.

<sup>22</sup> Decyzja Komisji C(2015) 9500 final w sprawie koordynacji działań Unii i państw członkowskich przy użyciu mechanizmu koordynacji – Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji.

<sup>23</sup> Zobowiązania te obejmują zobowiązania UE i porozumienia UE, takie jak zobowiązania i porozumienia przewidywane w odniesieniu do Jordanii i Libanu. Porozumienia są kompleksowymi pakietami pomocy i wsparcia, które łączą elementy polityki wchodzące w zakres kompetencji UE (pomoc, wymianę handlową,

*Nowy instrument badawczy i dowodowy funduszu powierniczego UE na rzecz Afryki zapewni badania służące kształtowaniu polityki i planu projektu w trakcie całego funkcjonowania funduszu powierniczego.*

### **2.1.3. PRZEMIANA SPÓJNYCH STRATEGII W SPÓJNE PROGRAMOWANIE**

Nowe podejście do polityki musi stanowić normę, a nie wyjątek. Podejście to powinno obejmować **pogłębianą wymianę informacji, skoordynowane oceny, wspólne ramy analityczne oraz skoordynowane cykle programowania i cykle finansowe. Wiąże się to z ustanowieniem wspólnych celów krótko-, średnio- i długoterminowych oraz wspólnych wskaźników.** Wspólne cele uzgodnione między UE a państwami przyjmującymi i sformułowane w ramach wieloletniego cyklu planowania umożliwiłyby pomocy humanitarnej poradzenie sobie z nieoczekiwanymi masowymi napływami przesiedleńców bez zagrożenia dla realizacji programów rozwoju czy większego narażenia społeczności lokalnych.

Gdy przymusowe wysiedlenie zostaje wskazane jako najważniejsze wyzwanie dla rozwoju, należy dostosować istniejące programy lub opracować nowe, aby uwzględnić czynnik w postaci wysiedlenia. **Wspólne programowanie** między UE a państwami członkowskimi jest elastycznym działaniem krajowym, które może stanowić użyteczne narzędzie do rozwiązania problemu przymusowego wysiedlenia.

Darczyńcy powinni zapewnić **finansowanie, które jest możliwe do przewidzenia i elastyczne.** Aby umożliwić realizację tego podejścia, należy wykorzystać elastyczność instrumentów finansowania zewnętrznego<sup>24</sup> na szczeblu UE. Niedawne utworzenie funduszy powierniczych UE daje Unii większą elastyczność, a także możliwość otrzymania dodatkowego finansowania ze strony innych darczyńców, w tym państw członkowskich UE. Do innych typów narzędzi pozwalających na większą elastyczność należą Instrument na rzecz przyczyniania się do Stabilności i Pokoju<sup>25</sup>, specjalne środki i modyfikatory kryzysu w projektach.

*Unia Europejska opracowała wspólne ramy rozwoju działalności humanitarnej, które stanowią główny dokument potwierdzający dla jakichkolwiek wspólnych prac mających na celu walkę z niedożywieniem w północnej części Nigerii.*

### **2.1.4. WSPIERANIE WSPÓLPRACY REGIONALNEJ**

Zacieśniona współpraca między różnymi strategiami politycznymi i instrumentami UE stanowi decydujący element europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS) poddanej przeglądowi. Wśród najważniejszych działań w przeglądzie EPS zasugerowano zwiększenie zaangażowania UE we **wspieranie współpracy regionalnej** między państwami sąsiadującymi, które są narażone na wspólne wyzwania, oraz w promowanie mobilności akademickiej i mobilności pracowników, również dla uchodźców. Jako czynniki kluczowe dla zapewnienia ochrony osobom przymusowo wysiedlonym wskazano również zacieśnienie więzi z diasporą, organami legislacyjnymi i podmiotami na rynku pracy, takimi jak

---

mobilność, bezpieczeństwo itd.), w zamian za zobowiązania Jordanii i Libanu dotyczące włączenia społecznego i ekonomicznego uchodźców syryjskich.

<sup>24</sup> Dz.U. L 77 z 15.3.2014.

<sup>25</sup> Rozporządzenie (UE) nr 230/2014, Dz.U. L 77 z 15.3.2014, s. 1.

przedsiębiorstwa, związki zawodowe i partnerzy społeczni. Czynniki te wzmacniają również odporność społeczności przyjmujących<sup>26</sup>.

*Finansowany przez UE program na rzecz rozwoju regionalnego i ochrony w Afryce Północnej wspomaga platformę finansowania społecznościowego diasporę arabskiej (narwi.com) w finansowaniu mikroprzedsiębiorstw.*

**Działania:**

- zapewnianie, by we wspólnych analizach i działaniach zapobiegawczych uwzględnione zostały zagrożenia i konsekwencje przymusowego wysiedlenia, na przykład poprzez powiązania pomiędzy unijnymi systemami wczesnego ostrzegania dotyczącymi konfliktów oraz kryzysów humanitarnych;
- wykorzystanie w spójniejszy sposób doświadczeń nabytych w wyniku stosowania podejścia opartego na odporności w odniesieniu do sytuacji przymusowego wysiedlenia. Doświadczenia wskazują na potrzebę przeprowadzenia wspólnej analizy zagrożeń i podatności na zagrożenia, opracowania wspólnego projektu programu strategicznego oraz ram humanitarno-rozwojowych służących do zaspokajania potrzeb grup najbardziej podatnych na zagrożenia;
- uwzględnienie w planie działań UE dotyczącym kompleksowego podejścia działań właściwych dla przymusowego wysiedlenia związanych ze wspólną lub skoordynowaną oceną potrzeb i późniejszymi działaniami.

## **2.2. STRATEGICZNE ZAANGAŻOWANIE PARTNERÓW**

### **2.2.1. PAŃSTWA PARTNERSKIE**

Zgodnie z międzynarodowym prawem uchodźczym<sup>27</sup> i międzynarodowym prawem dotyczącym praw człowieka rządy państw przyjmujących są zobowiązane do zapewnienia ochrony uchodźcom i do poszanowania ich praw człowieka. Podstawowym obowiązkiem rządów jest ochrona ich obywateli, w tym również osób wewnątrznie przesiedlonych.

Nielegalni uchodźcy i osoby dobrowolnie powracające stanowią dużą lukę, jeżeli chodzi o ukierunkowanie działań. Niezbędne jest zastosowanie podejścia rozwojowego służącego wsparciu ich powrotu i reintegracji, jednak bez oficjalnego statusu uchodźcy osoby te nie mają prawa do ubiegania się o wsparcie w ramach programów krajowych.

*W Pakistanie przebywa niemal tyle samo nielegalnych co legalnych uchodźców z Afganistanu. Te dwie grupy znajdują się w różnych sytuacjach i stawiają czoła różnym wyzwaniom, ponieważ kwalifikują się do otrzymywania zupełnie innych rodzajów i poziomów wsparcia w państwie przyjmującym i na potrzeby repatriacji.*

<sup>26</sup> JOIN(2015) 50 z 18.11.2015.

<sup>27</sup> Strony Konwencji dotyczącej statusu uchodźców (1951) i Protokołu dotyczącego statusu uchodźców (1967) są zobowiązane do zapewnienia ochrony uchodźcom przebywającym na ich terytorium, zgodnie z warunkami tych instrumentów.

W krajowych ramach prawnych i politycznych oraz w zakresie przywództwa zapewnionego przez rządy ustanawiane są wskaźniki sposobów, w jakie podmioty polityczne, zaangażowane w rozwój i organizacje humanitarne mogą zaspokoić potrzeby uchodźców, osób wewnątrznie przesiedlonych i społeczności przyjmujących. Prowadzenie **dialogów politycznych** z rządami państw przyjmujących od początku kryzysu ma kluczowe znaczenie dla określania długoterminowych strategii i planów rozwoju z uwzględnieniem wyzwań specyficznych dla danego państwa. Unia Europejska powinna prowadzić ścisłą współpracę ze swoimi partnerami strategicznymi i wspólnotą międzynarodową w zakresie udzielania pomocy rządów państw przyjmujących i samorządom terytorialnym w formułowaniu strategii politycznych, które zarówno zapewniają ochronę prawną przesiedleńców, jak też dają im możliwość uzyskania samodzielności. Ponadto należy wesprzeć proces stabilizowania sytuacji w państwach pochodzenia, aby stworzyć podstawowe warunki umożliwiające dobrowolny powrót do obszarów pokonfliktowych.

*W obowiązującej w Ugandzie ustawie o uchodźcach dopuszczono możliwość, by uchodźcy osiedlali się w osadach, w których mają prawo do uprawiania ziemi, co umożliwia im uzyskanie samodzielności.*

Wielkoskalowe wysiedlenie prowadzi zarówno do wysokiego poziomu napięć budżetowych dla budżetów krajowych i gminnych, jak również wstrząsów makroekonomicznych, które z reguły osłabiają krajowe strategie rozwoju i uzyskane niedawno korzyści z rozwoju. Chociaż **główna odpowiedzialność za promowanie podejść rozwojowych służących odwróceniu tych skutków strukturalnych przymusowego wysiedlania spoczywa na rządach państw przyjmujących**, często brakuje im zasobów finansowych i potencjału, by promować te działania. Niepowodzenie w rozwiązaniu tych sytuacji może zwiększyć zarówno narażenie państw przyjmujących, jak i napięcia między społecznościami przyjmującymi a społecznościami uchodźców lub osób wewnątrznie przesiedlonych. **Podmioty międzynarodowe odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu wsparcia zewnętrznego** mającego na celu ograniczenie tych skutków i promowanie bardziej zrównoważonych działań rządu.

Decyzje polityczne i ramy prawne przyjmuje się zwykle na szczeblu krajowym, ale przymusowe wysiedlenie ma największy wpływ na **samorządy terytorialne**. Ścisła współpraca z samorządami terytorialnymi oraz długoterminowe inwestycje w ich potencjał do działania są niezbędne, by zapewnić odpowiedzialność lokalną i zrównoważony charakter działań. Na tym szczeblu opracowywane są najbardziej innowacyjne podejścia, np. współpraca między miastami mająca na celu zwiększenie potencjału w obszarach takich jak miejskie planowanie przestrzenne, lokalny rozwój gospodarczy i świadczenie usług. Strategiczne wykorzystanie dostępnych narzędzi może pomóc w połączeniu działań na szczeblu lokalnym ze strukturami krajowymi.

*W Iraku UE wspiera kilkietapowy, wielofunkcyjny program pomocy pieniężnej mający pomóc przesiedleńcom i narażonym gospodarstwom domowym w społecznościach przyjmujących. Program ma na celu lepsze dostosowanie programowania pieniężnego prowadzonego przez rząd i przez organizacje humanitarne, uniknięcie stworzenia równoległych systemów i ustanowienie ścisłej współpracy między pomocą humanitarną a wsparciem długoterminowym. Program pieniężny uruchomiono na szczeblu lokalnym/prowincji w celu utworzenia lokalnych powiązań, które można następnie podnieść na szczebel krajowy razem z trwającym wsparciem na rzecz krajowych sieci ochrony oraz ich reformami.*

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą pomóc **we wspieraniu i wzmocnieniu pozycji** przesiedleńców poprzez informowanie ich o przysługujących im prawach i obowiązkach. Mogą również ułatwić wzajemne interakcje między przesiedleńcami a społecznościami przyjmującymi. Ponadto **diaspora może pomóc poprzez podnoszenie świadomości** w zakresie kryzysów i poprzez zapewnianie wkładu finansowego w ustanawianie mikroprzedsiębiorstw przez osoby pochodzące ze społeczności przyjmujących oraz osoby przymusowo wysiedlone.

Skuteczność tych działań pod względem zwiększania odporności i samodzielności zależy w dużej mierze od zakresu porozumienia między społecznościami przyjmującymi a samymi przesiedleńcami. W tym celu UE powinna dążyć do opracowania **pojęcia ukierunkowanego na poziom lokalny, dostosowanego do konkretnych słabych i mocnych stron** każdego regionu. Będzie to możliwe jedynie wówczas, **gdy osoby przymusowo wysiedlone i mieszkańcy państw przyjmujących będą aktywnie uczestniczyć w opracowywaniu lokalnych strategii politycznych i w działalności społeczno-ekonomicznej**. Pomogłoby to nie tylko w łagodzeniu napięć między różnymi grupami mieszkańców, lecz również wspierałoby miejskie planowanie przestrzenne i podkreśliłoby potencjalne korzyści ich współistnienia. Większe możliwości integracji daje również fakt, że obecnie **więcej osób przymusowo wysiedlonych mieszka w obszarach miejskich** niż w obozach.

#### **Działania:**

- promowanie dostępu do wszystkich form rejestracji prawnej dla wszystkich przesiedlonych grup ludności przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony danych osobowych w pełnym poszanowaniu norm międzynarodowych. Obejmuje to rejestrację urodzin w celu zapewnienia, by dzieci przymusowo wysiedlone zostały uwzględnione w systemie ewidencji ludności państwa przyjmującego, a także w celu zapobieżenia pojawieniu się nowych grup bezpaństwowców;
- zachęcanie rządów państw przyjmujących i społeczności przyjmujących poprzez wspieranie, informowanie i zachęty służące stopniowemu zwiększaniu uczestnictwa osób przymusowo wysiedlonych w życiu społecznym i ekonomicznym społeczności;
- współpraca z rządami państw przyjmujących służąca zapewnieniu wsparcia politycznego dla umocowania prawnego ochrony i włączenia społeczno-ekonomicznego osób przymusowo wysiedlonych w planach rozwoju na szczeblu lokalnym i krajowym. Należy tego dokonać w pełnym poszanowaniu międzynarodowego prawa uchodźczego i międzynarodowego prawa humanitarnego. Należy zwrócić szczególną uwagę na potrzeby osób wymagających szczególnego traktowania ze względu na płeć społeczno-kulturową, wiek i niepełnosprawność;
- wsparcie inicjatyw diaspor i społeczeństwa obywatelskiego mających na celu zwiększenie samodzielności osób przymusowo wysiedlonych oraz ich integrację w społecznościach przyjmujących;
- zacieśnienie współpracy z samorządami terytorialnymi w celu zwiększenia ich potencjału w takich obszarach, jak miejskie planowanie przestrzenne, lokalny rozwój

gospodarczy i świadczenie usług. Można tego dokonać poprzez współpracę zdecentralizowaną (np. współpracę międzymiastową).

### **2.2.2. ZAANGAŻOWANIE SEKTORA PRYWATNEGO**

Sektor prywatny może stać się ważnym podmiotem w zwiększaniu samodzielności i włączenia osób przymusowo wysiedlonych i w zwiększaniu odporności ich społeczności przyjmujących. **Sektor prywatny może zapewnić pomoc zarówno na szczeblu makroekonomicznym, jak i mikroekonomicznym. Może również zaoferować niezbędne usługi i możliwości zatrudnienia.**

Operacje sektora prywatnego mogą być **elastyczne pod względem ram czasowych wdrażania**, a także **opłacalne**. Aby jednak zmaksymalizować wpływ sektora prywatnego, w szczególności w zakresie dopełniania innych operacji na miejscu, od samego początku konieczne jest stosowanie podejścia całościowego, w którym określa się potencjalne projekty i synergię.

Sektor prywatny może również odegrać ważną rolę w stosowaniu zrównoważonych i przyjaznych dla rynku podejść do rozwijania **infrastruktury komunalnej na potrzeby usług, takich jak zarządzanie energią, wodą i odpadami**. W związku z tym konieczne jest wdrożenie ram strategicznych na początku kryzysu, aby **przedsiębiorstwa czuły się pewnie, dokonując inwestycji**.

*Założone w Jordanii partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz modernizacji pomp wodnych przyczyniło się do znacznych oszczędności energii. Partnerstwo zostało zawarte między przedsiębiorstwem prywatnym a Jordan Water Company i otrzymuje wsparcie ze strony Niemieckiej Współpracy w zakresie Rozwoju oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju.*

**Restrykcyjne umiejscowienie obozów ogranicza możliwości zwiększania samodzielności.** Gotówka i bony stanowią przykłady pewnych nowych podejść służących zapewnieniu wsparcia, które mogą zwiększyć samodzielność i wzbudzić **poczucie godności i odpowiedzialności** u przesiedleńców. W połączeniu z programami sektora publicznego typu „gotówka za pracę” na rzecz krótkoterminowego zatrudniania uchodźców sektor prywatny mógłby świadczyć usługi finansowe za pośrednictwem lokalnych systemów bankowości na rzecz mechanizmów dystrybucji wynagrodzenia w gotówce. Mogłyby im towarzyszyć również programy mające na celu wsparcie instytucji mikrofinansowania oraz mechanizmów oszczędnościowych i pożyczkowych, a także mikroprzedsiębiorstw, małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw typu start-up poprzez budowanie potencjału i finansowanie. Istnieje już szereg przykładów mikroprzedsiębiorstw, małych i średnich przedsiębiorstw, które otrzymały wsparcie w celu utworzenia nowych miejsc pracy i stworzenia rozwoju gospodarczego za pośrednictwem różnych produktów finansowania w instrumentach łączonych<sup>28</sup>. W związku z tym instrumenty łączone mogą stanowić narzędzie do pozyskiwania dodatkowych środków publicznych i prywatnych.

<sup>28</sup> Łączenie odnosi się do komplementarnego wykorzystania dotacji i pożyczek w ramach pomocy zewnętrznej UE.

*Fundusze pośrednika finansowego (FIF) stanowią nowe narzędzie służące ograniczeniu kosztów udzielania pożyczek państwom o średnich dochodach, które są głównymi państwami przyjmującymi dla ludności przymusowo wysiedlonej, takim jak Turcja, Jordania, Liban i Ukraina. Instrument pożyczki dotowanej powinien funkcjonować na podobnych zasadach jak fundusz przejściowy ustanowiony w ramach partnerstwa z Deauville, tj. powinien być finansowany za pośrednictwem dotacji darczyńców – w takim przypadku FIF byłby odpowiedzialny za zarządzanie wdrażaniem programu.*

Ponadto współpraca z podmiotami sektora prywatnego i przedsiębiorcami społecznymi może pomóc wielu uchodźcom i osobom wewnątrznie przesiedlonym zdobyć telefony komórkowe i uzyskać dostęp do internetu. Mogłoby to w istotny sposób ułatwić gromadzenie i wymianę informacji, świadczenie usług, takich jak realizacja przekazów gotówkowych za pośrednictwem telefonów komórkowych lub usługi bankowości mobilnej, oraz włączanie uchodźców i osób wewnątrznie przesiedlonych do lokalnych rynków pracy.

#### **Działania:**

- włączanie przedstawicieli sektora prywatnego w proces opracowywania strategii na początku kryzysu, aby ocenić dostępny potencjał i zapewnić wystarczającą ilość czasu na sporządzenie planów;
- ułatwianie współpracy między przedstawicielami sektora prywatnego a rządami państw przyjmujących i samorządami terytorialnymi, aby ułatwić działania uzupełniające i uniknąć dublowania zadań. Można to osiągnąć na przykład poprzez wspieranie rządów w upraszczaniu procedur, aby umożliwić podmiotom sektora prywatnego zakładanie mikroprzedsiębiorstw;
- wspieranie samozatrudnionych przesiedleńców we wznowianiu prowadzenia działalności gospodarczej, aby przyczynić się do zmniejszenia napięć budżetowych, sprzyjać tworzeniu miejsc pracy (w tym również dla członków społeczności przyjmujących) i usprawnić proces integracji;
- zachęcanie rządów państw przyjmujących i przedstawicieli sektora prywatnego do zwiększania dostępności internetu dla przesiedleńców.

### **2.3. SPECJALIZACJA SEKTOROWA**

#### **2.3.1. EDUKACJA**

W kryzysach wywołanych przymusowym wysiedleniem zapewnienie dostępu do wysokiej jakości edukacji w bezpiecznym środowisku **ma kluczowe znaczenie dla strategii ochrony dzieci** i stanowi jeden z głównych priorytetów zarówno dla osób przymusowo wysiedlonych, jak i dla społeczności przyjmujących. Brak dostępu do edukacji ogranicza możliwość osiągnięcia dobrostanu społecznego i ekonomicznego, stwarza ryzyko wystąpienia międzypokoleniowego ubytku kapitału ludzkiego, prowadzi do utraty nadziei, marginalizacji, wykorzystywania (seksualnego), przestępczości, przemocy i radykalizacji postaw. Edukacja w sytuacjach nadzwyczajnych stanowi kluczowy element pomocy humanitarnej świadczonej w kontekście kryzysów spowodowanych przymusowym wysiedleniem. W 2016 r. Komisja zwiększyła czterokrotnie – do 4 % – udział środków przeznaczonych na **edukację w sytuacjach nadzwyczajnych** w swoim rocznym budżecie na pomoc humanitarną. Zwiększenie tych środków jest również zgodne z postanowieniami programu działań na rzecz

zrównoważonego rozwoju do roku 2030, w którym położono szczególny nacisk na rolę edukacji w eliminowaniu ubóstwa i wzmacnianiu pozycji dzieci<sup>29</sup>.

Dzieci poniżej 18. roku życia stanowiły 51 % populacji uchodźców w 2014 r. – odsetek ten wzrósł z 41 % w 2009 r. i znajduje się obecnie na najwyższym poziomie od ponad dziesięciu lat<sup>30</sup>. Biorąc pod uwagę fakt, że nadzwyczajne sytuacje humanitarne wywarły wpływ na około 65 mln dzieci w wieku od 3 do 15 lat, doprowadzając m.in. do ich przymusowego wysiedlenia, **zagrożenie związane z pojawieniem się „straconych pokoleń”** należy uznać za realne<sup>31</sup>. Aby ułatwić dzieciom i osobom młodym integrację ze społecznościami przyjmującymi, należy skutecznie sprostać wyzwaniom związanym z traumą, żywieniem, przemocą ze względu na płeć oraz barierami językowymi i kulturowymi. Wymaga to przyjęcia bardziej kompleksowego podejścia, które będzie stanowiło uzupełnienie świadczonej pomocy humanitarnej.

*W Jordanii Unia wspiera rząd w działaniach na rzecz zapewnienia dzieciom syryjskich uchodźców dostępu do bezpłatnego szkolnictwa w ramach programu wsparcia budżetowego.*

W miarę jak przymusowe wysiedlenie nabiera długotrwałego charakteru, społeczności przyjmujące i funkcjonujące w nich publiczne systemy oświaty mogą napotykać na trudności w radzeniu sobie z liczbą i różnorodnością wysiedlonych dzieci i osób młodych. Potrzeba opracowania narzędzi na rzecz większej integracji staje się coraz bardziej nagląca. Najistotniejsze wyzwanie w tym obszarze jest związane z koniecznością zapewnienia, aby rządy i inne organy dysponowały zasobami i potencjałem niezbędnymi do tego, aby zapewnić ludności wysiedlonej i społeczności lokalnej dostęp do **kompleksowego kształcenia o wysokiej jakości, funkcjonującego na zasadach równouprawnienia. Dotyczy to kształcenia na wszystkich szczeblach – począwszy od wczesnej edukacji, edukacji na poziomie podstawowym, ponadpodstawowym i zawodowym, a skończywszy na szkolnictwie wyższym.** Organy powinny dążyć do jak najefektywniejszego rozlokowania nauczycieli i innych pracowników sektora oświaty wśród przesiedleńców, aby osiągnąć te cele i aby podnosić poziom świadomości międzykulturowej w ramach systemu edukacji państwa przyjmującego. Zbadanie różnic w poziomie wykształcenia przesiedleńców oraz zidentyfikowanie ich zróżnicowanych potrzeb ma szczególne znaczenie dla podjęcia właściwych działań. W ramach współpracy na rzecz rozwoju społeczności przyjmujące otrzymują wsparcie za pośrednictwem **pomocy budżetowej i programów rozbudowy infrastruktury**, co zwiększa ich **odporność i poziom gotowości**. Kształcenie i szkolenia językowe organizowane w bezpiecznym, pozbawionym przemocy środowisku należyć uwzględniającym problematykę płci stanowią jedne z najpotężniejszych narzędzi ułatwiających osobom przymusowo wysiedlonym zintegrowanie się ze społecznościami przyjmującymi. Dotyczy to w szczególności kobiet i dziewcząt.

Zacieśnienie współpracy między podmiotami prowadzącymi działalność humanitarną a podmiotami podejmującymi działania na rzecz rozwoju może zapewnić ciągłość kształcenia

<sup>29</sup> Czwarty cel zrównoważonego rozwoju – wysokiej jakości edukacja: zapewnienie sprzyjającej włączeniu społecznemu, sprawiedliwej, wysokiej jakości edukacji oraz działania na rzecz zapewnienia wszystkim możliwości uczenia się przez całe życie.

<sup>30</sup> „World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014”, czerwiec 2015 r.

<sup>31</sup> Instytut Rozwoju Zagranicznego – „Education in Emergencies and Protracted Crises: Toward a Strengthened Response”. Dokument informacyjny przygotowany na potrzeby szczytu „Edukacja dla rozwoju” zorganizowanego w Oslo w dniach 6–7 lipca 2015 r.

dzięki wyeliminowaniu różnic między edukacją w sytuacjach nadzwyczajnych a dostępem do kompleksowego kształcenia wysokiej jakości funkcjonującego na zasadach równouprawnienia na wszystkich szczeblach. Jednocześnie wspólne planowanie strategiczne w obszarze pomocy humanitarnej i rozwoju mogłoby ułatwić wykorzystanie **produktów postępu technologicznego**, takich jak smartfony, tablety i internet, do celów e-uczenia się i nauczania w bardziej interaktywny sposób. Może to pomóc w przezwyciężaniu barier kulturowych i językowych. Jeżeli chodzi o szkolnictwo wyższe, organizowanie stypendiów umożliwiających dostęp do uniwersytetów oraz współpraca między uniwersytetami mogłyby pozwolić studentom rozwijać zdobyte kwalifikacje również w trakcie przymusowego wysiedlenia.

- *Somalijscy uchodźcy mogą uczestniczyć we wspólnie certyfikowanych programach kształcenia akredytowanych przez uniwersytety kenijskie i kanadyjskie.*
- *W Jordanii Unia finansuje program w obszarze szkolnictwa wyższego, w ramach którego zarówno uchodźcy, jak i miejscowi studenci mogą brać udział w otwartych kursach internetowych organizowanych na masową skalę. Program jest realizowany przez British Council.*
- *Biuro UNHCR, we współpracy z prywatną fundacją, utworzyło w Kenii, Demokratycznej Republice Konga i w Sudanie Południowym 18 zasilanych energią słoneczną szkół zapewniających natychmiastowy dostęp do sieci. Uczniowie korzystają z tabletów z dostępem do internetu, aby wykonywać polecenia, uczyć się i prowadzić badania, natomiast nauczyciele wykorzystują tablice multimedialne jako kluczową pomoc naukową w trakcie lekcji.*

Podobnie należy również zachęcać do wprowadzania innowacji w obszarze **kształcenia pozaformalnego**. Powinny one opierać się na dobrych praktykach, takich jak alternatywne programy kształcenia na poziomie podstawowym dla pracujących dzieci oraz szkolenia językowe i innego rodzaju szkolenia dla uczniów i nauczycieli prowadzone przy wykorzystaniu technologii mobilnej.

#### **Działania:**

- zapewnienie ściślejszej koordynacji działań z państwami przyjmującymi w zakresie analizowania poziomów wykształcenia i potrzeb oraz zapewnienie większej ciągłości między edukacją w sytuacjach nadzwyczajnych a kształceniem pozaformalnym lub usługami szkolnictwa publicznego;
- zachęcanie państw przyjmujących do wykorzystywania potencjału wysiedlonych nauczycieli / pracowników oświaty na wszystkich poziomach kształcenia;
- zapewnianie wsparcia finansowego i operacyjnego na rzecz prawidłowego świadczenia usług szkolnictwa publicznego przy jednoczesnym działaniu na rzecz zapewnienia wysiedlonym dzieciom – w szczególności dziewczynkom – równego dostępu do kształcenia;
- korzystanie z produktów rozwoju technologicznego, takich jak internet, smartfony i interaktywne metody nauki, w celu ułatwienia procesu integracji i nauki;
- ułatwianie dostępu do uniwersytetów, w tym poprzez oferowanie stypendiów, wprowadzanie rozwiązań w obszarze uczenia się na odległość w szkolnictwie wyższym oraz certyfikowanych programów szkolnictwa wyższego zapewniających możliwość elastycznego uznawania kwalifikacji.

### **2.3.2. DOSTĘP DO RYNKÓW PRACY**

Jednym z najskuteczniejszych sposobów ograniczenia uzależnienia osób przymusowo wysiedlonych od pomocy i zwiększenia ich samodzielności jest zapewnienie im dostępu do rynków pracy. Poza zapewnieniem przesiedleńcom **niezależności finansowej** pozwoli im to **zintegrować się ze społecznością przyjmującą, tak aby mogli stać się jej pełnoprawnymi członkami, a także umożliwi im opanowanie języka państwa przyjmującego**. Dzieje się tak w szczególności w przypadku, gdy celem działań w obszarze zatrudnienia jest udzielenie wsparcia zarówno przesiedleńcom, jak i mieszkańcom państw przyjmujących oraz zmniejszenie presji wywieranej na społeczność przyjmującą. Z kolei uniemożliwienie osobom przymusowo wysiedlonym podjęcia pracy lub częściowe ograniczenie tej możliwości może doprowadzić do poszerzenia gospodarki nieformalnej, co z kolei niekorzystnie wpływa na rynek pracy, prowadząc do ponownego pojawienia się pracy dzieci, pracy przymusowej, form pracy wiążących się z wyzyskiem oraz ryzyka dumpingu socjalnego i związanych z tym zjawiskiem napięć między społecznością przyjmującą a przesiedleńcami. Osoby przymusowo wysiedlone to **potencjalni pracownicy, wysoko wykwalifikowani specjaliści, biznesmeni i podmioty podejmujące działania na rzecz rozwoju**. Ich zaangażowanie w lokalną działalność gospodarczą w państwach przyjmujących może przynieść istotne korzyści dla całego regionu. Aby można było jednak wykorzystać potencjał tych osób, należy stworzyć niezbędne ramy prawne. Do kwestii tych należy się odnieść w ramach dialogu politycznego. Współpraca na rzecz rozwoju również może ułatwić podejmowanie działań w tym obszarze, zapewniając nie tylko możliwości zatrudnienia, ale także wspierając budowanie zdolności rządu państwa przyjmującego.

*UE finansuje przeprowadzenie badania ludności aktywnej zawodowo i poziomu życia w Libanie – badanie to ma również objąć uchodźców syryjskich. Wyniki badania dostarczą informacji potrzebnych do określenia kierunku polityki oraz opracowania systemów informacyjnych rynku pracy, które mają kluczowe znaczenie dla planowania rozwoju społecznego.*

*W ramach działań następczych podejmowanych w związku z deklaracją Unii dla Śródziemnomorza w sprawie niebieskiej gospodarki Komisja wspiera inicjatywy na rzecz włączenia ludności przymusowo wysiedlonej w realizację programów na rzecz rozwijania umiejętności i tworzenia miejsc pracy w sektorze morskim.*

Zaangażowanie podmiotów podejmujących działania na rzecz rozwoju na wczesnym etapie kryzysu spowodowanego przymusowym wysiedleniem może w istotny sposób zwiększyć **gotowość społeczności przyjmujących** na napływ przesiedleńców. Współpraca na rzecz rozwoju może ułatwić państwom przyjmującym zaangażowanie osób przymusowo wysiedlonych w publiczne roboty budowlane wymagające znacznych nakładów pracy. Podjęcie takich działań umożliwiłoby **sprawniejsze zintegrowanie osób przymusowo wysiedlonych ze społecznością przyjmującą**, a dzięki uzyskanym wpływom podatkowym pozwoliłoby również zmniejszyć spoczywające na państwie przyjmującym obciążenia finansowe wynikające z przyjęcia uchodźców. Ponadto realizacja publicznych robót budowlanych może przynieść korzyści społeczności lokalnej i może pełnić funkcję gotowego rozwiązania na wypadek kolejnego napływu ludności. Co więcej, tworzenie baz danych na temat kwalifikacji osób przymusowo wysiedlonych i zawodów wcześniej przez nie wykonywanych może okazać się przydatne przy realizacji projektów *ad hoc* i może

przyczynić się do zwiększenia mobilności pracowników w lokalnych społecznościach przyjmujących.

*Turecka fundacja na rzecz badań w obszarze polityki gospodarczej stworzyła system umożliwiający identyfikowanie kwalifikacji uchodźców w celu ich dostosowania do potrzeb zgłaszanych przez przedsiębiorstwa.*

#### **Działania:**

- zapewnienie wsparcia politycznego i wiedzy fachowej w celu wsparcia rządów państw przyjmujących w przygotowywaniu przepisów, które pozwolą przesiedleńcom uzyskać dostęp do oficjalnego rynku pracy i zdobyć godną pracę oraz które zapewnią im ochronę przed wyzyskiem w pracy;
- zapewnienie zaangażowania podmiotów podejmujących działania na rzecz rozwoju na wczesnym etapie w celu wskazania publicznych robót budowlanych, które mogą wymagać znacznych nakładów pracy (we współpracy z rządem państwa przyjmującego i przedstawicielami sektora prywatnego), oraz w celu zatrudnienia przesiedleńców w ramach programów „gotówka za pracę”;
- promowanie gromadzenia danych i tworzenia baz danych na temat umiejętności i kwalifikacji osób przymusowo wysiedlonych oraz zawodów wcześniej przez nie wykonywanych, aby zapewnić im możliwość podjęcia pracy, przy pełnym poszanowaniu międzynarodowych norm ochrony danych osobowych;
- zintensyfikowanie dialogu społecznego z partnerami społecznymi, organizacjami przedsiębiorców i organami w państwach przyjmujących. Celem tych działań powinna być lepsza ocena potrzeb rynku pracy oraz postęp w obszarze uznawania umiejętności i kwalifikacji, tak aby wspierać legalną mobilność, w tym mobilność osób przymusowo wysiedlonych;
- aktywny udział w dyskusjach dotyczących dostępu uchodźców do rynków pracy i standardów godnej pracy dla uchodźców, prowadzonych na wielostronnych forach<sup>32</sup>.

### **2.3.3. DOSTĘP DO USŁUG**

Sama pomoc humanitarna nie zaspokoi długofalowych potrzeb osób przymusowo wysiedlonych, takich jak zakwaterowanie, opieka zdrowotna, wyżywienie, ochrona, woda pitna, infrastruktura sanitarna i kształcenie. Ponadto uniemożliwienie osobom przymusowo

<sup>32</sup> Na przykład dyskusje MOP w trakcie 105. i 106. sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy poświęcone punktowi porządku obrad służącemu wypracowaniu norm pt. „Zatrudnienie i godna praca na rzecz pokoju, bezpieczeństwa i odporności na klęski żywiołowe: zalecenie dotyczące zmiany przepisów w obszarze zatrudnienia (przejście od stanu wojny do stanu pokoju), 1944 (nr 71)”; posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego ONZ na wysokim szczeblu w sprawie uchodźców i migracji zaplanowane na wrzesień 2016 r. oraz trójstronne przygotowane posiedzenie ekspertów MOP dotyczące dostępu uchodźców do rynku pracy.

wysiedlonym korzystania z obiektów użyteczności publicznej w społecznościach przyjmujących może spowodować **uzależnienie takich osób od pomocy, co ogranicza możliwość zrównoważonego rozwoju zarówno dla społeczności przyjmujących, jak i dla przesiedleńców**. W przypadkach gdy będzie to możliwe, osoby przymusowo wysiedlone powinny zostać włączone do istniejących struktur świadczenia usług w taki sposób, by zapewnić im równy i sprawiedliwy dostęp do stosownych usług. Udzielenie osobom przymusowo wysiedlonym takiego dostępu może jednak stanowić wyzwanie, ponieważ napływ uchodźców generuje istotne napięcia budżetowe w państwach przyjmujących, zwłaszcza że gospodarka tych państw jest często wrażliwa i cechuje się niskim poziomem dochodów. Służby takie jak służba zdrowia, służby odpowiedzialne za zapewnienie zakwaterowania, służby ds. zatrudnienia i szkolenia oraz służby zajmujące się opieką nad dziećmi są poddawane znacznej presji. Wynika to nie tylko z sytuacji samego państwa przyjmującego, która może być niestabilna, ale także z potencjalnego niedoboru odpowiednio wykwalifikowanych pracowników służby zdrowia potrafiących zaspokoić potrzeby uchodźców, np. dotyczące zdrowia psychicznego, spowodowane stresem pourazowym czy doświadczeniem przemocy ze względu na płeć. W wyjątkowo nagłych przypadkach, w których istniejące systemy okażą się niewystarczające do poradzenia sobie z zaistniałą sytuacją, konieczne może okazać się tymczasowe uruchomienie równoległych systemów zapewniających dodatkowe usługi. Takie systemy powinny zostać jak najszybciej zintegrowane z istniejącymi systemami krajowymi i lokalnymi.

Jednocześnie należy opracować środki uzupełniające, aby zapewnić wsparcie długoterminowych strategii zrównoważonego rozwoju oraz ochronę warunków makroekonomicznych w państwach, na które ma wpływ omawiane zjawisko. Podmioty międzynarodowe mogą zastosować szereg działań i instrumentów, aby przyczynić się do osiągnięcia **stabilności makroekonomicznej**: wspieranie prac analitycznych w obszarze wpływu makroekonomicznego, aby wnieść wkład w opracowywanie całościowych strategii; wspieranie działań sprzyjających ożywieniu gospodarczemu i włączaniu uchodźców do siły roboczej lub udzielanie preferencyjnych pożyczek na rozruch działalności gospodarczej przyczyniającej się do tworzenia nowych miejsc pracy.

*Rząd Iranu ogłosił niedawno rozpoczęcie wspólnej inicjatywy Biura UNHCR i Organizacji Ubezpieczeń Zdrowotnych Iranu w celu objęcia prawie miliona uchodźców afgańskich i irackich krajową siecią opieki zdrowotnej – systemem powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.*

Ochrona socjalna ma również kluczowe znaczenie dla wzmocnienia pozycji osób przymusowo wysiedlonych i zapewnienia im **długoterminowego, regularnego i przewidywalnego wsparcia służącego przeciwdziałaniu utrzymującemu się stanowi podatności na zagrożenia**. Z uwagi na trudności finansowe, z jakimi boryka się wiele państw przyjmujących, konieczne jest opracowanie wieloletniej strategii programowania **uzupełniającej wysiłki podejmowane przez organy publiczne** oraz wsparcie ze strony innych podmiotów. Aby ułatwić stworzenie **siatki bezpieczeństwa socjalnego**, należy wdrożyć systemy wymiany informacji i monitorowania świadczeń, a także planów awaryjnych i finansowych między unijnymi podmiotami prowadzącymi działalność humanitarną i podmiotami podejmującymi działania na rzecz rozwoju a organami publicznymi.

*W Jordanii w ramach projektu UNRWA<sup>33</sup> poświęconego zwiększaniu odporności palestyńskich uchodźców z Syrii wprowadzanych jest szereg działań ochronnych, aby nie dopuścić do tego, by uchodźcy ci stali się grupą szczególnie narażoną. Cel ten jest realizowany poprzez dotacje gotówkowe, zapewnienie dostępu do kształcenia na poziomie podstawowym oraz ukierunkowane interwencje humanitarne.*

**Działania:**

- wspieranie rządów państw przyjmujących w opracowywaniu zintegrowanych podejść do świadczenia usług i opracowywania programów ochrony socjalnej zarówno dla przesiedleńców, jak i dla obywateli państw przyjmujących;
- udzielanie wsparcia budżetowego służbom publicznym i innym dostawcom usług, w tym organizacjom społeczeństwa obywatelskiego znajdującym się pod presją, aby uzupełnić działania podejmowane przez rząd państwa przyjmującego i w miarę możliwości wyeliminować wykryte niedociągnięcia;
- promowanie włączania programów działania w sytuacjach nadzwyczajnych do krajowych systemów zabezpieczenia społecznego;
- promowanie i wspieranie rozszerzenia usług w obszarze bezpieczeństwa i sprawiedliwości na uchodźców i osoby przymusowo wysiedlone.

### **3. PODSUMOWANIE**

Pomimo wysiłków podejmowanych przez UE, która jest największym na świecie darczyńcą działającym na rzecz rozwoju i największym na świecie podmiotem udzielającym wsparcia humanitarnego, skala i stopień złożoności wyzwań związanych z przymusowymi wysiedleniami wymaga dalszych ambitnych działań. Podejście, które uwzględnia wyłącznie bezpośrednie potrzeby humanitarne, jest nieodpowiednie w kontekście długotrwałych przymusowych wysiedleń na dużą skalę. Na początku kryzysu należy zapewnić pomoc rozwojową, nie tylko w celu wyeliminowania jego przyczyn, ale również w celu zaspokojenia potrzeb rozwojowych przesiedleńców i przyjmujących ich społeczności.

W niniejszym komunikacie zaproponowano przyjęcie zorientowanego na rozwój podejścia do uchodźców, osób wewnątrznie przesiedlonych i przyjmujących ich społeczności, ze szczególnym uwzględnieniem ich słabych i mocnych stron. W ramach tego podejścia przyjęto zasadę **współdziałania różnych podmiotów, w tym przedstawicieli sektora prywatnego, w oparciu o zaktualizowane informacje na temat rozwiązań, które okazały się skuteczne lub nieskuteczne w określonych kontekstach**. Bazując na stabilnym partnerstwie z państwami przyjmującymi, w ramach tego podejścia zachęca się do zwiększania synergii między podmiotami prowadzącymi działalność humanitarną i podmiotami podejmującymi działania na rzecz rozwoju w obszarze wspólnych analiz, programowania oraz przewidywalności i elastyczności finansowania, w tym na szczeblu lokalnym, gdzie podejmowane są najbardziej innowacyjne działania. Działania te mają na celu zwiększenie

<sup>33</sup> Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie.

**odporności i samodzielności** osób przymusowo wysiedlonych poprzez zapewnienie im dostępu do wysokiej jakości kształcenia, możliwości gospodarczych oraz ochrony socjalnej.

Realizowana przez UE polityka w obszarze przymusowych wysiedleń przyczyni się do przeciwdziałania fragmentacji lub powielaniu działań podejmowanych na szczeblu europejskim oraz zapewni możliwość lepszego wykorzystania potencjalnych korzyści skali. Pozwoli to zwiększyć spójność i skuteczność działań podejmowanych przez UE i jej państwa członkowskie.

Światowy Szczyt Humanitarny, który ma zostać zorganizowany pod auspicjami ONZ w maju 2016 r., zapewni UE i jej państwom członkowskim istotną możliwość nawiązania współpracy z innymi podmiotami, aby **zagwarantować podjęcie stosownych działań politycznych na odpowiednio wczesnym etapie** oraz aby **działać na rzecz wdrażania spójniejszego i bardziej całościowego globalnego podejścia do problematyki przymusowych wysiedleń. Zobowiązanie to powinno opierać się na wspólnym programie strategicznym oraz na ściślejszej współpracy między darczyńcami na szczeblu międzynarodowym, rządami państw przyjmujących, przedstawicielami społeczności lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego oraz samymi przesiedleńcami.**