

Konkluzje Rady w sprawie podejścia UE do kwestii przymusowych wysiedleń i rozwoju

1. Ponad 60 mln ludzi na całym świecie – zarówno uchodźców, jak i osób wewnętrznie przesiedlonych – zostaje przymusowo wysiedlonych z powodu konfliktów, przemocy i naruszeń praw człowieka. W świetle światowego kryzysu uchodźczego i migracyjnego oddziałującego również na Europę, jest to poważne źródło troski dla Rady. Zmiana klimatu, klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka, a także brak możliwości rozwoju lub bezpieczeństwa ludności stanowią w tym względzie dodatkowe kwestie problematyczne. Rada przypomina, że 86% uchodźców na świecie żyje w regionach rozwijających się, a w krajach najmniej rozwiniętych przebywa 25% całkowitej liczby tych uchodźców. Rada potwierdza swoje zobowiązanie do działań w kierunku pokojowych rozwiązań konfliktów oraz trwałych i godnych rozwiązań dla uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych – w tym bezpiecznego dobrowolnego powrotu – a także przypomina o znaczeniu prewencji oraz budowania zdolności jako podstawowych elementach odporności.

2. Rada przywołuje swoje konkluzje (z dnia 19 lipca 2013 r.) w sprawie toczącego się w 2013 r. dialogu wysokiego szczebla na temat migracji i rozwoju oraz na temat rozszerzania powiązania między rozwojem a migracją[1], jak również swoje konkluzje z grudnia 2014 roku w sprawie „Migracji w kontekście współpracy na rzecz rozwoju”[2], w których apelowała o „spójne i skoordynowane podejście do uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych oparte na rozwoju i zagwarantowanie odpowiednich funduszy pomocowych”. Żądanie to wyrażono ponownie podczas posiedzenia Rady w dniu 26 maja 2015 r.

3. Rada podkreśla potrzebę podjęcia pilnych i zdecydowanych działań politycznych w sytuacjach przedłużającego się wysiedlenia i w związku z tym z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji „Godne życie: przejście od uzależnienia od pomocy do samodzielności. Przymusowe wysiedlenia a rozwój”.

4. Rada przyjmuje do wiadomości fakt, że przymusowe wysiedlenia mają istotny wpływ nie tylko na przesiedlone osoby i ich rodziny, lecz także na kraje i społeczności, które je przyjmują. Sam system humanitarny nie może zaspokoić rosnących i zmieniających się potrzeb osób przymusowo wysiedlonych, ani potrzeb krajów i społeczności je przyjmujących, zwłaszcza gdy coraz więcej kryzysów przedłuża się. Przymusowe wysiedlenie jest problemem politycznym, problemem z zakresu praw człowieka, bezpieczeństwa, rozwoju i gospodarki, zaostreżonym przez przemyt, handel ludźmi i wyzyskiwanie ich. Należy starać się go rozwiązywać z perspektywy potrzeb, także z zastosowaniem podejścia opartego na prawach i obejmującego wszystkie prawa człowieka, poprzez długoterminowe wsparcie w zakresie rozwoju, i z traktowanym jako reguła udziałem odpowiednich podmiotów – w tym lokalnych – w miarę możliwości od wczesnych etapów i przez cały czas trwania kryzysu, tym samym w sposób skoordynowany i spójny uzupełniając podejście humanitarne, przy wsparciu ze strony dialogu politycznego. Celem powinno być działanie na rzecz zrównoważonych globalnych i lokalnych rozwiązań dla osób przesiedlonych, poprzez eliminację podstawowych przyczyn i przeciwdziałanie przedłużaniu się przymusowych przesiedleń, aby poprawić jakość życia osób przesiedlonych i przejść od uzależnienia od pomocy do samodzielności. Z drugiej strony kraje i społeczności goszczące powinny otrzymywać odpowiednie i stałe wsparcie, przy jednoczesnej maksymalizacji korzyści, jakie mogą przynieść osoby przesiedlone. W ramach mocniejszego powiązania strategicznego i operacyjnego między podejściem rozwojowym i humanitarnym należy starać się stworzyć ramy szeroko zakrojonego partnerstwa, które wzmacnia ochronę i tworzy trwałe możliwości społeczne i gospodarcze; obejmuje to edukację na wszystkich poziomach dla osób przymusowo wysiedlonych i społeczności je przyjmujących, z uwzględnieniem priorytetów, sytuacji finansowej i potrzeb krajów i społeczności przyjmujących osoby przymusowo wysiedlone.

Spójne, skupione na rozwoju podejście do kwestii przymusowego wysiedlenia

5. Rada z zadowoleniem przyjmuje to podejście i zasady przewodnie, w których uznaje się potencjał uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych dotyczący wniesienia czynnego wkładu w gospodarkę i społeczeństwa krajów i społeczności je przyjmujących oraz do udziału w nich, do czasu gdy możliwy będzie bezpieczny powrót. Rada jest zdania, że rządy przyjmujące należy wspierać w przyjmowaniu i wdrażaniu krajowych ustrojów prawnych i polityk zgodnych z normami międzynarodowymi i sprzyjających samowystarczalności osób przesiedlonych, tym samym zabezpieczając prawa i godność ludzką tych osób. UE będzie współpracować z rządami przyjmującymi i władzami miejscowymi przy stopniowym wdrażaniu planów i polityk służących społeczno-gospodarczemu włączeniu osób przymusowo wysiedlonych, w ramach miejscowych i krajowych planów rozwoju. Nadrzędne

znaczenie w tym względzie ma dostęp do rynków pracy, edukacji i usług. Prace te powinny opierać się na partnerstwie ze wszystkimi podmiotami działającymi na rzecz rozwoju, w tym diasporami. Udział miejscowego społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego, np. za pośrednictwem partnerstw publiczno-prywatnych, jest niezwykle ważny, by świadczyć bardzo potrzebne usługi i zapewniać możliwości zatrudnienia, działalności gospodarczej i inwestycji zarówno dla osób przymusowo wysiedlonych, jak i społeczności je przyjmujących. Staraniom tym powinna towarzyszyć u podstaw solidarność, odpowiedzialność lokalna, trwałość i poszanowanie praw człowieka; powinny one być zakorzenione w konkretnej gospodarczej i społecznej manifestacji wszystkich wpływów i skutków przyjmowania uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych.

6. Rada jest zdeterminowana, by systematycznie uwzględniać osoby przymusowo wysiedlone i społeczności je przyjmujące w projektowaniu, programowaniu i realizacji międzynarodowej współpracy i pomocy w sposób kompleksowy – i wzywa UE i jej państwa członkowskie, a także podmioty międzynarodowe, do tego samego. Interwencje wspierające trwałe rozwiązania muszą uwzględniać, oprócz ich statusu prawnego, konkretną sytuację i odpowiadać na konkretne potrzeby i słabości osób przymusowo wysiedlonych. Regułą powinno być zaangażowanie na wczesnym etapie i ścisła koordynacja podmiotów politycznych i działających na rzecz rozwoju na początku kryzysu, by uzupełniać i wykorzystywać interwencje podmiotów humanitarnych w sytuacjach nadzwyczajnych i na etapie odbudowy, przy pełnym poszanowaniu międzynarodowego prawa humanitarnego, prawa uchodźczego i prawa dotyczącego praw człowieka. Jest to zgodne ze zobowiązaniem do „niepozostawiania nikogo w tyle” zapisanym w programie na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, które to zobowiązanie zakłada upodmiotowienie osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, w tym uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych. Należy zwracać szczególną uwagę na kobiety, młodzież i dzieci, a także na inne osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji, w tym osoby niepełnosprawne. W tym względzie kluczowe znaczenie ma edukacja, jako część perspektywy długoterminowej.

7. Rada potwierdza, że do sformułowania polityki opartych na dowodach i ukierunkowanych na rezultaty niezwykle ważne są solidne dowody, wspólne oceny sytuacyjne rozwoju i sytuacji humanitarnej, wiarygodne dane i kompleksowa analiza przepływów uchodźców i przepływów migracyjnych, w tym ich oddziaływania na społeczności przyjmujące. Aby poprawić tę sytuację, służby Komisji i państwa członkowskie będą współpracować ze wszystkimi zaangażowanymi podmiotami.

8. Bardziej spójne podejście ma na celu ulepszenie trafności, sprawności i efektywności kosztowej pomocy świadczonej przez UE w sytuacjach długotrwałego wysiedlenia; uzupełnia ono w sposób skoordynowany pomoc humanitarną służącą zaspokojeniu istotnych potrzeb średnioterminowych i stosuje podejście dotyczące rozwoju, które uwzględnia perspektywę długoterminową, a także chroni godność i wspiera samowystarczalność osób wysiedlonych oraz odporność społeczności i krajów przyjmujących, jednocześnie w pełni przestrzegając zasad humanitarnych jako podstawy pomocy humanitarnej.

Kolejne kroki i dalsza perspektywa

9. Rada przyjmuje do wiadomości fakt, że w ramach europejskiego programu w zakresie migracji opracowuje się szeroko zakrojone nowe programy i metody finansowania wiążące bezpośrednią pomoc ze średnio- i długoterminowym wsparciem zarówno dla osób wysiedlonych, jak i przyjmujących je społeczności i krajów. Programy i metody te obejmują m.in. unijne fundusze powiernicze o specjalnym przeznaczeniu, instrument pomocy dla uchodźców w Turcji, mające wkrótce nastąpić zawarcie umów z krajami przyjmującymi takimi jak Jordania i Liban oraz regionalne programy rozwoju i ochrony na Bliskim Wschodzie, w Rogu Afryki i w Afryce Północnej. W związku z tym Rada oczekuje, że mające się odbyć przeglądy, w tym instrumentów finansowych, przyczynią się do kształtowania programowania unijnego, tak by umożliwić lepsze zajęcie się podstawowymi przyczynami w odpowiedni sposób i aby poprawić perspektywę długoterminową dla społeczności przyjmujących, dla uchodźców, osób wewnętrznie przesiedlonych oraz osób dobrowolnie powracających. W tym celu Rada apeluje do służb Komisji i do ESDZ o zacieśnienie współpracy z krajami partnerskimi przy realizacji odnośnych programów, zgodnie z umowami międzynarodowymi.

10. UE jest zdeterminowana, by zapewniać ramy polityki służące sprawniejszej, dostosowanej do sytuacji i godnej reakcji na przymusowe wysiedlenia na świecie oraz maksymalizacji wpływu wsparcia UE dla uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych, zgodnie z europejskim programem w zakresie migracji, ze szczególnym naciskiem na długotrwałe wysiedlenia jako długoterminowe wyzwanie dotyczące rozwoju. Zwalczanie przemocy wobec kobiet powinno być priorytetem. Starania powinny opierać się na dotychczasowych działaniach krajów przyjmujących, organizacji międzynarodowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego mających na celu zapewnienie zintegrowanego pakietu środków: edukacji, podstawowych usług, sposobów zarobkowania, możliwości godnej pracy, instrumentów sektora prywatnego, handlu; środki te obejmują także poświęcanie specjalnej uwagi ochronie i pełnemu udziałowi osób wysiedlonych, ze szczególnym uwzględnieniem grup znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji, w szczególności dzieci. Będzie to wymagało niemałych starań ze strony UE i pełnej współpracy konkretnych krajów, ale są to warunki, w których stworzeniu mogą pomóc UE i państwa członkowskie – również przy wsparciu międzynarodowych instytucji finansowych, w tym Europejskiego Banku Inwestycyjnego – poprzez innowacyjną i skuteczną współpracę na rzecz rozwoju, pomoc gospodarczą i inwestycje w infrastrukturę i podmioty gospodarcze, a także przez dialog polityczny i działania polityczne.

11. Rada z zadowoleniem przyjmuje odbywający się w maju 2016 roku pod przewodnictwem ONZ Światowy Szczyt Humanitarny, wraz z programem dla ludzkości przedstawionym w sprawozdaniu sekretarza generalnego ONZ, a także posiedzenie wysokiego

szczebla Zgromadzenia Ogólnego ONZ poświęcone uchodźcom i migrantom, które ma się odbyć we wrześniu 2016 roku, jako okazji do dokonania przez podmioty polityczne, rozwojowe i humanitarne zobowiązań na rzecz bardziej spójnego i całościowego globalnego podejścia do kwestii przymusowych wysiedleń jako część szerokiego programu dotyczącego migracji.

12. Rada apeluje do służb Komisji, ESDZ i państw członkowskich o wdrożenie nowych ram polityki dotyczącej przymusowych wysiedleń przez realizację środków politycznych, prawnych i finansowych, środków z zakresu polityki, oraz o zapewnienie konkretnych działań i ukierunkowanych na rezultaty działań następnych. Rada apeluje także do służb Komisji i do ESDZ o składanie Radzie regularnych sprawozdań, poczynwszy od roku 2016, na temat podjętych działań i aktualnej sytuacji w zakresie wdrażania, a także o wspieranie dalszego zaangażowania zainteresowanych stron.

[1] Dok. 12415/13.

[2] Dok. 16901/14.

Press office - General Secretariat of the Council of the EU

Rue de la Loi 175 - B-1048 BRUSSELS - Tel.: +32 (0)2 281 6319

press@consilium.europa.eu - www.consilium.europa.eu/press