

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie integracji uchodźców w UE**(opinia rozpoznawcza)**

(2016/C 264/03)

Sprawozdawca: Christa SCHWENG**Współsprawozdawca: Panagiotis GKOFAS**

Pismem z 16 grudnia 2015 r. Ministerstwo Spraw Społecznych i Zatrudnienia, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w imieniu prezydencji niderlandzkiej w Radzie zwróciło się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

integracji uchodźców w UE

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 kwietnia 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27–28 kwietnia 2016 r. (posiedzenie z dnia 27 kwietnia 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 232 do 3 (3 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

Prezydencja niderlandzka uzasadniła swój wniosek, jak następuje:

UE i jej państwa członkowskie muszą zmierzyć się z masowym napływem uchodźców, choć w dużej mierze są na to nieprzygotowane. Niemniej liczba osób przybywających do UE stanowi zaledwie ułamek osób migrujących w skali światowej. Sytuacja ta nie jest bezprecedensowa w najnowszej historii Europy. Wszystkie poziomy sprawowania rządów i liczne organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą ze sobą współpracować, aby przyjąć uchodźców oraz zapewnić ich integrację po przyznaniu im ochrony. Podejście, poziom i korzyści cechujące reakcję organizacyjną różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. Przykłady dobrych praktyk można znaleźć w różnych bazach danych, które posłużą za podstawę do głębszej analizy.

Opinia rozpoznawcza ma na celu przygotowanie zaleceń, które opierałyby się na aktualnych doświadczeniach oraz inspirowały przykładem innych obszarów geograficznych i okresów, w których odnotowano napływ uchodźców i innych migrantów na porównywalną lub znacznie większą skalę. Opinia skoncentruje się na roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Powinna udzielić odpowiedzi na takie pytania, jak: Jakie są najlepsze modele współpracy między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego? Jakie innowacyjne podejścia już istnieją? Jakie są możliwości przełożenia ich na inne konteksty?

2. Zalecenia

2.1. EKES jest przekonany, że integracja to dla naszych społeczeństw konieczność, jeżeli chcemy zachować spójność społeczną.

2.2. Zdaniem EKES-u, jeśli chcemy być skuteczni i przywrócić wiarę w wartości naszych społeczeństw, trzeba niezwłocznie wdrożyć wspólny europejski system azylowy oraz przeprowadzić gruntowną reformę rozporządzenia dublińskiego i wdrożyć europejski plan w dziedzinie migracji.

2.3. EKES podkreśla, że integracja jest procesem dwukierunkowym. Najlepsze praktyki w polityce integracyjnej koncentrują się nie tylko na uchodźcach, ale obejmują też społeczność lokalną. Podejście takie ma decydujące znaczenie dla akceptacji środków służących integracji. Ważną rolę w tym procesie odgrywają media, władze lokalne, związki zawodowe, organizacje pracodawców i organizacje pozarządowe. Aby stworzyć w krajach przyjmujących klimat sprzyjający uchodźcom – zwłaszcza w czasach prognozowanego niewielkiego wzrostu gospodarczego i ciasnych rynków pracy w niektórych krajach – zarówno lokalnej ludności, jak i uchodźcom należy zapewnić środki służące integracji i inwestycje społeczne, obejmujące szczególne potrzeby każdej grupy docelowej.

2.4. Jeżeli spodziewana jest pozytywna decyzja azylowa, nauka języka powinna zaczynać się zaraz po rejestracji. Powinna ona obejmować również podstawowe informacje o wartościach, kulturze i procedurach, jak również określenie umiejętności i kwalifikacji. CEDEFOP mógłby opracować metody umożliwiające określenie umiejętności nabytych w kraju pochodzenia.

2.5. EKES zaleca, aby zwracać szczególną uwagę na małych, zwłaszcza tych bez opieki, którzy często cierpią z powodu urazów psychicznych i potrzebują wsparcia socjopedagogicznego. Należy takie osoby szybko włączyć do systemu szkolnego lub zapewnić im doradztwo w kwestii możliwości podjęcia szkoleń zawodowych.

2.6. EKES podkreśla, że uchodźcy muszą mieć dostęp do informacji ogólnie na temat praw i obowiązków w społeczeństwie przyjmującym, a w szczególności na rynku pracy. Aby zapobiec nieuczciwej konkurencji oraz dumpingowi socjalnemu i płacowemu, uchodźców trzeba traktować na rynku pracy na równi ze społecznością lokalną.

2.7. EKES ponownie pochwała solidarność wykazaną przez niektóre grupy społeczeństwa obywatelskiego, związki zawodowe, organizacje pracodawców, osoby prywatne oraz przedsiębiorstwa, zwłaszcza mikroprzedsiębiorstwa i rzemieślnicze MŚP, które ochotniczo pomagały osobom ubiegającym się o azyl. Podkreśla, że takie indywidualne zaangażowanie trzeba chronić i wspierać za pomocą odpowiednich zachęt, zwłaszcza w nadzwyczajnych sytuacjach humanitarnych, propagując solidarność w społeczeństwie obywatelskim

2.8. Zwraca uwagę, że podstawą bezpośredniej reakcji UE na sytuację musi być solidarność oraz sprawiedliwy podział odpowiedzialności i kosztów, zgodnie z art. 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

2.9. Państwa członkowskie, właściwe organy UE, także w krajach tranzytu, powinny współpracować z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w zakresie monitorowania, uaktualniania danych oraz działalności informacyjnej i koordynacyjnej, aby dysponować wspólną skuteczniejszą unijną polityką azylową. Należy opracować wspólne zharmonizowane i aktualne systemy statystyczne, aby określić opcje polityki na poziomie UE i państw członkowskich.

2.10. Aby integracja uchodźców przyniosła trwałe sukcesy, niezbędne są zwiększone wysiłki przy inwestycjach stymulujących wzrost gospodarczy i zatrudnienie w ramach planu Junckera i poza nim. Należy realizować dodatkowe inwestycje w środki służące integracji oraz inwestycje społeczne na rzecz lokalnej ludności i uchodźców, obejmujące szczególne potrzeby każdej grupy docelowej. EKES odnotował potencjalny pozytywny wpływ podatków od transakcji finansowych na finanse publiczne wynikający z bardziej sprawiedliwego udziału sektora finansowego. Z uwagi na wyjątkowe okoliczności i zgodnie z paktem stabilności i wzrostu dodatkowe koszty przyjmowania uchodźców nie powinny być, po przeprowadzeniu gruntownej analizy, ujmowane w deficycie publicznym państw członkowskich. Inwestycja w środki służące integracji jest kosztowna w perspektywie krótko- i średniookresowej, ale należy ją traktować jak inwestycję w ludzi, która zwróci się w dłuższej perspektywie czasowej. Udana integracja zaowocuje spójnością społeczną, wzrostem gospodarczym i tworzeniem miejsc pracy. Środki z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (AMIF), jak i z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), powinny zostać odpowiednio zwiększone, zwłaszcza w tych państwach członkowskich, które przekroczyły swoje kwoty uchodźców, tak aby zapewnić lepsze współfinansowanie działań na rzecz integracji uchodźców.

3. Wprowadzenie

3.1. Konflikty na Bliskim Wschodzie spowodowały niespotykany dotychczas napływ uchodźców do Europy. Ludność z krajów pustoszonej przez wojnę wymieszała się z ludnością, która chciała opuścić swoje kraje z przyczyn ekonomicznych. Wszystkie europejskie kraje podpisały konwencję genewską z 1951 r. dotyczącą statusu uchodźców, w której przyznaje się uchodźcom podstawowe prawa, aby chronić tę szczególnie wrażliwą grupę. Mając na uwadze dużą liczbę ludzi oraz konieczność przestrzegania postanowień konwencji genewskiej i ogólnych zasad praw człowieka, ważne jest, by wyraźnie rozróżnić migrantów ekonomicznych od uchodźców, a więc osób potrzebujących statusu ochronnego (zwłaszcza azylu lub ochrony uzupełniającej).

3.2. Choć z indywidualnego punktu widzenia fakt, że ludzie opuszczają swój kraj w poszukiwaniu lepszych warunków ekonomicznych za granicą, jest w pełni zrozumiały, bieżąca sytuacja i atmosfera społeczna w większości państw członkowskich wymagają, by dokonać tego wyraźnego rozróżnienia. Migranci ekonomiczni, jeżeli bezpodstawnie ubiegają się o azyl, muszą wrócić do swoich krajów pochodzenia. W przypadkach odrzucenia wniosku o ochronę międzynarodową państwa członkowskie powinny stosować się do ustaleń Planu działania UE w zakresie powrotów oraz Podręcznika dotyczącego powrotów.

3.3. Wymaga to wspólnego europejskiego systemu azylowego ze skuteczną ochroną granic zewnętrznych, prawidłową rejestracją w tzw. hotspotach (punktach szybkiej rejestracji migrantów), szybkim rozpatrywaniem wniosków o udzielenie azylu i – w razie nieprzyznania statusu ochrony międzynarodowej wskutek odrzucenia wniosku o azyl – z zorganizowaniem powrotu do państwa pochodzenia lub do państwa trzeciego, z którym zawarto umowę o readmisji. Ważne i skuteczne może też być utworzenie punktów szybkiej rejestracji i przyjmowania wniosków o udzielenie azylu w państwach trzecich graniczących z UE, które podpisały porozumienie w sprawie polityki migracyjnej.

3.4. Wydarzenia z drugiej połowy 2015 r. dowiodły, że obywatele państw trzecich często przybywają do Europy z bezpodstawnymi oczekiwaniami i życie w Europie widzą w różowych barwach, a to zazwyczaj za sprawą informacji rozpowszechnianych przez przemytników. W konfrontacji z rzeczywistością tacy obywatele państw trzecich przeżywają rozczarowanie i niekiedy dobrowolnie wracają. W ramach programu dobrowolnego powrotu, osoby powracające mogłyby pomóc w przekazaniu bardziej realistycznego wizerunku życia w Europie obywatelom w ich krajach pochodzenia, co może powstrzymać innych przed niebezpieczną wyprawą do Europy.

3.5. Oprócz konieczności doprowadzenia do pełnej operacyjności wspólnego europejskiego systemu azylowego, zapewnienia zrównoważonego i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności i kosztów oraz zmniejszenia presji na obecny system azylowy, niezbędne będą: szybkie przyjęcie nowego europejskiego podejścia do migracji oraz gruntowna reforma rozporządzenia dublińskiego umożliwiająca sprostanie krótko- i długoterminowym wyzwaniom, zgodnie z zapowiedzią przewodniczącego Junckera na pierwszy kwartał 2016 r. EKES wyrazi swoje zdanie w oddzielnej opinii.

3.6. W swojej rezolucji na temat uchodźców przyjętej w grudniu 2015 r. EKES podkreślił, że „w obecnej sytuacji UE musi utworzyć bezpieczne korytarze humanitarne dla uchodźców z krajów dotkniętych wojną i zagrożonych terroryzmem – we współpracy z krajami, w których uchodźcy przebywają w największych skupiskach”. EKES potwierdza, że proces rejestracji powinien odbywać się jeszcze poza UE.

3.7. Wojna, zmiana klimatu i brak perspektyw w państwach trzecich mogą skutkować stałym, a nawet jeszcze większym napływem uchodźców i migrantów. Ograniczenie czynników skłaniających do migracji to ogólnie wyzwanie na skalę światową. Niniejsza opinia poświęcona jest jednak wyłącznie integracji osób, którym przyznano status ochronny, lub starających się o taki status.

4. Sytuacja porównywalna z wcześniejszymi przepływami uchodźców?

4.1. Prezydencja niderlandzka zwróciła się o wyciągnięcie wniosków z integracji w okresie poprzedniego kryzysu, który wywołał masową migrację uchodźców. EKES doszedł do wniosku, że bieżącego kryzysu uchodźczego nie można porównać z poprzednimi, po pierwsze z powodu liczby przemieszczających się osób – w 2015 r. grecką granicę UE przekroczyło ponad 900 000 migrantów, a po drugie za sprawą gwałtowności zachodzących zmian, które skutkują większą niepewnością wśród lokalnej społeczności. Różnice są całkiem wyraźne, jeżeli przyjrzeć się np. przypadkowi Austrii, do której na początku lat dziewięćdziesiątych napłynęło około 90 tys. uchodźców uciekających przed wojną w byłej Jugosławii: wielu obywateli Bośni miało krewnych w Austrii lub wcześniej tam pracowało. Kwalifikacje nabyte w kraju pochodzenia miały dla austriackich przedsiębiorstw średnią wartość i kobiety były przyzwyczajone do pełnego uczestnictwa w rynku pracy. Zwiększyło to dochody i spowodowało większą mobilność rodzin, zapobiegając powstawaniu niemal odizolowanych od reszty społeczeństwa skupisk ludności napływowej i sprzyjając większej różnorodności społecznej w szkołach i na rynku pracy.

4.2. Doświadczenia wyniesione z sytuacji z lat 90. ubiegłego wieku nie są do końca porównywalne do sytuacji obecnej. Osoby przybywające tym razem do Europy pochodzą z bardziej zróżnicowanych środowisk – niektóre z nich mają stopnie naukowe porównywalne do dyplomów europejskich, wykształcenie innych może nie być bezpośrednio przydatne w Europie, edukacja jeszcze innych osób jest bardzo ograniczona, a wiele kobiet nigdy nie uczestniczyło w rynku pracy. Co więcej, obywatele krajów przyjmujących cały czas odczuwają konsekwencje kryzysu gospodarczego i na ogół z rezerwą podchodzą do obcokrajowców, którzy konkurują z nimi na rynku pracy.

5. Czym jest integracja?

5.1. Według UNHCR, nie ma porozumienia w kwestii definicji integracji imigrantów w kontekście krajów rozwijających się i nie istnieje żadna formalna definicja w międzynarodowym prawie uchodźczym. U podłoża licznych prób zdefiniowania integracji lub określenia kształtu zintegrowanego społeczeństwa, podejmowanych przez szereg rządów i naukowców, leży szerokie rozumienie integracji jako zjawiska procesualnego, indywidualnego i dwukierunkowego.

5.2. „Podstawę definicji UNHCR stanowi koncepcja integracji jako procesu dwukierunkowego, zakładającego »dostosowanie się« jednej strony i »przyjęcie« przez drugą stronę. Nie wymaga ona jednak od uchodźców zrzeczenia się swojej tożsamości kulturowej i dlatego integracja różni się od asymilacji”⁽¹⁾. Definicja ta pokrywa się z zapatrywaniem EKES-u⁽²⁾.

5.3. EKES podkreślał już potrzebę powiązania integracji z wartościami i zasadami określonymi w Traktacie, z Kartą praw podstawowych i europejską konwencją praw człowieka, ze strategią „Europa 2020”, a także z polityką zatrudnienia i agendą społeczną. Nawiązanie takie ma zasadnicze znaczenie, gdyż bierze się w ten sposób pod uwagę kryzys wartości występujący w niektórych sektorach społecznych i politycznych w Europie. Integracja oraz spójność gospodarcza i społeczna to dwie strony tego samego medalu⁽³⁾. Zapewnienie wszystkim godnych warunków życia i perspektyw przyczyni się do akceptacji środków służących integracji.

5.4. Integrację migrantów w UE kształtuje się w oparciu o wspólne podstawowe zasady dotyczące polityki integracji imigrantów (2004) oraz instrument służący do wdrożenia tych zasad – wspólną agendę na rzecz integracji (2005), postrzegając integrację w następujących kategoriach:

— dwukierunkowy, dynamiczny proces,

— proces zakładający przestrzeganie wartości UE,

— zatrudnienie stanowi podstawowy element integracji i kluczowy warunek uczestnictwa,

⁽¹⁾ A new beginning – Refugee integration in Europe (2013) [Nowy początek – integracja uchodźców w Europie].

⁽²⁾ Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 131. Także Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 19.

⁽³⁾ Raport informacyjny *Nowe wyzwania w zakresie integracji*, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños.

- znajomość języka, historii i instytucji społeczeństwa przyjmującego stanowi nieodłączny element udanej integracji,
- edukacja, która ma decydujące znaczenie dla aktywnego uczestnictwa,
- dostęp do instytucji, towarów i usług na takich samych warunkach jak obywatele państwa przyjmującego ma zasadnicze znaczenie dla integracji;
- współdziałanie migrantów i obywateli,
- należy chronić zwyczaje różnych kultur i praktyki różnych religii,
- uczestnictwo w demokratycznym procesie,
- uwzględnienie kwestii integracji we wszystkich obszarach polityki,
- jasno sprecyzowane cele, wskaźniki oraz mechanizmy oceny na potrzeby dostosowywania polityki integracyjnej.

5.5. Chociaż w zasadach tych nie rozróżnia się między integracją migrantów a integracją uchodźców, EKES uważa, że stanowią one podstawę również dla integracji uchodźców. Mając jednak na uwadze dużą liczbę osób przybywających do Europy, zachodzi konieczność podjęcia dodatkowych wysiłków, aby zapewnić tym osobom kursy językowe, mieszkanie oraz integrację na rynku pracy.

5.6. Aby w krajach przyjmujących stworzyć klimat sprzyjający uchodźcom – zwłaszcza w czasach prognozowanego niewielkiego wzrostu gospodarczego i ciasnych rynków pracy w niektórych krajach – zarówno lokalnej ludności, jak i uchodźcom należy zapewnić środki służące integracji i inwestycje społeczne, obejmujące szczególne potrzeby każdej grupy docelowej. EKES również potwierdził znaczenie połączenia i uwzględnienia celów polityki społecznej w kontekście integracji ⁽⁴⁾.

5.7. EKES jest przekonany, że integracja uchodźców jest absolutnie niezbędna dla naszych społeczeństw, jeżeli chcemy zachować spójność społeczną. Brak integracji może prowadzić do powstania równoległych społeczności, mogących zdestabilizować sytuację w krajach przyjmujących. Uruchomienie środków służących integracji na bardzo wczesnym etapie leży zatem w naszym własnym interesie. Należy zachęcać media do uświadomienia sobie znaczenia integracji oraz roli, jaką odgrywają w tworzeniu pozytywnej atmosfery politycznej i społecznej.

5.8. Zmiany demograficzne w większości krajów europejskich wskazują na spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym. Aby zapewnić trwałość naszych systemów socjalnych dla następnych pokoleń, trzeba nadać priorytetowe znaczenie integracji całej siły roboczej na rynku pracy, bez względu na np. płeć, wiek, zdolności fizyczne, wyznanie, orientację seksualną czy pochodzenie (etniczne). Inwestycja w środki służące integracji jest kosztowna w perspektywie krótko- i średniookresowej, ale należy ją traktować jak inwestycję w ludzi, która zwróci się w dłuższej perspektywie czasowej. Udana integracja zaowocuje spójnością społeczną, wzrostem gospodarczym i tworzeniem miejsc pracy.

5.9. Decydującą rolę w procesie integracji mają do odegrania podmioty na poziomie lokalnym, ponieważ to na tym poziomie ludzie ze sobą żyją i właśnie tu daje się zauważyć brak integracji. Społeczności powinny uzyskać porady i wskazówki na temat dobrze funkcjonujących środków służących integracji, takich jak zapraszanie uchodźców do uczestnictwa w działalności lokalnych organizacji wolontariackich (np. związki zawodowe, organizacje pozarządowe, straż pożarna czy kluby sportowe).

5.10. Strona Komisji Europejskiej poświęcona integracji ⁽⁵⁾ zawiera wiele informacji na temat przykładów integracji. Stosując filtry wyszukiwania, można znaleźć przykłady najlepszych praktyk w zależności od np. państwa, dziedziny integracji czy grupy docelowej. Należy upowszechniać tę stronę internetową, by służyła za inspirację do działań integracyjnych państwom członkowskim, władzom lokalnym, organizacjom pozarządowym i partnerom społecznym.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 19.

⁽⁵⁾ <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home>

5.11. W oparciu o wniosek EKES-u wdrożono już uporządkowaną współpracę między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, EKES-em i Komisją Europejską za pośrednictwem Europejskiego Forum Migracji, które zajmuje się wszystkimi kwestiami dotyczącymi migracji, azylu i integracji. Ponadto mandat komitetu doradczego do spraw swobodnego przepływu osób warto by rozszerzyć o integrację uchodźców, ponieważ za pośrednictwem tego organu rządu omawiają i wymieniają pomysły z partnerami społecznymi. Komitet ten mógłby stworzyć dodatkową przestrzeń do wymiany najlepszych praktyk.

6. Środki służące integracji

6.1. Osoby ubiegające się o azyl, przybywające do Europy (w większości przypadków) po wyczerpującej i często traumatycznej podróży, przede wszystkim potrzebują miejsca, w którym mogłyby się zatrzymać i odpocząć. Czas ten władze powinny wykorzystać na prawidłową rejestrację tych osób i przybliżoną ocenę, czy mają one szanse na uzyskanie statusu uchodźcy. W tym przypadku środki służące integracji należy uruchomić na bardzo wczesnym etapie. Według badań przeprowadzonych niedawno przez Światową Organizację Zdrowia uchodźcy cierpiący na zespół stresu pourazowego (PTSD) potrzebują specjalnej opieki medycznej, gdyż symptom ten jest często najbardziej istotną przeszkodą na drodze do integracji.

6.2. Bez co najmniej podstawowej znajomości języka kraju przyjmującego integracja nie wchodzi w rachubę. Naukę języka należy zatem zacząć możliwie najwcześniej w trakcie procedury azylowej. Wymaga to ustanowienia nowych struktur, jak również usprawnienia koordynacji, aby poradzić sobie z dużą liczbą osób ubiegających się o azyl. Kursy językowe należy też wykorzystać, aby przekazać osobom ubiegającym się o azyl informacje na temat wartości (np. równe traktowanie kobiet i mężczyzn, wolność wypowiedzi, zakaz przemocy w rodzinie) i kultury kraju przyjmującego. Kursy te można też wykorzystać, aby w podstawowym stopniu wprowadzić osoby starające się o azyl w kwestie dotyczące organizacji, instytucji i informacji, gdzie należy zwrócić się w razie problemów. Osoby ubiegające się o azyl często wywodzą się z bardzo różnych kultur. Działania wynikające z braku wiedzy na temat podstawowych wartości, praw i obowiązków w kraju przyjmującym mogą szkodzić integracji.

6.3. Dzieci uchodźców powinny możliwie najszybciej zacząć uczęszczać do szkoły z dziećmi miejscowymi i otrzymać pomoc w nauce języka danego kraju. Szczególną uwagę trzeba zwrócić na małych, zwłaszcza tych bez opieki, którzy często cierpią na urazy psychiczne. Jeżeli z uwagi na wiek nie mogą już uczęszczać do szkoły, należy przewidzieć dla nich odpowiednią, specjalnie dostosowaną ofertę, aby zapobiec narastaniu frustracji. Państwa członkowskie powinny być świadome szczególnych potrzeb dzieci cierpiących na urazy psychiczne oraz małych bez opieki i powinny zaoferować im wsparcie socjopedagogiczne (np. miasto Wiedeń próbuje umieszczać małych bez opieki w rodzinach zastępczych, korzystając z obowiązujących ram).

6.4. Wczesne rozpoznanie i klasyfikacja świadectw, umiejętności i kwalifikacji mają zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania szybkiej integracji na rynku pracy. Umiejętności i kwalifikacje osoby ubiegającej się o azyl należy mapować już na początku procedury azylowej, angażując do tego ekspertów ds. rynku pracy. Aspekty te są niezbędne do ukierunkowanego wsparcia językowego, rozpoczęcia szkoleń, uznania kwalifikacji zawodowych, pomocy w nabyciu koniecznych kwalifikacji dodatkowych i skutecznego znalezienia odpowiedniej pracy. Określenie umiejętności może być jednak bardzo trudne. Wielu uchodźców nie ma ze sobą nawet dokumentów tożsamości, nie wspominając już o dokumentach czy świadectwach potwierdzających poziom ich kwalifikacji. Różne państwa członkowskie (np. Niemcy, Austria) opracowują różne metody sprawdzania umiejętności i kwalifikacji. Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (Cedefop) może zapewnić platformę do wzajemnego uczenia się i wymiany najlepszych praktyk w tej dziedzinie.

6.5. Procedury azylowe często trwają bardzo długo, utrzymując osobę ubiegającą się o azyl w stanie niepewności. Długie okresy, w których osoba ubiegająca się o azyl nie może świadomie kształtować swojego życia, mogą prowadzić do psychospołecznej niestabilności, utraty pewności siebie oraz do syndromu uzależnienia, co może zmniejszać szanse na zatrudnienie nawet po uzyskaniu statusu uchodźcy. Dzieci dotyczy to nawet w większym stopniu, ponieważ potrzebują one stabilnego środowiska. EKES wzywa zatem państwa członkowskie do możliwie najszybszego podejmowania decyzji w sprawie procedur azylowych. Według opinii OECD⁽⁶⁾ na temat wsparcia w integracji osób ubiegających się o azyl, Grecja, Belgia i Dania mają jedne z najkrótszych procedur azylowych, obejmujących nauczanie języka połączone z kształceniem dorosłych i szkoleniem dotyczącym zatrudnienia.

⁽⁶⁾ Making Integration Work, 28.1.2016, OECD [Pomyślny przebieg integracji].

6.6. Jeśli chodzi o prognozowany wzrost gospodarczy i sytuację na rynku pracy, kraje mogą spróbować środków ograniczających czas oczekiwania na dostęp do rynku pracy. Niemcy i Węgry już skróciły czas oczekiwania na dostęp do rynku pracy, a Finlandia, Belgia i Luksemburg poczyniły w tym kierunku pewne kroki. Sprawiedliwe, przejrzyste i rozsądne przepisy dotyczące dostępu osób ubiegających się o azyl do rynku pracy zapobiegają nielegalnemu zatrudnieniu i sprzyjają większej akceptacji ze strony lokalnej społeczności. Jednocześnie osoby o chronionym statusie powinny mieć perspektywę pozostania w kraju przyjmującym, jeżeli są zintegrowane na rynku pracy lub w społeczeństwie przyjmującym. Należy powiadamiać osoby ubiegające się o azyl, że ich dostęp do rynku pracy zależy od kraju, w którym ubiegają się o taki status. W wyniku niewiedzy niektóre z nich podróżują do innych państw członkowskich z nadzieją, że tam znajdą pracę. W rzeczywistości natomiast znajdują się w sytuacji nieuregulowanej, czego łatwo można byłoby uniknąć dysponując odpowiednimi informacjami.

6.7. Zakwaterowanie odgrywa bardzo ważną rolę w kontekście integracji: ośrodki recepcyjne zaspokajają bezpośrednie zapotrzebowanie na miejsca do odpoczynku (często na dużo dłużej niż planowano), ale dłuższy pobyt w takim ośrodku utrudnia integrację. W Austrii uruchomiono projekt „Kosmopolis” dotyczący mieszkań prywatnych. Na nowo zbudowanym obszarze zarezerwowano pewną liczbę mieszkań dla uchodźców, którzy już są zatrudnieni. Aby uniknąć nieporozumień między uchodźcami i pozostałymi mieszkańcami, w pobliżu utworzono centrum informacyjne. W Portugalii władze miejskie Lizbony podpisały z portugalskimi organizacjami pozarządowymi protokół, który umożliwił zapewnienie mieszkań uchodźcom i dał im dostęp do usług świadczonych przez miasto w zakresie szkoleń i kształcenia oraz możliwość integracji na rynku pracy⁽⁷⁾.

6.8. Po uzyskaniu pozytywnej decyzji o udzieleniu azylu uchodźca musi sam znaleźć mieszkanie. Jest to często bardzo trudny okres, ponieważ kończy się udzielone mu na początku wsparcie ze strony państwa i uchodźca musi szukać zatrudnienia na tych samych zasadach co obywatele kraju przyjmującego.

6.9. W tym kontekście publiczne służby zatrudnienia mają do odegrania szczególną rolę. Przynajmniej one powinny aktywnie wywiązać się ze swojej roli, ułatwiając znalezienie stałego zatrudnienia. Muszą jednak podjąć też decyzję w sprawie dodatkowych kwalifikacji, których uchodźca może potrzebować, by poradzić sobie na rynku pracy. Należy mieć na uwadze fakt, że nawet po 4-letnim pobycie zatrudnionych jest tylko 25 % uchodźców, a nawet po 10 latach odsetek ten wynosi około 50 %⁽⁸⁾. Z każdym uchodźcą można byłoby zawierać indywidualną umowę o integracji, która przewidywałaby stosowne działania, jakie należy zrealizować (dodatkowe szkolenia, liczba podań o pracę itd.) w celu osiągnięcia pełnej integracji na rynku pracy. EKES podkreśla, że aby zapobiec nieuczciwej konkurencji oraz dumpingowi socjalnemu i płacowemu, uchodźców trzeba traktować na rynku pracy na równi ze społecznością lokalną. Jeżeli uchodźca nie ma szans na znalezienie pracy w rozsądnym czasie, dobrą alternatywą może być zaproponowanie mu społecznie użytecznej pracy wolontariackiej. Praca taka pomogłaby uchodźcy w doskonaleniu języka i integracji ze społeczeństwem.

6.10. Dobrym przykładem są tu Niemcy, które ostatnio postanowiły wprowadzić specjalne dowody tożsamości dla osób ubiegających się o azyl. Po pierwszej rejestracji dowód stanowi podstawowy i obowiązkowy środek identyfikacji, powiązany z centralną bazą danych, w której znajdują się takie informacje jak wykształcenie danej osoby i jej doświadczenie zawodowe.

6.11. Wśród uchodźców, podobnie jak wśród ludności lokalnej, często znajdują się osoby o zainteresowaniach i umiejętnościach w dziedzinie przedsiębiorczości. Powinny one otrzymać informacje i wskazówki dotyczące uruchomienia działalności gospodarczej oraz możliwości zatrudniania pracowników.

6.12. W Niemczech i na Słowacji toczą się obecnie dyskusje nad sposobem dopuszczenia do rynku pracy uchodźców posiadających wysokie kwalifikacje w zawodach, w których występuje niedobór wykwalifikowanej siły roboczej, w drodze zastosowania przyspieszonych procedur.

6.13. Uchodźcy potrzebują informacji ogólnie o rynku pracy, o możliwościach szkolenia zawodowego i dostępnych miejscach pracy. Zważywszy że duży odsetek uchodźców to osoby w wieku szkolnym, tj. między 16. a 25. rokiem życia, przed rozpoczęciem szkolenia należy udzielić im podstawowych informacji na temat kursów przygotowawczych w różnych dziedzinach zawodowych. W Niemczech izby przemysłowo-handlowe uruchomiły inicjatywy mające pomóc w pośrednictwie pracy, np. poprzez ekspresowe rozmowy kwalifikacyjne (technika „speed dating”). Niemieckie izby przemysłowo-handlowe wspierają przedsiębiorstwa w działalności ukierunkowanej na wykwalifikowanie i szkolenie uchodźców poprzez projekt „Zobowiązanie do szkolenia”. Próbują też znaleźć dobrowolnych sponsorów, którzy troszczą się o uchodźców i firmy i służą doradztwem obu stronom. Izby przemysłowo-handlowe zapewniają też wsparcie uchodźcom, którzy chcą rozpocząć własną działalność gospodarczą.

⁽⁷⁾ Approaches towards the labour market integration of refugees in the EU, 7.1.2016, EurWORK [Podejście do zawodowej integracji uchodźców w UE].

⁽⁸⁾ Zob. przypis 6.

6.14. W Austrii uruchomiono projekt, który ma na celu umieszczenie młodych uchodźców na wolnych stanowiskach przygotowania zawodowego, realizowany przy wsparciu publicznych służb zatrudnienia i osobistych trenerów. Podpisanie formalnej umowy o przygotowaniu zawodowym może być poprzedzone praktykami zawodowymi. Ponadto austriackie koleje federalne (ÖBB) uruchomiły projekt pod hasłem „Różnorodność jako szansa” („Diversität als Chance”), w ramach którego zaoferowano przygotowanie zawodowe 50 nieletnim uchodźcom pozbawionym opieki w wieku 15–17 lat.

6.15. Aby ułatwić integrację wysoko wykwalifikowanych migrantów, Austriacka Federalna Izba Gospodarcza opracowała program „Doradztwo dla migrantów”, który rozszerzono na wysoko wykwalifikowanych uchodźców. Doradcami są osoby dobrze zintegrowane na austriackim rynku pracy, wspierające migrantów w poszukiwaniu pracy przez udzielanie im informacji lub nawet zapewnienie dostępu do swoich własnych sieci zawodowych. Program pomaga też uniknąć nieporozumień na tle kulturowym.

6.16. W kilku państwach członkowskich uchodźcami opiekują się tak zwani „przyjaciele uchodźców”. Angażują się oni jako wolontariusze w działalność różnych organizacji i regularnie spotykają się z konkretnymi uchodźcami, aby nawiązać z nimi osobiste relacje. Jest to tym bardziej ważne, że wielu uchodźców to małoletni bez opieki, którzy opuścili swoje rodziny. Przyjaciele mogliby również pełnić rolę rzeczników, poprawiając opinię o uchodźcach w swoich krajach.

6.17. Organizacje partnerów społecznych w niektórych państwach członkowskich (np. w Hiszpanii, Francji, Niemczech, Republice Czeskiej i Austrii) wezwały swoje rządy do skuteczniejszego działania na rzecz integracji uchodźców. W Hiszpanii uwzględniono dodatkowy środek w strategiach dotyczących rocznego planu zatrudnienia, nastawiony konkretnie na integrację zawodową uchodźców.

6.18. Dania stosuje tak zwany „model etapowy” w celu integracji uchodźców na rynku pracy: na pierwszym etapie (od czterech do ośmiu tygodni) identyfikuje się kwalifikacje danego uchodźcy i udziela się mu lekcji języka duńskiego. Na drugim etapie (od 26 do 52 tygodni) stażystę kieruje się do przedsiębiorstwa (bez ponoszenia kosztów przez pracodawcę) i udziela mu dodatkowych lekcji języka duńskiego. Po tym okresie uchodźca jest gotowy, by podjąć pracę za wynagrodzeniem subsydiowanym. Skuteczne wdrożenie takich modeli powinno skutkować dodatkowymi szansami na zatrudnienie i zapobiegać wypieraniu ludności miejscowej (bez efektu „drzwi obrotowych”).

6.19. Aby zagwarantować uczciwą konkurencję, należy w pełni przestrzegać warunków pracy, w tym warunków wynagradzania, niezależnie od narodowości czy statusu pracownika (zgodnie z zasadą *lex loci laboris*). Państwa członkowskie muszą egzekwować przestrzeganie tej zasady, zapewniając efektywne środki, mechanizm oraz zdolności administracyjne. Związki zawodowe pomagają dochodzić swoich praw pracującym uchodźcom lub migrantom, którzy nie posiadają dokumentów („Ecole des solidarités” – Belgia, „UNDOK” – Austria).

7. Finansowanie integracji uchodźców

7.1. EKES zaznacza, że wszystkie środki, aby mogły na trwałe pozytywnie wpłynąć na nasze społeczeństwo, będą wymagały odpowiedniego finansowania. Aby integracja uchodźców przyniosła trwały sukces, niezbędne są zwiększone wysiłki przy inwestycjach stymulujących wzrost gospodarczy i zatrudnienie w ramach planu Junckera i poza nim. Należy dodatkowo inwestować w działania na rzecz integracji oraz na rzecz lokalnej ludności i uchodźców, obejmujące szczególne potrzeby każdej grupy docelowej. EKES odnotował potencjalny pozytywny wpływ podatków od transakcji finansowych na finanse publiczne za sprawą bardziej sprawiedliwego udziału sektora finansowego. Z uwagi na wyjątkowe okoliczności i zgodnie z paktem stabilności i wzrostu dodatkowe koszty przyjmowania uchodźców nie powinny być, po przeprowadzeniu gruntownej analizy, ujmowane w deficycie publicznym państw członkowskich ⁽⁹⁾.

7.2. Państwa członkowskie będące pierwszym miejscem przyjmowania, takie jak Włochy, Malta, Hiszpania i Grecja, powinny otrzymać bezpośrednią pomoc na każdego uchodźcę lub migranta, tak aby mogły trafnie i szybko rozpatrywać wnioski o udzielenie azylu lub też organizować powroty w wypadku, gdy wymogi udzielenia azylu nie zostały spełnione. Państwa członkowskie biorące na siebie odpowiedzialność integracji w swoich społeczeństwach większej liczby uchodźców od liczby wymaganej w związku z zasadą solidarności, powinny także móc liczyć na wsparcie finansowe UE.

⁽⁹⁾ Deklaracja EKES-u w sprawie uchodźców.

7.3. Należy zwiększyć środki finansowe z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, aby lepiej współpracować z państwami członkowskimi w dziedzinie finansowania integracji uchodźców, zwłaszcza w przypadku programów prowadzonych przez lokalne władze i organizacje pozarządowe. Trzeba wyasygnować dodatkowe środki z Europejskiego Funduszu Społecznego, by ułatwić integrację społeczną uchodźców, równouprawnienie płci, wsparcie dla przedsiębiorstw oraz włączenie uchodźców na rynku pracy, co wymaga dialogu i współpracy z partnerami społecznymi. Ponadto należałoby przewidzieć dodatkowe fundusze w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na rzecz obszarów miejskich, które wdrażają niezbędne środki wymagane do przyjmowania i integracji uchodźców.

7.4. Należy rozważyć współpracę międzynarodową w zakresie finansowania integracji uchodźców, w ramach specjalnej współpracy z Biurem UNHCR i Międzynarodową Organizacją ds. Migracji.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS
