

Publikacja wydana w oryginale przez
Society for International Development, Netherlands Chapter
www.sidint.org

Tytuł oryginału:

Declaration of The Hague on the Future of Refugee and Migration Policy

Tłumaczenie na język polski oraz prawa autorskie do tłumaczenia:
Katarzyna Degórska, Roman Wieruszewski

Publikacja wydana przez
Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych
do spraw Uchodźców (UNHCR) w Warszawie



Przedstawicielstwo w Warszawie
Aleja Róż 2, 00-556 Warszawa
tel. (22) 628 69 30, 625 61 46
polwa@unhcr.ch; www.unhcr.pl

Preambuła

My, grupa około 500 osób z różnym doświadczeniem ze wszystkich stron świata, zostaliśmy zgromadzeni w imieniu własnym przez Holenderski Oddział Stowarzyszenia dla Rozwoju Międzynarodowego w celu twórczej analizy przyszłości polityki uchodźczej i polityki migracyjnej. Wywodzimy się z rządów, z ponadnarodowych organów, międzyrządowych organizacji, wyższych uczelni, grup wyznaniowych i organizacji społecznych. Niektórzy z nas mają bezpośrednie osobiste doświadczenia z ucieczki, wysiedlenia lub migracji; inni byli lub są długotrwale zaangażowani w proces dobrego rządzenia na lokalnych, krajowych, regionalnych i międzyregionalnych szczeblach. Skupiliśmy się na naturze i skali wymuszonej i dobrowolnej migracji i potencjale nowych reakcji. Wierzimy w sprawiedliwy świat gdzie wizja i czyn idą ramię w ramię i gdzie uchodźcy i emigranci są w centrum naszej codziennej troski.

Wierzimy, że sprawa uchodźców i migrantów ma ogromne znaczenie dla społeczności międzynarodowej. Ich przyszłość jest zasadniczym elementem pojęcia międzynarodowej pokojowej współpracy, stabilności i bezpieczeństwa ekonomicznego. Przymusowe i dobrowolne przemieszczanie się ludzi są bardzo różnymi, choć zarazem pokrewnymi fenomenami. Troska o obydwie zjawiska powinna być umiejscowiona w kontekście ekonomicznej i politycznej globalizacji, wraz z wszystkimi ich możliwościami dla większego rozwoju ludzkiego i pomyślności z jednej strony czy wyobcowania, osłabienia, zubożenia i polaryzacji z drugiej strony.

Wierzimy, że migracja jest normalnym zjawiskiem, który może mieć pozytywny wkład w rozwój ekonomiczny i socjalny, jak również w bogactwo kulturalne i różnorodność. Nie można jednak tolerować tego, że świat kontynuuje przyglądanie się trudnemu położeniu osób bezbronnych wobec naruszeń praw człowieka, prześladowań, tortur i brutalności; poważnej słabości ochrony milionów wewnętrznie wysiedlonych osób, silnej presji na instytucję azylu, i pozbawieniu głównej grupy uchodźców dostępu do ochrony międzynarodowej.

Wierzimy, że nadszedł czas na zasadniczą zmianę priorytetów. Formy migracji zmieniają się; potencjał międzynarodowej współpracy wzrasta; rzeczywistości demograficzne w świecie się zmieniają; globalizacja oferuje możliwość kiero-

wania migracją w sposób bardziej produktywny; postęp praw człowieka i demokratycznego rządzenia stwarza nowe perspektywy.

W niniejszej Deklaracji proponujemy nowe podejście. Naszym punktem wyjścia jest przemyślenie długotrwałych interesów państw i społeczeństw, a także aspiracji i potrzeb ludzi migrujących. Deklaracja wskazuje możliwości sprostania wyzwaniom przyszłości. Przy owocnej współpracy międzynarodowej, kontrolowana migracja oferuje wielki potencjał, podczas gdy jednym z głównych celów społeczności międzynarodowej na przyszłość powinno być zapewnienie pełnej realizacji prawa i możliwości do pozostania we własnym kraju wszystkim obywatelom. Międzynarodowa ochrona uchodźców jest ważnym osiągnięciem praw człowieka, ale nadchodzące dekady wymagają odnowienia wysiłku w celu dalszego rozwijania międzynarodowo uzgodnionych norm praw człowieka, do skutecznego zapobiegania konfliktom i do rozwiązywania przewlekłych konfliktów.

Wzywamy społeczność międzynarodową do kreatywnej reakcji na te wyzwania. Czas jest właściwy, a ze światłym politycznym przywództwem nasz świat może zmierzać ku pokojowej koegzystencji, ekonomicznemu dobrobytowi i realizacji aspiracji jego wszystkich mieszkańców.

Haga, Jesień 2002.

Zasady

- 1. Odpowiedzialność Państw** – ruchy uchodźców i migracja w globalizującym świecie są kluczowymi zagadnieniami nadchodzących dekad. Podczas gdy podstawowa odpowiedzialność dla polityki azylowej i migracyjnej spoczywa na państwach, żadne państwo już dłużej nie może działać samo. Państwa są wezwane do ustanowienia polityki w sprawie zarządzania przepływem populacji i do międzynarodowej współpracy. Ich zobowiązania i odpowiedzialności wywodzą się z fundamentalnego poszanowania ludzkiego życia i godności jako ustanowionych w międzynarodowych prawach człowieka, prawie humanitarnym i prawie uchodźczym. Uniwersalne standardy odnoszą się do uchodźców, migrantów, jak i do wszystkich innych osób.
- 2. Skupienie na nowym dialogu** – Punktem wyjścia dla przyszłości polityki uchodźczej i migracyjnej jest wspólny interes wszystkich zaangażowanych uczestników. Nadszedł czas zmiany priorytetów istniejących procesów konsultacyjnych, z oczywistym skupieniem na wspólnych interesach i bezpośrednim dialogu pomiędzy państwami pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia. Najlepsze rozwiązania mogą być wypracowane gdy uchodźcy, inne osoby przesiedlone, migranci, społeczeństwo obywatelskie, podmioty ekonomiczne i rządy są zaangażowani od początku.
- 3. Podejście regionalne** – Jednym ze sprawdzonych sposobów rozwiązywania problemu rosnących ruchów migracyjnych i międzynarodowej migracji powinna być silna współpraca regionalna. W ramach globalnej struktury, ustalenia współpracy regionalnej mogą rozwijać prawa człowieka i godność, solidarność i współodpowiedzialność. Podejście regionalne pozwala na bardziej efektywne reakcje i na zarządzanie ruchami ludności.
- 4. Zarządzanie migracją** – Skuteczne polityki migracyjne równoważą zobowiązania humanitarne i efektywne zarządzanie. Racjonalna strategia bierze pod uwagę potrzeby krajów, z których pochodzą migranci, krajów tranzytowych oraz krajów azylu, jak również aspiracje samych migrantów. Szanuje ona zaangażowanie i wkład migrantów,

czynniki demograficzne i ekonomiczne, wynikające z rynku pracy, oraz kulturalne potrzeby społeczeństwa. Zarządzanie migracją jest skomplikowanym procesem, który wychodzi poza instrumenty karania i kontroli. Koniecznym jest zrozumienie migracji, jako normalnego zjawiska życiowego jednostek, rodzin, społeczeństw i państw.

5. **Mobilność i bezpieczeństwo** – Ruchy ludnościowe wywoływały w przeszłości obawy dotyczące bezpieczeństwa. Nawet w większym stopniu mamy do czynienia z tymi obawami współcześnie. Spokojne i racjonalne rozważania są niezbędne, ponieważ nie ma zasadniczej niezgodności pomiędzy respektowaniem praw człowieka i zapewnieniem bezpieczeństwa na płaszczyźnie międzynarodowej. Poprzez uwzględnianie uzasadnionych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa i dobrobytu ich obywateli, państwa mogą wzmocnić zaufanie publiczne oraz kontynuować konstruktywne przyczynianie się do programów migracyjnych i humanitarnych.
6. **Uregulowana migracja** – Spójne i uporządkowane programy migracyjne są kluczowymi instrumentami w nowym podejściu do migracji. Państwa potrzebują narodowych lub międzynarodowych zasad polityki wskazujących na ich interesy i intencje w zakresie migracji. Takie zasady umocniłyby zaufanie publiczne i zwiększyły gotowość państw do reakcji na kryzysy humanitarne. Transparentne rozwiązania wyjaśniłyby prawa i obowiązki migrantów. Takie programy przedstawione w jasny i otwarty sposób przyczyniłyby się do skanalizowania migracji w przewidywalny sposób. Zredukowałyby napięcia i koszty nielegalnej migracji oraz pomogłyby złamać potęgę zorganizowanego handlu ludźmi i ich przemytu.
7. **Nieuregulowana migracja** – Nieuregulowana migracja jest bardzo często niebezpieczna dla samych migrantów, ponieważ posiadają oni znikomą ochronę prawną lub nie posiadają jej w ogóle. Jeżeli państwa umożliwią nieupoważnionym migrantom włączenie się w uregulowane systemy migracyjne, wtedy mogą jednocześnie współpracować by zniechęcić niezorganizowaną migrację. Dla nieupoważnionych migrantów, którzy spełniają określone kryteria humanitarne, dostęp do procedur prawnych, włącznie z uregulowaniem ich statusu, powinien być rozważony. Dla innych dostęp do programów pomagających w powrocie powinien być możliwy, przy czym państwa winny respektować swoje zobowiązania do przyjmowania osób powracających na zasadzie

niedyskryminacji. Oba podejścia są ważnym elementem w spójnej polityce i uznają, że nieregularni migranci będą korzystali z podstawowych praw człowieka. Wspólna akcja na wszystkich poziomach przeciwko zorganizowanemu handlu i przemytowi ludźmi jest najlepiej realizowana w ramach Konwencji Narodów Zjednoczonych z 2000 roku przeciwko Międzynarodowej Przestępczości Zorganizowanej i jej Dodatkowych Protokołach przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną, które powinny wejść w życie jako sprawa nagląca.

8. **Ochrona uchodźców i azyl** – Prawo do poszukiwania i otrzymania azylu w związku z prześladowaniem ma uniwersalne zastosowanie. Konwencja z 1951 dotycząca statusu uchodźców i Protokół z 1967 roku pozostają fundamentem wspólnej odpowiedzialności za międzynarodową ochronę uchodźców; winny one być ratyfikowane i wprowadzone w życie przez państwa, które jeszcze tego nie zrobiły. Priorytetowe wyzwania dla międzynarodowej społeczności to rozciągnięcie zasięgu ochrony uchodźców poprzez wprowadzanie w życie zasad międzynarodowych praw człowieka, prawa humanitarnego i prawa uchodźczego; a także odpowiadanie w sposób wyczerpujący na potrzebę trwałych rozwiązań poprzez dobrowolną repatriację, lokalną integrację w państwach pierwszego azylu lub przesiedlenia do państw trzecich. Polityczne, finansowe i humanitarne koszty braku trwałych rozwiązań problemów uchodźców są ogromne; osiąganie trwałych rozwiązań jest jedną z najlepszych inwestycji dla globalnego pokoju i stabilności.
9. **Osoby wewnętrznie przesiedlone** – Rosnąca, sięgająca milionów, liczba osób wewnętrznie przesiedlonych żyje w warunkach ekstremalnego zagrożenia i ryzyka. Podczas gdy pierwotna odpowiedzialność za te osoby spoczywa na ich państwach, potrzeby osób przesiedlonych często wymagają wyspecjalizowanej pomocy i ochrony międzynarodowej, zwłaszcza gdy to ich własne rządy są głównymi sprawcami ich problemów. Prawa i ochrona osób wewnętrznie przesiedlonych, określone przez instrumenty ochrony praw człowieka i międzynarodowe prawo humanitarne, zostały użytecznie zebrane w Zasadach Przewodniczących Narodów Zjednoczonych, dotyczących wewnętrznego przesiedlenia.
10. **Migracja i rozwój** – Dysproporcje ekonomiczne pomiędzy państwami i w ramach państw są jednym z głównych powodów migracji.

Dlatego polityka migracyjna musi iść ręką w rękę z polityką rozwoju, zwalczaniem chorób i wykorzenianiem ubóstwa i analfabetyzmu. Konieczne jest większe zaangażowanie w kompleksową strategię rozwoju, która jest trwała, zorientowana na ludzi i zawiera nacisk na edukację, opiekę zdrowotną i udział polityczny. Międzynarodowe i regionalne ramy handlu, rozwoju i inwestycji muszą zawierać priorytetowy przydział środków w celu tworzenia możliwości dla wszystkich i łagodzić negatywne efekty drenażu mózgów.

- 11. Konflikty i zapobieganie konfliktom** – Poważne naruszenia praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego, często pogarszane przez konflikty z użyciem siły, pozostają główną przyczyną wymuszonych przesiedleń. Na społeczności międzynarodowej spoczywa szczególna odpowiedzialność by rozwijać strategie, które zapobiegają destrukcyjnemu potencjałowi konfliktów, rezultatom wewnętrznych przesiedleń oraz przepływów uchodźców. W związku z tym efektywna kontrola handlu bronią i przepływów finansowych, które stymulują konflikty, są ważnymi instrumentami wzmacniającymi akcje humanitarne chroniące i wspierające ofiary konfliktów. Działalność Narodów Zjednoczonych dotycząca utrzymania pokoju zasługuje na większe międzynarodowe wsparcie. Poprzez ustanowienie Międzynarodowego Trybunału Karnego osoby odpowiedzialne za ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości i zbrodnie wojenne będą w większym stopniu pociągane do odpowiedzialności.
- 12. Odbudowa po konflikcie** – Istnieje potrzeba nowych, kompleksowych, zasadniczo odmiennych podejść do sytuacji pokonfliktowych. Właściwe środki muszą szybko być dostępne, by przywrócić porządek publiczny i rządy prawa oraz odbudować podstawową infrastrukturę. Zaangażowanie lokalnej ludności, osób przesiedlonych oraz powracających uchodźców jest kluczowym czynnikiem dla pomyślnej odbudowy. Ratyfikacja i wypełnienie postanowień Konwencji z 1997 roku o minach przeciw piechotnym jest pierwszym krokiem, by umożliwić ludziom bezpieczny powrót. Szczególny wysiłek powinien być przedsięwzięty by zapewnić ochronę i rehabilitację dzieciom – żołnierzom.
- 13. Nacisk na potencjały** – Uchodźcy i migranci posiadają umiejętności, wiedzę, doświadczenie i silne aspiracje do lepszego życia. Musi być to użyteczne dla produktywnych i wzbogaconych dążeń, nie zmarnowa-

nych poprzez wykluczenie z normalnego życia społeczności, w której żyją. Dostęp do rynku pracy, edukacji, opieki zdrowotnej i innych publicznych świadczeń są ważnymi zachętami do rozwoju własnych zdolności uchodźców. Polityka zachęcająca uchodźców i migrantów do prowadzenia samodzielnego życia ma także pozytywny wpływ dla przyjmujących społeczeństw: przyczyni się do wzmacniania samodzielności jednostek, zredukowania kosztów socjalnych i wzrostu publicznej akceptacji dla uchodźców i migrantów.

- 14. Integracja i włączenie do społeczeństwa** – Wczesna integracja, oparta na równym traktowaniu i zakazie dyskryminacji, jest w jak najlepszym interesie wszystkich, niezależnie od długofalowych wyborów uchodźców i migrantów oraz ich prawa do powrotu do kraju pochodzenia. Praca, szkolenia, łączenie rodzin, edukacja dla dzieci, dostęp do służby zdrowia i innych publicznych świadczeń są kluczowymi czynnikami dla powodzenia integracji. Podstawowym elementem skutecznej polityki włączania do społeczeństwa, rozumianej jako proces dwutorowy, jest zaangażowanie lokalnej ludności i poszanowanie jej potrzeb. Winno to być elementem narodowej strategii dotyczącej włączania, która musi być oparta na jedności i różnorodności. Zmiany tradycyjnych modeli migracji spowodowanej nowymi technologiami komunikacji i wzrastających możliwości podróży wymaga od państw rozwinięcia bardziej elastycznego prawnego i socjalnego systemu integracji i reintegracji.
- 15. Uczestnictwo i obowiązki** – W wielu krajach uchodźcy i migranci stanowią ważną część społeczeństwa. Ich wczesne i aktywne uczestnictwo w podejmowaniu decyzji dotyczących ich życia jest niezbędne. Popierane przez skuteczne strategie komunikacji, dobrze prowadzony dialog z władzami i społeczeństwem na wszystkich poziomach będą gwarantowały obustronny szacunek i zrozumienie oraz pomoc wszystkim zainteresowanym w dotrzymanywaniu ich zobowiązań. Dla stabilności społecznej jest niezbędne, by uchodźcy i migranci, podobnie jak wszyscy inni, respektowali prawo i regulacje kraju ich przyjmującego.
- 16. Uchodźstwo i migracja kobiet** – Niezbędne jest położenie większego nacisku na szczególne potrzeby kobiet uchodźców i kobiet migrantów, wiąże się to ze zmianą modeli ruchów migracyjnych i wysiedleńczych. Bardzo często kobiety stanowią znaczącą część tych

populacji. Noszą one ciężkie brzemie by zapewnić ochronę i przetrwanie swoim rodzinom. Polityka ochrony musi być bardziej wyczulona na ich potrzeby. Państwo i władze lokalne powinny przyznawać kobietom specjalne możliwości aby ułatwić im integrację i zachowanie tradycji kulturalnych.

- 17. Dzieci i rodziny** – Rozdzielenie rodziny jest częstą konsekwencją migracji i przemieszczeń. Dzieci są szczególnie zagrożone we wszystkich sytuacjach związanych z migracją czy to wymuszoną czy dobrowolną. Konwencja z 1989 roku O prawach dziecka zapewnia uniwersalne ramy dla ochrony i pomocy dzieciom oparte na zasadzie najlepszego interesu dziecka. Polityka związana z ich specyficznymi potrzebami, dynamiką rozwoju i zdolnościami do przystosowania się do nowego środowiska jest kluczowa nie tylko dla stawienia czoła trudnościom związanym z migracją, ale także dla stworzenia długoterminowej stabilności społecznej.
- 18. Rola sektora gospodarczego** – Prywatny sektor gospodarczy odgrywa wzrastającą, ważną międzynarodową rolę, odzwierciedlaną w nowych wymiarach jego odpowiedzialności społecznej. Liderzy biznesu wezwani są do współdziałania w poszanowaniu praw człowieka, obejmujących podstawowe standardy prawa pracy i ochrony środowiska. Muszą oni unikać sytuacji, w których ich działalność podsyca konflikty. Mogą spełniać użyteczną rolę we wspieraniu lokalnych społeczności. W sytuacjach pokonfliktowych sektor gospodarczy ma ogromną możliwość przyczynienia się do odbudowania infrastruktury socjalnej, ekonomicznej i kulturalnej. Dodatkowo, biznes może aktywnie umożliwiać włączenie do rynku pracy uchodźców i migrantów w krajach przyjmujących i w rezultacie wzmacniać procesy integracyjne.
- 19. Przywództwo, edukacja i informacja** – Potrzebne są poważne wysiłki w tworzeniu świadomości publicznej, badaniach, informacji i edukacji, aby pomóc społeczeństwom w postępowaniu z uchodźcami i migracją. Przywódcy polityczni, religijni i biznesowi, media oraz inni aktorzy odpowiedzialni za kształtowanie opinii publicznej ponoszą szczególną odpowiedzialność za zwalczanie rasizmu, ksenofobii i strachu oraz promowanie kultury wzajemnego szacunku i jedności. Wszyscy oni mają do odegrania ważną rolę i ponoszą odpowiedzialność w procesie budowy pokoju i pojednania.

20. Realizacja prawa – Istnieją już skuteczne instrumenty praw człowieka, międzynarodowego prawa humanitarnego i prawa uchodźczego by chronić uchodźców, i by zmniejszać zasięg migracji. Priorytetem na przyszłość jest zapewnienie ich efektywnej realizacji. Głównym zadaniem dla państw byłaby otwarta dyskusja nad trudnościami związanymi ze stosowaniem istniejącego już prawa. Zarazem winny one zobowiązać się do rozwoju niezbędnych środków w celu wypełnienia uzgodnionych standardów międzynarodowych. Umożliwi to wielu państwom podpisanie i ratyfikowanie istniejących traktatów i osiągnięcie szerszego konsensusu w sprawach, w których nie udało się osiągnąć porozumienia.

21. Formy instytucjonalne – Zakres dzisiejszych ruchów uchodźczych i migracyjnych stanowi wyzwanie dla istniejących instytucji z punktu widzenia ich mandatów, źródeł i efektywności. Odpowiedzialne międzynarodowe instytucje wymagają bardziej spójnej, niezawodnej i hojnej bazy finansowej. Stosowne władze krajowe, organy stosujące prawo, międzyrządowe i pozarządowe organizacje muszą posiadać właściwy personel, dobrze wyszkolony i jeszcze lepiej zorganizowany. Nadszedł czas by Sekretarz Generalny Narodów Zjednoczonych zainicjował przegląd form instytucjonalnych dla ruchów ludnościowych na poziomie globalnym i regionalnym. Takie formy instytucjonalne wzbogacą oparty na koncepcji wspólnego interesu dialog pomiędzy państwami. Odnowione ramy instytucjonalne przyczynią się do pozytywnego rozwoju ekonomicznego, socjalnego i kulturalnego, bezpieczeństwa, opieki zdrowotnej, dobrobytu oraz efektywnej ochrony uchodźców, innych osób zagrożonych i migrantów.

Komentarz

1. Odpowiedzialność Państw

Ruchy uchodźców i migracja nie są niczym nowym. Mają głębokie korzenie historyczne, w ostatnich czasach uznawane są za jeden z ważnych skutków globalizacji. Zapotrzebowanie na talenty i pracę oraz poszukiwanie zatrudnienia i możliwości życiowych wynikają z bezprecedensowych przemieszczeń ludzi w wielu regionach świata. Dodatkowo, ludzie przemieszczają się z powodu poważnych niesprawiedliwości ekonomicznych, politycznych czy socjalnych. Wymuszone przesiedlenie jest konsekwencją braku stabilności w wielu regionach świata oraz łamania praw człowieka, fundamentalnych wolności i międzynarodowego prawa humanitarnego, często na masową skalę.

Wyzwania wywołane przez dzisiejsze ruchy migrantów, uchodźców, szukających azylu i innych osób przesiedlonych wymagają międzynarodowej reakcji, wynikającej z wspólnej odpowiedzialności oraz możliwości jakimi dysponują uczestnicy narodowi, regionalni i globalni. Świat zwiększa swoją współzależność; polityka i praktyka jednego Państwa wobec ruchów populacyjnych z konieczności oddziałują na inne Państwa i regiony.

Wszystkie państwa, które uczestniczą w ruchach migracyjnych i przesiedleniach ponoszą wspólną odpowiedzialność. Dotyczy to zarówno państw Północy, jak i Południa oraz państw w poszczególnych regionach. Decydujące znaczenie ma odpowiedzialność państw pochodzenia, które winny zająć się przyczynami wymuszonych przemieszczeń i przepływów populacji, zarówno gdy wiążą się one z poszanowaniem standardów praw człowieka, reformami ekonomicznymi czy tworzeniem miejsc pracy. Celem winno być to, by nikt z obywateli nie musiał migrować by przetrwać. Pozytywne działania by przyjąć z powrotem i zreintegrować powracających obywateli wzmocnią znaczenie wspólnej odpowiedzialności Państw.

Ażeby zbudować bardziej uporządkowane i sprawiedliwe systemy uchodźcze i migracyjne, państwa przyjmujące będą musiały stworzyć lepiej

zaplanowane i jawne polityki. Powinny one służyć uzasadnionym interesom narodowym. Muszą także uwzględniać wzrastające zobowiązania Państw by spełniać uniwersalne standardy międzynarodowych praw człowieka, międzynarodowego prawa humanitarnego i prawa uchodźczego.

2. Skupienie na nowym dialogu

Coraz szerzej rozumie się, że polityki uchodźcze i migracyjne dotyczą szerokiego zakresu uczestników – głównie samych uchodźców i migrantów, ale także rządów, lokalnych i międzynarodowych organizacji pozarządowych, organizacji ponadnarodowych, sektora gospodarczego i społeczeństwa obywatelskiego. Poprzez „społeczeństwo obywatelskie” rozumiemy jakąkolwiek jednostkę, instytucję czy organizację działającą poza rządem lub sektorem ekonomicznym/finansowym.

Nie jest łatwym zadaniem doprowadzić do konsensusu pomiędzy uczestnikami mającymi zróżnicowane interesy i różny poziom wpływów. W naszym przekonaniu tylko wtedy możliwe będzie wyjaśnienie wspólnych celów i zaproponowanie sposobów ich realizacji, kiedy nastąpi bardziej zgodny dialog pomiędzy wszystkimi stosownymi uczestnikami. Północ powinna rozmawiać z Południem, bogaci z biednymi, Państwa rozwijające się z Państwami rozwiniętymi. Obecnie dialog ten jest oczywiście niewystarczający; dyskusja często ma miejsce pomiędzy uczestnikami o takich samych poglądach, lub z pominięciem pewnych grup.

Rola organizacji międzynarodowych pozostaje centralną wobec koncepcji zaplanowanych podejść globalnych. W tym samym czasie istnieje wiele możliwości dla nowych form dialogu, za pomocą którego Państwa, organizacje pozarządowe i sektor gospodarczy mogą rozwijać nowe twórcze partnerstwo.

Centrum tego dialogu są międzynarodowe standardy „najlepszych doświadczeń”. Ich określanie zajmują się organizacje humanitarne i organizacje praw człowieka, a także wyspecjalizowane wielostronne organizacje takie jak Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) i Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM).

3. Podejście regionalne

Dotychczas podstawowa odpowiedzialność za politykę uchodźczą i migracyjną w dużej mierze spoczywa na suwerennych Państwach. W przyszłości zasada solidarności wymagać będzie, by inne struktury wielostronne, zarówno regionalne jak i międzynarodowe, odgrywały bardziej znaczącą rolę.

Dla polityki uchodźczej i migracyjnej krokiem naprzód jest nadanie większego znaczenia programom oficjalnych struktur regionalnych i pod-regionalnych. Dotyczy to takich organizacji jak Konsultacje ds. Uchodźców, Osób Przesiedlonych i Migrantów Krajów Azji i Pacyfiku (APC), Ekonomiczna Współpraca Krajów Azji i Pacyfiku (APEC), Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN), Wspólnota Niepodległych Państw (CIS), Środkowo Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu (CEFTA), Wspólny Rynek dla Wschodniej i Południowej Afryki (COMESA), Rada Europy, Grupa Deklaracji z Dakaru, Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS), Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA), Unia Europejska (EU), Południowoamerykański Proces –Lima, Proces Manilski, Wspólny Rynek Południa (MERCOSUR czy COMISEC obejmujący Argentynę, Brazylię, Paragwaj i Urugwaj), Południowoafrykański Dialog dotyczący Migracji (MIDSA), Północnoamerykańskie Porozumienie o Wolnym Handlu (NAFTA), Nowe Partnerstwo dla Rozwoju Afryki (NEPAD), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OSCE), Puebla Process, Wspólnota Rozwoju Południowej Afryki (SADC), Południowoazjatyckie Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej (SAARC). IOM rozwinęła innowacyjny program „Migracja dla Rozwoju w Afryce” (MIDA) dla wzmocnienia udziału diaspory migracyjnej w rozwoju państw pochodzenia.

Poza oficjalnymi strukturami regionalnymi i pod-regionalnymi istnieje ogromny twórczy potencjał w nieoficjalnych i nowych sieciach lub platformach dla rozwoju międzynarodowej i regionalnej współpracy dotyczącej spraw uchodźców i migrantów takich jak Grupa Deklaracji z Bangkoku, Inicjatywa Berneńska, Międzyrządowe Konsultacje dotyczące Polityki Azyłowej, Uchodźczej i Migracyjnej w Europie, Północnej Ameryce i Australii (IGC), Międzynarodowe Centrum ds. Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD – „Proces Budapeszteński”), Międzynarodowy Program Polityki Migracyjnej (IMP – który zawiera Fundusz Populacyjny

Narodów Zjednoczonych UNFPA, Szkoleniowy i Badawczy Instytut Narodów Zjednoczonych UNITA, Międzynarodową Organizację ds. Migracji IOM, i Międzynarodową Organizację Pracy ILO), i należący do IOM Dialog Polityki Migracyjnej.

Zwracamy uwagę na znaczenie tych ugrupowań, ponieważ często proponują one ważną analizę kwestii dotyczących uchodźców i migrantów w ramach odrębnych stref geograficznych. W naszej długoterminowej wizji perspektywy te są połączone w bardziej globalne pojęcie powszechnego interesu. Oba podejścia mogą służyć bardziej efektywnemu zarządzaniu migracją, zredukowaniu przyczyn wymuszonego przesiedlenia i zachęceniu do wspólnej odpowiedzialności Państw.

4. Zarządzanie migracją

Zgodnie z pojęciem wolnego przepływu ludności migranci mają prawo opuszczenia państwa pochodzenia; ich możliwość zgodnego z prawem wjazdu do innego państwa jest jednakże nadzorowana i regulowana przez krajowe ustawodawstwo każdego państwa przyjmującego dotyczące przyjmowania uchodźców.

Dla zarządzania przepływami migracji potrzebne jest kompleksowe, zaplanowane podejście. Na Państwach ciąży odpowiedzialność zrównoważenia praw i interesów migrantów z interesami ich własnych obywateli.

Mając na uwadze, że pojedyncze państwo może – dla różnych grup migrantów – równocześnie być krajem pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia, strategie te wymagają współpracy i dialogu pomiędzy wszystkimi państwami zaangażowanymi w proces migracji. Zarządzanie migracją musi być jawne; musi stwarzać możliwość uczestniczenia w nim, a także musi rozwijać się w ramach prawa międzynarodowego. By dodać wiarygodności ich pracy, tworzący politykę będą musieli ją konsultować z miejscową społecznością przyjmującą oraz informować o niej samych migrantów.

Trzeba zdać sobie sprawę, że migracja nie może być skutecznie zarządzana wyłącznie przez jednostronne działania, których celem jest wzmocnienie regionalnych struktur współpracy w niektórych częściach świata.

Ogromną zaletą udanych strategii zarządzania migracją jest to, że zapewniają polityki wzmacniające zgodną z prawem migrację pracujących migrantów i ich rodzin, tym samym zmniejszając bodźce bezprawnej migracji, przemytu i handlu ludźmi. Kompleksowe podejście będzie także obejmowało połączone polityki by uporać się z przyczynami migracji, włącznie z ubóstwem, brakiem możliwości i gospodarczym niedorozwojem.

5. Mobilność i bezpieczeństwo

Przy wzrastającej zależności pomiędzy mobilnością i zagrożeniami dla ludzkiego i państwowego bezpieczeństwa chcemy przyznać, że międzynarodowe wydarzenia natury przestępczej mogą mieć bardzo negatywny wpływ na publiczne postrzeganie szukających azylu i migrantów. W wielu innych okolicznościach zaistnieć mogą poważne napięcia społeczne związane z ruchami uchodźczymi i migracyjnymi, którym powinno się stawiać czoła i otwarcie je rozwiązać.

Kiedy Państwa czują się zagrożone przez zewnętrzne problemy dotyczące bezpieczeństwa, poglądy wpływowych grup społecznych znacząco się polaryzują. W tej sytuacji tolerancja i poszanowanie dla ustanowionych standardów praw człowieka zostają poddane presji. Pojawia się ryzyko, że ksenofobia, rasizm i nietolerancja będą wzrastać.

Skuteczne środki bezpieczeństwa są nie tylko uzasadnione – są obowiązkiem Państw wobec wszystkich znajdujących się na ich terytorium. Jednakże nie do przyjęcia jest, aby takie środki bezpieczeństwa ograniczały dostęp do azylu i szkodziły zaakceptowanym, zgodnie z międzynarodowymi normami praw człowieka, standardom ochrony uchodźców i migrantów.

Krokiem naprzód jest rozwinięcie bardziej uporządkowanych i przejrzystych systemów zarządzania migracją i wypromowanie bardziej dynamicznych i kompleksowych reakcji na kryzysy humanitarne, włącznie z długotrwałymi nierozwiązanymi konfliktami. Korzyścią z takiego podejścia jest to, że zapewni ono ochronę praw uchodźców i migrantów oraz uwzględni uzasadnione interesy bezpieczeństwa państw przyjmujących.

6. Uregulowana migracja

W chaotycznym świecie, zbyt często charakteryzowanym przez wyzysk migrantów, wysoce pożądane jest poszukiwanie osiągnięcia bardziej uregulowanej migracji. Tworząc swoje narodowe polityki Państwa powinny się jednoznacznie wypowiadać odnośnie celów zgodnej z prawem imigracji oraz praw i obowiązków imigrantów. Te cele powinny być szeroko i w całości zakomunikowane opinii publicznej. Poprzez bardziej otwarte podejścia polityki te mogą być rozwijane na poziomach regionalnych i globalnych.

Narodowe i międzynarodowe polityki migracyjne powinny reagować na trendy demograficzne, zmiany we wzorcach dotyczących zarówno zatrudnienia jak i bezrobocia, jak również brak umiejętności.

Przyszłość należy do programów, które wzmacniają koncepcję wzajemnych korzyści pomiędzy państwami wysyłającymi i przyjmującymi. Zgodna z prawem i uregulowana migracja, oparta na współzależności i wzajemności, pozytywnie przyczyni się do pokoju i rozwoju na wiele znaczących sposobów, również poprzez włączenie państw i ich przedsiębiorczych obywateli do społeczności globalnej i promocji globalnego nauczania i tolerancji.

7. Nieuregulowana migracja

Warto przypomnieć, że w wielu sprawach migracja, wymuszona czy też nie, jest racjonalną ludzką odpowiedzią na sytuację nie do zniesienia, albo na aspirację do lepszego życia. Jednakże nieuregulowana migracja wzbudza głębokie obawy zarówno z powodu zagrożeń, którym stawiają czoła sami migranci, jak również z powodu destabilizujących skutków dla państwa pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia. Pojęcie niezgodnej z prawem czy nieuregulowanej migracji odnosi się do ludzi, którzy poruszają się bez stosownych dokumentów, wręcz nielegalnie, często korzystając z usług pozbawionych skrupułów agentów, siatek przestępczych, operacji przemytniczych i handlu ludźmi, które ich wyzyskują. Niezgodna z prawem migracja może być także niebezpieczna dla migrantów z powodu metod przemieszczania używanych przez handlujących ludźmi jak i niebezpiecznych sytuacji, w których migranci często się znajdują w kraju tranzytu i przeznaczenia.

Dla tych, którzy wjadą na teren Państwa nielegalnie w poszukiwaniu azylu, ważnym jest by pamiętać, że Konwencja z 1951 roku dotycząca statusu uchodźców jednoznacznie zapewnia, że uchodźcy nie będą karani za ich niezgodny z prawem wjazd. Przymet jest często jedynym sposobem, jaki uchodźcy mają by opuścić swój kraj i wjechać do kraju bezpiecznego, bez ryzyka wykrycia, deportacji i dalszego prześladowania.

W interesie zarówno migrantów jak i Państw jest by międzynarodowa społeczność podążała w kierunku bardziej uporządkowanej legalnej migracji. Najlepiej osiągnąć to można poprzez między państwową współpracę zniechęcającą czy zapobiegającą nieuregulowanej migracji, podczas gdy w tym samym czasie Państwa powinny zająć się współpracą nad przyczynami destrukcyjnej czy nieuregulowanej migracji oraz by ustanowić pozytywne, zgodne z prawem i formalne mechanizmy migracji jako alternatywy.

Powrót do domu osób, którym odmówiono azylu i osób, którym odmówiono legalnego miejsca zamieszkania – w warunkach bezpieczeństwa i godności – musi być szybki, zaplanowany i ludzki. Podejście pełne godności do tych trudnych problemów ludzkich będzie uwydatnione poprzez wspieranie procesu powrotu poprzez pomoc w reintegracji oraz przez pozytywne działania krajów pochodzenia ułatwiające zorganizowany powrót ich obywateli.

8. Ochrona uchodźców i azyl

Polityka Państw w sprawie uregulowanych systemów migracyjnych nie może w żadnym wypadku pogarszać praw poszukujących azylu i uchodźców w dostępie do środków ochrony i pomocy. Uchodźcy muszą uzyskać nie napotykający przeszkód przejazd przez terytorium Państw dopóki ich bezpieczeństwo i ochrona nie zostaną zapewnione; Państwa muszą zobowiązać się do zapewnienia takiego dostępu. Kiedy większa międzynarodowa współpraca rozbija potęgę handlarzy ludźmi, wtedy przyjazne rządy, organizacje międzynarodowe i pozarządowe muszą wykonać krok naprzód, tam gdzie jest to konieczne, by zorganizować bezpieczne drogi ucieczki dla uchodźców.

W 1993 roku Światowa Konferencja Praw Człowieka w Wiedniu potwierdziła, że wszyscy, bez względu na jakiegokolwiek różnice, mają prawo

zarówno poszukiwania i uzyskiwania ochrony przed prześladowaniem w innych państwach, jak i prawo powrotu do własnego kraju. Uznano zarazem kompleksowy charakter globalnego kryzysu uchodźczego, wymagający podjęcia na nowo zobowiązań wynikających z międzynarodowych instrumentów oraz międzynarodowej solidarności w duchu wspólnej odpowiedzialności.

Ministerialne Spotkanie Państw w grudniu 2001 roku w sprawie Konwencji z 1951 roku dotyczącej statusu uchodźców w Genewie, nastąpiło po roku intensywnych badań środków ochrony uchodźców w ramach UNHCR-owskiego procesu „Globalnych Konsultacji”. Spotkanie to zakończyło się przyjęciem przez wiele rządów odnowionych zobowiązań co do celów i założeń Konwencji z 1951 roku dotyczącej statusu uchodźców. Jednym z wyników Globalnych Konsultacji było ustanowienie Grupy Działania w sprawie Azylu i Migracji (AGAMI) by poprawić współpracę pomiędzy UNHCR i IOM przyczyniającą się do znalezienia rozwiązań kwestii dotyczących azylu i migracji.

Coraz więcej Państw docenia, że znalezienie trwałych rozwiązań dla problemów uchodźców jest doskonałą inwestycją w globalny pokój, bezpieczeństwo i stabilizację. W tym celu polityczne, finansowe i praktyczne wsparcie kompleksowych działań prowadzonych przez UNHCR będzie konkretnym testem deklaracji dobrych intencji międzynarodowej społeczności.

9. Osoby wewnątrznie przesiedlone

Obecnie jest co najmniej 25 milionów osób wewnątrznie przesiedlonych (IDPs), z czego większość to kobiety i dzieci. Poziom pomocy dostępnej dla ich ochrony jest absolutnie niewystarczający. Dostęp do wielu z IDPs jest ograniczony a wielu z nich jest wręcz zapomnianych.

Problemy, z którymi borykają się IDPs są pod wieloma względami takie same jak uchodźców, których znacznie przewyższają liczebnie. Podstawową różnicą pomiędzy nimi jest fakt, że IDPs nie przekroczyli granicy państwowej i z czysto prawnego punktu widzenia pozostają pod formalną jurysdykcją własnego Państwa. Krytyczną kwestią jest to, że w odróżnieniu do uchodźców, nie ma jeszcze jasnego międzynarodowego mandatu dla ochrony i pomocy IDPs.

W wielu sytuacjach IDPs żyją wśród i tak już biednych i upośledzonych społeczności lokalnych. W świetle tej skomplikowanej rzeczywistości nie ma jednolitych poglądów pomiędzy organizacjami humanitarnymi i społecznością międzynarodową, czy IDPs powinni być traktowani jako odrębna grupa, czy też będą czerpali dostateczne korzyści z polityk adresowanych w ogólności do narażonych społeczności.

Nie mniej jednak społeczność międzynarodowa, włącznie z agendami Narodów Zjednoczonych, zmierza ku zapewnieniu zarówno bardziej jasnego mandatu jak i odpowiednich środków w celu właściwej reakcji na wiele problemów dotyczących ochrony IDPs.

Podczas, gdy IDPs nie są objęci międzynarodowymi konwencjami, są oni chronieni przez regulacje praw człowieka oraz jeśli ich państwo jest w trakcie konfliktu zbrojnego, przez międzynarodowe prawo humanitarne. Prawa i ochrona udzielona IDPs przez te wiążące normy prawne zostały użytecznie zebrane w Zasadach Przewodnych Narodów Zjednoczonych dotyczących Wewnętrznego Przesiedlenia.

10. Migracja i rozwój

Istnieje pogłębiająca i rozszerzająca się nierówność w przychodach i możliwościach państw i pomiędzy kilkoma zaawansowanymi gospodarkami oraz całym światem. Ostatnie studia demograficzne ujawniają wzrost liczby ludzi doznających biedy i ekstremalnych trudności, które nieuchronnie zwiększają presję na ludzi aby migrować gdzie indziej.

Proces globalizacji wprowadza nowe perspektywy na rynku pracy, w szczególności zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowanych pracowników, co powoduje znaczące wyzwanie drenażu mózgow z państw biednych do bogatych. Państwa rozwinięte przyjęły polityki migracyjne w tym właśnie celu. Ich konsekwencją jest znacząca migracja osób wykwalifikowanych do państw o rozwiniętej gospodarce. Wysyłają oni pieniądze swoim bliskim, jak większość migrantów czy to legalnych czy nielegalnych, wykwalifikowanych, mniej wykwalifikowanych, czy nawet niewykwalifikowanych. Zatrudnienie w krajach przeznaczenia prowadzi do wytwarzania bilionów dolarów przekazywanych corocznie, daleko przekraczających oficjalną pomoc rozwojową.

Wykwalifikowani migranci, którzy osiedlili się w innych państwach, zwłaszcza w państwach o bardziej rozwiniętej gospodarce, są zachęceni do podzielenia się swoją wiedzą i innymi środkami w celu rozwoju ich kraju pochodzenia. Istnieje wiele przykładów skutecznej współpracy i sieci powiązań pomiędzy migrantami, takimi jak naukowcy i technolodzy, w interesie państw, które opuścili.

Na dłuższą metę kwestia migracji musi być umiejscowiona w centrum strategii rozwoju. W następnej dekadzie głównym celem międzynarodowej społeczności będzie zapewnienie, że żadna osoba nie będzie kiedykolwiek zmuszona do migracji, by przeżyć. Międzynarodowa społeczność ma szansę zmniejszenia nacisku na emigrację poprzez lepiej ukierunkowaną pomoc rozwojową i finansową, skierowaną na znacznie wzrastające standardy życia, włącznie z możliwościami zdrowotnymi, edukacyjnymi i zatrudnieniowymi.

Na krótką metę pomoc międzynarodowa, także w formie szkoleń, stypendiów i innej pomocy edukacyjnej, może pomóc wykreować środowisko ekonomiczne i socjalne, które zrobi użytek z pełnego potencjału umiejętności, które ludzie już posiadają i które przyczyniają się do zamożności państwa.

11. Konflikty i zapobieganie konfliktom

Główne wymuszone ruchy migracyjne są efektem wojen domowych i trwających konfliktów zbrojnych, skrajnej przemocy, okupacji, wtargnięć i inwazji. Przedłużające się konflikty w wielu częściach świata pozostają nierozwiązane przez lata i w końcu często nie otrzymują międzynarodowej uwagi, na jaką zasługują. Ostatnimi czasy zmieniła się natura konfliktów zbrojnych. Od końca lat 80. miał miejsce pokaźny wzrost konfliktów wewnątrz Państw większy niż pomiędzy nimi; ogromna większość ofiar tych konfliktów to cywile. Konflikty obejmują zarówno państwa jak i podmioty niepaństwowe. Międzynarodowe prawo humanitarne znajduje zastosowanie do jednych i drugich. Dotyczy to bitew o kontrolowanie surowców oraz walkę pomiędzy rywalizującymi grupami etnicznymi i religijnymi, efekty których zaostrzają się tam, gdzie istnieje ubóstwo i marginalizacja. Zmiana w naturze konfliktów stwarza ogromne naciski na systemy rządowe w wielu częściach świata i poważnie

podważa ich polityki pokojowego i trwałego rozwoju. Pewna liczba głównych współczesnych konfliktów charakteryzuje się nieuregulowanym handlem bronią i cennymi towarami jak ropa i drogie kamienie, często wykorzystywanych przez niegodne interesy biznesowe. Jakikolwiek były by przyczyny konfliktu oczywistym jest, że systemy wczesnego ostrzegania dostępne dla międzynarodowej społeczności wymagają poprawy i woli politycznej, by działać szybko i skutecznie.

Zapobieganie konfliktom jest odpowiedzialnością suwerennych Państw i społeczności międzynarodowej. Podnosimy to zagadnienie nie tylko po to, by zachęcić tradycyjną dyplomację, ale także by wzmocnić demokratyczne rządy, tak jak i innowacyjne podejścia do tworzenia pokoju i budowania zaufania przez cywilne społeczeństwo. Wszystkie spory są najlepiej rozwiązywane przez arbitraż i środki demokratyczne.

Istnienie Międzynarodowego Trybunału Karnego (ICC) jest nowym czynnikiem, który musi zostać wzięty pod uwagę przez tych, którzy zamierzają rozpocząć konflikt, czy zaangażować się w rażące naruszenia praw człowieka czy prawa humanitarne. Międzynarodowy Trybunał Karny może zakwestionować bezkarność międzynarodowych zbrodni związanych z konfliktem, tym samym przyczyniając się do odbudowy sprawiedliwości, która jest niezbędna dla procesu odbudowy skutków konfliktu. Im więcej Państw popiera Trybunał tym większy jego wpływ.

12. Odbudowa po konflikcie

Jednym z najbardziej skomplikowanych wyzwań na polu odbudowy kraju ze skutków konfliktu jest to, jak zmniejszyć przepaść pomiędzy doraźną pomocą i długoterminowym rozwojem, kiedy konflikt się zakończy, albo co najmniej kiedy działania wojenne ustaną. Los osób przesiedlonych w wyniku konfliktu – czy to uchodźców czy IDPs – jest uzależniony w zasadniczy sposób od decyzji podjętych jako priorytety odbudowy.

W interesie trwałego pokoju i stabilizacji na społeczności międzynarodowej spoczywa odpowiedzialność natychmiastowego poszukiwania ponownego ustanowienia rządów prawa i możliwości udziału w rządzeniu. Lokalne źródła pomysłów co do procesu demokratycznego i budowanie możliwości okazują się kluczowe w tworzeniu trwałej i sprawiedliwej

demokracji. Kolejnym priorytetem jest długotrwała pomoc podczas odbudowy instytucji i zapewnianie pomocy ekonomicznej oraz innych środków budujących zaufanie. Bez efektywnej odbudowy tego rodzaju uchodźcy i IDPs nie nabiorą zaufania koniecznego, by powrócić do swych domów, a inni członkowie tej samej populacji mogą migrować gdzie indziej w poszukiwaniu lepszego życia.

Poprzez nadmiernie pośpieszny powrót uchodźców z krajów azylu pogarszają się napięcia społeczne jeśli nie zostanie przywrócony trwały pokój i stabilizacja. Szeroko uznawana zasada powrotu w bezpieczeństwie i godności oferuje znacznie silniejsze gwarancje udanej reintegracji uchodźców i odbudowy ich państw pochodzenia.

Rola dzieci w konfliktach, czy to jako ofiar czy jako żołnierzy, jest szczególnie tragiczna. Raport Gracii Machel z 1996 r., zatytułowany „Wpływ konfliktów zbrojnych na dzieci” (zamówiony przez ONZ), opisuje wpływ konfliktów zbrojnych na dzieci, podkreślając ich szczególną wrażliwość, kiedy są zmuszone uciekać przed konfliktami zbrojnymi. Pod tym względem, Protokół Dodatkowy z 2000 r. do Konwencji o prawach dziecka w sprawie zaangażowania dzieci w konfliktach zbrojnych jest bardzo pożądanym krokiem naprzód. Powinien być przyjęty i szanowany przez Państwa na całym świecie.

13. Nacisk na potencjały

Polityki migracyjne rzadko kiedy dotyczą potencjału, który uchodźcy i migranci przynoszą ze sobą. Zbyt często polityki te akcentują ograniczenia i przeszkody dla uchodźców i migrantów. Restrykcyjne środki pozbawiają ludzi motywacji. Tracą oni zdolność zajmowania się sobą. Traktowani są jak ciężar dla przyjmujących społeczeństw (którym naprawdę mogą się stać). Podobnie migranci bardzo często nie mogą rozwijać swojego potencjału z korzyścią dla nich samych, ale i dla przyjmujących ich społeczeństw.

Opuszczając swoje domy uchodźcy i migranci dokonują trudnego wyboru. Prawie zawsze są silnie motywowani przez aspiracje do lepszego życia. Ta energia może być użyta lub zmarnowana. Z pewnością leży to w najlepszym interesie wszystkich, by budować na zasobach posiadanych przez uchodźców i migrantów w celu wzmocnienia ich zdolności.

Zmiana priorytetów przekształca dyskusję o uchodźcach i migracji, jeśli uznamy, że uchodźcy i migranci posiadają wielki potencjał, a ich doświadczenie i umiejętności mogą mieć duże znaczenie dla społeczno-ekonomicznego rozwoju krajów przyjmujących. Dlatego nadszedł czas dla innowacyjnego podejścia, które prawdziwie doceni uchodźców i migrantów. Poza redukcją kosztów opieki socjalnej zalety takiego docenienia dla społecznego i ekonomicznego rozwoju krajów przyjmujących są oczywiste. Dodatkowo osoby te będą pozytywnym czynnikiem dla ich krajów pochodzenia: zarówno wtedy kiedy przekazują środki żyjąc za granicą, jak i wtedy kiedy postanowią wrócić. Główną koncepcją, którą chcielibyśmy rozwinąć jest „współ-rozwoj”, który oznacza rozwijające się stosunki pomiędzy uchodźcami i migrantami a społecznościami ich przyjmującymi dla obopólnych korzyści.

Aby przeciwdziałać populizmowi i reakcjom rasistowskim i ksenofobicznym rządy i inne podmioty (kościół, liderzy społeczni, grupy młodzieżowe, organizacje kobiece i członkowie instytucji egzekwujących prawo) muszą zapewnić, że będzie istniało skuteczne niedyskryminujące ustawodawstwo. Kluczową rolę do odegrania w promowaniu pozytywnych aspektów docenienia uchodźców i migrantów mają liderzy polityczni i media. Nowe wysiłki będą musiały zostać podjęte w celu podniesienia świadomości publicznej co do ich przedsiębiorczości i potencjalnego wkładu w budowę sprawiedliwego społeczeństwa.

14. Integracja i włączenie do społeczeństwa

Przez integrację rozumiemy rozwój jednakowych możliwości dla wszystkich przy jednoczesnym poszanowaniu wartości kulturowych, językowych, tożsamości narodowych oraz wypełnianie wszystkich obowiązków i zobowiązań związanych z udziałem w przyjmującej społeczności.

Programy promujące integrację i włączenie socjalne muszą być oparte na zasadzie niedyskryminacji. Integracja nie oznacza asymilacji i powinna oznaczać uznanie wartości różnorodności i wielokulturowości w społeczeństwach.

Wczesna integracja uchodźców i migrantów leży w najlepszym interesie wszystkich, a w szczególności przyjmującej społeczności. Niezależnie od tego jak długo pozostaną, uchodźcom i migrantom powinno się

stworzyć możliwość a zarazem oczekiwać, że będą się troszczyli o własne życie i będą rozwijali niezbędne umiejętności, by żyć samodzielnie w nowym środowisku. Zdolność komunikowania się ma największe znaczenie. Nawet jeśli uchodźca ma racjonalne perspektywy na ewentualny powrót do domu, nadal powinno się oferować mu możliwości integracji, tak aby mógł zrealizować swój pełen potencjał.

Udana integracja przynosi korzyści uchodźcom, migrantom i społeczeństwom przyjmującym. Nieudana integracja może prowadzić do marginalizacji, alienacji, dyskryminacji i izolacji, w szczególności w dużych metropoliach. Nikt w społeczeństwie przyjmującym oraz w społeczności uchodźców czy migrantów nie będzie odnosił korzyści z takiej sytuacji, poza tymi, którzy wykorzystują napięcia dla swych partykularnych politycznych czy ideologicznych interesów.

Integracja uchodźców i migrantów o różnym pochodzeniu jest wyzwaniem dla polityki socjalnej na wszystkich poziomach. Podczas gdy rządy powinny wieść prym, proces integracji wymaga zaangażowania miejscowych i regionalnych władz, organizacji pozarządowych, grup wyznaniowych, związków zawodowych i biznesowych oraz organizacji uchodźczych i migracyjnych.

15. Uczestnictwo i obowiązki

Celowo podnosimy zagadnienie uczestnictwa i odpowiedzialności, ponieważ wbrew dobrym zamiarom w wielu krajach przyjmujących uchodźców i migrantów, doświadczenie sugeruje, że nie zwraca się wystarczającej uwagi na to zagadnienie. Nie trzeba przypominać, że na Państwach ciąży odpowiedzialność zapewnienia ochrony swoim obywatelom oraz innym osobom w ramach swojego terytorium oraz, że uchodźcy, jak i migranci, mają obowiązek przestrzegania praw Państwa, do którego wjeżdżają.

Uchodźcy i migranci tworzą część rozwijającego się multi-kulturalnego krajobrazu społeczeństwa ich przyjmującego. Ich socjalne i ekonomiczne interesy coraz bardziej zazębiają się z interesami miejscowej społeczności i dlatego powinny być wyrażone w postaci dialogu z przyjmującym społeczeństwem.

Przytacza się wiele powodów dla uzasadnienia niedostatku tego dialogu: bariery kulturalne i komunikacyjne, brak zainteresowania, oraz strach, że dialog może być trudny. Bardzo często dialog i propozycja udziału przychodzą bardzo późno lub tylko w okresie kryzysu społecznego.

Zagrożenia do jakich prowadzą porażki w dialogu są oczywiste: marginalizacja, alienacja, dyskryminacja, subkultury istniejące wspólnie, ale nigdy nie łączone ze sobą, rodzaj socjalnego apartheidu, niezdolność do korzystania z usług socjalnych i zdrowotnych w społeczeństwie przyjmującym.

Dialog i uczestnictwo są odpowiedzią na te zjawiska; oznaczają kontynuację kontaktu ze społecznościami uchodźców i migrantów, tak jak i z władzami na szczeblu lokalnym, regionalnym czy narodowym. Celem dialogu jest zapewnienie pełnego rozumienia wszystkich stron co do uprawnień i odpowiedzialności, praw i obowiązków, które szanują różnice i tworzą zdrową społeczną i kulturową całość.

16. Uchodźstwo i migracja kobiet

Liczba i rola kobiet zaangażowanych w ruchy uchodźcze i migracyjne na świecie jest niedostatecznie znana i zrozumiana. Z 50 milionów uchodźców i IDPs na świecie około 80% to kobiety i dzieci. Wśród osób, które są przedmiotem handlu większość to kobiety: często maltretowane w światowym przemyśle seksu, pochodzą głównie z Południowej i Południowo-wschodniej Azji oraz z krajów Wspólnoty Niepodległych Państw (CIS). Ponadto ocenia się, że 40% wszystkich innych migrantów to kobiety.

Około 170 państw jest stroną Konwencji z 1979 roku w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW). Inne ważne wytyczne, w szczególności te wydane przez UNHCR, Międzynarodową Organizację ds. Migracji IOM i Międzynarodową Organizację Pracy ILO, dają solidne podstawy dla ochrony kobiet uchodźców i migrantów.

Tradycyjny, jednowymiarowy pogląd „narażonej kobiety-ofiary” jest obecnie zbędny i musi ustąpić miejsca większej wrażliwości na płęć. Odnosi się to do wszystkich aspektów problematyki uchodźczej i migracyjnej dotyczącej kobiet, w szczególności kwestii związanych z bezpieczeństwem. Specyfika ich spraw przy nadawaniu statusu uchodźcy wymaga specjalnej uwagi krajowych i międzynarodowych polityk azylowych.

Większe rozpoznanie roli kobiet w przyszłej polityce migracyjnej i uchodźczej umożliwi skorzystanie z ich potencjału we wzmacnianiu procesu integracji oraz w przyczynianiu się do procesów pojednania, budowy pokoju oraz tworzenia mostów pomiędzy kulturami i społecznościami. Nowym wartościowym zjawiskiem jest poparcie udzielone przez Radę Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych dla zwiększenia udziału kobiet w negocjacjach w sprawach pokoju i przesiedlania wysiedlonych populacji.

17. Dzieci i rodziny

Pomimo braku wszechstronnych danych szacuje się, że dzieci-uchodźcy, włącznie z młodocianymi poniżej 18 roku życia, stanowią 45 % populacji uchodźców na całym świecie. Podobny odsetek szacuje się dla innych migrujących dzieci.

Konwencja z 1989 roku O prawach dziecka, której wszystkie kraje za wyjątkiem dwóch są stroną, stanowi solidną podstawę dla ochrony uchodźców i migrujących dzieci. Konwencja ta podkreśla, że wszystkie działania wspierające dzieci muszą być oparte na „najlepszym interesie” dziecka.

Nie trzeba przypominać, że fundamentalna zasada jedności rodziny musi być respektowana, podobnie jak potrzeba promowania poszukiwania członków rodziny. Wymuszone przesiedlenia często powodują separację rodzin. Dzieci-uchodźcy szczególnie cierpią z powodu braku ochrony, opieki materialnej i troski emocjonalnej, którą daje rodzina. Często zmagają się z wykorzystywaniem seksualnym, maltretowaniem i przemocą, więzieniem i powoływaniem do wojska. Ich potrzeby edukacyjne są niezaspokojone, a dokumentacja i rejestracja stanowi szczególny problem. Nie można zapominać, że dzieci często potrzebują specjalnego wsparcia, aby poradzić sobie z bolesnymi przeżyciami, których doświadczyły.

Fenomenem zbyt mało rozpoznany jest pojawienie się w krajach azylu byłych dzieci ulicznych. Te dzieci, nauczone brutalności i dotknięte przez ich wcześniejsze doświadczenia, są jeszcze bardziej zagrożone poprzez działania przemytników i handlarzy.

Właściwe strategie edukacyjne mogą informować młodych ludzi o korzyściach płynących z migracji, w szczególności jeżeli młodzi ludzie wywodzący się z różnych kultur i grup etnicznych mogą uczestniczyć w działalności by wzmocnić między-kulturowe zrozumienie oraz między-etniczny dialog i działania.

20. Realizacja prawa

Od czasu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 roku nastąpił nadzwyczajny postęp w zakresie międzynarodowej kodyfikacji tego, co społeczność międzynarodowa uznaje za prawa człowieka i wartości humanitarne. Dzięki temu społeczność międzynarodowa ma do dyspozycji potężne instytucje prawne, by regulować traktowanie osób przymusowo przesiedlonych, poszukujących azylu i migrantów na całym świecie. Aspiracje XXI wieku to pełna i uniwersalna implementacja uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym Konwencji i ich respektowanie.

Podstawowe międzynarodowe instrumenty praw człowieka to: Konwencja dotycząca Migracji dla Zatrudnienia z 1949 roku, Konwencja z 1951 roku dotycząca statusu uchodźców i jej Protokół Dodatkowy z 1967 roku, Międzynarodowy Kodeks Praw (składający się z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 roku, Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych z 1966 roku oraz Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 roku), Międzynarodowa Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 1965 roku, Konwencja dotycząca migracji w niewłaściwych warunkach oraz popierania równości szans i traktowania pracowników migrujących z 1975 roku (ILO), Cztery Konwencje Genewskie z 1949 roku i dwa Protokoły Dodatkowe z 1977 roku, Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 roku, Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania z 1984 roku, Konwencja o prawach dziecka z 1989 roku, Konwencja w sprawie ochrony praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin, a ponadto Traktat z 1999 roku przeciwko przemytowi ludzi oraz Konwencja Narodów Zjednoczonych z 2000 roku przeciwko Międzynarodowej Przestępczości Zorganizowanej i jej Dodatkowy Protokół przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną.

Podstawowe regionalne instrumenty praw człowieka to: Konwencja Organizacji Jedności Afrykańskiej z 1969 roku (OAU) dotycząca specyficznych aspektów uchodźstwa w Afryce, Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów, Deklaracja z Bangkoku w sprawie nieuregulowanej migracji z 1999 roku, Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku, Konwencja Dublińska określająca odpowiedzialność państw za rozpatrywanie wniosków o azyl w Państwach Wspólnot Europejskich z 1990 roku, Deklaracja z Kartaginy w sprawie uchodźców oraz Amerykańska Konwencja Praw Człowieka z 1969 roku. Dodatkowo: z 1996 roku Azjatycko-Afrykański Prawny Komitet Konsultacyjny (AALCC) przyjął nie wiążące zasady dotyczące uchodźców. W dużej mierze przyjmuje on definicję Konwencji z 1951 roku dotyczącą statusu uchodźców i jej Protokołu z 1967 roku, ale także traktuje o azylu i umożliwia ochronę tymczasową. Zasady zostały rozszerzone by objąć swym zakresem wspólną odpowiedzialność. Obecnie są one ponownie dyskutowane w ramach Konsultacji Azji i Pacyfiku w sprawie Uchodźców, Osób Przesiedlonych i Migrantów (APC). Rozpoczęły się w 1996 roku i dotyczą nie tylko uchodźców, ale także nieuregulowanej migracji. Na Bliskim Wschodzie, gdzie występuje ogromna liczba długotrwałych przypadków osób przesiedlonych, istnieje Arabska Karta Praw Człowieka, jednakże nie weszła jeszcze w życie.

Wymienionym wyżej instrumentom towarzyszą międzynarodowe wskazówki i zasady, między innymi Wiedeńska Deklaracja z 1993 roku, Wnioski Komitetu Wykonawczego UNHCR, Standardy Narodów Zjednoczonych dotyczące Minimalnych Zasad Zatrzymania oraz Konstytucja Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji IOM z 1987 roku.

Implementacja składa się z dwóch elementów: po pierwsze, ratyfikacji istniejących regionalnych i międzynarodowych instrumentów (oraz kiedy jest to konieczne inkorporacji ich do krajowych porządków prawnych) oraz po drugie, monitorowania wypełniania przez Państwa ich zobowiązań. Obejmuje to monitorowanie wypełniania zobowiązań Państw wynikających z Konwencji z 1951 roku dotyczącej statusu uchodźców (i Protokołu z 1967) pod kątem przestrzegania art. 35 tej Konwencji.

Implementacja krajowego i międzynarodowego prawa nie zależy tylko od formalnych mechanizmów ich wprowadzenia w życie, takich jak policja,

wymiar sprawiedliwości, wojsko i urzędnicy imigracyjni, ale także od czujności opinii publicznej, a w szczególności od organizacji społecznych.

Pełna i uniwersalna implementacja będzie nieuchronnie wymagała wspólnego międzynarodowego wysiłku by sprawić, aby dostępne były właściwe środki i wiedza pomagające Państwom w realizacji ich konwencyjnych zobowiązań.

Odnosnie prawa handlowego i migracji, Światowa Organizacja Handlu (WTO) i jej Ogólny Układ w sprawie taryf celnych i handlu (GATS) mają szczególne znaczenie. GATS, który formułuje podstawy traktatowe dla Światowej Organizacji Handlu WTO, zawierające Aneks dotyczący „ruchów osób fizycznych”, który traktuje o indywidualnym prawie do czasowego pozostawania w innym kraju w celach świadczenia usług, a nie stałego zatrudnienia. Z liberalizacją handlu, taki tymczasowy ruch profesjonalistów zwiększa się i jest naśladowany przez wiele Państw dotkniętych migracją.

21. Formy instytucjonalne

Wiele instytucji rozwiniętych w XX wieku w celu sprostania problemom uchodźców i migracji zestarzało się. Obecnie dużo dyplomatycznego czasu i wysiłku wkłada się w próby skoordynowania międzyrządowych organizacji, włącznie z odpowiednimi agendami Narodów Zjednoczonych. Przegląd i uaktualnianie tych instytucji jest konieczne.

Główny błąd społeczności międzynarodowej w rozwiązywaniu problemów kryzysowych i humanitarnych są same w sobie powodem do niepokoju i przyczyniają się w szczególności do podważenia wiarygodności systemu Narodów Zjednoczonych. Podnosimy tę kwestię z powodu naszego zaangażowania w długotrwałą żywotność i rozwój systemu Narodów Zjednoczonych w łączności z instytucjami rządowymi i instytucjami społeczności obywatelskiej. Zaznaczenie tej kwestii sugeruje także nieuniknione zobowiązanie się do zapewnienia środków finansowych i ludzkich, by zrealizować te zadania, które społeczność międzynarodowa nałożyła na ONZ.

Ogół wielostronnych struktur, łącznie z politycznymi organami Narodów Zjednoczonych, musi być wykorzystany tak by podjąć kwestię przyczyn i

konsekwencji wszystkich form ruchów ludnościowych. Będąc kluczowymi uczestnikami w tej kwestii, liczne międzyrządowe organizacje są zaangażowane w sprawy uchodźców i migrantów w takiej czy innej formie. Dotyczy to Biura UNHCR, Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (OHCHR), Funduszu Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF), ILO, Agencji Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (UNRWA) oraz poza systemem Narodów Zjednoczonych Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża (ICRC) i Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM).

Nie wszystkie zjawiska uchodźcze i migracyjne są właściwie objęte przez istniejące formy instytucjonalne, natomiast niektóre instytucje pełnią obecnie dublującą się rolę. Brak jasno zdefiniowanych umów dla IDPa jest szczególnie niepokojący. Większa współpraca i koordynacja przyczyni się do sprawniejszego użycia środków i spójniejszego podejścia.

W seminarzach i sesjach specjalnej zorganizowanej przez grupę „Haskiej” nie podjętych wszystkich uczestników w formie przyjęcia „Deklaracji Haskiej”.

Ten etap projektu kończy się wraz z publikacją i promocją Deklaracji i zainicjowaniem założenia „Klubu Haskiego”. Deklaracja została przedłożona społeczności międzynarodowej i została przedstawiona sekretarzowi wiceprezesa Narodów Zjednoczonych, Panu Kofi Annan, w Pałacu Pokoju w Haskie 22 listopada 2002 roku.

Nota wyjaśniająca

Projekt

W listopadzie 1999 roku Holenderski Oddział Stowarzyszenia dla Rozwoju Międzynarodowego rozpoczął trzyletni Projekt dotyczący Przyszłości Azylu i Migracji.

Projekt jest niezależną inicjatywą mającą na celu promocję pozytywnych polityk i praktyk na polu azylu i migracji w bardzo szybko zmieniającym się świecie. Zaangażował on ludzi z całego świata, którzy są bezpośrednio związani z tą problematyką.

Projekt składał się z czterech seminariów, które odbyły się w Pałacu Pokoju w Hadze, w Holandii w 2000 i 2001 roku, które przygotowały Specjalną Sesję, która odbyła się 14 i 15 września 2001 roku. W trakcie Projektu zorganizowano trzy dodatkowe seminaria dotyczące wymiaru zdrowotnego, sektora gospodarczego oraz powiązań rozwoju i migracji. Uczestnicy brali w nich udział jako osoby prywatne. Dyskusja przeprowadzona była zgodnie z tak zwanymi „Chatham House rules”, które gwarantują otwartość i wolność wypowiedzi na spotkaniu i zaświadcza ją, że żaden komentarz albo stwierdzenie nie będzie cytowane na zewnątrz w takiej formie by można było zidentyfikować mówcę. W każdym z seminariów brało udział około 40–45 osób. 190 uczestniczyło w Specjalnej Sesji. 25%, a nawet więcej, pochodziło z Afryki, Azji, Bliskiego Wschodu i Ameryki Łacińskiej, 25% z Europy i Północnej Afryki, około 25% z Holandii, 25% z organizacji międzynarodowych.

Po seminariach i Sesji Specjalnej zorganizowano dwa spotkania „Grupy strategii i przygotowania projektu”, które próbowały wyrazić powszechne poglądy wszystkich uczestników w formie przyjętej „Deklaracji Haskiej”.

Ten etap Projektu kończy się wraz z publikacją i promocją Deklaracji i z zainicjowaniem założenia „Klubu Haskiego”. Deklaracja została przedłożona społeczności międzynarodowej i została przedstawiona Sekretarzowi Generalnemu Narodów Zjednoczonych, Panu Kofi Annan, w Pałacu Pokoju w Hadze 22 listopada 2002 roku.