

Rozdział III. Korytarze humanitarne/ PSPW jako bezpieczny kanał dostępu do UE. Abstrakcja czy mniejsze zło?

Magdalena Półtorak¹

§ 1. Wprowadzenie

Trapiący Europę od 2015 r. kryzys migracyjno-uchodźczy zintensyfikował dyskurs na temat środków, które (jeszcze²) można podjąć, aby oswoić problem. Jako jedna z możliwości jawić się zaczęły *sponsorship schemes* (prywatne sponsorowane programy wjazdów, PSPW), które – w pewnym sensie wzorowane na idei korytarzy humanitarnych – mogłyby potencjalnie stanowić dodatkowy kanał wobec przesiedleń prowadzonych przez rządy krajowe. Podstawową różnicą pomiędzy wskazanymi rozwiązaniami jest jednak motywacja, która towarzyszy ich zastosowaniu. Korytarze humanitarne to – najogólniej rzecz ujmując – ściśle wytyczone zdemilitaryzowane na pewien czas drogi świadczenia pomocy humanitarnej ofiarom konfliktów zbrojnych, umożliwiające jednocześnie ludności cywilnej (bądź osobom chronionym) pewną swobodę przemieszczania się lub ewakuacji, bez narażania ich na niebezpieczeństwo wynikające z wrogich działań³. Natomiast PSPW (choć na razie nie uzgodniono ich wiążącej definicji) rozumieć można jako narzędzie nastawione na zwiększenie

¹ Dr M. Półtorak – Uniwersytet Śląski.

² Autorka ma tu na myśli zarówno szeroko zakrojoną reformę CEAS, jak i bilateralne (a razem mocno krytykowane z perspektywy organizacji broniących praw człowieka) porozumienia zawarte w 2016 r. pomiędzy UE a Turcją oraz w 2017 r. pomiędzy Włochami i Libią, ukierunkowane na zatrzymanie fali migrujących jeszcze przed granicami UE.

³ Zob. D. Djukić, N. Pons (red.), *A Companion to International Humanitarian Law*, Leiden–Boston 2018, s. 390, czy *General Assembly Resolution of 14th Dec 1990 on the Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations*, A/RES/45/100.

legalnych ścieżek dostępu dla osób potrzebujących ochrony międzynarodowej i jednocześnie spełniających określone przez państwo przyjmujące kryteria (przy czym dotyczyć mogą one także kwestii uprawdopodobniających szanse integracyjne).

Bezpośrednią przyczyną rozważań nad zasygnalizowanymi środkami jest jednak fakt, że aż pięć państw członkowskich UE dysponuje już pewnymi doświadczeniami w zakresie stosowania korytarzy humanitarnych, z kolei wprowadzenie *in concreto* PSPW rozważane jest w ramach reformy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (*Common European Asylum System – CEAS*)⁴. Co więcej, pojawiają się głosy, iż unijne rozwiązanie mogłoby być wzorowane na doświadczeniach kanadyjskich. Wobec powyższego celem niniejszego artykułu będzie po pierwsze wskazanie ich zalet i potencjalnych zagrożeń, po drugie – nakreślenie generalnych warunków stosowania tego rodzaju rozwiązań oraz dotychczasowej praktyki w tym zakresie państw członkowskich UE, po trzecie – nawiązanie do potencjalnego (kanadyjskiego) modelu, wreszcie – próba oceny, czy korytarze humanitarne/PSPW w ogóle mają szansę wpisać się w zreformowany unijny CEAS.

§ 2. Zalety i zagrożenia związane ze stosowaniem korytarzy humanitarnych/PSPW

W obliczu jakichkolwiek kryzysów trudno o rozwiązania zero-jedynkowe, biorąc pod uwagę potencjalne korzyści i wady towarzyszące ich stosowaniu. Jeśli chodzi o zalety, to zasadne wydaje się podzielenie ich na „twarde” i „miękkie”. Wśród pierwszych mowa jest przede wszystkim o wspomaganiu rządów krajowych w spełnianiu zobowiązań lub zwiększaniu możliwości ich spełnienia w zakresie przesiedleń oraz – dzięki zaangażowaniu prywatnych podmio-

⁴ W komunikacie KE z 6.4.2016 r. przeczytać można bowiem, iż: „Ważną rolę w zwiększaniu możliwości legalnego wjazdu mogą również odgrywać inne inicjatywy, takie jak prywatny sponsoring, w których koszty finansowania i wsparcie osiedlania się osób potrzebujących ochrony mogą być ponoszone przez grupy lub organizacje prywatne. Prywatne sponsorowanie może przybierać różne formy, od stypendiów dla studentów i naukowców do wspierania integracji sponsorowanych członków rodziny (...). Zachęca się również państwa członkowskie do pełnego wykorzystania innych istniejących możliwości prawnych dla osób potrzebujących ochrony, takich jak zezwolenia na pobyt ze względów humanitarnych (...)” – zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „W kierunku reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy”, COM(2016) 197 *final*.

tów – zmniejszeniu obciążeń finansowych państw. Należy bowiem podkreślić, że już w 2015 r. państwa członkowskie zobowiązały się do przesiedlenia i relokacji określonej liczby uciekinierów” (zwłaszcza z państw tzw. pierwszego kontaktu, takich jak Grecja czy Włochy). Tymczasem, jak donosi Komisja Europejska, nie dość, że większość nie wywiązała się w pełni z przyjętych zobowiązań, to jeszcze niektóre nie uczyniły tego w ogóle⁵. Z kolei w drugiej kategorii warto wskazać przede wszystkim na zdecydowanie większe szanse na skuteczniejszą integrację uchodźców w społecznościach przyjmujących. Zupełnie inaczej przebiegać będzie bowiem proces adaptacji cudzoziemców do nowej rzeczywistości, jeśli od samego początku będą oni włączeni w przyjmującą wspólnotę poprzez zamieszkanie w bliskim sąsiedztwie (a nie w odosobnionych i usytuowanych na obrzeżach miast ośrodkach), edukację dzieci w tych samych szkołach (ze świadomością jednak ich odmiennych potrzeb) i własną aktywność zawodową (która chyba w najwyższym stopniu wpłynie na poczucie sprawczości jednostek).

Wśród wad omawianych rozwiązań należy natomiast wskazać przede wszystkim na zagrożenie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, zakamuflowany handel ludźmi oraz słomiany zapał zaangażowanych w działalność podmiotów. W obliczu nasilenia działalności terrorystycznej na przestrzeni ostatnich 3 lat⁶ kwestia bezpieczeństwa państwa stała się zagadnieniem priorytetowym. Wzrosły bowiem obawy, że legalne ścieżki dostępu do UE mogłyby zostać wykorzystane także do niewłaściwych celów. Z drugiej strony już na pierwszy rzut oka widać, że pomiędzy PSPW a sprowadzaniem ludzi celem ich szeroko rozumianego wykorzystania biegnie niezwykle cienka granica, która wymagałaby intensywnego monitoringu ze strony państwowych struk-

⁵ Mowa tu przede wszystkim o Polsce i Węgrzech, zob. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170904_factsheet_relocation_and_resettlement_en.pdf (dostęp: 2.11.2018 r.). Nowy program przesiedleń został natomiast uruchomiony przez Komisję we wrześniu 2017 r. Szerzej zob. European Commission, Enhancing safe and legal pathways to Europe, 12.9.2018 r., https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-legal-pathways_en.pdf (dostęp: 2.11.2018 r.).

⁶ Jak podaje Parlament Europejski, od 2015 r. w wyniku 63 ataków terrorystycznych o podłożu religijnym/dżihadystycznym w UE zginęło 347 osób. Szerzej zob. Terroryzm w UE: zamachy terrorystyczne, ofiary śmiertelne i aresztowania, 31.7.2018 r., <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/security/20180703STO07125/terroryzm-w-ue-zamachy-terrorystyczne-ofiary-smiertelne-i-aresztowania> (dostęp: 2.11.2018 r.). Szerzej zob. także Europol, European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018> (dostęp: 2.11.2018 r.).

tur. Wreszcie, istnieje ryzyko, że „prywatni sponsorzy”, którzy oprócz dobrych chęci niekoniecznie posiadają doświadczenie w obszarze pracy z ofiarami konfliktów zbrojnych bądź prześladowań, a których zakres działań nie zostałyby w odpowiedni sposób określony i zagwarantowany, w przypadku nieoczekiwanych trudności odstąpią od zaoferowanej uciekinierom pomocy.

Zasygnalizowane kwestie niewątpliwie pozwalają jednak uświadomić sobie, jak złożonym zagadnieniem są tego rodzaju formy wsparcia i jak wielopłaszczyznowego (a nawet systemowego) podejścia wymagają.

§ 3. Korytarze humanitarne/PSPW w dotychczasowej praktyce państw członkowskich UE – zarys rozwiązań włoskich i polskich

Chcąc przyjrzeć się bliżej dotychczasowej praktyce państw członkowskich UE w obszarze omawianych rozwiązań, warto na wstępie nakreślić ogólne zasady, które nimi rządzą. Przede wszystkim w zakresie tego, kto może być donorem/sponsorem omawianej formy pomocy. Mogą to być osoby prywatne, które z jednej strony po prostu czują taką potrzebę, a z drugiej – dysponują odpowiednimi zasobami ekonomicznymi i czasowymi, by udzielić zupełnie podstawowych form wsparcia (tj. pokryć koszty podróży, zapewnić mieszkanie i środki na utrzymanie, towarzyszyć w prozaicznych czynnościach związanych z przyjazdem do obcego kraju, jak np. zapisanie dzieci do szkoły czy zapewnienie opieki zdrowotnej etc.). Nierzadko tego rodzaju działania podejmowane są przez wspólnoty (zwykle wyznaniowe), które z jednej strony kierują się aksjologią determinującą byt tejsze, z drugiej – z uwagi na zaangażowanie większej liczby osób – łatwiej mogą sprostać wskazanym wyżej czynnościom. Jednak najbardziej kompetentne wydają się organizacje pozarządowe, które z jednej strony zrzeszają osoby doświadczone w zakresie współpracy z uciekinierami, z drugiej – pod warunkiem, że ich działalność wpisuje się w założenia aktualnie prowadzonej polityki społecznej państwa – funkcjonują na bardziej stabilnym gruncie finansowym niż podmioty prywatne i zwyczajnie „mogą więcej”.

Dziś w Unii Europejskiej działania zbliżone do idei korytarzy humanitarnych prowadzą: Wielka Brytania, Portugalia, Włochy, Francja i Belgia. Pewne doświadczenia w omawianym zakresie miały: Niemcy, Irlandia, Szwajcaria⁷,

⁷ Szwajcaria została tu wskazana jako członek EFTA.

Polska, Słowacja oraz Czechy, lecz zostały one wstrzymane, perspektywa ich wznowienia/rozpoczęcia pojawiła się w Holandii (ostatecznie jednak ją odrzucano), Irlandii oraz w Niemczech, natomiast np. Szwecja w ogóle nie wyraziła zainteresowania ich realizacją.

Jak wspomniano, idea korytarzy humanitarnych nie jest obca np. Włochom. Już bowiem z końcem lat 90. ubiegłego wieku w krajowym ustawodawstwie pojawiła się dość szeroka definicja sponsora. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, iż początkowo dotyczyła ona wjazdu do Włoch wyłącznie w celach ekonomicznych. Zgodnie z ustawą z 1998 r. sponsorem mógł być samorząd lokalny, istniejąca od minimum 3 lat organizacja (także dobroczynna) bądź stowarzyszenie albo związek zawodowy, które musiały zapewnić m.in. zakwaterowanie i utrzymanie beneficjentów na czas posiadania przez nich zezwolenia na pobyt⁸. Rozwiązanie to zostało zniesione ustawą z 2002 r.⁹, natomiast w jego miejsce, jako rezultat porozumienia pomiędzy Konferencją Episkopatu Włoch a Wspólnotą św. Idziego, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Ministerstwem Spraw Zagranicznych, pojawiła się koncepcja korytarzy humanitarnych.

W odpowiedzi na kryzys migracyjno-uchodźczy w rejonie Morza Śródziemnego w styczniu 2016 r. uruchomiono zatem pilotażową inicjatywę, w którą zaangażowały się działające we Włoszech: Federacja Kościołów Ewangelickich, Kościół Waldensów oraz Wspólnota św. Idziego. *Ratio* powyższego stanowiła przede wszystkim chęć zapewnienia (w obliczu wzrostu liczby zgonów na Morzu Śródziemnym¹⁰) bezpiecznych kanałów dostępu dla osób ubiegających się o międzynarodową ochronę, a ulokowanych w obozach dla uchodźców w północnej i wschodniej Afryce. Potencjalni beneficjenci pomocy mieli być wskazywani przez miejscowe organizacje wyznaniowe w kooperacji z UNHCR, transportowani drogą lotniczą do Włoch, a następnie na maksymalnie 6 miesięcy ulokowani w rodzinach partycypujących w projekcie Caritasu „Mój dom schronieniem dla uchodźcy”. Co istotne, program ten był re-

⁸ Ustawa z 6.3.1998 r., która następnie została włączona do przepisów ujednoczonego prawa imigracyjnego. Zob. art. 23 (warunki dostępu do rynku pracy) Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286: „Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/98286dl.htm> (dostęp: 2.11.2018 r.).

⁹ Legge 30 luglio 2002 n. 189 „Modifica Alla normativa in materia di immigrazione e di asilo”, <http://www.camera.it/parlam/leggi/02189l.htm> (dostęp: 2.11.2018 r.).

¹⁰ Jak podaje Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM), od 2015 r. w takich okolicznościach zginęło ponad 12 600 osób, zob. IOM, Missing migrants. Tracking deaths along migratory routes, <http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> (dostęp: 2.11.2018 r.).

alizowany niezależnie od rządowych działań w zakresie przesiedleń i finansowany ze środków organizacji wyznaniowych (ze szczególnym uwzględnieniem Konferencji Episkopatu), otrzymanych także w ramach tzw. 8 x 1000 *law*¹¹.

Choć we włoskim prawie nadal nie istnieją przepisy dotyczące zarządzania korytarzami humanitarnymi, to główne założenia dotyczące ich funkcjonowania określono w porozumieniu z 2015¹². Są to m.in. (w bardzo ogólny sposób określone) cele, kryteria identyfikacji beneficjentów, obowiązki stron, obszar geograficzny, którego dotyczyć ma pomoc, oraz jej ramy czasowe. W związku z powyższym beneficjentami realizowanego od stycznia 2016 r. od grudnia 2017 r. projektu korytarzy humanitarnych byli – uznani w miejscu pobytu za *vulnerable persons* – Syryjczycy (uciekający przez Liban), migranci z krajów subsaharyjskich (uciekający przez Maroko) oraz Erytrejczycy, Somalijczycy i Sudańczycy (uciekający przez Etiopię). Co istotne, choć ich wcześniejsze rozpoznanie przez UNHCR nie było obligatoryjne, to rekomendowano powyższą współpracę. W konsekwencji do lutego 2018 r. z pomocy organizacji wyznaniowych (tj. Wspólnoty św. Idziego, Federacji Kościołów Ewangelickich i Kościoła Waldensów) skorzystało ponad 1000 osób (także całych rodzin). Wjechały one do Włoch na podstawie wizy humanitarnej, lecz w ciągu 3 miesięcy złożyć miały wnioski o udzielenie międzynarodowej ochrony.

Do obowiązków sponsorów należało przede wszystkim udzielenie wsparcia finansowego i logistycznego w zakresie identyfikacji, transferu, zakwaterowania oraz integracji uchodźców. Innymi słowy, pokrywali oni koszty wizowe oraz przelotu (liniami Alitalia), a także leczenia, zakwaterowania i bieżących wydatków domowych. Udzielać mieli również pomocy w zakresie dostępu do procedury azylowej i nauki języka. Ponieważ koszty powyższych pokrywane były z dobrowolnych składek i wpłat członków danej organizacji oraz częściowo ze wspomnianego 8 x 1000 *law* – państwo z ich ponoszenia było zwolnione. Warto również zaznaczyć, że maksymalnego czasu trwania pomocy nie określono, a jedynym wyjątkiem w tym zakresie było zakwaterowanie u rodzin w ramach wspomnianego projektu Caritasu. Jak podają źródła, dotychczasowe

¹¹ We włoskim prawie podatkowym istnieje bowiem możliwość przekazania 0,8% podatku na rzecz organizacji wyznaniowej bądź programu pomocy społecznej.

¹² Protocollo di intesa per la realizzazione del progetto. Apertura di Corridoi umanitari, http://inmigration.caritas.it/sites/default/files/2017-01/Protocollo_Corridoi_Umanitari_4.pdf (dostęp: 2.11.2018 r.).

działania przyniosły zadowalające rezultaty i – w obliczu wspomnianego włosko-libijskiego porozumienia – zostały rozszerzone także na Libię¹³.

Polska również ma pewne doświadczenia w zakresie omawianych rozwiązań. Otóż w 2015 r., także w odpowiedzi na kryzys migracyjny-uchodźczy, Fundacja Estera wystąpiła z projektem „Ratujmy chrześcijańskich uchodźców z Syrii”. Potencjalni beneficjenci pomocy mieli być wskazywani przez miejscowego księdza, przy czym ich uznanie za uchodźcę przez UNHCR lub kraj trzeci nie było konieczne. Nie istniała również potrzeba wykazania rodzinnych powiązań z Polską. Podobnie jak w przypadku rozwiązań włoskich wjazd do Polski odbywał się na podstawie wizej humanitarnej (udzielonej przez ambasadę w Bejrucie), natomiast tuż po przyjeździe każdy z beneficjentów zobligowany został do wszczęcia właściwej procedury azylowej. Na tych zasadach sprowadzono do Polski 158 osób (50 rodzin)¹⁴. Sponsorem miała tu być przede wszystkim Fundacja Estera, ale przy wsparciu lokalnych organizacji pozarządowych, kościołów oraz osób prywatnych. Wśród obowiązków fundacji znalazły się takie kwestie, jak: pokrycie kosztów transportu do Polski, zakwaterowanie, bieżąca pomoc finansowa i wsparcie procesu integracji oraz dodatkowe ubezpieczenie zdrowotne (koszty POZ pokrył bowiem rząd). Warto podkreślić, że sama fundacja zobowiązała się zapewnić 90 dni wsparcia i zakwaterowanie na okres do 1 roku. Ambitna w teorii inicjatywa w praktyce skończyła się jednak fiaskiem, przede wszystkim ze względu na brak doświadczenia fundacji w pracy z osobami ubiegającymi się o międzynarodową ochronę, brak

¹³ Szerzej m.in.: *B. Molinari*, Groundbreaking first evacuation of 162 vulnerable refugees from Libya to Italy, 23.12.2017, <https://www.unhcr.org/news/latest/2017/12/5a3e3d155/groundbreaking-first-evacuation-162-vulnerable-refugees-libya-italy.html> (dostęp: 2.11.2018 r.); *Info Migrants*, First African refugees to Italy via humanitarian corridors, 30.11.2017, <https://www.infomigrants.net/en/post/6338/first-african-refugees-to-italy-via-humanitarian-corridors> (dostęp: 2.11.2018 r.); *P. Caiffa*, Migrations: the Italian Bishops' Conference (CEI) launches the campaign „Free to leave, free to remain”, 29.6.2017, <https://agensir.it/chiesa/2017/06/29/migrations-the-italian-bishops-conference-cei-launches-the-campaign-free-to-leave-free-to-remain/> (dostęp: 2.11.2018 r.); *AGI*, CEI and Sant'Egidio to open humanitarian corridor in Africa, 20.4.2017, https://international.agi.it/international/cei_and_santegidio_to_open_humanitarian_corridor_in_africa-1702318/news/2017-04-20/ (dostęp: 2.11.2018 r.); *F.R. Genoviva*, Safe, legal access for asylum-seekers through resettlement programmes and humanitarian corridors, 30.6.2016, <https://openmigration.org/en/analyses/safe-legal-access-for-asylum-seekers-through-resettlement-programmes-and-humanitarian-corridors/> (dostęp: 2.11.2018 r.).

¹⁴ Ponieważ oficjalna strona fundacji już nie istnieje, przywołane dane pochodzą z mediów. Zob. np. <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/syryjskie-rodziny-juz-w-polsce,559468.html> (dostęp: 2.11.2018 r.).

transparentności (głównie finansowej) oraz – co chyba najistotniejsze – brak zainteresowania beneficjentów akcji pozostaniem w Polsce¹⁵.

W 2016 r. rozważano potencjalne możliwości wznowienia podobnych działań – pomysł pojawił się przede wszystkim we wnioskach Konferencji Episkopatu Polski¹⁶. Podkreślano zwłaszcza rolę Caritasu i jej potencjalnego porozumienia z rządem, które w oparciu o istniejące rozwiązania w zakresie możliwości udzielenia ochrony czasowej, wjazdu na zaproszenie bądź wizę humanitarną mogłoby spełnić rolę korytarza humanitarnego. W obliczu jednak braku woli politycznej oraz niejednoznacznych nastrojów społecznych zdecydowano się raczej na pomoc zdalną¹⁷. Co więcej, zmiany w zasadach finansowania działalności NGOs (które mogłyby stanowić bezcenne wsparcie eksperckie dla rządu) także nie pozostawiają złudzeń, że korytarz humanitarny do Polski ma jakąkolwiek szansę na realizację w najbliższej przyszłości. Jednocześnie należy podkreślić, że w grudniu 2017 r. w KPRM powstał Departament Pomocy Humanitarnej (DPH), na którego czele stanęła Beata Kempa. Na razie jednak, poza kilkoma podróżami pani minister do Syrii, zorganizowaniem we wrześniu 2018 r. Forum Innowacyjnej Pomocy Humanitarnej oraz faktem, iż jedyną organizacją świecką, która współpracuje z DPH (i którą wspomagają fundusze publiczne), jest Polska Misja Medyczna, w kwestii sprowadzania do Polski osób poszukujących międzynarodowej ochrony nie dzieje się zupełnie nic¹⁸.

¹⁵ Por. m.in. <https://www.newsweek.pl/swiat/polityka/miriam-shaded-uchodzczy-ktorych-sprowadzila-do-polski-estera-wyjechali/5qyv85g> (dostęp: 2.11.2018 r.) czy <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1490845,Syryjczyk-wolimy-umrzec-w-Syrii-niz-z-glodu-w-Polsce-Fundacja-Estera-nikt-ich-na-sile-nie-sciagal> (dostęp: 2.11.2018 r.).

¹⁶ Szerzej zob. <https://episkopat.pl/komunikat-caritas-polska-ws-perspektyw-pomocy-uchodzcom-syryjskim-na-terenie-i-pozza-terenem-polski/> (dostęp: 2.11.2018 r.).

¹⁷ Szerzej nt. uzasadnienia pomocy „na miejscu” zob. m.in. <https://www.gosc.pl/doc/4506321.Premier-Pomoc-uchodzcom-na-miejscu-jest-najbardziej-realna-i> (dostęp: 2.11.2018 r.). Pewnym wyjątkiem od reguły może tu być projekt Caritasu realizowany w partnerstwie z Urzędem ds. Cudzoziemców, „Nowy dom Polska”, który zakłada dofinansowanie wynajmu mieszkań i opłat za przedszkola dla najmłodszych, dopłatę przy zakupie leków, przy drobnych zabiegach medycznych, zakup podręczników i wyprawek szkolnych, możliwość udziału w turnusie integracyjnym dla dzieci oraz organizowanie integracyjnych imprez międzykulturowych. Natomiast od kwietnia 2018 r. Caritas wraz z wojewodą warmińsko-mazurskim i dzięki środkom z Programu Krajowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz budżetu państwa organizuje projekt „Bezpieczna przystań”, którego celem jest podniesienie standardów usług integracyjnych na rzecz obywateli państw trzecich w województwie warmińsko-mazurskim.

¹⁸ Por. m.in. <https://natemat.pl/242397,co-beata-kempa-robi-dla-uchodzcow-tak-wyglada-pomoc-humanitarna-rzadu> (dostęp: 2.11.2018 r.).

§ 4. Kanada wzorem dla UE?

Przez wzgląd na fakt, że istniejące rozwiązania w zakresie unijnego CEAS okazały się wyraźnie nieprzystawalne do potrzeb, które przyniósł ze sobą migracyjno-uchodźczy kryzys, w kwietniu 2016 r. ogłoszono konieczność jego reformy¹⁹. Jak wspomniano, równoległe pojawiły się głosy, że działania państw członkowskich (zwłaszcza w kontekście ich zobowiązań w zakresie przesiedleń i relokacji) mogłyby być wspierane przez PSPW, wzorowane w pewnym stopniu na idei korytarzy humanitarnych. W tym zakresie sięgnięto jednak do pozaeuropejskich doświadczeń, a jako potencjalny wzór dla UE nieformalnie wskazano Kanadę, gdzie pierwszy program prywatnego sponsorowania uchodźców pojawił się już w 1978 r.

Dziś w przypadku Kanady z prywatnego sponsoringu korzystać mogą dwie kategorie beneficjentów: uchodźcy oraz osoby w sytuacji zbliżonej do sytuacji uchodźców. Jeśli chodzi o pierwszą kategorię, mowa o osobach, które spełniają łącznie następujące przesłanki: są uchodźcami w rozumieniu Konwencji genewskiej z 1951 r.²⁰, znajdują się poza Kanadą i jednocześnie ubiegają się o przesiedlenie tam oraz nie mają perspektywy na inne (trwałe) rozwiązanie w rozsądnym terminie. Oznacza to, że z jednej strony nie mogą one powrócić do kraju swojego obywatelstwa lub miejsca stałego pobytu, z drugiej – nie potrafią zintegrować się z krajem schronienia lub krajem pierwszego azylu, a jednocześnie nie dysponują inną ofertą przesiedlenia. W konsekwencji będą one sponsorowane prywatnie lub przez rząd, tudzież posiadają odpowiednie zasoby finansowe, aby utrzymać siebie i wszystkich członków rodziny. Z kolei „osoby w sytuacji zbliżonej do sytuacji uchodźców” to osoby, które znajdują się poza krajem swojego obywatelstwa lub stałego miejsca zamieszkania, były (i nadal są) poważnie i bezpośrednio dotknięte przez wojnę domową lub konflikty zbrojne bądź doświadczyły ciężkich naruszeń praw człowieka i nie mają możliwości znalezienia odpowiedniego rozwiązania swojej sytuacji w rozsądnym czasie. W takim wypadku mogą być one sponsorowane prywatnie lub muszą wykazać, iż posiadają odpowiednie środki finansowe na utrzymanie siebie i członków rodziny.

¹⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, COM(2016) 197 final.

²⁰ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie 28.7.1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515).

Kanadyjskie prawo przewidziało wiele sposobów sponsorowania uchodźców²¹ – przede wszystkim w ramach programu *Blended Visa Office-Referred*, opartym na współdziałaniu kanadyjskiego rządu z prywatnymi podmiotami – przy czym za identyfikację uchodźców odpowiada bezpośrednio UNHCR. Wsparcie finansowe rządu udzielane jest na okres do 6 miesięcy. Po tym czasie kolejne (półroczne) dofinansowanie staje się obowiązkiem prywatnych sponsorów, którzy przez rok pomagają uchodźcom także w wymiarze społecznym i emocjonalnym. Beneficjenci programu objęci są ponadto tymczasowym federalnym programem zdrowia, zapewniającym ograniczone (czasowe) ubezpieczenie zdrowotne, dopóki ci nie kwalifikują się do stałego ubezpieczenia lub gdy opuszczą Kanadę. Drugą formą sponsorowania uchodźców są umowy sponsorskie, zawierane pomiędzy rządem Kanady a organizacjami religijnymi, etnicznymi, społecznymi lub humanitarnymi. Mogą one bezpośrednio sponsorować uchodźców bądź współpracować na rzecz powyższego z innymi podmiotami danej wspólnoty (*Constituent Groups*). Przesłanki, które spełnić musi organizacja, aby móc zawrzeć umowę sponsorską, to: prawna podstawa działania, lokalizacja na obszarze Kanady (przy czym Quebec posługuje się własnymi wymogami) oraz zatwierdzenie przez IRC-Canada (IRC-C)²². W przypadku uzyskania zgody na sponsorowanie dana organizacja jest odpowiedzialna za udzielenie zarówno finansowego, jak i społeczno-emocjonalnego wsparcia przez cały okres trwania sponsoringu (zazwyczaj rok). Kolejnym sposobem jest sponsoring przez tzw. grupę pięciu (G5). Pięciu (lub więcej) dorosłych obywateli Kanady (lub jej stałych mieszkańców) może sponsorować jednego lub więcej uchodźców (statusowych!), którzy przybywają do Kanady, aby osiąść w ich lokalnej społeczności. Istnieje także instytucja sponsora społecznego. Może nim być organizacja, stowarzyszenie lub korporacja. Co jednak istotne, sponsor społeczny może sponsorować tylko takiego wnioskodawcę, który już ma status uchodźcy. Wreszcie stworzono Program sponsorowania wspólnej pomocy (JAS), za pośrednictwem którego organizacje współpracują z IRC-C w celu przesiedlenia uchodźców ze specjalnymi potrzebami (mowa tu o ofiarach przemocy lub tortur, osobach dotkniętych upośledzeniami, ofiarach dyskryminacji systemowej bądź dużych rodzinach).

Sponsor jest zatem odpowiedzialny za udzielenie wsparcia na czas trwania okresu sponsorowania. Zwykle wynosi on około 12 miesięcy, chyba że

²¹ Na podstawie <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/help-outside-canada/private-sponsorship-program.html> (dostęp: 2.11.2018 r.).

²² Ministerstwo ds. Imigracji, Uchodźców i Obywatelstwa Kanady.

uchodźca stanie się samowystarczalny wcześniej. Pomoc nie może jednak trwać dłużej niż 36 miesięcy, na co wyrazić zgodę musi zarówno IRC-C, jak i – co zrozumiałe – sam sponsor. W praktyce wiąże się ona z bardzo prozaicznymi kwestiami, takimi jak: zapewnienie żywności, opłacenie czynszu oraz innych codziennych wydatków na życie, dostarczenie odzieży, mebli i innych artykułów gospodarstwa domowego, znalezienie tłumacza, wybór lekarza rodzinnego i dentystry, pomoc w ubieganiu się o ubezpieczenie zdrowotne, zapisanie dzieci do szkoły, a dorosłych na szkolenie językowe, działania integracyjne w obrębie wspólnoty, zapewnienie orientacji w zakresie usług bankowych, transportu etc., wreszcie – pomoc w znalezieniu zatrudnienia. Wniosek z tego, że sponsor udziela kompleksowego wsparcia całej rodzinie.

Procedura włączenia do programu prywatnego sponsoringu przebiega według następującego schematu. Osoba zainteresowana zwraca się z właściwym wnioskiem do IRC-C. Następnie urzędnik prowadzący sprawę, na podstawie rozmowy z wnioskodawcą oraz dokumentacji uprzednio przez niego oraz sponsora przedłożonej, a także dodatkowych dostępnych informacji (zwłaszcza nt. kraju pochodzenia), podejmuje ostateczną decyzję. Zanim to jednak nastąpi, należy zaznaczyć, że aby zostać przesiedlonym do Kanady, wnioskodawca musi również przejść kontrolę medyczną, bezpieczeństwa i dopuszczalności spełniania warunków programu, oraz dowieść, iż w Kanadzie po prostu sobie poradzi (nie dotyczy to *vulnerable persons*). Brane jest tu pod uwagę posiadanie krewnych lub właśnie sponsora, znajomość (lub gotowość do nauki) języka angielskiego lub francuskiego, dysponowanie określonymi kwalifikacjami, szeroko rozumiana życiowa zaradność. Gdy aplikuje rodzina, jej potencjał oceniany jest łącznie. Szacuje się, że dotychczas z prywatnego sponsoringu w Kanadzie skorzystało już blisko 300 tys. uchodźców, natomiast o programie tym mówi się jako o projekcie przynoszącym obopólną korzyść²³.

§ 5. Zakończenie

Przeprowadzone analizy, choć rzecz jasna o ograniczonym zasięgu, pozwalają jednak sformułować kilka spostrzeżeń. Po pierwsze, mając na względzie rezultat, którym jest sprawne udzielenie faktycznej pomocy osobom poszuku-

²³ Dane za: <https://www.cbc.ca/radio/thecurrent/the-current-for-december-12-2016-1.3889638/world-refugee-experts-consider-canada-s-private-sponsorship-model-1.3889664> (dostęp: 2.11.2018 r.).

jącym międzynarodowej ochrony, należy uznać, że zarówno korytarze humanitarne, jak i PSPW potencjalnie wydają się całkiem sensownym narzędziem mającym jednak przede wszystkim subsydiarny charakter wobec międzynarodowych zobowiązań państw. Wyraźnie należy bowiem podkreślić, że działalność zaangażowanych organizacji, stowarzyszeń czy tym bardziej osób fizycznych powinna odgrywać tu jedynie komplementarną rolę, nie zaś zdejmować z rządzących ich obowiązek wynikający choćby z Konwencji genewskiej. Co więcej, z uwagi na kwestie bezpieczeństwa (zarówno wewnętrznego państwa, jak i samych beneficjentów programów) kooperacja z aparatem państwowym jest tu po prostu niezbędna, natomiast rolą „sponsorów” powinno być jedynie wsparcie finansowe oraz integracyjne osób objętych programem.

Po drugie, jeśli chodzi o możliwość „wkomponowania” omawianych narzędzi w reformę CEAS, to – przy istnieniu dobrej woli przede wszystkim po stronie państw członkowskich UE – wydaje się, że mechanizmy te wprowadzić można stosunkowo łatwo. Obowiązki potencjalnych sponsorów mogłyby być bowiem wywodzone z dotychczasowych dyrektyw: kwalifikacyjnej, recepcyjnej i proceduralnej, biorąc rzecz jasna pod uwagę fakt, iż reforma dotknęła również samych narzędzi²⁴. Co jednak najistotniejsze, zapewnienie legalnych kanałów dostępu do Europy, np. poprzez sformalizowanie na poziomie UE warunków udzielania wiz humanitarnych, najprawdopodobniej pozwoliłoby zredukować skalę przepływów nieregularnych oraz – co nie mniej ważne – skuteczniej zarządzać migracją²⁵.

Wreszcie, biorąc pod uwagę subtelnie odmienne cele korytarzy humanitarnych oraz PSPW, wydaje się jednak, że działania te nie dość, że ze sobą nie kolidują, to jeszcze w obecnej sytuacji mogą się w pewnym sensie dopełniać. Na dowód tego warto przypomnieć międzynarodową wizję *Global Compacts*, zawartą w Deklaracji nowojorskiej z 2016 r.²⁶, w której ONZ sformułowała

²⁴ Warto zaznaczyć, iż Komisja Europejska zdecydowała się w przypadku kwestii proceduralnych oraz kwalifikacji dokonać zmiany form prawnych z wiążących państwa członkowskie co do rezultatu dyrektyw na wiążące w całości rozporządzenia. Por. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/ceas-reform/> (dostęp: 2.11.2018 r.).

²⁵ Humanitarian visas, European Added Value Assessment accompanying the European Parliament’s legislative own initiative report, EPRS, July 2018, <http://www.europarl.europa.eu/cms-data/150782/eprs-study-humanitarian-visas.pdf> (dostęp: 2.11.2018 r.).

²⁶ Mowa tu o Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, którego tekst uzgodniono w lipcu 2018 r. i który został przyjęty podczas międzyrządowej konferencji ONZ w Maroku 10.12.2018 r. Por. https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf (dostęp: 20.12.2018 r.), oraz o Global Compact on

kluczowe założenia dotyczące z jednej strony współpracy na rzecz uchodźców, z drugiej strony – na rzecz uporządkowanej, bezpiecznej i legalnej migracji. Podkreślenia wymaga jednak przede wszystkim „część wspólna” powyższych założeń, gdzie wielokrotnie nawiązywano do potrzeby współpracy z podmiotami prywatnymi i konieczności skorzystania z posiadanych przez nie środków.

Reasumując, zarówno korytarze humanitarne, jak i PSPW, pod warunkiem ubrania ich jednak w odpowiednie ramy prawne i organizacyjne (przede wszystkim w zakresie wiedzy o ich potencjalnych beneficjentach oraz precyzyjnego dookreślenia obowiązków stron), jawią się przede wszystkim jako bardzo pragmatyczne wyjście z mocno kryzysowej obecnie migracyjno-uchodźczej rzeczywistości.

Refugees, nad uzgodnieniem treści którego prace nadal jednak trwają. Szerzej zob. <https://refugeesmigrants.un.org/refugees-compact> (dostęp: 2.11.2018 r.).