

STANOWISKO UNHCR W SPRAWIE DOBROWOLNYCH POWROTÓW DO UKRAINY

Czerwiec 2023 r.

Wprowadzenie

1. Od lutego 2022 r., kiedy to doszło do eskalacji międzynarodowego konfliktu zbrojnego, miliony osób przemieściło się, zarówno wewnątrz, jak i poza granice Ukrainy. Doskonale wiadomo, że konflikty zbrojne prowadzą do wzrostu liczby wniosków o przyznanie statusu uchodźcy;¹ odpowiednio UNHCR jest zdania, że ochrony międzynarodowej może potrzebować zdecydowana większość osób przemieszczających się z Ukrainy. Dzięki wdrożeniu ochrony tymczasowej w Unii Europejskiej i podobnych reżimów prawnych w innych rejonach miliony uchodźców z Ukrainy mogły uzyskać dostęp do ochrony i praw w państwach goszczących w rekordowym czasie.
2. W ogólnej ocenie UNHCR sytuacja w Ukrainie jest zdominowana przez wojnę, niepewność, brak bezpieczeństwa oraz utrzymujące się duże zapotrzebowanie na pomoc humanitarną milionów osób wewnętrznie przemieszczonych oraz zamieszkujących obszary bezpośrednio dotknięte toczącą się wojną. Według szacunków [Humanitarian Response Plan](#) na 2023 r. pomocy humanitarnej może potrzebować ok. 17,6 mln osób, zwłaszcza we wschodniej części kraju.
3. Zdecydowana większość Ukraińców głęboko pragnie wrócić do domu. Z najnowszej ankiety dotyczącej zamiarów przeprowadzonej przez UNHCR wynika, że 76% uchodźców z Ukrainy chce pewnego dnia wrócić do domu; jednakże tylko 14% z nich planuje to zrobić w najbliższych miesiącach. Obawy o bezpieczeństwo na obszarach, z których te osoby pochodzą, są obecnie główną przeszkodą dla powrotu, przytoczoną przez 90% respondentów ankiety UNHCR. 90% respondentów obawia się również o dostępność podstawowych usług – w tym elektryczności, wody i opieki zdrowotnej, zatrudnienia i odpowiedniego zakwaterowania –na wszystkie te czynniki ogromny wpływ ma wojna.²
4. W marcu 2022 r. UNHCR opublikował stanowisko w sprawie powrotów do Ukrainy ([Position on Returns to Ukraine](#)), wzywając państwa, by nie zmuszały do powrotu obywateli Ukrainy oraz osób dawniej zwykle przebywających w tym kraju, również takich, którym odmówiono azylu. W świetle toczącego się w kraju międzynarodowego konfliktu zbrojnego UNHCR pragnie ponownie podkreślić, że Stanowisko to pozostaje w mocy. UNHCR nadal wzywa wszystkie podmioty, by reagowały na potrzeby osób przemieszczonych i zapewniały im bezpieczeństwo oraz ochronę do czasu, gdy będą mogły one wrócić do domu, dobrowolnie, bezpiecznie i z godnością, lub do momentu wypracowania innych trwałych rozwiązań.
5. Według UNHCR dobrowolny i przymusowy powrót to procesy o zasadniczo odmiennym charakterze, wiążące się z wykonywaniem różnych obowiązków przez zaangażowane podmioty. W niniejszym stanowisku należy przywołać fakt, że dobrowolny powrót jest prawem podstawowym, oraz jasno wyartykułować tego konsekwencje, szczególnie w kontekście powrotu do Ukrainy, wraz z koniecznymi zabezpieczeniami, które należy wziąć pod uwagę. Niniejsze stanowisko nie dotyczy poglądów UNHCR na powroty dzieci pozostających bez opieki rodziców, dla których należy uwzględnić dodatkowe czynniki.

Dobrowolny powrót jako prawo podstawowe

¹ UNHCR, [Guidelines on International Protection No. 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A\(2\) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions](#) (grudzień 2016 r.).

² UNHCR, *Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine #4* (publikacja wkrótce).

6. Od momentu przybycia do krajów goszczących wielu uchodźców wracało na krótki czas do Ukrainy, przede wszystkim aby odwiedzić członków rodziny, zabrać dokumenty, sprawdzić swoje mienie oraz zorientować się w ogólnej sytuacji.³ Z systematycznego monitoringu granic prowadzonego przez UNHCR oraz z innych źródeł danych wyłania się obraz zwiększonej mobilności wśród uchodźców w postaci stałego ruchu transgranicznego, który obejmuje tymczasowe pobyty, dłuższe wizyty w Ukrainie, jak również powroty na stałe.
7. Podobnie jak w innych sytuacjach dotyczących uchodźców, możliwość wracania do domu na krótko, w tym dla podtrzymania relacji z rodziną i lokalną społecznością oraz sprawdzenia aktualnej sytuacji, może torować drogę do powrotu na stałe w przyszłości, gdy warunki będą już na to pozwalały. Ze względu na trwającą wojnę oraz ogólną zmienność bieżącej sytuacji UNHCR jest zdania, że odwiedziny na Ukrainie nie podważają ogólnego twierdzenia, że zdecydowana większość osób przemieszczających się z Ukrainy może potrzebować ochrony międzynarodowej.
8. W niektórych rejonach Ukrainy już prowadzi się pierwsze działania na rzecz odbudowy. Należy mocno podkreślić, jak ważne jest stworzenie odpowiednich warunków, sprzyjających trwałym, zrównoważonym powrotom. Będzie to wymagało ścisłej partnerskiej współpracy z władzami ukraińskimi, szczególnie nad jak najszybszym rozminowaniem terenu, remontowaniem domów, odbudową uszkodzonej i zniszczonej infrastruktury socjalnej i cywilnej oraz inwestowaniem w lokalną gospodarkę i tworzenie miejsc pracy, przy wsparciu społeczności międzynarodowej. W ramach drugiej szybkiej oceny szkód i potrzeb ([Rapid Damage and Needs Assessment](#)), która jest wspólną inicjatywą Rządu Ukrainy, Banku Światowego, Unii Europejskiej i Organizacji Narodów Zjednoczonych, oszacowano bezpośrednie koszty strat na ok. 135 mld USD, a potrzeby w zakresie odbudowy na 411 mld USD, według stanu na luty 2023 r.
9. Powrót do własnego kraju jest prawem podstawowym. Chociaż UNHCR obecnie nie promuje powrotów do Ukrainy ze względu na toczący się międzynarodowy konflikt zbrojny, nie powstrzymuje to uchodźców od podejmowania indywidualnych decyzji o powrocie. UNHCR od dawna stoi na stanowisku, że należy szanować decyzje uchodźców dotyczące powrotu, jeśli są one w pełni świadome i całkowicie dobrowolne. Decyzje dotyczące powrotu lub pozostania w krajach udzielających azylu są złożone, a jednocześnie odzwierciedlają indywidualne doświadczenia związane z przymusowym przemieszczeniem: stwierdzono, że czynnikami odgrywającymi rolę w podejmowaniu decyzji przez poszczególne osoby są m.in. częste przypadki rozdzielenia rodzin, traumy, przemocy ze względu na płeć (w tym przemoc seksualnej związanej z konfliktem), dobrostan gospodarczy, trwające rozdzielenie rodziny oraz zagrożenia dla bezpieczeństwa.
10. W miarę jak dyskusje dotyczące powrotu do Ukrainy nabierają rozpędu na poziomie międzynarodowym, należy koniecznie zadbać o to, aby koncentrowały się one na perspektywach, zamiarach i potrzebach uchodźców—z których zdecydowana większość to kobiety i dzieci — a także na obowiązującym prawie międzynarodowym. Wszelkie decyzje o powrocie powinny być w pełni świadome i dobrowolne —oraz podejmowane bez oddziaływania czynników nakłaniających do przedwczesnego powrotu, jak np. ograniczanie możliwości uzyskania przez uchodźców statusu prawnego, dokumentów, dostępu do krajowych systemów ochrony socjalnej oraz innych praw i wsparcia w krajach goszczących.
11. Zaznaczając, że to uchodźcy są najlepiej usytuowani by ocenić ryzyko i podejmować decyzje w sprawach, które bezpośrednio ich dotyczą, w tym decyzje o powrocie; UNHCR jest gotowe wspierać powroty osób, które mogą potrzebować pomocy ze względu na podatność na zagrożenia, na zasadzie analizy indywidualnych przypadków. Takie powroty muszą być w pełni świadome, dobrowolne i realizowane w bezpiecznych i godnych warunkach.

Zabezpieczenia i najważniejsze kwestie dotyczące dobrowolnych powrotów do Ukrainy

³ W najnowszej ankiecie dotyczącej zamiarów przeprowadzonej przez UNHCR 39% respondentów zgłosiło, że od czasu przemieszczenia któryś z członków ich gospodarstwa domowego na krótko odwiedził obszar, z którego pochodzą (UNHCR, *Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine #4* (publikacja wkrótce)).

12. Wielu uchodźców nadal ma uzasadnione obawy co do bezpieczeństwa w Ukrainie, możliwości powrotu do domu i ponownego zintegrowania się ze społecznością w perspektywie długofalowej. Dlatego też nadrzędne znaczenie ma to, by dalej mieli oni dostęp do ochrony międzynarodowej. Choć sytuacja w Ukrainie wyklucza powroty na dużą skalę w warunkach bezpieczeństwa i godności, zdaniem UNHCR ochrona tymczasowa nadal jest ważnym narzędziem ochrony międzynarodowej dla osób przemieszczonych poza granice kraju.
13. Ze względu na utrzymującą się konieczność zapewnienia ochrony międzynarodowej uchodźcom z Ukrainy UNHCR podkreśla znaczenie zadbania o to, by uchodźcy, w tym bezpaństwowcy, byli w pełni włączeni w krajowe systemy i mieli pełną możliwość korzystania z praw w państwach goszczących. Pełne włączenie socjoekonomiczne uchodźców umożliwia im wnoszenie wkładu w społeczeństwach goszczących i dalsze rozwijanie własnego kapitału ludzkiego na obczyźnie, co ostatecznie będzie z korzyścią dla odbudowy Ukrainy, gdy powrócą do kraju. W świetle dużej liczby dzieci pozostających bez opieki rodziców oraz tych, które wcześniej przebywały w placówkach opiekuńczych w Ukrainie, równie ważną kwestią jest to, aby włączać je do szkół i krajowych systemów ochrony dzieci w krajach goszczących, tak by zapewnić im dalszą ochronę i opiekę, zanim zostaną wypracowane trwałe rozwiązania. UNHCR podkreśla, że powroty dzieci do Ukrainy muszą odbywać się zgodnie z zasadą kierowania się najlepszym interesem dziecka.
14. Ponieważ toczą się obecnie dyskusje nad przyszłością ustaleń dotyczących ochrony tymczasowej w państwach goszczących w Europie oraz ostatecznego przejścia do alternatywnych rozwiązań pobytowych, instytucje regionalne i państwa goszczące mają możliwość utworzenia elastycznych ram politycznych, które zakładałyby poszanowanie dla świadomych i dobrowolnych decyzji o powrocie i dawałyby zapewnienie możliwości ponownego skorzystania z ochrony międzynarodowej, jeśli sytuacja bezpieczeństwa pogorszy się lub powrót okaże się niestosowny w kontekście zmiennych warunków charakteryzujących się znacznym stopniem niepewności i ryzyka.
15. W momencie, gdy ochrona tymczasowa oraz podobne reżimy prawne dobiegną końca, mogą istnieć grupy lub pojedyncze osoby, które nie będą mogły wrócić do Ukrainy i nadal potrzebować będą ochrony międzynarodowej. Może tak być zwłaszcza w przypadku osób nieposiadających dokumentów tożsamości ani dowodów potwierdzających obywatelstwo, np. bezpaństwowców oraz osób o nieustalonej narodowości. Osoby przemieszczone z Ukrainy powinny mieć możliwość złożenia wniosku o azyl w dowolnym momencie, zgodnie z prawami przysługującymi im na mocy prawa unijnego i międzynarodowego.
16. UNHCR wzywa państwa goszczące do przyjęcia elastycznego podejścia do krótkoterminowych wizyt w Ukrainie, co może sprzyjać podejmowaniu w pełni świadomych decyzji o długoterminowym powrocie. Jedną z opcji mogłoby być tymczasowe zawieszenie statusu prawnego oraz dostęp do bezpłatnego transportu publicznego po obu stronach granicy, żeby sprzyjać powrotom oraz dłuższym wizytom celem rozeznania się w sytuacji.
17. UNHCR zaleca, aby wizyty w Ukrainie trwające mniej niż trzy miesiące nie wpływały na status prawny poszczególnych osób oraz powiązane z nim prawa w państwie goszczącym. Ponadto UNHCR zaleca, aby w razie dłuższych podróży do Ukrainy państwa goszczące tymczasowo deaktywowały ochronę tymczasową i inne rodzaje statusu prawnego, zamiast go anulować lub osoby te wyrejestrowywać, żeby uniknąć obciążeń administracyjnych oraz ułatwić ponowne ubieganie się o ochronę, w razie potrzeby.
18. Aby ustabilizować sytuację uchodźców z Ukrainy w ramach dążenia do włączenia ich w krajowe systemy w państwach goszczących oraz uniknąć rozbieżności w dostępie do praw i ochrony, UNHCR nadal wzywa do przyjęcia podejścia włączającego oraz do zapewnienia spójności pomiędzy państwami członkowskimi UE w kwestii interpretacji i stosowania dyrektywy o ochronie tymczasowej, w tym w odniesieniu do bezpaństwowców oraz osób o nieustalonej narodowości. Oprócz tego UNHCR usilnie zaleca podjęcie przez państwa goszczące skoordynowanych i ujednoczonych działań w momencie, gdy stosowanie ochrony tymczasowej dobiegnie końca, zgodnie z międzynarodowymi zasadami współpracy i podziału odpowiedzialności.
19. UNHCR wraz z partnerami będzie kontynuować monitorowanie samodzielnie organizowanych powrotów uchodźców do Ukrainy, by lepiej określić czynniki je pobudzające oraz sprzyjające podejmowaniu decyzji o powrocie w sytuacji naznaczonej zmiennością.

20. Uchodźcom należy zapewnić dostęp do obiektywnych, aktualnych informacji o tym, jak ich powrót może wpłynąć na ich status prawny i dostęp do praw i pomocy w państwach goszczących, ich ewentualny dostęp do pomocy na obszarach, na które zamierzają wrócić, doradztwo dla powracających oraz weryfikację dobrowolności decyzji o powrocie.
21. UNHCR dostrzega trwające działania niektórych państw i innych podmiotów mające na celu ułatwienie powrotu osobom, które wyrażają chęć powrotu do Ukrainy. W obecnej sytuacji UNHCR usilnie zaleca, aby w razie udzielania pomocy materialnej udostępniać ją na obszarach docelowych w Ukrainie, nie zaś w miejscu, z którego wyruszają. Inicjatywy wspierające uchodźców powracających do Ukrainy muszą opierać się na ich potrzebach i być całkowicie spójne i zintegrowane z działaniami pomocowymi i ochronnymi dla szerszej populacji potrzebującej pomocy humanitarnej, w tym osób wewnątrznie przemieszczonych, osób wewnątrznie przemieszczonych powracających do domu, a także społeczności goszczących oraz dotkniętych wojną. Wszystkie podmioty zachęca się do wspierania podejścia ukierunkowanego na poszczególne obszary w kwestii wczesnych działań na rzecz odbudowy oraz trwałych rozwiązań na obszarach docelowych powrotów, zgodnie z dokumentem ramowym ONZ dotyczącym trwałych rozwiązań (UN Framework for Durable Solutions) oraz rządowym planem odbudowy kraju. Poszczególne uprawnienia, jak np. dostęp do wsparcia przy remontowaniu lub odbudowywaniu zniszczonych domów, muszą opierać się na ustalonych kryteriach kwalifikacyjnych w ramach międzyagencyjnej pomocy humanitarnej lub zgodnie z krajowymi systemami udzielania pomocy i odszkodowań.
22. W obecnej sytuacji UNHCR uważa za niewłaściwe promowanie powrotów do Ukrainy lub zachęcanie do nich, ze względu na trwający międzynarodowy konflikt zbrojny i związane z nim działania wojenne. Dlatego też UNHCR ostrzega, że programy pomocowe i ułatwiające muszą też opierać się na uważnej analizie, tak by nie stanowiły aktywnej promocji powrotów uchodźców, nie były tak postrzegane ani nie tworzyły napięć społecznych poprzez brak równości pod względem poziomu i form pomocy zapewnianych osobom o podobnych potrzebach.
23. Przedwczesne powroty, wywołane negatywnymi czynnikami wywierającymi nacisk, mogą negatywnie wpłynąć na zdolność uchodźców do podejmowania swobodnych, dobrowolnych decyzji i potencjalnie zagrozić długofalowemu charakterowi powrotów. UNHCR ponawia zatem wezwanie skierowane do społeczności międzynarodowej, by zapewniła uchodźcom możliwość korzystania z ochrony i praw w państwach goszczących, ze szczególnym uwzględnieniem grup szczególnie zagrożonych. Szybkie identyfikowanie uchodźców o określonych potrzebach – w tym kobiet, które doświadczyły przemocy ze względu na płeć, osób z niepełnosprawnością, zagrożonych osób starszych, osób z poważnymi chorobami czy innych osób z grup ryzyka, w tym mniejszości oraz osób zagrożonych bezpaństwowością – oraz systematyczne kierowanie ich do wyspecjalizowanych usług oraz pomocy ma kluczowe znaczenie w zapewnieniu im ochrony w państwach goszczących. W odniesieniu do zdecydowanej większości uchodźców, którzy nie mogą obecnie wrócić do domu, ich rzeczowe włączenie społeczne w państwach goszczących musi pozostać nadrzędnym celem działania dla wszystkich.

UNHCR

Czerwiec 2023 r.