
Valné shromáždění

Distribuce:
VŠEOBECNÁ

A/AC.96/1024

Datum: 12. července 2006

ANGLIČTINA

Jazyk originálu: ANGLIČTINA A
FRANCOUZŠTINA

VÝKONNÝ VÝBOR PROGRAMU
VYSOKÉHO KOMISAŘE

57. zasedání

Ženeva, 2.-6. října 2006

Bod 5(a) prozatímní agendy

**ZPRÁVY O ČINNOSTI STÁLÉHO VÝBORU:
MEZINÁRODNÍ OCHRANA**

Sdělení k mezinárodní ochraně¹

Zpráva Vysokého komisaře

I. ÚVOD

1. Ve své zprávě z března 2005 nazvané „In larger freedom: towards development, security and human rights for all“ (A/59/2005, odst. 135) vyzval Generální tajemník OSN svět, aby „přijal zodpovědnost za ochranu a v případě potřeby ... podle ní jednal“. Tato výzva byla schválena na Světovém summitu v září 2005, největším setkání světových čelných představitelů v historii. Výzva připomíná, že zodpovědnost za ochranu je především zodpovědností jednotlivých států, a teprve pokud jí stát nedostojí, nastupuje kolektivní zodpovědnost jednat.

2. Když se před více než 50 lety státy dohodly na Úmluvě z roku 1951 týkající se právního postavení uprchlíků (Úmluva z roku 1951), stalo se tak na základě skutečnosti, že „uprchlíci“, tak jak byli v Úmluvě definováni, potřebovali mezinárodní ochranu, protože je stát neochránil. Vedle tohoto rámce ochrany uprchlíků vznikl rámec ochrany osob bez státní příslušnosti v podobě Úmluvy z roku 1954 o právním postavení osob bez státní příslušnosti.

3. Nicméně kategorie osob vyžadujících ochranu mohou být stejně tak rozmanité jako příčiny vedoucí k jejich vzniku. Porušování lidských práv, rozšířené násilí, ozbrojené konflikty, nesnášenlivost či marginalizace vedly k rozsáhlému vysídlování obyvatelstva. S vysídlováním se objevují nedostatky v ochraně a s těmito nedostatky i potřeba chránit.

¹ Sdělení bylo poprvé dáno do oběhu na 36. zasedání Stálého výboru v červnu 2006 jako neformální dokument.

4. Zvýšené pozornosti mezinárodního společenství se i nadále dostávalo ochraně vnitřně vysídlených osob (IDP). UNHCR se sice zavázal, že v krizových stavech vyvolaných konflikty bude v záležitostech IDP vůdčím činitelem (cluster lead) v otázkách ochrany, nouzového přístřeší a koordinace a řízení táborů v rámci společného postupu více agentur, stále však zbývá dořešit některé složité otázky, v neposlední řadě neexistenci dohodnutého právního rámce, který by garantoval hlubší zapojení států do sdílené zodpovědnosti a zajistil k ní přístup.

5. UNHCR se také v rostoucí míře snaží zajistit, aby se osobám vyžadujícím mezinárodní ochranu této ochrany dostávalo i při nepravidelných, smíšených pohybech obyvatelstva. Je sice nutné jasně odlišit uprchlíky od ostatních, mohou však existovat i osoby vyžadující mezinárodní ochranu, které nespadají do rámce ochrany uprchlíků a u nichž bude zapotřebí jemnějšího rozlišení tak, aby jim byla ochrana poskytnuta dodatečně k Úmluvě z roku 1951. Státy nesou kolektivní zodpovědnost za to, že veškeré potřeby ochrany budou naplněny.

6. Jako akční plán pro naplnění potřeb mezinárodní ochrany byl vypracován dokument Agenda for Protection (A/AC.96/965/Add.1). Agenda poskytovala v posledních letech návod pro postup v šesti hlavních oblastech ochrany. Letošní Sdělení k mezinárodní ochraně stejně jako v předchozích letech využívá rámce Agendy k prezentaci některých problémů v těchto oblastech i kroků podniknutých k jejich řešení v průběhu roku až do května 2006.

II. PŘEHLED VÝVOJE

7. Předběžné údaje ukazují, že na konci roku 2005 poklesl počet uprchlíků v celosvětovém měřítku na 8,3 milionu. Z dostupných údajů o pohlaví a věku vyplynulo, že 49 procent uprchlíků tvořily ženy a 48 procent dětí mladší 18 let. Současně se počet vnitřně vysídlených osob spadajících do sféry zájmu UNHCR zvýšil na 6,6 milionu. Kromě toho UNHCR poskytl pomoc zhruba 1,6 milionu navrácených uprchlíků a IDP.

8. V Africe umožnil pokrok k míru a demokracii v mnoha zemích velkému počtu uprchlíků a IDP návrat domů. Objevily se však i nové přílivy, především ze Rwandy, Súdánu, Demokratické republiky Kongo, Eritrey a Středoafričské republiky. Poskytnutí útočiště vysokému počtu uprchlíků i nadále představovalo pro země s nedostatkem vlastních zdrojů vážný problém. Klíčovým prvkem při poskytnutí ochrany proto byla spolupráce a spoluúčast na nákladech na budování kapacit. Reintegrace navrátilců v postkonfliktních situacích vyžadovala investici do přebudování administrativních a právních struktur a začlenění programů pomoci do dlouhodobějších rozvojových plánů zemí tak, aby bylo dosaženo trvalého návratu. V této souvislosti usiloval UNHCR o posílení rámce své spolupráce s ostatními agenturami OSN, aby tak maximalizoval příslušné kompetence.

9. Počet azylových žádostí v industrializovaných zemích v roce 2005 již čtvrtým rokem strmě klesal. Od svého vrcholu v roce 2001 poklesl o 50 procent a od roku 2004 o 10 procent. V 25 zemích Evropské unie (EU), stejně jako v celé Evropě, se počet žadatelů o azyl ocitl na svém minimu od roku 1988. Nicméně i přes klesající čísla některé industrializované země pokračovaly v zavádění čím dál tím restriktivnější politiky. V některých zemích byla přijata legislativní opatření rozšiřující působnost vylučujících klauzulí nad rámec ustanovení Úmluvy z roku 1951, zatímco v jiných byly zavedeny vysoké požadavky na dokazování. Jedna ze

zemí jako čistě odrazující opatření rozšířila zpracování žádostí o azyl mimo vlastní území tak, aby se vztahovalo na širší okruh osob.

10. Pozornost médií si získala rozsáhlá nepravidelná migrace v oblasti Středozeří, čímž se do centra pozornosti dostaly složité otázky týkající se souvislosti mezi migrací a azylem. UNHCR poskytl úřadům v „cílových“ zemích podporu k urychlené identifikaci žadatelů o azyl a zpracování žádostí za současného dodržení základních procesních standardů. Zároveň UNHCR posílil svoji přítomnost v „tranzitních“ zemích Severní Afriky a snažil se zapojit úřady do řešení tohoto problému v rovině ochrany.

11. Ve Střední Asii byla regionálními dohodami o vydávání ohrožena ochrana skupiny Uzbeků, kteří uprchli do Kyrgyzské republiky. Jako příkladný projev mezinárodní spolupráce na nákladech a odpovědnosti jim Rumunsko poskytlo bezpečné útočiště, a umožnilo tak vyřízení jejich případů na svém území, zatímco další země rychle poskytly místa pro přesídlení. Po tomto pozitivním vývoji však uzbecká vláda požádala UNHCR o ukončení veškerých operací v Uzbekistánu.

12. Jinde, v táborech v Jižní a Jihovýchodní Asii, se u řady vleklých se případů i nadále jevila trvalá řešení jako nedosažitelná. Byly podniknuty kroky k posouzení strategického využití přesídlení jako nástroje k vytvoření příležitostí pro trvalá řešení. Co se týče některých okruhů případů ve městech, UNHCR nadále pokračoval ve spolupráci s partnery z řad úřadů, občanské společnosti i nevládních organizací (NGO) při vytváření podpůrného prostředí pro ochranu, mimo jiné prostřednictvím nových iniciativ k podpoře pracovních příležitostí v širším migračním rámci.

13. Situace v Dárfúru, kde bylo 1,8 miliónu osob vnitřně vysídleno a 200 000 jich nalezlo útočiště v sousedním Čadu, zůstala jedním z hlavních předmětů zájmu. V Západním Dárfúru se UNHCR ujal role koordinátora ochrany za současné spolupráce dalších agentur OSN a nevládních organizací s cílem pomoci zhruba 700 000 vnitřně vysídlených osob. Efekt odlivu obyvatel do Čadu vyvolaný konfliktem v Dárfúru vedl k masivnímu vnitřnímu vysídlování v samotném Čadu, přičemž vážná bezpečnostní situace ohrožovala stejnou měrou tábory uprchlíků i IDP po obou stranách hranice a ztěžovala humanitární přístup. Četné únosy i násilné odvody zůstaly i nadále vážným problémem.

III. POSILOVÁNÍ IMPLEMENTACE ÚMLUVY Z ROKU 1951 A PROTOKOLU Z ROKU 1967

14. Základním kamenem mezinárodní ochrany uprchlíků zůstávají Úmluva z roku 1951 a Protokol k ní z roku 1967. Po přistoupení Afghánistánu je smluvní stranou alespoň jednoho z těchto dokumentů již 146 států. Přesto zůstávají oblasti, zejména Asie a Střední Východ, kde řada států k této úmluvě dosud nepřistoupila. UNHCR pokračoval v úsilí o zvyšování povědomí o významu přistoupení k Úmluvě. Kromě toho v mnoha zemích, které k Úmluvě z roku 1951 či Protokolu z roku 1967 přistoupily, neexistuje nebo je nedostatečný právní rámec pro implementaci režimu Úmluvy a k zajištění náležité ochrany žadatelů o azyl a uprchlíků a bylo zapotřebí, aby tam vykonával svůj mandát UNHCR.

15. V Asii zintenzívnil UNHCR rozhovory s vládami Indonésie a Federativních států Mikronésie ohledně plánů na přistoupení k Úmluvě z roku 1951 a dále spolu s vládami Timoru-Leste a Papuy-Nové Guineje zkoumal možnosti odvolání jejich výhrad. Byly rovněž podniknuty iniciativy k posílení zájmu o Úmluvu z roku 1951 prostřednictvím kurzů

uprchlického práva uspořádaných pro vládní úředníky, jako například kurz pro úředníky z Ligy arabských států v Mezinárodním institutu humanitárního práva v San Remu (Itálie) a kurzy pořádané v Indii pro vládní úředníky z jihoasijských států.

16. Mnohé azylové země i nadále čerpaly z odborných znalostí UNHCR na podporu svého azylového řízení. V tomto ohledu UNHCR usiloval o vyjasnění potřeby ochrany různých skupin žadatelů o azyl ze zemí dotčených ozbrojeným konfliktem a vydal doporučení týkající se sedmi národnostních skupin. UNHCR rovněž zorganizoval ve svém sídle program stáží pro azylové země, jehož cílem bylo naučit azylové země získávat informace ze zemí původu. Dále byl UNHCR požádán o vyjádření k nové azylové legislativě řady zemí od Afriky, přes Asii, až po Latinskou Ameriku. Definice uprchlíka přijatá v Kartagenské deklaraci o uprchlících byla převzata do nové právní úpravy v Bolívii a do legislativních návrhů předložených v Chile a Nikaragui. V Evropské unii vzešla řada legislativních iniciativ spojených s převzetím směrnic EU do vnitrostátního práva. V některých zemích zaznamenal UNHCR tendenci, kdy jsou mu legislativní návrhy předkládány k vyjádření až ve značně pokročilém stádiu a kdy jsou dřívější standardy ochrany snižovány na minimum. UNHCR také vydal varování, že některá nová ustanovení pravděpodobně porušují mezinárodní uprchlické právo.

17. Pro usnadnění harmonizovaného výkladu Úmluvy z roku 1951 vydal UNHCR Doporučení z oblasti mezinárodní ochrany a právně intervenoval na různých soudních fórech. Ve sledovaném období UNHCR také vydal Doporučení v oblasti mezinárodní ochrany týkající se kvalifikačních kritérií pro oběti obchodování s lidmi nebo osoby obchodováním ohrožené, která objasňují aplikaci kritérií definice uprchlíka na určitou osobu na základě její skutečné či domněle hrožící zkušenosti s obchodováním a pojednávají o procesních zásadách pro zacházení s žádostmi o azyl obětí obchodování s lidmi z řad žen a dětí.² V řadě azylových zemí jakož i u Evropského soudu pro lidská práva byly podniknuty právní intervence v některých zásadních otázkách vážících se k výkladu kritérií statutu uprchlíka. Doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany i jeho publikace o Globálních konzultacích³ stále častěji citovaly soudy.

18. Prioritou UNHCR zůstávalo prosazování genderově a věkově citlivých azylových procedur. V Evropě vypracoval UNHCR informační balíček ke zlepšení genderové citlivosti v azylovém řízení. Ve státech usilujících o vstup do Evropské unie zahrnuje podpora rozvoje azylových systémů poskytovaná ze strany UNHCR zvyšování vnímavosti k genderové perzekuci jako základ pro její rozpoznání. V Turecku a Jihovýchodní Evropě v rámci projektu Evropské komise Podpora Společenství pro rozvoj, rekonstrukci a stabilizaci (CARDS) se proto školicí programy UNHCR pro vládní úředníky zabývají také genderovou perzekucí. V Latinské Americe rovněž vedly snahy o podporu genderové a věkově citlivosti v azylovém řízení k pozitivním výsledkům: Ekvádor uznal první případy žadatelek na základě genderu jako sociální skupiny. Pokud se týče dětí bez doprovodu žádajících o azyl, v řadě zemí UNHCR prosazoval a poskytl podporu pro jmenování opatrovníků, aby bylo možno žádosti o azyl těchto dětí projednat. V řadě zemí zůstalo předmětem zájmu zadržování dětských žadatelů o azyl a UNHCR pokračoval v tomto ohledu ve svém úsilí o jejich obranu.

² UNHCR, „Doporučení z oblasti mezinárodní ochrany: Aplikace článku 1A (2) Úmluvy z roku 1951 nebo Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků z roku 1967 na oběti obchodování s lidmi a osoby jím ohrožené“, HCR/GIP/06/07, 7. dubna 2006.

³ *Ochrana uprchlíků v mezinárodním právu: Globální konzultace UNHCR o mezinárodní ochraně*, E. Feller, V. Türk a F. Nicholson (editoři), Cambridge University Press, 2003.

19. Výkonný výbor UNHCR přijal na svém zasedání v říjnu 2005 Závěr o poskytování mezinárodní ochrany včetně doplňkových forem ochrany (A/AC.96/1021, odst. 21), který vytyčuje základní principy, na nichž by měla být doplňková ochrana založena, a objasňuje, které kategorie osob by mohly těchto forem ochrany požívat. Během sledovaného období zavedly doplňkové formy ochrany prostřednictvím legislativních změn Ukrajina a Republika Moldávie.

20. Ve sledovaném období bylo zaznamenáno čím dál tím větší omezování azylu s ohledem na rostoucí obavy států z bezpečnostního hlediska. V řadě azylových zemí UNHCR prosazoval použití vylučujících klauzulí Úmluvy z roku 1951 jako správného způsobu zacházení s osobami, které si nezasluhují mezinárodní ochrany, avšak zároveň častěji intervenoval s cílem zajistit, aby vylučovací klauzule byly aplikovány v souladu s předmětem a účelem Úmluvy. UNHCR poskytl doporučení ohledně mezinárodních standardů buď vydáním stanoviska k příslušným legislativním návrhům nebo v rámci školení soudců a vládních úředníků. Pro norské úřady uspořádal UNHCR na jejich vlastní žádost školení o aplikaci vylučovacích klauzulí. Uvnitř samotného UNHCR byla i nadále věnována pozornost získávání odborných znalostí při vydávání vylučujících posudků a v tomto ohledu absolvovalo zhruba 100 členů personálu školení o aplikaci vylučujících klauzulí.

21. Ochrana poskytovaná Úmluvou z roku 1951 a Protokolem k ní z roku 1967 začíná umožněním vstupu na území. Sledované období bylo poznamenáno několika případy *refoulementu*, zatímco v některých zemích byly vstup na jejich území nebo azylové řízení omezeny praktickými opatřeními či novými zákonnými omezeními, včetně striktního požadavku na doložení totožnosti a legislativních mechanismů snižujících procesní záruky při posuzování azylových nároků. UNHCR zintenzívnil svoji obhájcovskou činnost v těchto otázkách, přičemž jejími důležitými prostředky i nadále zůstaly školicí aktivity úředníků pohraniční stráže a policie. V Ekvádoru uspořádal UNHCR více než 40 školení pro pohraniční stráž, policii a armádu a rovněž zavedl kurzy uprchlického práva do vnitrostátního vzdělávacího systému policie. V Severní Americe v těsné součinnosti s dotčenými vládami UNHCR monitoroval uplatňování „dohody o bezpečné třetí zemi“ mezi Kanadou a Spojenými státy s cílem zajistit, aby všichni žadatelé o azyl měli plný přístup k řádnému řízení o určení statutu uprchlíka.

22. UNHCR ve sledovaném období i nadále podporoval mnoho zemí poskytujících útočiště uprchlíkům v tom, aby registrovaly žadatele o azyl a uprchlíky a vydávaly jim doklady. Například v Jemenu podepsal UNHCR s vládou Memorandum o porozumění, na jehož základě bude úřadům napomáhat při registraci a vydávání dokladů nově příchozím i přibližně 36 000 uprchlíků, kteří přicestovali již dříve. V Republice Moldávii napomáhal UNHCR úřadům při vydávání dokladů osobám uznaným za uprchlíky. Ujal se vydávání osobních dokladů ženám v zemích Afriky, Latinské Ameriky a Asie.

23. Projekt Profile, prostředek UNHCR k posilování registračních aktivit, nadále rozšiřoval aplikaci svého registračního nástroje „proGres“. Od poloviny roku 2004 přineslo jeho nasazení prospěch při 45 operacích, přičemž bylo vyškoleny 1000 členů personálu. Operace, při nichž byl zahájen tisk dokladů totožnosti nebo dalších nových typů dokumentů, se týkaly Etiopie, Botswany a Republiky Kongo. Týmy projektu Profile rovněž podporovaly nedávné registrační aktivity v Beninu, Bangladéši a Sjednocené republice Tanzanii.

24. Při posledních vylepšeních byly do systému „proGres“ přidány nové funkce, včetně možnosti využít v registračních záznamech biometrická data. Tato nová funkce, již využívaná

v Keni, je obzvláště užitečná pro zamezení vícenásobných registrací. Stále zřejmější je význam vylepšených registračních dat pro plánování trvalých řešení, jak bylo možné se přesvědčit v Súdánu, kde byly nové nástroje pro registraci přínosem pro repatriační aktivity, a v Thajsku, kde byl systém „proGres“ efektivně využit pro urychlení procesu předávání případů přesídlení do Spojených států po skupinách. V Sierra Leone nové registrační nástroje usnadnily přípravu seznamů pro operace dobrovolných repatriací.

25. Úřad se v roce 2005 různými způsoby účastnil určování statutu uprchlíků (RSD) v 65 zemích, které se týkalo 58 000 lidí. Výzvou do budoucna zůstává provést včasné a řádně materiálně zabezpečený převod zodpovědnosti na vnitrostátní úřady. Jako součást snah o řešení tohoto úkolu rozšířil UNHCR budování kapacit a školení vlastního personálu i personálu partnerů podílejících se na ochraně a zahájil revizi různých vlastních výukových programů, aby umožnil většímu počtu vlastního personálu i partnerů absolvovat školení v oblasti ochrany.

26. Podstatnou součástí ochrany je podpora pozitivního přístupu k uprchlíkům. Negativní postoje mají často kořeny ve špatném chápání plynoucím z obav, že „cizinci“ a uprchlíci představují hrozbu pro společnost. Tyto obavy v minulých letech značně zesílily. Ve sledovaném období UNHCR zkoumal nezbytnost koordinovanějšího úsilí při potírání netolerance a zaměřil svoje snahy na zařazování proti netoleranci zaměřených sdělení do každodenních mediálních relací a zpravodajství. Diskuzím na toto téma bylo věnováno poslední číslo časopisu „Refugees“ (č. 142), kde byla zdůrazňována významná role médií a vlád při šíření pozitivních sdělení. Obecně lze říci, že v terénních úřadovnách jako např. v Malajsii měla spolupráce s médii za účelem dosažení lepšího porozumění uprchlickým otázkám za následek otevřenější přístup ze strany občanské společnosti. V Thajsku pomohl workshop s občanskou společností dosáhnout společného porozumění v otázkách společné činnosti na obranu uprchlíků.

27. Byly zahájeny nové iniciativy k rozšíření činnosti Úřadu na komplexní intervence v problematice HIV a AIDS. Mezi oblasti jeho činnosti patřilo dobrovolné poradenství a testování, prevence přenosu z matky na dítě a poskytování antiretrovirální terapie omezenému počtu uprchlíků. Zvláště zaměřeny na tuto problematiku byly iniciativa týkající se HIV ve Východní a Střední Africe a iniciativa zaměřená proti AIDS v oblasti Velkých jezer. Klíčový prvek celkové strategie představovala spolupráce s místními vládami i partnerskými nevládními organizacemi a ostatními agenturami OSN. Bylo vydáno Sdělení k HIV/AIDS a ochraně uprchlíků, IDP a dalších dotčených osob⁴, které se zabývá některými výraznějšími problémy ochrany nastalými v posledních letech, jako jsou hrozba *refoulementu* na základě HIV pozitivivity, diskriminace a porušování důvěrnosti.

28. Širší zapojení UNHCR do práce s IDP poskytlo větší možnosti zabývat se původními příčinami vysídlování. Nicméně složitost ochrany IDP v konfliktních situacích pouze podtrhla, jak významné místo má azyl v ochraně obětí ozbrojeného konfliktu. Jako součást aktivit směřujících k reintegraci navrátilců se UNHCR zabýval rozvíjením schopnosti kvalitní vlády v jednotlivých státech, a přispěl tak k řešení původních příčin vysídlování obyvatelstva. Na Srí Lance a v Afghánistánu UNHCR pomáhal vnitrostátním orgánům činným v oblasti lidských práv rozvíjet jejich schopnosti a odbornost v různých oblastech lidských práv a jejich monitorování. Díky této pomoci vydala Nezávislá komise pro lidská práva v Afghánistánu svoji „Zprávu o ekonomických a sociálních právech v Afghánistánu“ („Report on economic

⁴ UNHCR, Note on HIV/AIDS and the Protection of Refugees, IDPs and Other Persons of Concern (5. dubna 2006).

and social rights in Afghanistan“), která by měla posloužit jako důležitý zdroj informací vládě. UNHCR dále úzce spolupracoval s Evropskou komisí i jejími členskými státy při tvorbě konceptu Regionálních programů ochrany (Regional Protection Programmes), které mají za cíl posílit schopnost zemí nacházejících se v „regionu původu“ poskytovat ochranu populacím uprchlíků, aby tak předešly potřebě jejich dalšího pohybu. Mezi regiony vybrané pro první pilotní projekty patří země na západě Společenství nezávislých států (SNS) a Sjednocená republika Tanzanie.

29. Během sledovaného období přistoupily Senegal a Rumunsko k Úmluvě týkající se právního postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 a k Úmluvě o omezení případů bezdomovectví z roku 1961, čímž vzrostl počet členských států těchto úmluv na 59 a 31. UNHCR rovněž uvítal přijetí Úmluvy o zamezení případů bezdomovectví ve vztahu k nástupnictví států Radou Evropy. Úmluva obsahuje platné zásady týkající se státní příslušnosti aplikovatelné v takových situacích.

30. Ve spolupráci s Asian-African Legal Consultative Organization (AALCO), která nedávno přijala Rezoluci o právní subjektivitě a bezdomovectví (Resolution on legal identity and statelessness), byla zahájena studie o bezdomovectví v Asii, Africe a na Středním Východě. Cílem studie je dosáhnout lepšího porozumění problému a zvýšit povědomí o těchto otázkách. UNHCR také vystupňoval rozhovory s některými vládami o vlekoucích se případech bezdomovectví na jejich území. Jak bylo plánováno, UNHCR spolu s Meziparlamentní unií (IPU) vydaly novou Příručku o státní příslušnosti a bezdomovectví (Handbook on nationality and statelessness). Příručka poskytuje členům parlamentů návod, jak zabránit při novelizacích zákonů upravujících občanství vzniku bezdomovectví a dále nabízí praktické příklady, jak mohou členové parlamentu vyvinout iniciativu k omezení bezdomovectví a chránit osoby bez státní příslušnosti.

IV. OCHRANA UPRCHLÍKŮ V RÁMCI ROZSÁHLEJŠÍCH MIGRAČNÍCH POHYBŮ

31. Ztráty na životech lidí pokoušejících se přeplout Středozemní moře ukázaly, jak složité je zvládnutí rozsáhlých nepravidelných pohybů obyvatelstva a potírání převaděčství a obchodování s lidmi. Poměrně vysoké počty osob dorazivších po moři podrobily schopnosti pobřežních států zkoušce. V některých případech zareagovaly tranzitní i cílové země na zvýšený tlak zachytáváním a vyhošťováním, a riskovaly tak *refoulement* uprchlíků a žadatelů o azyl. UNHCR se snažil zapojit vlády jak na regionální, tak na celostátní úrovni do zvyšování povědomí o potřebě mezinárodní ochrany a podporovat regionální spolupráci pro dosažení komplexního přístupu k problému.

32. Země Severní Afriky byly z důvodu své zeměpisné polohy obzvláště vystaveny smíšeným pohybům „tranzitní“ povahy ze subsaharské Afriky do Evropy. Ačkoli jsou tyto země signatáři Úmluvy z roku 1951, UNHCR se při snaze o zapojení většiny jejich vlád do řešení této otázky setkal s obtížemi. Proto zaměřil svoje úsilí na posílení vlastních ochranných aktivit ve spolupráci s ostatními mezinárodními organizacemi a místními nevládními organizacemi. Naproti tomu díky pozitivnímu postoji mauretánských úřadů mohl být uplatněn komplexní přístup při řešení těchto otázek zkoumáním možností budování kapacit a nápravy mezer v legislativě. UNHCR také reagoval na žádost o poskytnutí humanitární pomoci zachráněným migrantům tím, že formuloval návrh pilotního projektu ve spolupráci s Úřadem pro koordinaci humanitárních záležitostí (OCHA) v rámci UN Country Teams (UNCT).

33. V některých evropských státech na pobřeží Středozemního moře poskytl UNHCR pomoc při zvyšování přijímací kapacity tak, aby mohli být žadatelé o azyl rychle identifikováni a žádosti o azyl postoupeny do azylového řízení. Nepravidelná migrace se však neomezila pouze na oblast Středozemního moře a rychlá identifikace žadatelů o azyl byla stejně rozhodující pro udržení integrity azylového systému i jinde. V Turecku UNHCR pomohl úřadům identifikovat žadatele o azyl ve větší skupině zachycené v Egejském moři. V Mexiku poskytoval UNHCR podporu při identifikaci žadatelů o azyl na jižní hranici. V řadě operací, kdy byl UNHCR sám konfrontován se smíšenými přílivy migrantů, jako například v Maroku, zjednodušil Úřad svoje postupy tak, aby umožnil rychlejší identifikaci žadatelů o azyl.

34. Účinná reakce na nepravidelné migrační pohyby po moři, zejména vzhledem ke zvýšené komplexnosti život ohrožujících faktorů na volném moři, vyžaduje jasně stanovené odpovědnosti státu, komplexní multilaterální kooperativní přístup a politickou vůli. Ať se jedná o Středozemní moře, Karibské moře či Pacifik, kriticky důležité je také zabezpečení „Pátrací a záchranné služby“ (SAR), v neposlední řadě právě kvůli lidským tragédiím často spojeným s nepravidelnými námořními migračními pohyby. V Adenském zálivu uplatnil UNHCR komplexní přístup tím, že pomohl Jemenským úřadům zajistit ochranu žadatelů o azyl a uprchlíků, zvýšil svoje úsilí o zlepšení situace v zemích původu a rozšířil v Somálsku informace o nebezpečích číhajících na cestě.

35. Za účelem vyřešení nejrůznějších otázek vztahujících se k problému nepravidelných migračních pohybů po Středozemním moři UNHCR podpořil odborný workshop organizovaný skupinou Migration Policy Group ve Washingtonu. Skupina srovnávala předmětné otázky v různých regionech a dále zorganizovala v Aténách setkání expertů zaměřené na rozvoj lepšího pochopení základních úvah týkajících se námořní záchranné a záchranné služby, které vyústilo v následnou schůzku států z oblasti Středozemního moře s cílem podpořit komplexní multilaterální kooperativní přístup při hledání řešení tohoto problému.

36. UNHCR a Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) pokračovaly v úsilí o dosažení maximální komplementárnosti svých úkolů zlepšením vzájemné spolupráce. Zavedly nové metody bližší konzultace a koordinace a všem terénním úřadovnám byl v tomto smyslu zaslán společný dopis. Jako součást dohody o zřízení pracovních skupin ad hoc ke specifickým otázkám byla vytvořena pracovní skupina pro Severní Afriku, jejímž účelem je podporovat těsnější spolupráci a efektivitu obou agentur při řešení „spojitosti azyl-migrace“ v tomto regionu.

37. Jako součást probíhajícího úsilí o řešení problému nepravidelné migrace pokračovala ve svých diskuzích skupina Convention Plus Core Group on Irregular Movement of Asylum-Seekers and Refugees. Skupina se řídila studií vydanou Švýcarským fórem pro migraci a studium populace, týkající se nepravidelného sekundárního pohybu Somálských uprchlíků a žadatelů o azyl, která poprvé v tomto rozsahu vrhla světlo na složitou spleť motivů přispívajících k nepravidelným migračním pohybům. Skupina zajistila konání fóra k přednesení řešených otázek a nakonec schválila společné prohlášení spolupředsedajících zdůrazňující otázky, ohledně nichž panovala názorová shoda, i ty, které budou vyžadovat další reflexi.

38. V říjnu 2005 byla vydána zpráva Globální komise pro mezinárodní migraci⁵. Zpráva je sice zaměřena na migraci ekonomickou, avšak rovněž vyzývá státy k respektování jejich existujících závazků podle mezinárodního práva týkajících se lidských práv migrantů, instituce azylu a principů ochrany uprchlíků, a dále požaduje objektivní, informovaný a zodpovědný veřejný diskurz o otázkách azylu a migrace. V návaznosti na tuto zprávu UNHCR těsně spolupracoval s partnery ze Skupiny pro migraci v Ženevě (Geneva Migration Group) při přípravě návrhu pro Generálního tajemníka OSN ohledně rozšíření a transformace této meziagenturní skupiny na „Global Migration Group“ (GMG), jejímž cílem by bylo vytvořit komplexní institucionální odpověď na mezinárodní migraci.

39. Na mezinárodní úrovni UNHCR i nadále sledoval nebo se i aktivně účastnil celé škály fór týkajících se migrace, z nichž mnohá obracela svoji pozornost přípravám na Dialog o mezinárodní migraci a rozvoji Valného shromáždění OSN v roce 2006. V tomto ohledu se UNHCR aktivně účastnil jednání s Generálním tajemníkem, Odborem pro ekonomické a sociální záležitosti a dalšími orgány OSN. Hlavním cílem bylo podpořit společné chápání pojmu rozvoj, a to širším, všezahrnujícím způsobem založeným na právech, spíše než jako prostého synonyma pro ekonomický růst.

40. V kontextu mezinárodního úsilí o potírání obchodování s lidmi UNHCR pracoval se systémem OSN a dalšími organizacemi včetně Organizací pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) a IOM, jakož i s partnery z řad nevládních organizací na zabezpečení toho, aby legislativa postihující obchodování s lidmi zahrnovala i opatření na pomoc obětem obchodování a jejich ochranu. Taková pomoc zahrnuje zejména nutnost přijetí v bezpečném prostředí, jasný imigrační status při čekání na určení a genderově a věkově citlivé poradenství v přístupu k azylovému řízení. Na národní úrovni pokračoval UNHCR v řadě zemí Východní Evropy ve spolupráci s nevládními mezinárodními organizacemi na aktivitách směřujících ke zvýšení informovanosti, mimo jiné prostřednictvím svých Doporučení k žádostem o azyl týkajících se obchodování s lidmi, aby tak napomohl správnému posouzení takových žádostí.⁶

V. SPRAVEDLIVĚJŠÍ ROZDĚLENÍ NÁKLADŮ A ZODPOVĚDNOSTI A BUDOVÁNÍ KAPACITY PRO PŘIJÍMÁNÍ A OCHRANU UPRCHLÍKŮ

41. V restriktivním mezinárodním politickém ovzduší je prosazování spravedlivějšího rozdělení nákladů a zodpovědnosti vůči osobám vyžadujícím ochranu mezi státy a mezinárodní společenství problematické. Ve sledovaném období nicméně lze nalézt dobré příklady takové činnosti.

42. Při významné události, které se účastnilo mnoho různých vzájemně spolupracujících subjektů, bylo 439 Uzbeků, kteří v červenci 2005 uprchli do Kyrgyzské republiky, evakuováno za pomoci UNHCR do Rumunska. Tam v bezpečném prostředí proběhla řízení o určení jejich statutu a přesídlení. Velkorysé přijetí uprchlíků ze strany rumunské vlády potvrdilo její politickou vůli nést mezinárodní finanční náklady a zodpovědnost, zatímco Spojené státy, Austrálie, Kanada a dalších šest evropských zemí společně zrealizovaly ochranu této skupiny formou přesídlení. Na počátku května 2006 bylo již 359 z těchto uprchlíků přesídleno a osobám zadrženým v Kyrgyzské republice byly rovněž nalezeny možnosti přesídlení.

⁵ Global Commission on International Migration, *Migration in an interconnected world: New directions for action*, Ženeva, říjen 2005. Plné znění zprávy je dostupné na webových stránkách komise www.gcim.org.

⁶ Viz pozn. pod čarou 2

43. Projekt posílení schopnosti ochrany (SPCP)⁷ jako jedna z vlastních iniciativ UNHCR v oblasti budování kapacit se zkonsolidoval a rozšířil svoji činnost. Tento projekt usilující o vytvoření a praktické ověření dlouhodobě udržitelné metodiky budování kapacit s reálnými a dlouhodobými cíli byl ke konci roku 2005 ve velké míře dokončen v Beninu, Burkina Faso, Keni a Sjednocené republice Tanzanii. Nyní je zaváděn do praxe v Gruzii, Arménii, Ázerbájdžánu a Thajsku. Hodnota tohoto přístupu spočívá v jeho konzultativní a komplexní povaze, v zapojení vlád, sponzorů, partnerů i uprchlíků, v dosažených praktických výsledcích, ve finančních prostředcích získaných na projekty určené k nápravě zjištěných nedostatků a v jeho přizpůsobitelnosti pro jiné situace, například pro zapojení navrátilců, osob bez státní příslušnosti či IDP.

44. Ve sledovaném období spolupracovalo s UNHCR několik institucí, jako například Mezinárodní asociace soudců uprchlického práva (International Association of Refugee Law Judges), Meziparlamentní unie (IPU) a Mezinárodní institut humanitárního práva (International Institute of Humanitarian Law), na řadě iniciativ, mimo jiné na pořádání vzdělávacích kurzů pro protějšky z řad vládních úředníků a na šíření informací. Práci UNHCR podpořily také četné mezivládní organizace, zejména Africká unie a OBSE, přičemž klíčovými partnery zůstaly mezinárodní nevládní organizace.

45. V rámci systému OSN UNHCR spolupracoval s ostatními subjekty při maximalizaci přínosu společného působení v rámci příslušných kompetencí. Tuto spolupráci lze nejlépe doložit na aktivitách týkajících se reintegrace v postkonfliktních situacích, kdy UNHCR stále častěji působí v Rámci OSN pro rozvojovou pomoc (UNDAF) s cílem zajistit, aby specifické potřeby navrátilců byly začleněny do národních rozvojových plánů. V Angole se UNHCR a UNCT společně s Ministerstvem pomoci a sociální reintegrace účastní posuzování potřeb se zaměřením na rekonstrukci a obnovu základních zařízení. V Libérii je zvláštním zájmem UNHCR zapojení do společného úsilí OSN a Ministerstva mládeže a sportu o celonárodní dialog s mládeží zaměřený na způsoby a prostředky poskytování materiální podpory pro její posilování.

46. Na národní úrovni zahrnovala spolupráce s občanskou společností zejména místní nevládní organizace, z nichž mnohé jsou provádějícími partnery. UNHCR podporoval síť ochrany tam, kde se místní nevládní organizace zapojovaly do řady aktivit, jako bylo poskytování pomoci žadatelům o azyl a uprchlíkům v táborech i mimo ně, poskytování odborného poradenství v azylovém řízení a organizování vzdělávacích workshopů a dalších podpůrných činností. Partnerství s akademickými institucemi mělo rovněž pozitivní výsledky, jako například v Jemenu, kde Univerzita v Saná započala s přípravou kurzu uprchlického práva. V Argentině vedlo posilování sítí ochrany společně s občanskou společností, jakož i nová spolupráce se soukromým sektorem k pokrytí přibližně 40 procent veškerých potřeb uprchlíků v zemi.

47. V Latinské Americe se ukazuje jako důležitý prostředek spolupráce na regionální a národní úrovni Mexický akční plán (Mexico Plan of Action), přijatý 20 státy v listopadu 2004⁸. UNHCR, mezinárodní organizace, vlády i různé sektory občanské společnosti ve sledovaném období spolupracovaly při posilování národních kvalifikačních komisí, mimo jiné s využitím regionálního latinskoamerického kurzu mezinárodního uprchlického práva, který byl přínosem pro soudce s kompetencí v uprchlických věcech ze 14 zemí. V rámci jedné ze

⁷ Viz Sdělení k mezinárodní ochraně (Note on International Protection), 4. července 2005, A/AC.96/1008, odst. 39.

⁸ Tamtéž, odst. 8.

součástí Mexického akčního plánu nazvané „hranice solidarity“ (borders of solidarity) UNHCR také spolupracoval s vládami, ostatními agenturami OSN a občanskou společností na komunitních projektech, jejichž cílem bylo umožnit uprchlíkům žijícím v oblastech při hranicích s Kolumbií dosažení ekonomické soběstačnosti, a zlepšit tím jejich ochranu a sociokulturní integraci.

VI. EFEKTIVNĚJŠÍ ŘEŠENÍ BEZPEČNOSTNÍCH OTÁZEK

48. Řešení bezpečnostních otázek zůstalo pro UNHCR jedním z jeho hlavních center zájmu. Bezpečnost uprchlíků a IDP byla v mnoha zemích ohrožována, ať už ozbrojenými útoky nebo vojenskou infiltrací. Nejohroženější byla situace v Dárfúru a východním Čadu. Na severu Středoafričské republiky přiměly organizované loupeže a bezprávní uprchlíky z Čadu, i přes jejich původní záměr integrace v dané oblasti, k návratu. V mnoha táborech přetrvává sexuální a genderové násilí (SGBV). Personál UNHCR se rovněž ocitl v nebezpečí: v jižním Súdánu byli při útoku na úřadovnu UNHCR v Yei zabití člen personálu UNHCR a stráž, v Beninu byl představitel UNHCR po určitou dobu držen jako rukojmí.

49. Obecně UNHCR při řešení problémů s bezpečností v uprchlických táborech upřednostňoval „měkkou variantu“ tím, že podporoval úřady, a zvýšil tak míru prosazování vnitrostátního práva v okolí táborů. Podle okolností však použil i „tvrdou variantu“. V Čadu nabyly ozbrojené útoky a násilné rekrutování tak závažných rozměrů, že byla vyžádána účast Africké unie a Oddělení mírových operací (DPKO). Ve Sjedinené republice Tanzanii byly ve spolupráci s úřady osoby rekrutující v táborech uprchlíky identifikovány a odděleny od ostatního obyvatelstva tábora. Předmětem zvláštního zájmu bylo násilné rekrutování dětí, proti němuž UNHCR vystupňoval svoje intervence nejen v Čadu a Rwandě, ale rovněž na Srí Lance, kde byla otázka rekrutování dětí i nadále řešena společně s UNICEF činností na jejich obranu a monitorování.

50. UNHCR je aktivním partnerem skupiny Protection of Civilians Implementation Group Výkonného výboru pro humanitární záležitosti, který pracuje na vytvoření mechanismu systematického monitorování a podávání zpráv, sloužícího ke sběru standardizovaných informací nápomocných při analyzování klíčových zájmů ochrany civilního obyvatelstva v konfliktech, s cílem poskytnout lepší zpravodajství Radě bezpečnosti. V této iniciativě jsou plně zahrnuty i zájmy ochrany vysídlených osob a otázky týkající se civilní povahy azylu.

51. Jednou z vrcholných priorit UNHCR zůstává posilování reakce a preventivních mechanismů pro řešení SGBV, včetně domácího násilí. V mnoha zemích bylo vynaloženo úsilí na zvýšení povědomí uprchlických i místních komunit, zejména jejich vůdců, příslušných vládních úředníků, policie, právníků a soudců, o potřebě řešení otázek SGBV. Byly vytvořeny ženské skupiny a centra drop-in. Mezi specifickěji zaměřené aktivity patřilo povzbuzování přeživších v ohlašování, poskytování pomoci takovým osobám, zavádění mechanismů pro postupování oznámení a trestní stíhání pachatelů. Přítomnost ženské policie a mobilních soudů v Keni dodala přeživším na odvaze události ohlásit. Milníkem v této oblasti je první úspěšné trestní stíhání případu znásilnění v Nepálu. V Afghánistánu UNHCR ve spolupráci s Medica Mondiale a místními nevládními organizacemi vytvořil centra pro řešení zdravotních a psychosociálních potřeb žen, které se staly terčem násilí.

52. UNHCR dále vystupňoval společné úsilí s vládami při posilování jejich schopnosti řešit problémy SGBV. Důraz byl při tom kladen na připravenost plynoucí z informačních kampaní a vzdělávacích programů pro vnitrostátní instituce, včetně soudního personálu.

V Ugandě byl UNHCR nápomocen při přípravě Národní strategie pro SGBV zaměřené na prevenci i reakci prostřednictvím institucionální reformy. V bývalé Jugoslávské republice Makedonii byl zřízen multisektorální tým prevence a reakce, který měl za úkol vybudovat místní kapacity pro řešení SGBV, zatímco v Brazílii byla ochrana uprchlických žen přeživších SGBV začleněna do národního programu prevence násilí proti ženám.

VII. ZDOVNÁSOBENÍ ÚSILÍ PŘI HLEDÁNÍ TRVALÝCH ŘEŠENÍ

53. Navzdory rozsáhlým dobrovolným repatriacím, k nimž ve sledovaném období došlo, nadále přetrvává vysídlení mnoha uprchlíků a IDP. Hlavním úkolem zůstává pracovat spolu s jednotlivými státy na nalezení komplexních přístupů pro určité kategorie případů a brát při tom v úvahu vzájemně komplementární použití všech tří typů trvalých řešení. Jako součást pokračujícího úsilí o zaměření se na komplexní přístupy k trvalým řešením bylo do restrukturalizace Divize služeb mezinárodní ochrany (Division of International Protection Services) UNHCR zahrnuto také vytvoření Sekce podpory řešení a operací (Solutions and Operations Support Section) pověřené primárně zkoumáním přetrvávajících uprchlických situací.

54. Ve sledovaném období byl dokončen Rámcový dokument Komplexního akčního plánu (CPA) pro Somálské uprchlíky. CPA zdůrazňuje přístup založený na třech trvalých řešeních jakož i zvýšené kvalitě ochrany v hostitelských zemích a řešení původních příčin. V Asii byl jedinečným způsobem aplikován komplexní přístup na skupinu cca 940 vietnamských příslušníků horských národností nacházejících se v Kambodži, kdy v rámci memoranda o porozumění podepsaného hostitelskou zemí, UNHCR a zemí původu bylo nalezeno řešení spočívající v určení jejich statutu ze strany UNHCR a přesídlením či návratem podpořeným mezinárodním monitoringem v zemi původu. Jinou skupinou uprchlíků vybranou pro možné použití komplexního přístupu k trvalému řešení je skupinou Bhútánských uprchlíků v Nepálu, u níž se počítá se strategickým využitím přesídlení.

55. Dobrovolná repatriace byla i nadále tím trvalým řešením, které bylo využito ve prospěch největšího počtu uprchlíků a IDP. K největšímu počtu dobrovolných návratů došlo v roce 2005 do Afghánistánu jakož i uvnitř tohoto státu (750 800 uprchlíků a 17 000 IDP); v Africe vedly k velkému počtu případů dobrovolné repatriace mírové dohody a demokratické volby. Větší návraty se uskutečnily v Libérii (70 000), Burundi (68 000), Angole (53 000), Demokratické republice Kongo (39 000), Súdánu (18 500), Somálsku (12 000) a Rwandě (10 000). V prosinci 2005 oficiálně skončila organizovaná repatriace angolských uprchlíků z táborů v Zambii, Demokratické republice Kongo a Namibii, ale kvůli vysokému počtu angolských uprchlíků nacházejících se v táborech v Zambii, kteří projevíli přání se vrátit, bylo na zasedání Tripartitní komise Zambie, Angoly a UNHCR v březnu 2006 dohodnuto mimořádné prodloužení přesunů ze Zambie o jeden rok.

56. Mnohé z návratů organizovaných UNHCR byly podniknuty v rámci trojstranných dohod, které umožnily jasné porozumění zárukám fyzické, právní a materiální bezpečnosti i zodpovědnosti jednotlivých stran v tomto směru. Dobrým příkladem je trojstranná dohoda týkající se návratu súdánských uprchlíků z Demokratické republiky Kongo, která upravuje amnestie a zachování jednoty rodiny, neboť připouští možnost návratu manželů a dětí s cizí státní příslušností spolu s uprchlíky. Navrátilcům rovněž poskytuje možnost vyrovnání majetkových nároků, které zahrnuje odškodnění rovného vlastnictví, dědictví a dalších souvisejících práv žen a dětí.

57. V rámci podpory dobrovolné repatriace UNHCR usnadnil návštěvy ve stylu „go and see“, jak tomu bylo v případě angolských uprchlíků v Demokratické republice Kongo, a zároveň setkání „come and tell“, jako například setkání pořádaná pro rwandské uprchlíky v Malawi. V jiné souvislosti UNHCR po konzultaci se Zvláštním zástupcem Generálního tajemníka pro Západní Saharu umožnil realizovat opatření pro získání důvěry uprchlíků v Tindoufu v Alžírsku tím, že zorganizoval rodinné návštěvy uprchlíků u jejich příbuzných. Druhá fáze tohoto programu byla završena ke konci roku 2005 na základě složitých jednání se všemi zúčastněnými stranami.

58. V období postkonfliktní obnovy je rozhodujícím prostředkem pro podporu návratu prosazování usmíření mezi komunitami. V kontextu návratu uprchlíků a IDP je součástí usmíření nerozlišující zacházení s navrátilci a místními komunitami. V mnoha situacích to znamená, že při podpoře sociálního přijetí navrátilců ze strany místních komunit musí mít ekonomický přínos z investičních programů spojených s návratem i tyto místní komunity. Proto v repatričních operacích, jakými byly operace v Demokratické republice Kongo, Sierře Leone, Súdánu a Afghánistánu, UNHCR a partneři z řad nevládních organizací realizovali komunitní projekty zaměřené na obnovu komunálních služeb, z níž měly prospěch jak místní komunity, tak navrátilci, a které byly navrženy tak, že se jich účastnily obě skupiny.

59. V procesu usmíření a reintegrace představovalo značnou výzvu rovněž urovnání pozemkových a majetkových sporů. V několika operacích, jako například v Iráku, Burundi, Libérii, Srbsku a Černé Hoře, Kosovu (Srbsko a Černá Hora) a Gruzii se činnost UNHCR opírala o „Principy OSN pro restituci obydlí a majetku uprchlíků a vysídlených osob“ („Pinheirovy principy“) schválené Podkomisí pro podporu a ochranu lidských práv, které napomáhaly úřadům vypracovat zákonný a institucionální rámec pro rychlejší a předvídatelné zacházení s majetkovými nároky navrátilců. V mnoha postkonfliktních zemích, kde dosud nejsou k dispozici vnitrostátní mechanismy, zůstaly důležitým nástrojem pro řešení rozporů v majetkových vztazích tradiční metody mediace a úsilí UNHCR při podpoře právní pomoci posloužilo jako efektivní prostředek řešení konfliktů.

60. Podpora návratu vyžaduje, aby UNHCR působil ve spolupráci s ostatními agenturami OSN při rozvoji společné koherentní strategie na podporu vlastního úsilí států o obnovu v zastřešujícím rámci národního rozvoje. To je podstatou přístupu nazývaného „4R“ (repatriace, reintegrace, rehabilitace a rekonstrukce) uplatněného v mnoha zemích s velkým návratem uprchlíků a IDP jako jsou Sierra Leone, Angola, Afghánistán, Srí Lanka, Libérie a odnedávna i Súdán. Podstatným prvkem 4R je, aby proces byl v rukou vnitrostátních úřadů. Nicméně v případech, kdy jsou země stále ještě v procesu postkonfliktního přechodu a mají omezené kapacity, bylo zapotřebí tyto kapacity vybudovat za použití decentralizovaného přístupu. V Afghánistánu UNHCR těsně spolupracuje s provinčními úřady, aby vštípil smysl pro vlastnictví vůči komunitním projektům a zároveň podporuje úsilí o vytvoření silných vnitrostátních struktur prostřednictvím úzké spolupráce s příslušnými oborovými ministerstvy a ústředními orgány působícími v rámci UNDAF.

61. UNHCR se také více zaměřil na začlenění hledisek věku a genderu do reintegračních aktivit. V Angole UNHCR ve spolupráci s úřady aktivně realizoval programy na podporu žen s cílem zvýšit povědomí o občanských a politických právech, a umožnit tak navrátilcům se ženám účastnit se nadcházejících voleb za stejných podmínek jako muži. V Afghánistánu UNHCR podpořil úsilí NGO o pomoc navraceným dětem, z nichž se staly „děti ulice“, prostřednictvím vzdělávacích programů, které jim poskytují přátelské prostředí a omezují nebezpečí jejich vykořisťování a zneužívání. V Súdánu řešil UNHCR v úzké spolupráci

s Ministerstvem pro vzdělání, vědu a techniku genderovou nerovnost ve školském sektoru tím, že podněcoval zápis dívek do škol, a zvyšoval u místních komunit vědomí významu školní docházky dívek.

62. V posuzovaném období se objevily nové příležitosti ke snahám o místní integraci jako formu trvalého řešení. Výkonný výbor (ExCom) vypracoval Závěr k lokální integraci (Conclusion on Local Integration) (A/AC.96/1021, odst. 22), který nastiňuje rámcové úvahy týkající se tohoto trvalého řešení a představuje důležitý nástroj pro propagaci místní integrace. V Angole po intenzivních vyjednáváních a podílení se na Závěru ExCom úřady oznámily, že v podstatě hodlají zvážít naturalizaci přibližně 14 000 uprchlíků z Demokratické republiky Kongo, kteří byli v Angole usazení posledních 29 let. V Burundi, Guineji a Sjednocené republice Tanzanii došlo k pozitivnímu vývoji v možnostech legální integrace dlouhodobě pobývajících uprchlíků, kteří se kulturně a sociálně integrovali. Mimo Afriku se otevřely možnosti dlouhodobě usazeným uprchlíkům, kteří dosáhli určité formy ekonomické a sociální integrace, zejména ve Střední Asii a na Ukrajině. V Salvadoru bylo provedeno sčítání uprchlíků financované UNHCR, které umožnilo identifikovat dlouhodobě pobývajících mandátní uprchlíky a udělit jim trvalý pobyt.

63. Soběstačnost je důležitým prostředkem ke zrovnoprávnění uprchlíků, a tudíž zlepšuje jejich ochranu do doby uplatnění trvalého řešení. Ve východním Súdánu se UNHCR odklonil od péče a podpory dlouhodobě usazeným uprchlíků směrem ke komunitním projektům zaměřeným na soběstačnost, z nichž profitují i místní komunity. Kdekoli to bylo vhodné, UNHCR obhajoval integraci programů soběstačnosti do dlouhodobých národních rozvojových plánů hostitelských zemí v rámci UNDAF. Tam kde byly aktivity směřující k soběstačnosti plně podporovány domácími úřady, přinesly prospěch i místní komunitě. To byl případ i Středoafričské republiky, kde konžští uprchlíci žijící bok po boku s místní populací dokázali úspěšně sklídit plody své práce, a oživit tak místní hospodářství. Pozoruhodným úspěchem bylo začlenění Zambijské iniciativy, co se týče aktivit pro soběstačnost angolských uprchlíků do revidovaného Zambijského národního rozvojového plánu, Dokumentu strategie snižování chudoby (Poverty Reduction Strategy Paper) a Celkového hodnocení země/UNDAF (Common Country Assessment/UNDAF).

64. Přesídlení zůstává hlavním nástrojem ochrany a rozdělení zodpovědnosti a zároveň důležitou formou trvalého řešení. Během sledovaného období byla v terénních operacích i nadále testována metodika skupinového předávání a v Africe a Asii byla podle této metodiky předána řada uprchlických skupin. Přesídlení bylo také aplikováno jako rozhodující nástroj ochrany na skupinu uzbeckých uprchlíků v Kyrgyzstánu evakuovanou do Rumunska.

65. Ohlédneme-li se za pozitivním vývojem v posledních letech směřujícím k rozšíření příležitostí k přesídlení v Latinské Americe, lze konstatovat, že novou cílovou zemí pro přesídlení se stala Argentina. Schůzka na téma přesídlení konaná na počátku února 2006 v Ekvádoru za účelem realizace součásti Mexického akčního plánu z roku 2004 nazvané Solidární přesídlení (Solidarity Resettlement) poskytla vynikající příležitost k prohloubení multilaterální spolupráce v oblasti přesídlování a ke zvýšení počtu cílových zemí pro přesídlení.

66. Prioritou UNHCR bylo i nadále řešení rizik pro zachování integrity přesídlení. Byly podniknuty kroky k dalšímu rozvoji praktických nástrojů, jako Standardní operační procedury (Standard Operating Procedures) pro přesídlení jakož i rámce pro hodnocení rizik při terénních operacích. Dále byly vyvinuty iniciativy k posílení proaktivního zapojení

operačních partnerů do plánování operací a provádění přesídlovacích aktivit včetně identifikace uprchlíků vyžadujících přesídlení, zejména ohrožených žen a dívek.

67. Závazek UNHCR posilovat operační kapacity k řešení globálních potřeb přesídlení byl udržován trvalou dárcovskou podporou. Zejména Spojené státy, Spojené království, Austrálie a Norsko poskytly rozhodující finanční prostředky pro přesídlovací aktivity, mimo jiné schéma rozmístění Mezinárodní katolické migrační komise (International Catholic Migration Commission), což umožnilo UNHCR udržet si svoji kapacitu pro přesídlení.

VIII. NAPLŇOVÁNÍ POTŘEB ŽEN A DĚTÍ – UPRCHLÍKŮ

68. Ochrana žen a dětí, které jsou předmětem zájmu UNHCR, zůstává jeho hlavní aktivitou a organizační prioritou. Na její podporu uplatnil Úřad postup ve dvou směrech: začleňování bez ohledu na věk, pohlaví a rozdíly (AGDM) a cílená činnost směřující k posílení žen tak, aby si uvědomovaly svá práva, jakož i ke zvýšení participace dětí a respektu vůči jejich právům. Přístup založený na právech a komunitách podporuje snahu o zajištění spolupráce komunity při posilování ochrany žen a dětí prostřednictvím mobilizace všech jejích členů a spoléhání se na jejich možnosti a zdroje.

69. Přidělování priorit se sice i nadále řídilo Pěti závazky Vysokého komisaře vůči ženám uprchlíkům, avšak vydání akčního plánu Generálního tajemníka k provedení rezoluce Rady bezpečnosti č. 1325 z roku 2000 (S/2005/636) ještě více posílilo v rámci celého systému OSN strategické směrnic Úřadu.

70. Ve sledovaném období UNHCR pokračoval v rozšiřování své strategie AGDM na terénní úřadovny a směřoval na členy personálu, spolupracující vlády i operační partnery pomoc organizací Women's Commission for Refugee Women and Children, Jesuit Refugee Service a Save the Children UK. Tato strategie má zajistit, aby byla věková a genderová analýza a analýza diverzity plně začleněna do procesu tvorby strategií ochrany a návrhu programů a aby byla prováděna multifunkčními týmy. Ke konci roku 2006 bude ve svých programech tuto analýzu používat více než 90 zemí.

71. Klíčovou součástí strategie AGDM je participační posouzení, které umožní, aby rizikové faktory ochrany hrozící ženám a dětem byly identifikovány a analyzovány za jejich přímé účasti. V mnoha zemích tento přístup pomohl cíleněji reagovat a posílit partnerství s vládami a NGO při řešení otázek ochrany žadatelů o azyl a uprchlíků. V Guineji, Sierře Leone, Burkina Faso, Beninu a Nigérii byly vytvořeny projekty na řešení problémů specifických pro dospívající, zatímco v Thajsku participační posouzení poukázalo na problém alkoholismu. Počáteční analýza 40 z 52 Operačních plánů zemí (Country Operation Plans) vypracovaných terénními úřadovny, které se účastnily zavádění, ukázala, že participační posouzení bylo provedeno ve všech zemích kromě jediné.

72. Posilování uprchlických žen prostřednictvím jejich účasti v řídicích výborech táborů a komunit zůstává vážnějším problémem, a to i přes úsilí na podporu závazku padesátiprocentní účasti. UNHCR proto prostřednictvím podpory NGO vytvořil modul výuky vedení pro mladší ženy, který byl testován v Indii a Etiopii. Za zmínku však stojí Rwanda a Sjednocená republika Tanzanie, kde ženy tvoří z 50 procent výbory pro distribuci potravin. K překonání některých z mnoha existujících kulturních překážek byla pro muže a chlapce zorganizována výuka. V městském prostředí vznik ženských skupin často poskytl ženám možnost

k vyjádření jejich zájmů. Například v Indii byly založeny ženské kliniky a v Kostarice se ženy-uprchlíci podílely na vytvoření podpůrného projektu mikrokreditů.

73. Jako součást naplňování rezoluce Rady bezpečnosti č. 1325 byly dvě vnitřně vysídlené ženy ze Srí Lanky vyzvány, aby při příležitosti pětiletého výročí této rezoluce v New Yorku pohovořily o svých zkušenostech. V rámci mírotvorných aktivit byla poskytnuta pomoc s technikami řešení sporů komunitám ve Rwandě, Sierře Leone a v Čadu. Ve spolupráci s jistou univerzitou ze Spojeného království UNHCR také poprvé realizoval v Západním Dárfúru za účasti vlastního personálu a partnerů program poskytnutí komunitní psychosociální podpory pro osoby trpící traumatem z důvodu SGBV a dalších forem násilí.

74. Ve sledovaném období byly podniknuty také různé iniciativy ke zlepšení ochrany dětských uprchlíků a žadatelů o azyl. Mezi hlavní předměty zájmu UNHCR patřilo násilné rekrutování dětí v táborech, jejich vykořisťování a zneužívání, dětská práce a míra úspěšně dokončené školní docházky, zejména u dívek. Bylo vynaloženo úsilí na řešení těchto problémů zvyšováním povědomí o nich na straně komunity, posílením odborné výchovy, poskytováním psychosociální podpory a zřizováním většího počtu rekreačních zařízení. Úřad rovněž vydal „Doporučení pro formální určování nejvyššího zájmu dítěte“⁹, kterými jasně stanovil standardy a postupy v této oblasti. Jeho iniciativy zahrnovaly podporu účasti dětí v Zambii a Nepálu na mládežnických aktivitách v klubech a mládežnických skupinách. V Sierře Leone byli bývalí liberijští dětské vojáky reintegrovaní do uprchlické komunity a v Thajsku UNHCR spolupracoval s UNICEF na vytvoření Pracovní skupiny UNCT k dětem dotčeným ozbrojeným konfliktem/dětským vojákům. Při naplňování potřeb ochrany dětí byla obzvláště účinná spolupráce s partnery z řad NGO. Ve Rwandě například pracoval UNHCR společně se Save the Children na zvýšení povědomí o právech dětí, aby tak čelili nastalým zásadním problémům s ochranou, neboť děti v uprchlických táborech mizely a byly násilně verbovány.

75. Oblastí zájmu UNHCR byla i nadále situace dětí-uprchlíků bez doprovodu. UNHCR přidelil prioritu úsilí o zajištění dokladů pro ně a pracoval se svými partnery na uzavření dohod o dočasné péči, na nalezení a opětovném slučování rodin. V několika zemích včetně zemí Východní Evropy nastaly specifické problémy při řešení situace dětí bez doprovodu žádajících o azyl, zejména co se týče opatrovnictví pro účely zajištění přístupu k azylovému řízení, jejich zmizení během zpracování žádosti o azyl a dostupnosti podrobných údajů.

76. Dalším cílem iniciativy ke zlepšení ochrany dětí-uprchlíků bylo zabezpečení přístupu ke vzdělání. UNHCR působil ve spolupráci s NGO a vládami, podle potřeby i v meziagenturním rámci UNCT, ke zvýšení přístupu dětí ke vzdělávacím zařízením, budování kapacit hostitelských vlád a podpoře zápisu do škol, setrvání v nich a dokončení vzdělání při zachování genderové vyváženosti. Fondy jako Fond Alberta Einsteina Německé akademické uprchlické iniciativy (DAFI) i nadále poskytovaly uprchlíkům stipendia pro vyšší vzdělání. V zemích zničených válkou a sužovaných chudobou však zůstává přístup navrátilců i místní populace ke vzdělání značným problémem.

IX. ZÁVĚR

77. Za ochranu nesou primárně odpovědnost státy. Úsilí UNHCR při ochraně je efektivní jen do té míry, jak to státy umožní. Toto sdělení poukazuje na výrazné nedostatky v ochraně

⁹ UNHCR Guidelines on Formal Determination of the Best Interest of the Child, prozatímní vydání, 22. květen 2006.

zájmových osob, které vyžadují zvýšení úsilí na straně všech. Agenda for Protection i nadále funguje jako vhodný rámec pro společný program zajištění ochrany pro všechny ty, kteří ji potřebují, a jak již bylo řečeno v roce 2005, komplexní zpráva o postupu pět let po schválení Agendy Výkonným výborem bude včasnou příležitostí provést revizi nedostatků, problémů a budoucího směřování.