

K otázce smíšených migračních proudů: **Desetibodový akční plán**

Obsah

Úvod

- 1. Spolupráce klíčových partnerů**
- 2. Shromažďování a analýza údajů**
- 3. Vstup a ochrana**
- 4. Přijímání**
- 5. Mechanismy pro profilaci a doporučení**
- 6. Rozdílné procesy a postupy**
- 7. Řešení pro uprchlíky**
- 8. Sekundární migrační proudy**
- 9. Navrácení osob bez statusu uprchlíka a alternativní možnosti migrace**
- 10. Informační strategie**

Úvod

Uprchlíci a žadatelé o azyl tvoří relativně malou část celosvětových migračních pohybů. Stále častěji se však uprchlíci a žadatelé o azyl pohybují mezi jednotlivými zeměmi a světadíly společně s ostatními lidmi, které k migraci vedou jiné důvody nesouvisející s problémy v oblasti ochrany.

Ve většině případů se jedná o pohyb nelegální, jelikož k němu dochází bez požadovaných dokumentů, a velice často v něm figurují převaděči a obchodníci s lidmi. Lidé, kteří se k takovému pohybu rozhodnou, riskují život, musejí cestovat v nelidských podmínkách a stávají se obětí zneužívání. Státy považují takový pohyb za hrozbu pro svou suverenitu a bezpečnost.

Mezinárodní společenství se musí tímto fenoménem zabývat mnohem komplexnějším způsobem. Státům slouží ke cti, že přijaly své povinnosti v oblasti zajišťování ochrany uprchlíků na základě mezinárodních nástrojů.

Je třeba přijmout konkrétní opatření a vybudovat takové systémy řídicí vstup osob, které by rozpoznaly a nabídly řešení osobám potřebujícím mezinárodní ochranu a které by zároveň mohly nabídnout i řešení situace ostatních skupin migrantů. UNHCR se především snaží zajistit, aby poskytnutí bezpečnosti a azylu uprchlíkům a dalším osobám, o něž se Úřad stará, nepřineslo další obtíže jednotlivým státům, které jsou již tak zatíženy potřebou kontrolovat příchod a pobyt cizích státních příslušníků na svém území a bojovat s mezinárodním organizovaným zločinem.

Tento dokument stanoví klíčové oblasti zájmu UNHCR, ve kterých může organizace hrát určitou úlohu a kde podle přesvědčení UNHCR může iniciativní přístup přinést pozitivní výsledky. Akční plán obsažený v tomto dokumentu se týká zejména situací, kdy uprchlíkům hrozí *refoulement*, porušování lidských práv nebo nebezpečí spojená s dalším pohybem.

Tento dokument se netýká záležitostí nespádajících do kompetence UNHCR a neobsahuje ani podrobný návod na realizaci jednotlivých částí Akčního plánu.

Tabulka v příloze I stanoví cíle Akčního plánu a návrhy činností, které lze v rámci jednotlivých bodů uskutečnit. Akční plán je svou podstatou obecný a jeho realizace bude muset být každopádně uzpůsobena konkrétním podmínkám v jednotlivých regionech a státech.

1. Spolupráce klíčových partnerů

Efektivní přístup k problematice smíšených migračních pohybů nutně závisí na účinné spolupráci všech klíčových subjektů: států, vládních orgánů, regionálních organizací, mezinárodních organizací s příslušným mandátem (např. UNHCR, OHCHR, UNICEF a IOM), místních a mezinárodních nevládních organizací.

Prvním krokem tedy je nalezení a shromáždění zainteresovaných stran na vhodném fóru, kde si mohou vyměnit informace a vytvořit model spolupráce a koordinace. Takové fórum by měl svolat jeden či více států, jichž se tato problematika týká; v tomto ohledu může roli zprostředkovatele sehrát i mezinárodní organizace.

2. Shromažďování a analýza údajů

Klíčem k souvislé a komplexní strategii je shromažďování, analýza a výměna informací o migračních pohybech a skupinách osob, které se těchto pohybů účastní. Mezi tyto údaje by měly patřit informace o podmínkách v zemi původu, motivech migračních pohybů, způsobu dopravy, trasách přechodu a místech vstupu. Mezinárodní či regionální organizace mohou být v této funkci velmi nápomocny.

3. Vstup a ochrana

Vytvoření funkčního systému vstupu je důležitým prvkem všech strategií v oblasti smíšených migračních proudů. Pohraniční kontrola je nezbytná pro boj s mezinárodním organizovaným zločinem, do něhož patří i převaděčství a obchod s lidmi, a pro odvrácení bezpečnostních hrozeb.

Je třeba vybudovat praktické pojistky v oblasti ochrany zaručující, že tato opatření nebudou uplatněna diskriminačním nebo disproporčním způsobem a že nepovedou k *refoulement*. V tomto ohledu je rovněž vhodné poskytnout odpovídající školení příslušníkům pohraniční policie, kteří musejí mít jasné pokyny, jak nakládat s žadateli o azyl a jak se postarat o děti bez doprovodu, oběti obchodu s lidmi a další skupiny osob se zvláštními potřebami.

V oblasti ilegální migrace na moři existuje celá řada otázek, jimiž je třeba se zabývat. Patří k nim i ochrana života osob na moři, dodržování námořního práva, zajištění integrity pátracího a záchranného systému a zajištění hladkého lodního provozu na moři.

4. Přijímací procedury

Pro zajištění dodržování základních lidských práv osob účastnících se migračních pohybů je nezbytné vhodným způsobem upravit přijímací procedury. Tato úprava by měla umožnit registraci příchozích osob a vydání provizorních dokumentů. UNHCR může pomoci při realizaci odpovídajících opatření zejména v situacích velkého přílivu osob, z nichž značnou část tvoří žadatelé o azyl a uprchlíci, nebo se tohoto procesu může jinak dočasně účastnit společně s hlavním odpovědným činitelem.

5. Mechanismy pro profilaci a zjištění informací

Jakmile jsou příchozí osoby zaregistrovány a vybaveny provizorními dokumenty, lze přistoupit k prvnímu šetření: kdo jsou tito lidé, proč opustili svou vlast a kam míří. S využitím poradenských služeb pak lze rozhodnout, zda tito lidé chtějí žádat o azyl nebo pro ně najít alternativní řešení (včetně možného návratu do vlasti, legalizace pobytu v zemi či legální migrace do další země). V této fázi by se nemělo jednat o určování nároku na statut uprchlíka, úkolem tohoto opatření je pouze osvětlení důvodů, které tyto osoby vedly k odchodu, a nalezení co nejvhodnějšího řešení jejich situace. Příloha II tohoto dokumentu obsahuje schématické zobrazení funkcí tohoto mechanismu profilace a další doporučení.

6. Rozdílné procesy a postupy

Co se žádostí o azyl týče, relativně jasné žádosti (opodstatněné nebo naopak zjevně neopodstatněné) je možné posoudit v rámci zrychleného řízení. Jiné, složitější žádosti vyžadují detailnější posouzení. Postupy nespádající do rámce azylového řízení by měly řešit situaci osob se zvláštními potřebami, které nejsou uprchlíky, např. potřeby obětí obchodu s lidmi a osob, které chtějí migrovat (viz níže Kapitola 9).

UNHCR bude ve věci postupu určování statutu uprchlíka pro jednotlivé státy patrně hlavním partnerem. Nicméně v této části Akčního plánu hrají významnou roli i nevládní organizace, právníci a občanské instituce. Jiných procesů se bude UNHCR účastnit jen minimálně, pokud vůbec. Volba konkrétního partnera závisí na situaci v dané zemi a na tom, které organizace zde fungují a chtějí se do procesu zapojit.

7. Řešení pro uprchlíky

Uznaným uprchlíkům a osobám potřebujícím mezinárodní ochranu je nutné poskytnout pomoc založenou na principech zajišťování ochrany, jejíž součástí je i trvalé řešení jejich situace; charakter takového řešení bude záviset na možnostech a omezeních konkrétní situace.

Největší šanci na úspěch mívá komplexní přístup, jehož součástí je pečlivé zvážení všech alternativ. Kromě klasických trvalých řešení mohou být pro některé uprchlíky doplňkovým východiskem také možnosti v oblasti legální migrace.

Země přijímající uprchlíky mohou využít mezinárodní pomoci při posilování kapacit v oblasti poskytování ochrany.

8. Sekundární pohyby

Řešení situace uprchlíků a žadatelů o azyl odcházejících ze země, ve které již našli ochranu, vyžaduje propracovanější strategii. Tato strategie by měla brát zohledňovat jak legitimní obavy států z následné nelegální migrace, tak práva a zájmy dotyčných osob. Dosavadní snaha o formulaci takové strategie však prozatím nevedlo k získání dostatečného mezinárodního konsensu. UNHCR je rozhodnuto pokračovat v tomto směru v dalším úsilí.

9. Navracení osob bez statutu uprchlíka a alternativní možnosti migrace

V případě osob, které nezískají status uprchlíka, a osob, které nechťejí žádat o azyl, je preferovaným způsobem řešení situace většinou rychlý, bezpečný a důstojný návrat. UNHCR může zprostředkovat pomoc při návratu osob, které nepotřebují mezinárodní ochranu, je-li to

nejvhodnější řešení přijaté všemi stranami. Způsob, jakým by UNHCR mohlo v tomto ohledu pomoci, zasluhuje bližší pozornost všech zúčastněných stran.

Mohou nastat situace, kdy osoby nespĺňující podmínky pro přiznání postavení uprchlíka získají přístup k využití alternativních, dočasných možností migrace. Ty jim mohou umožnit buď legální pobyt v zemi, do které přijeli, nebo přesun do třetí země z humanitárních důvodů, za účelem práce, studia či spojení rozdělené rodiny. Úsilí zaměřené na řešení problému nelegální migrace by mělo v blízké či vzdálenější budoucnosti věnovat pozornost i možnostem legální migrace.

10. Informační strategie

Všechna výše popsaná opatření by měla být doplněna informačními kampaněmi, a to jak v zemích původu, tak v tranzitních a cílových zemích. Lidé musí být informováni o nebezpečích ilegální migrace a problémech, se kterými se mohou po příjezdu setkat, i o možných vhodných alternativách nelegální migrace.

Informační kampaně sice nelegální pohyby osob sice nevymytí, ale ve spojení s ostatními body Akčního plánu a za současného zavádění dlouhodobých opatření řešících samotné příčiny takového pohybu mohou mít velmi kladný dopad.

Informační kampaně představují úkol především pro organizace s mandátem v oblasti migrace nebo šíření informací, např. IOM, ovšem UNHCR může i v těchto aktivitách sehrát určitou úlohu. UNHCR má možnost a zájem iniciovat aktivity zvyšující veřejné povědomí o těžké situaci uprchlíků, podporující toleranci a bojující proti rasismu a xenofobii.

UNHCR
Leden 2007

Desetibodový akční plán
Kontrolní seznam pro UNHCR

Cíle:

- Komplexní reakce vlád na smíšené migrační pohyby probíhající v duchu spolupráce, vstřícné k potřebám v oblasti ochrany.
- Existence vhodných řešení pro nejrůznější situace a skupiny.
- Identifikace a ochrana uprchlíků za současného snížení nelegálního pohybu osob.

| Cíle | Činnosti |
|---|--|
| 1. Spolupráce klíčových partnerů | <ol style="list-style-type: none"> 1. Výběr klíčových partnerů na celostátní úrovni, kteří budou společně hledat řešení. 2. Podpora při vytváření celonárodní koordinační struktury na příslušných úrovních. 3. Vytvoření stálého modelu poradenství ve spolupráci s partnery (vláda, IOM, ILO, UNODC, ICMPD, UNICEF, UNDP, UNFPA, nevládní organizace, regionální organizace, atd.). 4. Zajištění součinnosti s občanskou společností a akademickou obcí, jejímž cílem je výměna informací o vývoji situace a mobilizace společenské podpory. 5. Začlenění problematiky azylu/migrace do programů týmů OSN v jednotlivých zemích (UNCT) a posílení informačních toků a vazeb mezi UNCT v regionech. 6. Začlenění problematiky azylu/migrace do UNDAF na úrovni státu. 7. Vytvoření konzultačních a koordinačních mechanismů na regionální úrovni. 8. Podpora/mobilizace dárcovské činnosti. 9. Mezinárodní lobbying a prosazování vhodných řešení vycházejících z tohoto desetibodového akčního plánu na národních i mezinárodních fórech. |
| 2. Sběr a rozbor údajů | <p style="text-align: center;"><u>Pohyby uprchlíků v rámci smíšených migračních toků</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Spolupráce s existujícími institucemi a/nebo vyžití databází pokrývajících konkrétní regiony za účelem lepšího porozumění migračním pohybům a stanovení odpovídající reakce. 2. Využití této databáze k systematickému sběru údajů o žadatelích o azyl a uprchlících, k výměně údajů s úřady UNHCR v jednotlivých zemích regionu a dalších dotčených státech, předvídaní tras, pohybů a trendů, stanovení sekundárních migračních proudů, lepší sledování jednotlivých případů, za využití programu ProGres. 3. Využití informací získaných během azylového řízení a pohovorů pro zjištění trendů, tranzitních tras, atd. ve vhodných případech a při plném respektování pravidel v oblasti důvěrnosti informací. 4. Navržení informačních dokumentů o trendech a modelech pohybů pro jednotlivé země. 5. Hodnocení a rozbor zpráv za účelem předvídaní tras, pohybů a |

| | |
|--|---|
| | <p>trendů, formulace konkrétních strategií pro jednotlivé země.</p> <p><u>Obecně</u> Účast na aktivitách v oblasti shromažďování údajů a výzkumu, podpora vytváření souvislého a komplexního přehledu o obecných trendech.</p> |
| 3. Vstup a ochrana (v zemi, na hranicích, na moři) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Zajištění či posílení kapacity pracovníků pohraniční stráže a členů pořádkové služby, zajištění jejich informovanosti o uprchlických otázkách, zjednodušení postupů přijímání osob, které potřebují mezinárodní ochranu. 2. Realizace školicích programů/seminářů pro nevládní organizace, právníky, soudní orgány a státní instituce pro lidská práva, usnadňující proces přijímání osob potřebujících mezinárodní ochranu a vytvoření podmínek pro tuto ochranu. 3. Aktivní monitorování a sledování podmínek vazby a zacházení s žadateli o azyl/uprchlíky. 4. Posouzení možné součinnosti UNHCR při zavádění opatření v oblasti zadržení a řízení pohybu na moři, zvážení opatření pro monitorování zadržení. |
| 4. Přijímací procedury | Formulace doporučení týkajících se úlohy, kterou může UNHCR hrát při přijímání nových migrantů (včetně přijímacích středisek) a odpovídající záruky (např. přístup UNHCR). |
| 5. Mechanismy pro profilaci a vyhodnocení informací | Úsilí o vytvoření společných mechanismů v oblasti profilace příchozích skupin (s příslušnými partnery a na příslušných místech). Sem by měly patřit zejména mechanismy stanovující profil nově příchozích migrantů a jejich potřeby ochrany, které umožní poskytnutí řádného poradenství a předání dotyčných osob do působnosti mechanismů hledajících nejvhodnější řešení (např. azylové řízení, pomoc při dobrovolném návratu, zvláštní přístup k obětem obchodu s lidmi.) |
| 6. Rozdílné procesy a postupy | <ol style="list-style-type: none"> 1. Úsilí o vytvoření právního rámce pro azylové řízení a pokrytí potřeb v oblasti ochrany. Cíle: <ul style="list-style-type: none"> - funkční národní azylové systémy; - odpovídající administrativní a institucionální kapacita na jednotlivých úrovních; - zapojení nevládních organizací a občanské společnosti do ochrany a pomoci. 2. Neexistuje-li v zemi řádně fungující národní azylový systém, přebírá UNHCR odpovědnost za vedení azylového řízení. V této souvislosti je třeba zřídit úřady, které zajistí řádné vyřízení jednotlivých případů, dovedou rozpoznat naléhavost případů a odpovídajícím způsobem reagovat na zvláštní potřeby (osamocené ženy, děti bez doprovodu a děti odloučené od rodičů, atd.). |
| 7. Řešení pro uprchlíky | <p>Veškerá řešení musí být posuzována komplexně.</p> <p><u>Dobrovolná repatriace</u> Přijmout opatření usnadňující dobrovolný návrat podporovaná (podle finančních možností) pomocí v oblasti udržitelné reintegrace v zemi</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>původu (ve spolupráci s příslušnými partnery a za pomoci monitoringu navrátilců).</p> <p><u>Místní integrace</u> Není-li repatriace proveditelná v krátkém nebo střednědobém časovém horizontu, prověřit veškeré možnosti legalizace pobytu v dané zemi (včetně snahy získat povolení k pobytu pro osoby, které potřebují mezinárodní ochranu, které však nemohou získat či pravděpodobně nezískají formálnější status).</p> <p><u>Přesídlení</u> Seznámit se, ve spolupráci s pracovníky v oblasti přesídlení, s koncepcí strategického využití tohoto trvalého řešení a plnit funkci koordinátora v otázkách přesídlení a souvisejících problémů s cílem najít souhlas se společným regionálním přístupem k otázce přesídlování (v rámci obecných opatření v oblasti sdílení břemene) tak, aby byl tlak na hostitelské země co nejmenší. Provéřit v této souvislosti možnosti či kvóty pro přesídlení konkrétních skupin.</p> |
| 8. Sekundární migrační proudy | <ol style="list-style-type: none"> 1. Efektivně využívat Projekt na posilování kapacit v oblasti ochrany (SPCP) tak, aby kvalitní ochrana byla dostupná vždy tam, kde je třeba. 2. Aktivně prověřit, jak a za jakých okolností může UNHCR zjednodušit proces readmise a zahájit v součinnosti se zemí prvního azylu příslušné kroky. |
| 9. Navrácení a alternativní migrace pro osoby bez statutu uprchlíka | <ol style="list-style-type: none"> 1. Přispívat vhodným způsobem (např. ve spolupráci s IOM) k tomu, aby se návrat osob, které nepotřebují mezinárodní ochranu, stal proveditelným řešením. 2. Hájit odpovídající standardy v oblasti návratu a v případě potřeby být připraven podpořit návrat (např. zajistit dokumentaci a poradenství). 3. Provéřit případnou nutnost a význam úlohy UNHCR jako pasivního pozorovatele v zemích původu po navrácení migrantů domů. 4. Posoudit možnosti využití prostředků legální migrace (např. dočasné pracovní migrační plány v třetích zemích a v zemi, kde se migranti nacházejí). |
| 10. Informační strategie v zemích původu, tranzitu a určení | <ol style="list-style-type: none"> 1. Koordinace a účast na činnosti IOM a dalších partnerů při realizaci masivních informačních kampaní v zemích původu, tranzitních zemích i cílových zemích, jejichž cílem je odradit potenciální zájemce od nelegální migrace, varovat před nebezpečím převádění přes hranice a obchodu s lidmi a která se zaměří na legální možnosti. 2. Provéřit, zda a jak je možné vytvořit společná informační centra v zemích původu. 3. Prostřednictvím médií informovat veřejnost o těžké situaci uprchlíků, předkládat konkrétní, zajímavé příběhy lidí, propagovat toleranci a bojovat s rasismem a xenofobií. |

Příloha II

Schematické znázornění mechanismů pro profilaci a vyhodnocení v kontextu řešení smíšených migračních proudů

(Legenda k diagramu:)

Channelling to the appropriate response mechanism
Postoupení do příslušného vyřizovacího procesu

Adjudication of asylum claims
Rozhodnutí ve věci žádostí o azyl

Rechannelling possible among all three channels
Možné vzájemné postoupení mezi všemi třemi kanály

Other legal migration channels (non-asylum)
Další legální migrační kanály (kromě azylu)

Return
Navrácení

Claim appears to be: manifestly unfounded
clearly abusive
manifestly well-founded
Žádost: je zjevně neodůvodněná
představuje zneužití práva
je zjevně odůvodněná

Asylum interview under priority scheduling
Azylový pohovor v prioritním termínu

Asylum interview under regular scheduling
Azylový pohovor v řádném termínu

Application rejected
Žádost zamítnuta

Application granted
Žádost schválena

Application rejected because manifestly unfounded or abusive
Žádost zamítnuta, protože je zjevně neodůvodněná či představuje zneužití práva

Submission of appeal within shortened time limit
Předložení odvolání ve zkrácené lhůtě

Submission of appeal within 30 days

Předložení odvolání do 30 dnů

Accelerated appeal: no automatic suspensive effect
to be decided promptly

Urychlený odvolací proces: bez automatického odkladného účinku
k rychlému vyřízení

Appeal
Odvolání

Appeal granted
Odvolání vyhověno

Complex case
Složitý případ

Access to durable solutions
Přístup k trvalému řešení

Other response mechanism as appropriate (see above)
Jiný příslušný mechanismus reakce (viz výše)