

**Podání PICUM určené Generálnímu ředitelství pro vnitřní věci (DG HOME) k projednání:  
Diskuse o budoucnosti politik v oblasti vnitřních věcí: Otevřená a bezpečná Evropa – a co dál?**

## **Pětibodový akční plán PICUM týkající se Strategických směrnic pro oblast vnitřních věcí od roku 2015**

**21. ledna 2014**

Platforma pro mezinárodní spolupráci v oblasti migrantů bez dokladů (PICUM) vznikla v roce 2001 jako iniciativa různých řadových organizací. PICUM, která dnes představuje síť více než 160 organizací a 190 individuálních podporovatelů pracujících s migranty bez dokladů ve více než 38 zemích, převážně v Evropě, ale také v jiných místech ve světě, shromáždila množství evidence o rozdílech vnitrostátní praxe a politik ve srovnání s mezinárodním právem v oblasti lidských práv. PICUM, které má více než desetileté odborné zkušenosti se shromažďováním evidence o problematice migrantů bez dokladů, prosazuje uznání jejich základních práv a daří se mu propojovat místní zkušenost s diskusemi na politické úrovni.

### **Úvod**

Všechny víceleté programy EU v oblasti soudnictví a vnitřních věcí propojuje téma hledání účinného a výkonného systému řízení migrace pomocí vyvážené a propracované migrační politiky EU. Lisabonskou smlouvou se členské státy zavázaly k rozvoji „společných“ migračních a azylových politik. Takový postoj znamená podporovat integraci, chránit práva regulérních migrantů, omezovat neregulérní migraci, jakož i obchodování s lidmi. Předpokládá se, že uvedené kroky přispějí v dlouhodobější perspektivě k ekonomickému rozvoji a zvyšování výkonnosti EU.

V uplynulém desetiletí však rostoucí počet mezinárodních i regionálních lidskoprávních institucí, různých zákonodárných orgánů na úrovni regionů, aktivních jedinců z řad občanské společnosti a samotných migrantů identifikoval vážné nedostatky ve stávajícím přístupu EU k řízení migrace. Dnešní nesystémový přístup k regulérní migraci a obecné nahlížení migrace jako bezpečnostního problému odporuje výše uvedeným cílům rámce EU a neodráží skutečnou podobu migrace a stav ekonomik v Evropě.

V oblasti soudnictví a vnitřních věcí došlo ve víceletých programech EU k jasnému posunu od cíle, jímž bývalo bezmála rovnocenné postavení všech obyvatel v EU s pevným zakotvením v oblasti lidských práv, směrem k myšlence, že práva náležejí občanům a že bezpečnostní akcent v přístupu k migraci je potřebný pro ochranu základních práv občanů EU. Důkazy z terénu této myšlence odporují, protože jasně naznačují, že rostoucím zabezpečováním se vůči migrantům a jejich diskriminací se neutilizovala, ani nezvětšila svoboda, bezpečnost a blahobyt občanů EU, ani se nečinila přítrž neregulérní migraci. Tyto přístupy též ignorují a omezují jinak značné ekonomické, sociální, demografické a kulturní přínosy, jež migranti – regulérní a neregulérní – do EU přinášejí.

Migrace není trestnou činností, a tak politické reakce, které z takového postoje vycházejí, jsou neúčinné a nevhodné. Stávající přístup navíc dělá z regulérních a neregulérních migrantů osoby více zranitelné vůči násilí, vykořisťování a obchodování s lidmi, vede k mnohočetným případům porušení lidských práv a úmrtím – na hranicích, v detenčních střediscích, v komunitách. Dnešní přístup má na migranty neúměrné dopady, vystavuje je možné vícečetné diskriminaci např. na základě pohlaví nebo věku (ženy a děti), rozvrací rodiny vytvářením překážek pro jejich slučování, omezováním rodinných práv

regulérních migrantů, nebo zadržováním a vyhošťováním migrantů neregulérních. S ohledem na Smlouvu o Evropské unii odporuje tato situace ve všech ostatních oblastech politiky principům a cílům, na nichž vznikla EU, včetně závazku EU a členských států chránit práva všech lidí v příslušných jurisdikcích, bez ohledu na administrativně-právní postavení těchto lidí.

## **Pětibodový akční plán**

V souvislosti se Strategickými směrnicemi pro oblast vnitřních věcí EU od roku 2015 předkládá PICUM pětibodový akční plán s cílem zaměřit se na nedostatky stávajícího přístupu a zlepšit jak krátkodobě, tak dlouhodobě účinnost a výkonnost migrační politiky EU:

### **1. Osvojit si pro účely omezování neregulérní migrace přístup založený na důkazech**

Když se podíváme na data o neregulérní migraci v souvislostech, zjistíme, že politický význam, který je připisován neregulérní migraci, je daleko vyšší, než její početní zastoupení. Systematický a vědecký sběr dat o neregulérní migraci v EU a jejich analýza poprvé proběhly v rámci projektů Generálního ředitelství pro vědu a inovace (FP6) Clandestino a Pracovníci bez dokladů v přechodném období, a vyplynulo z nich, že:

- předchozí počty migrantů bez dokladů uváděné v politických dokumentech EU (8 milionů) byly značně nadhodnoceny, protože v roce 2009 žilo v EU nejvýše 3,8 milionu migrantů bez dokladů;
- rostoucí restriktce uvalené na mobilitu, získávání trvalého pobytu a zaměstnání prostřednictvím kriminalizujících opatření nezastavily výskyt migrantů v neregulérní situaci;
- neregulérní vstup do země je *nejméně běžnou* příčinou nebo důvodem neregulérního statusu;
- nejběžnějšími důvody, proč se migranti ocitají bez dokladů, jsou: ztráta nebo vypršení platnosti legálního statusu v důsledku ztráty zaměstnání, rozpad partnerského vztahu, zamítnutí žádosti o azyl, obtíže při plnění administrativních požadavků nebo administrativní průtahy.

Příčiny neregulérního 'migrování' jsou propojeny se současným rámcem migrační politiky. Omezené regulérní způsoby, jak se legálně stěhovat za prací nebo jak sloučit rodinu, nesplňují potřeby ani potenciálních migrantů a jejich rodin, ani potřeby zaměstnavatelů a pracovního trhu, zejména v klíčových odvětvích (často hůře placených). Například na rostoucí potřebu po migrujících pracovnících v odvětví domácích prací a pečovatelských služeb v Evropské unii nenavazuje spravedlivá migrační politika v oblasti domácích prací. Dnešní postupy pro regulérní zaměstnávání jsou navíc příliš nepružné, jelikož svazují migranty s konkrétním zaměstnavatelem nebo s konkrétním osobním vztahem takovým způsobem, že jakmile se ve vztahu objeví problémy, migranti svůj regulérní status ztrácejí. Nedostatky ve stávajícím politickém rámci pro regulérní migraci stejně jako v systému pro udělování azylu, kde se používají striktní výklady kvalifikačních kritérií (což vede k nízké míře kladně vyřízených žádostí, vysoké míře odvolání a vysokému počtu lidí, jimž je ochrana odepřena a oni se zároveň

nemohou vrátit do svých původních zemí), tyto příčiny stojí u kořene většiny případů nelegálního pobytu a práce v EU.

Nicméně politické závazky a značné investice se zaměřovaly a nadále se zaměřují na správu hranic a na represivní opatření typu odhalování neregulérních migrantů, jejich zadržování a vyhošťování; to jsou hlavní způsoby boje s neregulérní migrací v Evropě. Kriminalizace neregulérního vstupu do země nebo pobytu a těch lidí, kdo migrantům poskytnou humanitární pomoc, je také stále častější, anebo je důrazněji uplatňována. Uvedená represivní opatření jsou neúměrná, neúčinná a spojená se značnými náklady – lidskými, sociálními a finančními.

Kriminalizující postupy při zadržování neregulérních migrantů přizívají negativní způsob vnímání migrantů ve společnosti a mohou vyvolávat sociální napětí, násilí a xenofobii. Z finančního hlediska dochází k investování podstatných částek z fondů EU do výstavby a vedení detenčních center, a to přesto, že podle práva EU a mezinárodního práva se má detence používat jen jako krajní prostředek.

## Doporučení

### **Regulérní cesty migrace:**

- Rozvíjet migrační politiky více založené na datech a důkazech, které zahrnují regulérní cesty za migrací u hůře placených zaměstnání včetně domácích prací, s poskytnutím takových práv migrujícím pracovníkům, které budou v souladu s mezinárodními lidskými právy a pracovními standardy a budou respektovat principy nediskriminace a práva na jednotu rodin. EU a její členské státy mají implementovat mezinárodní pracovní standardy pro všechny pracovníky v Evropské unii.<sup>1</sup> To, že členské státy harmonizují standardy v oblasti přijímání osob a přidělování práv neznamena, že přicházejí o své právo nezávisle rozhodovat o individuálních žádostech (kdy přitom zvažují všechny relevantní informace).
- Řešit otázku neúměrných restrikcí v oblasti slučování rodin.

<sup>1</sup> Sem má spadat ratifikace a implementace Úmluvy OSN o ochraně práv všech migrujících pracovníků. Na základě studie, kterou pro Evropský parlament a na téma *Současné výzvy na poli implementace Mezinárodní úmluvy o ochraně práv všech migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků (ICRMW)* vypracovaly Útvar IOM pro mezinárodní migrační právo a Regionální kancelář v Bruselu, nebyly zjištěny žádné větší překážky, které by členským státům bránily dokument ratifikovat (k dispozici na adrese: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433715/EXPO-DROI\\_ET\(2013\)433715\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433715/EXPO-DROI_ET(2013)433715_EN.pdf)).

### **Ztráta statusu:**

- Zajistit migrantům přístup k nezávislým povolením. Např. v případě, kdy je pobytový status vázán na nějaký osobní nebo pracovněprávní vztah, měl by systém překlenovacích víz poskytnout těm lidem, kteří v důsledku rozpadu vztahu o status přijdou, určitou časovou lhůtu, v níž by si zažádali o nové povolení k pobytu na podkladě nového zaměstnání, z důvodů spojení s danou zemí, z humanitárních, mezinárodních či jiných ochranných důvodů.
- V členských zemích EU podporovat stálé mechanismy, pomocí nichž si migranti bez dokladů mohou status legalizovat na základě daných důvodů.
- Investovat prostředky do služeb, které migrantům pomáhají zachovat si status, získat nové platné doklady nebo regularizovat pobyt; v rámci těchto služeb poskytovat migrantům bez ohledu na jejich status informace, podporu a poradenství ohledně vyhlídek do budoucna.

### **Dialog mezi zúčastněnými stranami:**

- Zajistit, aby mezi zúčastněnými stranami probíhal strukturovaný dialog, do něhož bude konkrétně a pravidelně začleňován narůstající soubor důkazů do tvorby politik,

monitorování a evaluace, jak je shromažďují odborníci z praxe, think-tanky, lidskoprávní organizace a akademická obec. Také návrh, aby se dnešní Integrační fórum rozšířilo a stalo se Migračním a integračním fórem, nabízí občanské společnosti prostor řešit širokou škálu problémů a dilemat, které jsou v migrační politice EU aktuální.

### **Základní práva při imigrační kontrole**

- Zajistit, aby hraniční kontroly a represivní opatření – odhalení osoby, její zadržení a vyhoštění – vždy probíhaly v plném souladu s platnými standardy v oblasti lidských práv. Součástí toho má být implementace směrnic Agentury EU pro základní práva (FRA) o praktikách při stíhání, které si vymíní jasné oddělení nebo „firewall“ mezi poskytováním služeb a vymáháním pravidel pro imigraci ve smyslu stíhání a ochrany osobních údajů (včetně nutnosti zajistit, že neexistuje povinnost udávání nebo kriminalizace poskytnutí pomoci).
- S ohledem zejména na Směrnici o napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu vyjasnit pozici EU, že totiž humanitární pomoc a poskytnutí ubytování migrantům bez dokladů nemá být kriminálním činem (s výjimkou toho, kdy se děje za vykořisťujících podmínek).
- Podporovat dohodu, by se v Evropské Unii neměl kriminalizovat neregulární vstup do země a pobyt bez povolení.
- Zajistit, aby byla zaručena základní práva migrantů při jakýchkoli postupech vyplývajících z dohod EU a ze spolupráce s třetími zeměmi; i když se příslušné postupy odehrávají mimo území EU, stejně spadají do soudní působnosti EU.

## **2. V právních postupech včetně rozhodnutí souvisejících s migrací zajistit řádný proces a spravedlnost**

Veškerá legislativa EU a vnitrostátní legislativy v rámci EU musejí být v souladu s lidskými právy a příslušné záruky jsou systematicky připomínány. Avšak procesy a rozhodnutí, která v praxi vedou k porušování zmíněných práv, z velké části vznikají tam, kde chybí řádný proces a neuplatňují se procedurální záruky, jejichž úkolem je zabezpečit, že dojde k naplnění lidských práv a migrantům se dostane rovnocenného zacházení před zákonem. Záruky jsou sice zmiňovány, ale málokdy převáděny do praxe. Základní procedurální práva, jakými jsou právo na informace ve vhodném jazyce, právo na spravedlivý proces, právo na odvolání, právo na posouzení a určení nejlepších zájmů dítěte, bývají v kontextu migrace pravidelně odpírána nebo vykonávána bezobsažným a neprůkazným způsobem. I přes stanovenou minimální hranici práva, které je migrantům zaručeno v řízeních ohledně návratových postupů a penalizování zaměstnavatelů, stejně bývají práva migrantů porušována prakticky každodenně.

Také přístup ke spravedlnosti je v kontextu trestního, občanského a pracovního práva velice důležitý. Migrantů pravidelně čelí vymáhání imigračních zákonů při takových záležitostech jako je nahlášení násilné činnosti, trestné činnosti a jiných forem vykořisťování, stejně tak čelí i diskriminaci v soudních řízeních, která se týkají rodinného práva. Tato situace vede k netrestání zločinu a podkopávání právního státu. Také může znamenat ztrátu řádného imigračního statusu.

### **Doporučení**

#### **Procedurální záruky:**

- EU musí zajistit, aby v praxi, zejména pak v rámci práva EU, nedocházelo k porušování práv; zvláštní pozornost přitom musí věnovat praktickému uplatňování

procedurálních záruk ve všech etapách procesů souvisejících s migrací. Je třeba zavést nezávislý mechanismus s odkladným účinkem pro řešení stížností.

#### ***Přístup ke spravedlnosti:***

- Zajistit, aby oběti trestné činnosti a pracovního vykořisťování (včetně forem pracovního vykořisťování, které trestní zákon neumožňuje postihnout), které nemají řádné doklady, mohly takové incidenty hlásit příslušným orgánům a měly přístup ke spravedlnosti bez rizika, že se v důsledku nahlášení stanou předmětem vymáhání imigračních zákonů. Musí fungovat jasné oddělení mezi tím, co je přístup ke spravedlnosti a odškodnění, a co je vymáhání imigračních zákonů. Otevřená řízení k odsunu nebo příkazy k vyhoštění musejí být pozastaveny, aby byla dotyčné osobě umožněna účast v soudním řízení. Tato ustanovení mají rozhodující význam pro správné uplatňování Směrnice o postihování zaměstnavatelů a pro boj proti obchodování s lidmi.
- Směrnice EU o obětech trestného činu musí být plně transponována do národního práva a implementována tak, aby zajišťovala stejná práva a přístup k podpůrným službám těm obětem trestného činu, které nedisponují řádnými doklady. Generální ředitelství pro vnitřní věci (DG HOME) má ve spolupráci s Generálním ředitelstvím pro spravedlnost (DG JUST) zajistit, aby členské státy měly instrukce, jak zajistit, že se této záležitosti bude věnovat zvláštní pozornost, napomoci výměně dobré praxe a vhodně naplánovat monitoring a evaluaci.
- Investovat prostředky do toho, aby si členské státy vybudovaly kapacity pro zajišťování právního zastoupení, právní pomoci a procedurálních záruk.

### **3. Řešit diskriminaci žen a podporovat rovnost**

Stávající politiky, jimiž se řídí vstup do země, pobyt a zaměstnávání žen migrantek, si nesou specifické výzvy v oblasti genderu, které jsou málokdy rozeznány nebo řešeny. V rozporu s cíli EU, jimiž jsou boj proti diskriminaci a násilí na základě genderu a podpora ženských práv a rovnosti pohlaví, migrační politiky často vhánějí migrantky do situací právní a finanční závislosti, která souvisí hlavně s pobytovým statutem, a vystavují je hrozbě násilí, vykořisťování a zneužívání. Ještě nápadnější je to u žen bez řádných dokladů. V celé EU ženy bez dokladů riskují zatčení, jestliže nahlásí policii spáchané násilí, a bývá jim odpírán přístup k nouzovému ubytování a k podpůrným službám. Pachatelé zaměřující se na ženy, jejichž pobytový status je nejistý, jsou málokdy hnáni k odpovědnosti a chybějící politická vůle tuto situaci řešit posiluje vědomí beztrestnosti. Ženy bez řádných osobních dokladů se v Evropě skutečně staly obětí, která pro pachatele představuje nulové riziko. Propojením mechanismů imigrační kontroly se zajištěním přístupu ke spravedlnosti a ke službám, současný politický rámec nejenom že zvyšuje utrpení žen migrantek, ale také ohrožuje právo všech žen žít život bez násilí.

#### **Doporučení**

##### ***Přihlédnout ke zkušenostem typickým pro jednotlivá pohlaví:***

- Provést genderově-specifickou analýzu politik EU v oblasti poskytování azylu, slučování rodin, pracovní migrace a neregulární migrace (včetně opatření, která omezují přístup ke službám typu zdravotní péče a nouzové ubytování) a napravit diskriminaci podle pohlaví; zaměřit se přitom zejména na to, jak současné politiky přináší ženám migrantkám neúměrné ohrožení násilím, vykořisťováním a zneužíváním a také rizikem, že se stanou osobou bez řádných dokladů. Zásadní význam tu má zajištění přístupu ke službám a k právnímu postavení nezávislé osoby.

- Zajistit, aby došlo k výslovnému zařazení migrantek – jak s regulérním, tak s neregulérním migračním statutem – do iniciativ EU, které se zaměřují na diskriminaci a násilí na základě pohlaví, a zabývat se přitom i stanovením vhodných ukazatelů, způsobů shromažďování dat a zajištěním dotačních programů.
- EU a členské státy mají implementovat Obecné doporučení č. 26 CEDAW (Výboru pro odstranění diskriminace žen) týkající se žen migrujících za prací, v němž je jasně uvedeno, jak definovat genderově-citlivé migrační politiky.

#### ***Násilí na ženách migrantkách:***

- Věnovat zvláštní pozornost situacím migrantek se závislými vízy a bez dokladů při transponování, implementaci, monitorování a evaluaci Směrnice o obětech (viz bod 2), což obětem trestného činu zajistí skutečné odpojení od kontrolních imigračních mechanismů při přístupu ke spravedlnosti a základním službám pro oběti trestné činnosti.
- EU a členské státy mají implementovat Obecný komentář č.2 Výboru OSN pro ochranu práv migrujících pracovníků (CMW), který se týká migrujících pracovníků bez řádných dokladů a konkrétně poukazuje na násilí páchané na ženách bez řádných dokladů, dále pak Úmluvu Rady Evropy o prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí (Istanbulskou úmluvu), a zajistit tak účinnou ochranu všem migrujícím ženám, které zažívají násilí.
- Zabývat se konkrétními potřebami na ochranu migrujících žen v EU, bez ohledu na status práce (práce s povolením versus načerno/bez povolení) a pracovníka (regulérní versus neregulérní).

## **4. Rozvíjet opatření k zajištění ochrany všech dětských migrantů včetně těch, které doprovázejí jejich rodiče nebo jiní pečovatelé**

Lisabonskou smlouvou a Listinou základních práv (článek 24) se Evropská unie znovu přihlásila ke svému závazku v oblasti práv dětí a ve vztahu k Úmluvě o právech dítěte; všechny členské státy EU jsou ze zákona povinny zajišťovat plnění tohoto závazku. Výbor pro práva dítěte dal jasně na vědomí, že každé dítě má být v kontextu mezinárodní migrace pokládáno především za dítě a Úmluva platí pro všechny děti stejně, bez ohledu na jejich pobytový status. Některé děti – jako např. ty, které migrují bez doprovodu, anebo jsou předmětem obchodování s lidmi – mají sice specifické potřeby ochrany, ale Výbor uvedl, že nesmí existovat žádná hierarchie ochrany či práv, a na základě uvědomění si, že status migrujících dětí se v jednotlivých fázích migrace různě mění, důrazně doporučil uplatňovat méně kategorický přístup (děti mohou např. migrovat bez doprovodu s cílem připojit se k rodině v EU). V posledních letech také Parlamentní shromáždění Rady Evropy spolu s komisařem pro lidská práva a Evropský parlament vydali důležitá prohlášení v tomto směru, objevily se i kritické soudní výroky Evropského soudního dvora, Evropského soudu pro lidská práva a Evropského výboru pro sociální práva, které znovu potvrdily práva dětí bez řádných dokladů v Evropě. V současné době nicméně EU a zejména Generální ředitelství pro vnitřní věci (DG HOME) omezily svou činnost ohledně migrujících dětí na děti bez doprovodu a dětské oběti obchodování s lidmi.

Současně dochází v rámci celé EU k četným a systematickým případům porušování práv migrujících dětí. Na samotné děti je brán malý ohled při rozhodování, která se týkají žádostí o azyl a migrace rodičů, což je činí náchylnější k tomu, aby zůstaly bez řádných dokladů. Děti bez řádných dokladů pak mají omezený přístup k základním službám

včetně vzdělání a zdravotnictví, jsou náchylnější k zatčení, zadržení, vyhoštění a oddělení od rodiny. Politiky EU a členských států pro otázky migrace a omezování neregulární migrace porušují v krátkodobém i dlouhodobém horizontu práva dětí a přímo poškozují jejich blaho a rozvoj.

## **Doporučení**

### ***Strategie v oblasti práv dětí:***

- Všechna legislativní i nelegislativní opatření EU mají být přezkoumána a upravena s cílem zajistit úplný soulad s právy dítěte. Právní záruky zakotvené v unijních a národních právních předpisech a politikách, např. náležitý ohled na nejlepší zájmy dítěte při rozhodování, která se týkají přistěhovalectví, poskytnutí azylu, zadržení a vyhoštění, mají být realizovány a uvedeny do praxe s podporou Evropské unie.
- Zajistit rozšíření působení EU tak, aby se řešily situace všech migrujících dětí včetně těch, které migrují v doprovodu rodičů nebo jiných pečovatелů. I jejich práva musí být chráněna.
- Posílit připravovaná opatření vztahující se na děti bez doprovodu a upravit je tak, aby v případech, kde je to na místě, chránila i děti v doprovodu rodičů či jiných pečovatелů. Například mají být podporovány: opatření zaručující, že posudky a postupy týkající se Stanovení nejlepších zájmů dítěte budou součástí všech rozhodnutí ohledně migrace a že budou přizváni vhodní odborníci v oblasti ochrany dětí a sociální péče; opatření zaručující přístup k informacím, právnímu zastoupení a k pracovníkovi, který bude případ dané rodiny sledovat od začátku a bude zkoumat, jaké možnosti se nabízejí do budoucna; a psychosociální a zdravotnické služby. Pro účely imigrační kontroly nebo z důvodu pouhé chudoby rodičů nemá nikdy dojít k oddělení dětí od rodičů.
- Dále se mají vypracovat opatření zajišťující rovné zacházení ve smyslu přístupu ke službám, ochraně a spravedlnosti pro všechny migrující děti, bez ohledu na to, zda jsou v doprovodu, a bez ohledu na jejich migrační status nebo migrační status rodičů. Např. plánované pokyny pro ochranu dětí by mohly představovat počáteční „soft-law“ (méně rigorózní) mechanismus na úrovni EU.
- Podporovat trvalé mechanismy, které umožní dětem a mladým lidem žijícím už řadu let v Evropské unii přístup k bezpečnému a dlouhodobému právnímu postavení rezidenta a k občanství, bez ohledu na pobytový status jich samotných nebo jejich rodičů, zejména v případě, kdy se už narodili v některém členském státě EU.

### ***Zadržení (detence):***

- Řídit se radou Výboru pro práva dítěte, že totiž zadržení dítěte z důvodu jeho migračního statusu nebo migračního statusu jeho rodičů vždy představuje porušení práv dítěte a odporuje principu nejlepších zájmů dítěte, a odpovídajícím způsobem upravit výklad a používání příslušné legislativy EU, kterou se řídí případy zadržení dětí a rodin, které migrují a hledají azyl. Skončit s imigračním zadržováním dětí v EU se má stát hmatatelným cílem Evropské unie v jejím příštím strategickém rámci.
- EU musí vést a podporovat členské státy při vývoji postupů, které mohou nahradit zadržení, a to jak u dětí bez doprovodu, tak u dětí v doprovodu rodičů, ale bez řádných dokladů. Tyto alternativní způsoby nahrazující zadržení se musí týkat vždy celé rodiny.

### ***Koordinace:***

- Práva každého dítěte v imigračním a azylovém řízení mají být konkrétním způsobem šířena pomocí politik EU, a to prostřednictvím zlepšené strukturované koordinace s Koordinátorem pro práva dítěte a jiným vhodným Generálním ředitelstvím (DG). Např. s Generálním ředitelstvím pro spravedlnost (DG JUST) s cílem zajistit, aby byly všechny migrující děti prioritně zařazeny do strategie EU týkající se práv dítěte po roce 2014, a

podpořit přístup dětí, které jsou účastny migračních a azylových procesů a trestních či správních soudních řízení, k takové justici, která je k dětem vstřícná, dále pak s Generálním ředitelstvím pro zaměstnanost (DG EMPL) s cílem podpořit realizaci Doporučení „Investovat do dětí“, které vydala Evropská komise, a rozšířit ji na všechny migrující děti.

## **5. Zlepšovat soudržnost politik prostřednictvím integrovaného, důvěryhodného a komplexního přístupu k migraci**

Současný politický přístup k migraci je v rozporu s ostatními legitimními zájmy Evropské unie a členských států, mezi něž patří např. omezování nehlášené práce a vykořisťujících pracovních podmínek, udržení právního státu, dostupnost přesných údajů o počtu trvale bydlících občanů, výběr daní a ochrana základních práv. Je tu naléhavá potřeba, aby EU na politické úrovni byla zodpovědnější a transparentní, pokud jde o situace, jimž čelí až 3,8 milionu mužů, žen a dětí bez řádných dokladů, s trvalým bydlištěm v EU, žijícím v našich komunitách a přispívajícím našim ekonomikám, a pokud jde o dopady, jimiž politická opatření na omezování neregulérní migrace ovlivňují každého jednotlivce, dále i o ostatní politické cíle.

Není to jen otázka toho, jak předcházet vstupu do země a usnadňovat návrat, což je ve vztahu k neregulérní migraci hlavní oblastí zájmu Generálního ředitelství pro vnitřní věci (DG HOME), ale týká se to i mnoha dalších problémů ohledně životních a pracovních podmínek migrantů bez dokladů v EU, které řeší řada evropských orgánů jako např. Generální ředitelství pro zaměstnanost (DG EMPL), Generální ředitelství pro zdraví a ochranu spotřebitele (DG SANCO), Úřad pro rozvoj a spolupráci EuropeAid (DG DEVCO), Generální ředitelství pro spravedlnost (DG JUST), Generální ředitelství pro vzdělávání a kulturu (DG EAC) a Evropská služba pro vnější činnost (ESVČ). Neúspěch při řešení toho, čím vším musejí migranti bez řádných dokladů procházet v každé z uvedených oblastí, snižuje přijatelný standard života, zdraví a spravedlnosti pro všechny občany EU. Mimo to současný kriminalizující tón a přístup k migraci přispívají k nárůstu xenofobie a rasizmu v Evropě. Právě migranti bez dokladů představují skupinu takového typu, pro který byl mezinárodní režim v oblasti lidských práv vypracován s cílem jejich ochrany – jejich právo na to, aby měli práva, je však neustále zpochybňováno. Jen dodržováním minimální slušné úrovně ve všech oblastech může EU fakticky potlačovat jejich zneužívání, omezovat neregulérní právní postavení, bojovat proti rasizmu a diskriminaci, dosahovat chytrého, udržitelného a všechny občany zahrnujícího růstu.

### **Doporučení**

#### ***Strategie v oblasti základních práv:***

- Uznat právní kompetenci EU k tomu, aby prováděla a podporovala opatření na ochranu základních práv všech lidí ve své jurisdikci, bez ohledu na pobytový status, na základě Smlouvy o Evropské unii (základních práv, důstojnosti, proti diskriminaci a za sociální soudržnost), Smlouvy o fungování Evropské unie, Listiny základních práv, ratifikace mezinárodních a regionálních nástrojů v oblasti lidských práv členskými státy EU a jejich potřeby dosáhnout politických cílů EU v oblastech kompetence a společného působení EU.
- Ustanovit koordinátora pro oblast základních práv s mandátem a prostředky na to, aby:



- zastřešoval kompetence jednotlivých GŘ s cílem zajistit jejich odpovědnost;
- koordinoval hlavní migrační témata mezi jednotlivými generálními ředitelstvími s cílem zajistit politickou soudržnost (zamezit rozporům a nesrovnalostem mezi různými generálními ředitelstvími) a zároveň šířit práva migrantů do příslušných politických oblastí (zaměstnanost, zdraví, vzdělání, justice, rozvoj, rovnost pohlaví, práva dětí, atd.);
- sledoval, jak jsou lidská práva a procedurální záruky realizovány v případě migrantů, a rozvíjel konkrétní opatření s cílem zajistit jejich zavádění a využívání v praxi;
- identifikoval jako klíčový mechanismus potřebu oddělit ve stylu „firewall“ vymáhání imigračních zákonů od poskytování služeb, ochrany a spravedlnosti a v tomto směru jednal, s využitím hlavně směrnice FRA týkající se postupů při odhalování osob;
- podporoval realistickou, na důkazech založenou a pragmatickou tvorbu politiky ohledně migrace a začleňování migrantů prostřednictvím diskusí o politice EU, posudků vypracovaných jinými odborníky („peer reviews“) a výměny osvědčených postupů (opatření typu „soft law“/ koordinace);
- nabádal členské státy EU k ratifikování a plné implementaci mezinárodních a regionálních nástrojů v oblasti lidských práv a podnikal kroky k připojení EU jako nezávislé strany tam, kde je to technicky možné;
- zapojoval zúčastněné strany a pravidelně s nimi konzultoval;
- dohlížel na používání správné terminologie („bez řádných dokladů“, „neregulární“)

### **Financování:**

- Napravit nevyvážené přidělování finančních prostředků EU na opatření v oblasti řízení migrace a zajistit odpovídající financování s cílem podporovat služby pro začleňování, integrační opatření a přístup ke spravedlnosti pro všechny migranty, bez ohledu na jejich migrační status.
- Zajistit pomocí nového Migračního a azylového fondu EU a účastí Evropského sociálního fondu, aby služby pro všechny migranty, bez ohledu na jejich pobytový status, dostávaly finanční prostředky, a řešit odstraňování různých právních, administrativních a praktických překážek, které organizacím v první linii brání v přístupu k uvedeným fondům.