

# **VNĚJŠÍ POLITIKY EU A ČR PRO VYSÍDLENÍ A MIGRACI:**

STRATEGIE, NÁSTROJE A DOPORUČENÍ

SHRNUTÍ

# PROČ POTŘEBUJEME DLOUHODOBÝ ZÁMĚR, VĚTŠÍ PROVÁZANOST A POZITIVNÍ KOMUNIKACI PRO VNĚJŠÍ POLITIKY ČR?

S více než ročním odstupem od měsíců, kdy téma migrace nejvíce otřásalo veřejným životem v Česku, je již vcelku dobře možné posoudit **reakci ČR** – ať už v rovině konkrétnějších příspěvků k řešení (příčin) uprchlické/migrační krize, nebo v rovině obecnějšího politického přístupu k migrační otázce. Na unijní úrovni v mezích navíc vykristalizovala konkrétnější představa o tom, jak na migrační výzvu zareagovat prakticky, a to jak uvnitř EU, tak za jejími hranicemi.

Směrem dovnitř se symbolem českého přístupu k uprchlické problematice stalo do značné míry odmítání tzv. kvót, tedy přerozdělování uprchlíků v rámci EU. Tento postoj odráží neochotu většinové společnosti přijímat významnější počet uprchlíků. V důsledku toho (a tlaku EU na kompenzaci takového postoje) se politici v reakci na uprchlickou/migrační krizi zaměřili především směrem ven, za hranice EU, s odkazem na potřebu řešit migraci „**pomocí na místě**“.

Cílem této publikace bylo popsat reakci EU i ČR na uprchlickou/migrační krizi ve vnějších politikách. Pokusili jsme se přiblížit odborné či zainteresované veřejnosti, jak se současný politický vývoj promítá a výhledově může promítat do reálných politik a nástrojů na národní a unijní úrovni (multilaterální úroveň, ač velmi důležitá, zůstala mimo možnosti této publikace). V neposlední řadě jsme se pokusili nastínit potenciální rizika a příležitosti těchto politických proměn, zejména ve světle dlouhodobé agendy udržitelného rozvoje. Tedy systémových opatření, jako jsou rozvojová spolupráce, programy na podporu odolnosti proti změnám klimatu a další, které zároveň oslabují hlubší **příčiny různých podob vysídlení**, zejména příčiny nedobrovolné migrace.

## ČR na místě pomáhá, ale kdo o tom ví?

Příspěvek ČR k řešení uprchlické/migrační krize nabývá množství podob. V souhrnu je možné říci, že jejich škála pokrývá jak krátkodobá opatření směřující k bezprostřední stabilizaci a zvládnutí situace, tak podporu více dlouhodobým a systémovým řešením. Česká republika poskytuje podporu migrantům, státům i mezinárodním organizacím. Největší výzvou zůstává **roztříštěnost** těchto rozličných nástrojů, programů a finančních příspěvků mezi různými ministerstvy a mezi národní, unijní a multilaterální úroveň – chybí jejich dlouhodobější jednotlicí záměr a z něj odvozené strategické priority.

Zapojení ČR v této problematice naplňuje politický konsenzus o tom, že angažovat se je třeba v kontrole migračních proudů i tam, kde „problém“ vzniká. Navíc oba tyto směry se těší navýšené finanční podpoře. O to překvapivější je, že pomoc ČR na místě – české či ČR podporované aktivity v zahraničí s cílem odstraňovat chudobu, omezovat zranitelnost, budovat infrastrukturu, podporovat ekonomický a sociální rozvoj, ale také poskytovat bezprostřední humanitární pomoc, apod. – se ve veřejném prostoru výrazněji **nekomunikuje**.

Česká vláda se tím nejen ochuzuje o příležitost informovat občany ČR, že k řešení současné situace přispívá na různých frontách, a potažmo zmírnit klesající důvěru v instituce (a elity). Také to znamená, že tento rozměr do veřejného diskurzu nevstupuje jako svébytná, proaktivní a pozitivní komunikační linka. Převážně **reaktivnímu a negativnímu rámování** migrace coby bezpečnostní hrozby, kterému odpovídají zkušenosti a zaměření Ministerstva vnitra, by přitom rozšíření o zejména dlouhodobější a systémovější rozměr prospělo – stejně jako by přispělo i ke zklidnění veřejného mínění a racionálnější debatě o migraci a uprchlictví/vysídlení.

Takové dlouhodobé, koncepční a vyváženější uchopení otázky migrace, které má v popisu práce a vesměs o něj usiluje především Ministerstvo zahraničních věcí, by umožnilo ČR se při hledání **unijních řešení** (jejichž potenciál nastolit udržitelný model pro tento globální fenomén je daleko větší) prezentovat více jako konstruktivní a solidární hráč.

***Co s tím? Doporučujeme (vládě ČR) zmapovat, seskupit a promítnout aktivity ČR související s uprchlickou/migrační krizí do vyváženější komunikační linky a jazyka, které vedle zajištění bezpečnosti a lidské důstojnosti budou prezentovat i dlouhodobé snahy oslabovat příčiny vysídlení.***

## **Odpověď na otázku „proč?“ chybí**

Že se tato reálná práce ČR ve vnější dimenzi přiměřeně nepromítá do veřejného povědomí může souviset právě s jejím rozmělněním. Zorientovat se není snadné: příspěvek ČR se skládá z řady dílčích, standardních i nových nástrojů, ale také ad hoc podpory na národní, unijní a multilaterální úrovni, spadající pod různé rezorty, které se mezi sebou ale v oblasti migrace příliš **nekoordinují**. Jednotné rámování, které by (nejen) veřejnosti zprostředkovalo, **co**, ale hlavně **proč** ČR podniká – chybí.

Pes tak nejspíš není zakopaný jen v jazyce, kterým se o tématu mluví, nýbrž i v celkovém záměru. ČR prozatím nemá definovaný záměr v oblasti migrace, který by vyvažoval různé časové roviny a rozváděl s podobnou mírou podrobnosti různé způsoby řešení. Záměr, který formuluje strategie migrační politiky ČR (de facto kontinuální zabraňování nelegální migraci), je příliš **krátkodobý** a řeší především **dopady na ČR**. Zmiňuje důstojnost migrantů a lidská práva. Cílem podpory rozvoje třetích zemí ale není systémová změna, která by pomáhala odstraňovat příčiny vysídlení, nýbrž hlavně zvládnutí migračních krizí.

Mezi řádky strategických dokumentů ČR lze (na rozdíl od těch unijních) stále číst neochotu zabývat se dopady současné situace na osoby mimo EU (v tomto případě do velké míry i mimo ČR, protože Itálie, Řecko, Malta, ale i Německo a Rakousko nesou nesrovnatelně větší břemeno problémů, jež s migrací a vysídlením souvisí) a **koncepčně se podílet na řešení jejich příčin**, nejen zvládnutí symptomů. Hájit národní bezpečnost ČR je samozřejmě klíčovým úkolem vlády. Ale při řešení komplexních problémů demokratická vláda nemůže zůstat jen u jediného aspektu či jediné hodnoty.

Odpověď na otázku, co je naším záměrem – proč ČR v oblasti migrace dělá to, co dělá – by proto měla **nejen zmiňovat, ale také zosobňovat** i další hodnoty, na kterých česká společnost stojí: lidská práva, solidaritu s lidmi v těžké situaci nebo tolik proklamovaný zájem na fungování mezinárodního práva a systému mnohostranné spolupráce. Pokud se ČR podaří tyto další rozměry uprchlické/migrační krize lépe koncepčně uchopit, vedle komunikace (směřované jak k české veřejnosti, tak evropským a mezinárodním partnerům) to poskytne vodítko také k praktickému provádění politik.

***Co s tím? Doporučujeme (MZV) formulovat dlouhodobý záměr ČR pro migraci v souladu s globální strategií EU a promítnout jej do vnějších politik ČR pro udržitelný rozvoj, včetně připravovaného implementačního dokumentu pro strategický dokument Česká republika 2030 a strategie pro zahraniční rozvojovou spolupráci po roce 2017.***

## Odpořěd' na otázku „proč takto?“ nevyhnutelně chybí také

Bez řirřího záměru, který by řřesahoval cíle jednotlivých nástrojů ři programů, není možné odpovědně nastavit ani **prováděni politik** – jak pak poměřovat jejich úspěřnost a efektivnost?

Z naší prvotní analýzy hlavních nástrojů a politik vyplývá, ře jednotlivé řříspěvky řR k řešení uprchlické/migrační krize mají všechny své opodstatněni. Aby ovšem bylo možné zhodnotit, zda dopady jednotlivých kroků, které řR podniká, skutečně v souhrnu vedou řádoucí směrem, je potřeba vymezit alespoň základní řředstavu o dlouhodobém záměru pro migraci v kontextu udrřitelného rozvoje. A tato vyhodnoceni je potřeba – zejména u programů a řříspěvků Ministerstva vnitra, kde neprobíhají **standardni evaluace** – prováděti pravidelně a transparentně o nich mluvit jak s veřejností, tak se zainteresovanými státními i nestátními aktéry.

Teprve pak bude možné, s vědomím dostupných zdrojů, od záměru odvodit podobu více provázaných – více **koherentních** – **politik a nástrojů**, které k jeho uskutečnění mají být využity – a v důsledku odpovědně řřici, ře víme, **proč** řR na migraci odpovídá **takto**. Jasná vazba dílčích opatření na řřirří záměr by navíc zprostředkovala také více „konstruktivni“ politiku na půdě EU, po které volá strategie migrační politiky.

***Co s tím? Doporučujeme (všem rezortům) efektivnost jednotlivých řříspěvků pravidelně a transparentně vyhodnocovat za účasti dalších aktérů a poměřovat s dlouhodobým záměrem řR pro migraci v kontextu udrřitelného rozvoje (resp. jeho strategickými prioritami), řřuběžně posilovat jejich koherenci a vzájemně je provazovat.***

## DOPORUČENÍ KE KONKRÉTNÍM ŘŘÍSPĚVKŮM řR

### Rozvojová spolupráce – bilaterální projekty v gesci řRA

- efektivni a profesionálně řřipravovaná, řřízená a transparentně vyhodnocovaná ZRS ve výři, která se postupně blíři našim evropským a mezinárodním závazkům
- řříprava a řřijetí strategie ZRS, která svým důrazem na dlouhodobé rozvojové potřeby partnerských zemí může mimo jiné řřispívat k řešení hlubřích řřičin nedobrovolné migrace a vysídlení, ale odmítá požadavky na operativni omezování (neregulérni) migrace
- nepodmiňování financování rozvojových projektů spoluprací partnerských zemí v oblasti návratové politiky, kontroly hranic ři dalších restriktivních protimigračních opatření
- inovativni, ale odpovědné zapojeni (řeského) soukromého sektoru a jeho zdrojů do realizace cílů udrřitelného rozvoje

### **Příspěvek k řešení klimatické změny**

- nepodmiňování poskytování klimatických financí partnerským zemím spoluprací v oblasti migrace
- významnější a dlouhodobě zajištěný příspěvek ČR k adaptaci třetích zemí na změnu klimatu s cílem posilování odolnosti
- adekvátní navýšení klimatických financí a jejich efektivity, včetně využití synergií s bilaterální rozvojovou spoluprací ČR
- soustavná politická podpora ČR realizaci Pařížské dohody a opatřením pro boj se změnou klimatu
- významnější vlastní příspěvek ČR k plnění Pařížské dohody snížením množství emisí skleníkových plynů ukotvený v legislativním rámci

### **Humanitární pomoc v gesci MZV**

- průběžné navýšování objemu humanitární pomoci
- koncentrace bilaterální humanitární pomoci do modality „humanitární pomoc“ v gesci MZV
- dodržování zásad dobrého dárcovství s důrazem na zachování neutrality a nestrannosti
- nepodmiňování poskytování humanitární pomoci spoluprací v oblasti migrace či jinými politickými nebo ekonomickými zájmy

### **Program Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů**

- koncepční vymezení činností mezi rezorty, a to zejména v případě aktivit humanitárního charakteru, mimo jiné s ohledem na dodržování humanitárních zásad, dlouhodobou zkušenost a lepší znalost zahraničního kontextu ze strany MZV
- zajištění vysoké kvality poskytované pomoci s důrazem na zachování neutrality v případě aktivit humanitárního charakteru
- vymezení programu MV do podoby bilaterálního nástroje
- posílení synergií programu MV s dalšími nástroji za účelem zvýšení vlivu ČR při posilování odolnosti partnerských zemí
- posílení transparentnosti v různých ohledech – nejen konkrétní náplně programu MV a vynaložených financí, ale také evaluaci a metaevaluaci projektů a programu jako celku, koncepčních materiálů a výstupů z jednání mezirezortních mechanismů (resp. všech, které nejsou v režimu utajení)
- lepší komunikace směrem k veřejnosti a zahraničním partnerům, včetně dostání závazku aktivní komunikace s nevládními a neziskovými organizacemi ohledně určování ročních priorit programu MV obsaženém v koncepci

## Stálý zdravotně humanitární program MEDEVAC

- koncepční vymezení činností mezi rezorty, a to zejména v případě aktivit humanitárního charakteru, mimo jiné s ohledem na dodržování humanitárních zásad, dlouhodobou zkušenost a lepší znalost zahraničního kontextu ze strany MZV
- zajištění vysoké kvality poskytované pomoci s důrazem na zachování neutrality v případě aktivit humanitárního charakteru
- posílení transparentnosti v různých ohledech – nejen konkrétní náplně programu MEDEVAC a vynaložených financí, ale také evaluaci a metaevaluaci projektů a programu jako celku, koncepčních materiálů a výstupů z jednání mezirezortních mechanismů (resp. všech, které nejsou v režimu utajení)
- lepší komunikace směrem k veřejnosti a zahraničním partnerům

 glopolis

 HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG  
PRAHA



ČESKÁ REPUBLIKA  
POMÁHÁ

Vznik této publikace byl podpořen z prostředků zahraniční rozvojové spolupráce ČR a pražské kanceláře Heinrich-Böll-Stiftung.