



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

## **STRATEGIE, NÁSTROJE A DOPORUČENÍ**

*Usilujeme o to, aby se Česká republika aktivně zasazovala o dlouhodobý rozvoj ve světě. V oblasti potravin, energetiky, financí a migrace se snažíme přispět ke změně postojů české společnosti: rozšiřujeme obzory, propojujeme občanskou společnost, politiku a byznys, pomáháme hledat odpovědi na globální výzvy. Nabízíme vize, analýzy a vzdělávání, pořádáme debaty a veřejné kampaně, budujeme místní partnerství.*

Autoři: Vendula Menšíková, Petr Lebeda  
Komentáře poskytli: Ondřej Horký-Hlucháň, Tomáš Jungwirth  
Vydal: Glopolis, Praha 2016  
Grafický design a sazba: Gabriela Némethová  
Tisk: tlačiareň K-print  
Adresa vydavatele: Glopolis, o. p. s.  
Soukenická 1189/23  
110 00 Praha 1  
Česká republika  
Tel: +420 272 661 132  
Web: [www.glopolis.cz](http://www.glopolis.cz)



Toto dílo podléhá licenci Creative Commons „Uvedte původ-Neužívejte komerčně-Nezpracovávejte 4.0 Mezinárodní“ (CC BY-NC-ND 4.0).



ČESKÁ REPUBLIKA  
**POMÁHÁ**

HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG  
PRAHA

Vznik této publikace byl podpořen z prostředků zahraniční rozvojové spolupráce ČR a pražské kanceláře Heinrich-Böll-Stiftung. Za její obsah je odpovědné analytické centrum Glopolis. Obsah nemusí vyjadřovat stanoviska donorů a nezakládá odpovědnost z jejich strany.

# OBSAH

<b>1</b>	<b>Shrnutí: Proč potřebujeme dlouhodobý záměr, větší provázanost a pozitivní komunikaci pro vnější politiky ČR?</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Úvod</b>	<b>11</b>
2.1	Velké otázky migrace a vysídlení	11
2.1.1	O co v oblasti migrace vlastně usilovat?	12
2.1.2	Předcházení strukturálním příčinám vysídlení	15
<b>3</b>	<b>Nový přístup EU: více integrovaný i více podmíněný</b>	<b>17</b>
3.1	Dlouhodobé rámce	18
3.1.1	Partnerský rámec EU: mobilizace vlivu pro migrační cíle	18
	<i>Bilaterální partnerství – hlubší, ale s novými háčky?</i>	18
	<i>Koherence politik proti neregulérní a nekontrolované migraci?</i>	19
	<i>Varování a kritika dopadů</i>	21
3.1.2	Globální strategie EU: širší rozhled za horizontem krize	22
	<i>První kroky k implementaci: politické priority</i>	23
3.1.3	Nový Evropský konsenzus o rozvoji: větší role pro migraci	24
	<i>Stejný cíl, potřeba komplexních řešení</i>	24
	<i>Na straně států bezpečnost, na straně obyvatel odolnost</i>	24
	<i>Migrace: komplexnější přístup a vyšší priorita</i>	26
3.2	Rozpory v novém přístupu EU: rizika a příležitosti	26
3.3	Praktický posun ke kontrolovanější migraci	27
3.3.1	Nové nástroje	31
	<i>Nástroj pro uprchlíky v Turecku</i>	31
	<i>Regionální svěřenský fond EU zřízený v reakci na krizi v Sýrii (svěřenský fond MADAD)</i>	32
	<i>Nouzový svěřenský fond EU pro Afriku</i>	33
	<i>Rizika těchto nástrojů pro udržitelný rozvoj</i>	34
	<i>Příležitosti těchto nástrojů pro udržitelný rozvoj</i>	35
	<i>Evropský plán vnějších investic (EEIP): podpora udržitelného rozvoje a příležitostí</i>	35
	<i>Rizika EEIP pro udržitelný rozvoj</i>	37
	<i>Příležitosti EEIP pro udržitelný rozvoj</i>	37

<b>4</b>	<b>Přístup ČR: větší angažmá i nevytěžené příležitosti</b>	<b>38</b>
4.1	Otázky pro ČR: dlouhodobý záměr, implementace a komunikace	40
4.2	Dlouhodobé rámce	41
4.2.1	Strategie migrační politiky	43
	<i>Zájmy státní a doplňkové</i>	43
	<i>Jak daleko hledí „dlouhodobá“ opatření?</i>	44
	<i>Proaktivní politika jen v náznacích</i>	45
4.2.2	Bezpečnostní strategie ČR	45
4.2.3	Koncepce zahraniční politiky ČR	46
4.2.4	Agenda pro udržitelný rozvoj 2030 a její strategické zakotvení	47
	<i>Vnější politiky udržitelného rozvoje</i>	47
	<i>Koherence politik pro udržitelný rozvoj: ČR 2030 jako příležitost</i>	48
	<i>Výzvy migrace: vztah s Agendou 2030, vhodnější jazyk a zajištění podpory</i>	48
4.3	Příspěvek ČR a jeho (možné) proměny	49
4.3.1	Rozvojová spolupráce – bilaterální projekty v gesci ČRA	53
	<i>Doporučení pro ČR</i>	56
4.3.2	Příspěvek k řešení klimatické změny	56
	<i>Doporučení pro ČR</i>	57
4.3.3	Humanitární pomoc v gesci MZV	59
	<i>Doporučení pro ČR</i>	60
4.3.4	Nový nástroj ČR – Program Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů	60
	<i>Doporučení pro ČR</i>	63
4.3.5	Stálý zdravotně humanitární program MEDEVAC	64
	<i>Doporučení pro ČR</i>	65
4.4	Shrnutí	66
4.5	Doporučení pro ČR: národní úroveň	67
<b>5</b>	<b>Závěr: Jak lépe „pomáhat na místě“?</b>	<b>69</b>
<b>6</b>	<b>Použité zdroje</b>	<b>73</b>

## PŘEHLED RÁMEČKŮ, TABULEK A GRAFŮ

- Rámeček 1: Více rozvoje – méně migrace? (str. 13)
- Rámeček 2: Různé podoby „špatné“ migrace (str. 14)
- Rámeček 3: Vysídlení – různí lidé, různé dopady (str. 15)
- Rámeček 4: Vysídlené osoby a uprchlíci (str. 16)
- Rámeček 5: Cíle partnerského rámce EU (str. 22)
- Rámeček 6: Hlavní priority globální strategie EU (str. 23)
- Rámeček 7: Migrace v návrhu nového Evropského konsenzu o rozvoji (str. 25)
- Rámeček 8: Exporty zbraní popírají českou rozvojovou politiku (str. 49)
- Rámeček 9: Podmíněnost a „ohýbání“ rozvojové a klimatické politiky - cena pro udržitelný rozvoj (str. 52)
- Rámeček 10: Klimatičtí uprchlíci – přílišné zjednodušení (str. 58)
- Rámeček 11: Příspěvky ČR do regionálních programů rozvoje a ochrany (RDPP) (str. 62)
- Rámeček 12: Vymezení role rezortů v řešení uprchlické/migrační krize (str. 65)
- 
- Tabulka 1: Rizika a příležitosti partnerského rámce pro udržitelný rozvoj (str. 28)
- Tabulka 2: Přehled strategických dokumentů na globální, unijní a české úrovni relevantních pro vnější politiky v oblasti migrace (str. 42)
- Tabulka 3: Přehled relevantních příspěvků ČR (str. 50)
- 
- Graf 1: Vztah mezi migrací a mírou lidského rozvoje podle teorie migrační tranzice (str. 13)

# 1 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 mezichase 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 různá ministerstva a mezi národní, unijní a multilaterální úroveň – chybí jejich dlouhodobější jednotlivé záměry a z nich 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 zvládnání 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 zvládnání 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 našim 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.***

## Odpořevď na otázku „proč takto?“ nevyhnutelně chybí také

Bez řiršího záměru, který by přesahoval cíle jednotlivých nástrojů či programů, není možné odpovědně nastavit ani **provádění politik** – jak pak poměřovat jejich úspěšnost a efektivnost?

Z naší prvotní analýzy hlavních nástrojů a politik vyplývá, že jednotlivé příspěvky ČR k řešení uprchlické/migrační krize mají všechny své opodstatnění. Aby ovšem bylo možné zhodnotit, zda dopady jednotlivých kroků, které ČR podniká, skutečně v souhrnu vedou řžadoucím směrem, je potřeba vymezit alespoň základní představu o dlouhodobém záměru pro migraci v kontextu udržitelného rozvoje. A tato vyhodnocení je potřeba – zejména u programů a příspěvků Ministerstva vnitra, kde neprobíhají **standardní evaluace** – provádět 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 řící, že víme, **proč** ČR na migraci odpovídá **takto**. Jasná vazba dílčích opatření na řirší záměr by navíc zprostředkovala také více „konstruktivní“ politiku na půdě EU, po které volá strategie migrační politiky.

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

## DOPORUČENÍ KE KONKRÉTNÍM PŘÍSPĚVKŮM ČR

### Rozvojová spolupráce – bilaterální projekty v gesci ČRA

- efektivní a profesionálně připravovaná, řízená a transparentně vyhodnocovaná ZRS ve výří, která se postupně blíží našim evropským a mezinárodním závazkům
- příprava a přijetí strategie ZRS, která svým důrazem na dlouhodobé rozvojové potřeby partnerských zemí může mimo jiné přispívat k řešení hlubřích příčin nedobrovolné migrace a vysídlení, ale odmítá požadavky na operativní omezování (neregulérní) migrace
- nepodmiňování financování rozvojových projektů spoluprací partnerských zemí v oblasti návratové politiky, kontroly hranic či dalších restriktivních protimigračních opatření
- inovativní, ale odpovědné zapojení (českého) soukromého sektoru a jeho zdrojů do realizace cílů udržitelného 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 snižováním množství emisí skleníkových plynů ukotvený v legislativním rámci

### **Humanitární pomoc v gesci MZV**

- průběžné navyšování 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

Vrchol uprchlické/migrační krize shodou okolností připadl na období, kdy se mezinárodní společenství zavázalo k nové agendě udržitelného rozvoje. O rok později už bylo zřejmé, že v EU se tyto dvě **agendy dostaly do vzájemného pnutí**. V důsledku politického tlaku se kontrola migrace stala jednou z hlavních priorit, často i na úkor ostatních veřejných zájmů. Právě vyvážené sledování všech zásadních veřejných zájmů v dlouhodobém horizontu ovšem leží v samotném jádru udržitelného rozvoje.

Ale nejde jen o dlouhodobou vyváženost různých politických cílů. V souvislosti s dohodou mezi EU a Tureckem, která prakticky uzavřela tzv. balkánskou cestu, a postupnou implementací dalších opatření EU na jednu stranu klesá počet lidí, kteří přicházejí do EU. Od července 2016 je jejich počet nižší než v roce 2015.<sup>1</sup> Ve Středozezemním moři však na druhou stranu stále umírají stovky lidí měsíčně; i v roce 2016 jejich počet přesáhl pět tisíc.<sup>2</sup> Stále **se tedy jedná o akutní evropskou krizi humanitárního charakteru**.

K celkové stabilizaci uprchlické/migrační krize má přispět především nový partnerský rámec na unijní úrovni. Dokument přijatý v létě 2016 počítá s vyjednáním komplexních paktů se zeměmi původu a tranzitu. Obecně si klade za cíl větší kontrolu nad migrací do EU a počítá proto zejména s uzavíráním readmisních dohod. Jeho krátkodobé partikulární cíle i způsob jejich realizace však mohou **podrývat nejen důležité rozvojové potřeby ostatních států a společnosti, ale v důsledku také dlouhodobé zájmy EU i ČR**. Znepokojení nad touto skutečností motivovalo vznik publikace, kterou držíte v rukou.

Také Česká republika se v migrační otázce angažuje, a to zejména za svými hranicemi. Dopady některých politických tlaků si svou cestu do českého příspěvku našly, jiným ČR naopak odolává. Největší výzvou pro budoucí roky je **zastřežit české příspěvky** dlouhodobým jednostranným záměrem pro migraci, který by byl v souladu s udržitelným rozvojem jak České republiky, tak států a společností za našimi hranicemi. Udržitelný rozvoj a migrace totiž **nesmí být nutně v rozporu**: globální rozvoj může být těžko udržitelný bez udržitelného modelu pro pohyb lidí. Uprchlická/migrační krize ukázala jednu z neudržitelných podob migrace. Upozornila na **úskalí zdráhavé, reaktivní a roztříštěné odpovědi**, které chybí celospolečensky vyjednaná opora. Snahou této publikace je přispět k reflexi směru, kterým se vydáváme na unijní i české úrovni, a v důsledku podpořit společné hledání dlouhodobých politických řešení pro migraci v kontextu udržitelného rozvoje.

## 2.1 VELKÉ OTÁZKY MIGRACE A VYSÍDLENÍ

Hlavní otázka, která se rozehrává na pozadí tématu této publikace, zní: Co je dlouhodobým cílem našich snah v oblasti migrace<sup>3</sup>? Odpověď, se kterou se v současnosti pracuje na unijní

1 „Asylum Quarterly Report“.

2 „Mediterranean“.

3 Pojem „migrace“ používáme v jeho širokém významu. Obecně tedy nerozlišujeme mezi důvody pro odchod, zda přesun obnášel překročení státní hranice apod. V případech, kdy se jedná o konkrétněji vymezenou skupinu migrantů, (vnitřně) vysídlené osoby, uprchlíky apod., používáme konkrétnější termíny. V souvislosti s uzavíráním paktů s třetími zeměmi v rámci partnerského rámce je předmětem zájmu především mezinárodní neregulární migrace.

úrovni, rozlišuje délku výhledu. Krátkodobě je možné krokům EU rozumět jako snaze pomoci ohroženým uprchlíkům před i za hranicí EU, napomoci jejich integraci a obecně zamezit nekontrolovanému a neregulárnímu pohybu lidí do EU. Dlouhodobě je deklarovaným záměrem řešit „**prvotní příčiny nelegální migrace a nuceného vysídlování** [či vysídlení]“, někdy ovšem také pouze prvotní příčiny **migrace**.<sup>4</sup> U takového slovního spojení – odstranit příčiny migrace jako takové – se však jedná o snahu značně problematickou (viz dále). Politickou prioritou EU po zkušenosti s uprchlickou krizí je proto spíše snaha stabilizovat současnou situaci, a to zejména spoluprací s okolními státy a regiony. Dlouhodobá vize EU nechybí, i když otázkou zůstává, jak bude reálně uskutečňována.

Odpověď České republiky se zatím soustředí na zamezování nelegální a neregulární migraci a prevenci dalších migračních toků.<sup>5</sup> Podobně jako pozice dalších střeoevropských, resp. postkomunistických zemí se i dosavadní česká pozice dá shrnout takto: zabránit uprchlíkům a migrantům ve vstupu na naše území a pokud možno je od těchto snah odrazovat. Týká se to jak jejich příchodu přímo do ČR, tak přemísťování žadatelů o azyl z dalších zemí EU (relokací). Výsledkem této politiky, konzistentně uplatňované vládami různých barev, je, že na území ČR se prakticky nevyskytují nejen žadatelé o azyl přicházející do Evropy z výrazně chudších zemí Afriky a Blízkého východu, ale ani lidé prokazatelně prchající před akutními válečnými konflikty.

Symbolem českého přístupu k uprchlické problematice – a k jejím možným řešením – se stalo přehlasování Česka (spolu s Maďarskem a Slovenskem) ve věci tzv. **kvót**, tedy přerozdělování uprchlíků v rámci EU. ČR tak zatím vesměs dává najevo, že nepovažuje problémy jiných zemí s žadateli o azyl za problémy celoevropské. I v případě kréda pro dlouhodobější přístup – **pomáhat na místě<sup>6</sup> – se ustálil politický konsenzus mezi vládou a opozicí. Tento přístup má fungovat jako prevence (příčin) migrace/vysídlení. Česko má sice svou strategii migrační politiky, ta ale praktické dlouhodobé cíle v oblasti migrace ani vztahy mezi migrací a udržitelným rozvojem neřeší.**

### 2.1.1 O co v oblasti migrace vlastně usilovat?

Za snahou řešit tzv. prvotní příčiny **migrace** stojí většinou předpoklad, že migraci způsobuje **nedostatečná míra rozvoje** a z toho plynoucí nedostatek adekvátních životních příležitostí. V tomto pojetí je migrace důsledkem určitého selhání, a nevyhnutelně se tak stává negativním fenoménem, který je potřeba „řešit“. Toto vnímání migrace je jistě možné uplatnit na velkou část (i současných) migračních toků do EU: mnozí migranti opravdu odcházejí ze svých domovů v důsledku negativních podmínek plynoucích z hlubších (strukturálních) příčin – chudoby, konfliktů či nedostatku příležitostí pro vlastní obživu a důstojný život.<sup>7</sup> Na druhou stranu však opomíjí značnou část reality oblasti migrace.

Odstranění těchto problémů však nutně neznamená méně migrace. Historická zkušenost totiž ukazuje, že **lidé migrují, i když nemusí** (možnost migrovat jako taková je pro ně hodnotou, s čímž ne všechny migrační modely počítají). Toto dobře ilustruje např. emigrace z ČR po roce 1989 zejména do západní Evropy a Severní Ameriky, ale také např. výjezdy mladých lidí do zahraničí, za studiem, „na zkušenou“ apod. Neadekvátní míra globálního rozvoje tak

4 „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration (COM(2016) 385 Final)“.

5 „Strategie migrační politiky České republiky“.

6 Horký-Hlucháň, „Rozvojový rozměr české zahraniční politiky“.

7 De Haas, „Migration Theory: Quo Vadis?“

souvisí pouze s částí migračních toků. Odborná veřejnost navíc již delší dobu upozorňuje na to, že zvyšující se úroveň rozvoje naopak migraci podporuje, protože posiluje kapacity značné skupiny lidí své migrační plány, strategie či touhy realizovat (pro více informací viz Rámeček 1: Více rozvoje – méně migrace?).<sup>8</sup>

### Rámeček 1: Více rozvoje – méně migrace?

Imigrační pravidla bývají, podobně jako další případy regulace, obcházena (v tom případě hovoříme o neregulární či nelegální migraci). Ve velké míře se to stává zejména v případech, kdy se imigrační politiky států příliš odchyľují od hlubších příčin toho, proč se lidé dávají do pohybu – například když se strukturální poptávka po pracovní síle sejde s nedostatečnými možnostmi pro legální migraci. Dlouhodobé odklání neregulární migrace pak ze strany států vyžaduje nejrůznější opatření, která nevyhnutelně nabývají spíše represivních podob.<sup>9</sup> Ve snaze těmto situacím předjet proto státy přistoupily (a jak ukazuje také nový partnerský rámec EU,



stále přistupují) k dlouhodobějšímu, preventivnímu přístupu. Jeho záměrem je řešit prvotní (či hluboké) příčiny migrace dlouhodobějšími opatřeními zaměřenými na podporu globálního rozvoje (ať už liberalizací mezinárodního obchodu, rozvojovou spoluprací nebo, jak tomu bylo v poslední době, podporou remitencí a umožněním dočasné či cirkulární migrace). Tento přístup předpokládá, že vyšší míra sociálního a ekonomického rozvoje odstraní důvody pro emigraci ze zemí globálního Jihu.<sup>10</sup> V krátkodobém až střednědobém výhledu však vyšší míra lidského rozvoje paradoxně obnáší podle hypotézy De Haase vyšší míru mobility a více migrace. Umožňuje totiž novým skupinám lidí, pro které migrace doposud nebyla dostupná, reálné naplnění jejich migračních aspirací (vyšším příjmem, vzděláním, ale také např. dostupnějším cestováním, vyšší mírou bezpečnosti apod.). Jak naznačuje graf, tento trend pravděpodobně nepokračuje donekonečna; vyšší míra lidského rozvoje pak zase souvisí spíše s klesající mírou emigrace a naopak větším množstvím imigrantů.<sup>11</sup> Tyto vztahy jsou i pro odborníky velkým oříškem; názory se liší mj. v závislosti na tom, jak je „rozvoj“ pojímán – a měřen. Empirická zkušenost nicméně vyvrací představu o jednoduchém, lineárním vztahu mezi mírou rozvoje a migrace.

Graf 1: Vztah mezi migrací a mírou lidského rozvoje podle teorie migrační tranzice<sup>12</sup>

De Haas a další teoretici migraci pojímají obecněji – uvažují o ní jako o **nedílné součásti širších historických procesů a strukturálních změn**. Jako příklad lze uvést rozvoj měst na pozadí procesu industrializace v 19. století a s tím související přesun lidí z venkova do měst. Lidé se do měst nutně nestěhovali proto, že by toužili po lepším životě v bohatých městech, ale proto, že je k tomu tlačily hlubší, strukturální proměny související s přerodem společnosti

8 De Haas, „Migration Theory: Quo Vadis?“

9 De Haas, „The Case for Border Controls“.

10 De Haas, „Turning the Tide?“

11 De Haas, „Migration Transitions: A theoretical and empirical inquiry into the developmental drivers of international migration“.

12 Graf převzat. Ibid.

v průmyslové. Na ně pak každý člověk či rodina reagují různě, což se odvíjí zejména od možností, které mají k dispozici (finanční zdroje, ale také sociální kapitál apod.).<sup>13</sup>

„Příčina“ migrace, tedy to, zda někdo migruje, či ne, tak tkví v souběhu strukturálních souvislostí s aspiracemi a reálnými schopnostmi a možnostmi konkrétního člověka. V čem se různé formy migrace zásadně liší, je to, **za jakých podmínek probíhají**. Zda pohyb probíhá za **pro migranty malých strukturálních překážek** (příkladem mohou být široké migrační příležitosti pro vysoce kvalifikované obyvatele mezi bohatými státy), nebo se naopak odehrává za **pro migranty velkých strukturálních překážek** – složitých okolností, které z migračních rozhodnutí činí nezavidělnou záležitost (lidé nemají prostor se svobodně rozhodnout, strukturální souvislosti v kombinaci s jejich omezenými zdroji je nutí volit mezi „větším a menším zlem“).

## Rámeček 2: Různé podoby „špatné“ migrace

Z pohledu států je nežádoucí migrace ta, která neodpovídá jejich pravidlům – migračním politikám (tedy neregulérní či nelegální migrace). V tomto ohledu nelze zpochybňovat právo státu kontrolovat vlastní hranice a rozlišovat, které skupiny lidí přivítá, či odmítne. Vymáhání těchto pravidel ovšem otevírá mnoho otázek a dilemat o efektivnosti jednotlivých restriktivních opatření, zejména vzhledem k jejich nákladům (z hlediska mezinárodního práva, lidskoprávního, humanitárního, finančního, apod.).<sup>14</sup> Další hlasy dodávají, že problematická migrace může být ta, ve které migranti čelí velkým strukturálním překážkám. Nejčastěji se jedná o případy vysídlení, kdy jsou lidé nuceni odejít za negativních okolností, mají vysoce omezené možnosti (finanční a jiné zdroje), musí se vypořádávat s nevítanými nebo nebezpečnými situacemi, jejich cesta je plná nástrah a nebezpečí. Různé skupiny lidí přitom mají různé možnosti reagovat. Z tohoto pohledu je neregulérní migrace problematická především tehdy, když se stává pro migranty nebezpečnou (nejčastěji v důsledku restriktivních opatření na hranicích).<sup>15</sup> Pokud mají být opatření s cílem zlepšit jejich podmínky efektivní, měla by jim být šitá na míru. Je tedy potřeba zvažovat konkrétní nebezpečí pro konkrétní skupiny lidí: například ženy a dívky čelí vyššímu riziku sexuálního násilí a obchodu s lidmi; zvláště zranitelné jsou děti – ať už na cestě, či ty, které zůstanou doma (zejména když muž podniká nákladnou cestu sám). Na cestě a v uprchlických táborech se jim často nedostává potřebné zdravotní péče a ochrany, což je nebezpečné zvláště např. u těhotných žen.<sup>16</sup>

Migrační politika států, tzn. politické rozhodnutí o tom, které migrační toky budou státem posvátné (regulérní/legální migrace) a které ne (neregulérní/nelegální migrace), je tak možné chápat jako faktor, který některé cesty pro některé skupiny lidí zjednodušuje (např. udělováním pracovních víz) a pro jiné komplikuje (např. zpřísněním kontrol na hranicích, navyšováním sankcí apod.). Jako taková má zásadní vliv na vzorec migrace – na to, kdo se kdy bude pohybovat a kam. Z tohoto pohledu není pojem „řešení příčin nelegální/neregulérní migrace“ prakticky příliš užitečný: **neregulérní migrace nemá z podstaty věci jiné příčiny než regulérní migrace**. To, co je rozlišuje, není nic jiného než legitimní, ale politické rozhodnutí o tom, zda jsou žádoucí.<sup>17</sup>

13 De Haas, „Migration Theory: Quo Vadis?“

14 De Haas, „The Case for Border Controls“.

15 De Haas, „Migration Theory: Quo Vadis?“

16 „CONCORD Report 2016: Sustainable Development – the stakes could not be higher“: 27–28.

17 De Haas, „Migration Theory: Quo Vadis?“

V českém i visehradském pojetí stále převládá pojetí **tzv. push a pull faktorů migrace**, tedy faktorů, které tlačí migranty ze země původu za hranice (např. ztráta domova v důsledku konfliktu), a faktorů, které je přitahují (v českém povědomí často např. štedré sociální systémy západních zemí či obecně ekonomické příležitosti).<sup>18</sup> Tento výklad je problematický hned z několika důvodů: nepočítá s migrací, která nemá žádný zjevný „objektivní“ důvod, a nedokáže vysvětlit, proč různí lidé reagují na vnější stimuly různě – a proč stejné události mají často různé dopady na různé skupiny lidí (viz Rámeček 3: Vysídlení – různí lidé, různé dopady). Zároveň nedokáže vysvětlit s tím související fenomén – proč rostoucí životní úroveň často posiluje migraci (u určitých skupin obyvatelstva, viz Rámeček 1: Více rozvoje – méně migrace?). Push-pull model zároveň chápe migraci jako jednosměrný fenomén, i když ve skutečnosti mají migranti tendenci cirkulovat (migrační politika, která zvyšuje náklady na migraci navíc může migranty podporovat v tom, aby se v EU usazovali, migrantům totiž hrozí tím, že kdyby vycestovali, nemuselo by jim být umožněno vrátit se do EU<sup>19</sup>).

### Rámeček 3: Vysídlení – různí lidé, různé dopady

Stejná událost či jev má často různé dopady na různé skupiny obyvatel, což se často promítá také do migračních rozhodnutí. Platí to nejen pro země globálního Jihu, ale v zemích na všech úrovních rozvoje. Například po hurikánu Katrina v roce 2005 se Afroameričané domů vraceli výrazně pomaleji než ostatní skupiny obyvatel, protože jejich obydlí utrpěla větší škodu. Většina ekonomicky znevýhodněných obyvatel se navíc nevrátila vůbec. Také prvotní nouzová evakuace byla mezi občany New Orleans vysoce diferencovaná v závislosti na výši příjmu, rase, třídě a etniku. V případě vysídlení po extrémních událostech jsou také dobře zdokumentovány rozdíly v dopadech na muže a ženy, a to zejména v případech, kdy ženy ztratily své sociální vazby či utrpěly jejich sociální kapitál. V Ekvádoru byly v důsledku sucha a zhoršení kvality půdy také zaznamenány rozdíly mezi muži a ženami související s přístupem k půdě: z environmentálně degradovaných oblastí ženy migrovaly méně než muži. Podobně v Etiopii s nástupem sucha muži odcházeli mnohem častěji než ženy. V Burkině Faso byli po vlně such v sedmdesátých letech zemědělci závislí na srážkách, na rozdíl od těch ostatních, nuceni zajistit si živobytí pracovní migrací.<sup>20</sup> Tyto příklady poukazují na potřebu podrobné analýzy dopadů na různé skupiny v každém kontextu – a potřebu navrhnout opatření, která tyto rozdíly ve zranitelnosti budou brát v potaz.

## 2.1.2 Předcházení strukturálním příčinám vysídlení

Za nejužitečnější mezi dlouhodobými cíli v oblasti migrace je tak možné považovat snahu **dlouhodobě předcházet strukturálním (hlubokým) příčinám vysídlení/vysídlování spíše než příčinám migrace jako takové**. Tento přístup počítá s dlouhodobou snahou předcházet situacím, ve kterých lidé nemají možnost realizovat svou svobodnou vůli, a to v důsledku toho, že čelí velkým strukturálním překážkám a reálně nemají jinou možnost, než si své možnosti nechat nadiktovat nepříznivými okolnostmi. Z hlediska migrace se může jednat buď o vcelku intuitivní **nucenou migraci** (ať už probíhá přes státní hranice, nebo ne), či méně zmiňovanou

18 Viz prohlášení V4, kde vlády V4 obvinily systém realokace z tvorby pull faktorů migrace. „Premiers of the V4 countries have adopted a joint declaration formulating their joint position on the issues of migration and the UK referendum.“

19 De Haas, „The Case for Border Controls“.

20 Field, Barros, a Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate change 2014*. 767–770.

**nedobrovolnou imobilitu**, kdy jsou lidé nuceni zůstat na nebezpečném místě. Fenomén „uvězněných“ populací hrozí zejména chudým lidem. Nedostupnost nejrůznějších zdrojů pro ně zároveň představuje další hrozbu v podobě neschopnosti se před riziky, které život v takto nebezpečných oblastech přináší, ochránit. Neúměrně tak zvyšuje zranitelnost těchto skupin – a představuje pro ně dvojí ohrožení (double jeopardy).<sup>21</sup>

Zasazování se o řešení strukturálních příčin vysídlení/vysídlování nám umožňuje zaměřit se na prevenci pouze té podmnožiny migračního fenoménu, která je zjevně negativní. **Toto rozlišení umožňuje vyhnout se v důsledku neúčinných snahám zabránit migraci obecně a reflektovat jejich náklady.**

**V jádru doporučení proto stojí potřeba vymezit jiný politický cíl a přispět tak k proměně jazyka debaty o migrační politice. V našem pojetí by obecným dlouhodobým cílem v oblasti migrace měla být snaha primárně předcházet všestranně negativním podobám migrace – tzn. předcházet strukturálním (hlubokým) příčinám vysídlování (nucené migraci), a tedy i příčinám nedobrovolné nepohyblivosti (nucené imobility).**

**Při naplňování tohoto cíle, tedy při řešení hlubokých příčin vysídlování, vnímáme jako nejúčinnější přístup v souladu s pojetím EU zasazování se o udržitelný, tzn. dlouhodobě vyvážený a inkluzivní rozvoj všech společností.**

**Dlouhodobým cílem řízení dobrovolné (případně zbytkové nucené) migrace by pak mělo být, aby probíhala za okolností příhodných pro všechny zúčastněné, za využití příležitostí, které nabízí, a za neutralizace rizik, která přináší.**

#### **Rámeček 4: Vysídlené osoby a uprchlíci**

Okolností, které lidi nutí odejít, je celá řada. V jejich důsledku lidé mohou, ale nemusí překročit státní hranice. V případě, že migrant/ka vstoupí do státu, který se zavázal k dodržování Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a dodatkového protokolu z roku 1967, a splňuje definované podmínky (má oprávněné obavy z pronásledování z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů<sup>22</sup>), je mu/jí udělena příslušná právní ochrana. V případě, že migrant/ka nespĺňuje podmínky ochrany, z pohledu státu nemá legitimní důvod pro setrvání v zemi, ve které žádal o ochranu. Týká se to i migrantů, kteří jsou de facto vysídlení (mezinárodně), ale z jiných důvodů, než které jsou vymezeny ve zmiňované Úmluvě. V případech, kdy jsou lidé nuceni odejít ze svého domova, ale nepřekročí přitom hranici státu, se jedná o tzv. vnitřně vysídlené osoby. Primární odpovědnost za ně nese stát, ve kterém jsou občany.<sup>23</sup>

21 „Foresight: Migration and Global Environment Change (Final Project Report)“. 29.

22 „Úmluva o uprchlících“.

23 „Foresight: Migration and Global Environment Change (Final Project Report)“. 35.



## Nový přístup EU: více integrovaný i více podmíněný

Během léta a podzimu 2016 bylo na evropské úrovni představeno několik strategických dokumentů, které konkretizují podobu evropské reakce na situaci v oblasti migrace ve vztahu ke třetím zemím. Evropský program pro migraci<sup>24</sup> z května 2015 byl první snahou o systematickou odpověď na tzv. uprchlickou/migrační krizi na evropské úrovni.

### *Partnerský rámec EU: mobilizace vlivu pro migrační cíle*

Partnerský rámec EU schválený Evropskou radou v červnu 2016 na něj navazuje a **rozpracovává cíle v oblasti vnějších politik EU a možnosti, jak jich dosáhnout**. Cíle definuje krátkodobé (stabilizovat současnou situaci a zamezit nekontrolovanému a nelegálnímu pohybu lidí) a dlouhodobé (řešení hlubokých příčin nelegální migrace a vysídlování, či někdy pouze migrace, podporou udržitelného rozvoje).

Bezprostředním krokem je uzavírání tzv. paktů s partnerskými zeměmi – komplexních dohod, které reagují jak na evropské zájmy v oblasti migrace (prioritou je hlavně uzavírání readmisních dohod), tak na zájmy evropských partnerů. K dosažení těchto dohod by podle návrhu Evropské komise měl být **mobilizován veškerý vliv, kterým EU a její členské státy disponují**, a to ve všech oblastech politik, včetně využití kondicionality v oblasti rozvojové a obchodní politiky.<sup>25</sup>

Současný návrh partnerského rámce naznačuje, že by se v oblasti vnějších vztahů EU mohlo z migrace stát stěžejní téma nadřazené ostatním veřejným zájmům. Takto partikulární **cíl je nicméně v nesouladu s dohodou zasazovat se o udržitelný rozvoj ve všech jeho aspektech** v rámci Agendy OSN pro udržitelný rozvoj 2030 i v rámci strategií EU pro udržitelný rozvoj.

### *Globální strategie EU: širší rozhled za horizontem krize*

Globální strategie EU<sup>26</sup> představená v červnu 2016 popisuje strategické zájmy EU v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky. Nastihuje tak vizi světa, ke kterému by EU měla přispívat – a na kterém má, v dlouhodobém časovém horizontu, zájem. Tyto dlouhodobé a širší cíle, ve kterých je mj. kladen důraz na potřebu posílit stabilitu a odolnost zemí a společností v okolí EU, zjevně **vyvažují politicky palčivé potřeby v oblasti migrace (tak jak je pojmenovává partnerský rámec EU)**. Zavedení pojmu odolnosti jakožto schopnosti reformovat se a překonat vnitřní a vnější krize zároveň představuje zvláštní příležitost propojit agendu rozvoje a bezpečnosti.

24 „Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Evropský program pro migraci (COM(2015) 240 final)“.

25 „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration (COM(2016) 385 Final)“.

26 „Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy“.

## Nový Evropský konsenzus o rozvoji: větší role pro migraci

Snoubení cílů v oblasti migrace (partnerský rámec EU) s širším rámcem globální strategie blíže rozpracovává návrh Evropské komise na nový Evropský konsenzus o rozvoji z listopadu 2016 – stěžejní dokument EU pro oblast rozvojové spolupráce do r. 2030. Z návrhu lze odhadovat, že otázka migrace a vysídlení by výhledově mohla hrát významnější roli ve vnějších vztazích EU, včetně rozvojové spolupráce, zejména v souvislosti s posilováním stability a odolnosti partnerských států a jejich společností. Na základě vývoje za poslední rok je také možné odhadovat tlak na **aktivnější řízení migrace a obecně její větší kontrolu ze strany vlád**. Jak konkrétně však bude vypadat přístup EU k migraci v kontextu naplňování agendy udržitelného rozvoje, se dozvíme až v nadcházejících letech.

## 3.1 DLOUHODOBÉ RÁMCE

### 3.1.1 Partnerský rámec EU: mobilizace vlivu pro migrační cíle

Nový partnerský rámec EU je stěžejním dokumentem v oblasti vnějších vztahů souvisejících s migrací a je možné jej považovat za de facto novou doktrínu EU v této oblasti. Byl představen v rámci evropského programu pro migraci z května 2015<sup>27</sup> a s požadavkem na rychlou implementaci jej Evropská rada schválila v červnu 2016.<sup>28</sup> Zabývá se krátkodobými opatřeními zaměřenými na neurgentnější potřeby EU v oblasti migrace a vysídlení. Otevírá také otázku dlouhodobější spolupráce s třetími zeměmi a opatření zaměřených na řešení příčin migrace, resp. vysídlení, a to v širším kontextu udržitelného rozvoje (orgány EU jsou v terminologii v tomto ohledu nekonzistentní; různé dokumenty hovoří o potřebě řešit „prvotní příčiny“ jak „migrace“, tak „nelegální/neregulérní migrace“ a „nuceného vysídlení/vysídlování“). Hlavním definovaným cílem v kontextu partnerského rámce je pak dosažení **komplexních partnerství s třetími zeměmi** v podobě individualizovaných tzv. paktů (v angličtině „compacts“), které mají být vyjednávány podle situace, potřeb a zájmů každé partnerské země. Zároveň by měly respektovat závazky EU v humanitární oblasti i oblasti ochrany lidských práv.<sup>29</sup>

### Bilaterální partnerství – hlubší, ale s novými háčky?

Uzavíráním paktů Evropská komise navazuje na uzavírání bilaterálních partnerství v oblasti mobility (Mobility Partnerships, MP), hlavní politický nástroj globálního přístupu k migraci a mobilitě (od roku 2005 zastřešující rámec pro vnější migrační a azylovou politiku EU platící dodnes, revidovaný v letech 2011–2012; Global Agenda on Migration and Mobility, GAMM). Předmětem těchto partnerství jsou **jednání o zjednodušení vízového režimu výměnou za uzavření readmisní dohody – a to za přístupu, který nabízí „více za více“** na principu podmětnosti. Těchto politických dohod zatím bylo uzavřeno devět,<sup>30</sup> přičemž alternativním rám-

27 „Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Evropský program pro migraci (COM(2015) 240 final)“.

28 „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: First Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration (COM(2016) 700 final)“.

29 „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration (COM(2016) 385 Final)“.

30 Partnerství v oblasti mobility zatím byla uzavřena s Kapverdami, Moldavskem, Gruzii, Arménií, Marokem, Ázerbájdžánem, Tuniskem, Jordánskem a Běloruskem. „Global Approach to Migration and Mobility.“

cem v případě méně rozvinuté spolupráce je společný program pro migraci a mobilitu (Common Agenda on Migration and Mobility, CAMM), který představuje předstupeň MP (neobnáší zjednodušení vízového přístupu na základě uzavření readmisní dohody).<sup>31</sup> Tyto dohody zatím byly uzavřeny dvě, s Etiopií a Nigérií.<sup>32</sup>

Samotný globální přístup k migraci a mobilitě (GAMM) stojí na čtyřech pilířích: a) organizaci a usnadňování legální migrace a mobility; b) prevenci a omezování nelegální migrace a obchodování s lidmi; c) podpoře mezinárodní ochrany a posílení vnějšího rozměru azylové politiky a d) maximalizaci pozitivního dopadu migrace a mobility na globální rozvoj, přičemž horizontálním principem je ochrana lidských práv. **Potenciální přínos migrace pro globální rozvoj je tedy definován jako jeden z pilířů rámce, kterého je, v souladu s programem koherence politik pro (udržitelný) rozvoj, třeba využít.** A to se zřetelem na „stinné stránky migrace, zejména její sociální náklady a rizika, že se domácnosti stanou závislé na příjmech z remitencí“.<sup>33</sup>

Nový partnerský rámec EU z léta 2016 staví na základech dvou typů spolupráce s třetími zeměmi (MP a CAMM v rámci globálního přístupu k migraci a mobilitě). Spolupráci s partnerskými zeměmi však rozšiřuje do dalších oblastí, zejména o řešení hlubších příčin vysídlení (aspekt vyplývající z evropského programu pro migraci<sup>34</sup>) – a za využití **širšího spektra pobídek**. Nově tak otevírá otázku vztahu mezi rozvojovými cíli partnerských zemí a cíli EU v oblasti migrace, a to na širším pozadí proměňování pojetí vztahu migrace a udržitelného rozvoje.

### **Koherence politik proti neregulární a nekontrolované migraci?**

Nový partnerský rámec EU je vystaven na základě nově definované skutečnosti: v oblasti vnějších vztahů je „řešení neregulárního a nekontrolovaného pohybu lidí pro EU jako celek prioritou“.<sup>35</sup> Tato urgence se odráží také v deklarované potřebě využít všech myslitelných – jak pozitivních, tak negativních – pobídek ve vyjednávání migračních paktů s třetími zeměmi. Evropská komise uvádí, že **k tomuto krátkodobému cíli partnerského rámce budou směřovat všechny oblasti politik v kompetenci EU**. Zároveň vyzývá jednotlivé členské státy, aby k dosažení tohoto cíle rovněž využily všech politik a nástrojů motivace. Z tohoto přístupu nemá být vynechána žádná z příležitostí, kterou nabízí nejen politika sousedství, rozvoje a obchodu, ale také oblasti vzdělání, výzkumu, klimatické změny, energie, životního prostředí, bezpečnosti, zemědělství nebo nastavení migrační politiky samotné. Jedinou výjimkou má v tomto ohledu zůstat, v souladu s humanitárními principy, humanitární pomoc.<sup>36</sup> V naplnění dlouhodobých cílů partnerského rámce (řešení hlubokých příčin nelegální migrace a vysídlování, příp. pouze migrace podporou udržitelného rozvoje) EK počítá s „fundamentálním **posunem v rozsahu a povaze tradičních modelů rozvojové spolupráce**“, čímž odkazuje zejména na významnější roli soukromých investorů.<sup>37</sup>

31 „EUR-Lex – 52011DC0743 – EN – EUR-Lex“.

32 „Global Approach to Migration and Mobility“.

33 „EUR-Lex – 52011DC0743 – EN – EUR-Lex“.

34 „Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Evropský program pro migraci (COM(2015) 240 final)“.

35 „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration (COM(2016) 385 Final)“, 2–3.

36 „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration (COM(2016) 385 Final)“, 9.

37 Ibid. 11.

Partnerský rámec tak v uzavírání paktů s třetími zeměmi počítá s využitím podmíněnosti s důrazem na potenciál zejména rozvojové a obchodní politiky.<sup>38</sup> Oproti relativně omezené nabídce využívané ve vyjednávání spolupráce v rámci GAMM (využívající maximálně možnosti liberalizace vízového režimu a otevření dalších legálních migračních cest) tak do vyjednávání o paktech v rámci partnerského rámce potenciálně vstupuje mnohem širší paleta pobídek.<sup>39</sup>

Vzhledem k tomu, že nově má být využita také rozvojová politika, je třeba se ptát, jak se partnerský rámec dotkne udržitelného rozvoje, včetně tématu koherence politik pro udržitelný rozvoj (v souvislosti s Agendou pro udržitelný rozvoj 2030 rozšířeného na koherenci politik pro udržitelný rozvoj). EK volá po větší koordinaci a koherenci politik mezi EU a jednotlivými členskými státy. Nově prosazuje také koherenci (soudržnost) mezi migrační a rozvojovou politikou, ve které je řízení migrace prioritou:

**„Zvýšení soudržnosti mezi migrační a rozvojovou politikou je důležité k zajištění toho, aby rozvojová pomoc pomáhala partnerským zemím řídit migraci efektivněji a aby je též pobízela k účinné spolupráci v oblasti zpětného přebírání nelegálních migrantů.** Do rozvojové politiky EU by měly být začleněny pozitivní a negativní pobídky, které **oceňují** ty země, které plní svůj mezinárodní závazek zpětně přebírat své vlastní státní příslušníky, a ty, které spolupracují při řízení toků nelegálních migrantů ze třetích zemí, jakož i ty, které přijímají opatření k náležitému přijetí osob, které prchají před konfliktem a pronásledováním. Stejně tak musí existovat **důsledky** pro ty země, které při zpětném přebírání a navrácení osob nespolupracují. Totéž by mělo platit o obchodní politice, především tam, kde EU nabízí svým partnerům preferenční zacházení: spolupráce v oblasti migrace by měla být aspektem v nadcházejícím hodnocení obchodních preferencí podle GSP+.”<sup>40</sup>

Přestože dokument apeluje na koherenci migrační a rozvojové politiky, je zřejmé, že rozvojová politika se v tomto novém pojetí stává spíše nástrojem pro dosažení cílů v oblasti migrační politiky, než naopak. V souvislosti s partnerským rámcem je tedy, alespoň v kontextu současných krátkodobých cílů, možné mluvit o posunu ve vztahu migrace a udržitelného rozvoje. Od koherence politik pro (udržitelný) rozvoj, tj. přístupu, který počítal s využitím pozitivního potenciálu migrace a mobility pro účely udržitelného rozvoje (uplatňovaný v rámci GAMM), pozorujeme **posun ke snahám zabránit negativním dopadům řízení migrace na udržitelný rozvoj a „instrumentalizaci“ rozvojové spolupráce za účelem dosažení větší páky EU v oblasti návratů a readmisí.** V obecnější rovině mnozí rozvojoví aktéři (reprezentovaní zejména evropskou konfederací humanitárních a rozvojových NNO CONCORD) vyjadřují obavu, že dochází k posunu od potírání chudoby jakožto hlavního cíle rozvojové spolupráce EU<sup>41</sup> směrem k využívání rozvojové spolupráce za účelem naplnění bezprostřednějšího zájmu EU, tedy řízení, resp. omezení migračních toků do Evropy.<sup>42 43</sup>

38 Ibid. 8–9.

39 Latek, „Growing impact of EU migration policy on development cooperation“ 8.

40 „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration (COM(2016) 385 Final)“ 9.

41 Latek, „Growing impact of EU migration policy on development cooperation“ 8.

42 „Action pack ahead of EU Council 15–16 December (on Migration point) – CONCORDnet“.

43 „Joint NGO Statement Ahead of the European Council of 28–29 June 2016: NGOs Strongly Condemn New EU Policies to Contain Migration“.

V kontextu současného přístupu EU k migraci by se tedy dalo mluvit o možné snaze dosáhnout koherence politik (včetně té rozvojové) proti neregulární a nekontrolované migraci lidí, konkrétně za účelem spolupráce v oblasti řízení migrace (zejména prevence neregulární migrace, vytvoření funkčního systému readmisí neregulárních migrantů, ale také ochrany lidí prchajících před perzekucí, což není jen čistě evropský zájem).<sup>44</sup> **Rizikem dlouhodobého uplatňování takového přístupu je menší podpora ostatních aspektů udržitelného rozvoje a obecně podryvání koherence politik pro (udržitelný) rozvoj.** To hrozí zejména v rovině využívání jednotlivých nástrojů vnějších politik, spíše než v rovině deklaratorní (potřebu koherence politik pro rozvoj nadále zdůrazňují všechny důležité evropské dokumenty).

## Varování a kritika dopadů

S tím nesouhlasí mj. Evropský parlament, který ve své rezoluci ze září 2016 v souvislosti s vyjádřením svého stanoviska k nouzovému svěřenskému fondu EU pro Afriku (viz níže) apeloval na dodržování principů koherence politik pro udržitelný rozvoj a zamezení rozporů mezi „rozvojovými cíli a bezpečností, humanitární či migrační politikou“.<sup>45</sup> V dokumentu **varoval proti zneužití rozvojové pomoci EU**, zejména v „zemích zasažených konfliktem, kde jsou bezpečnost, migrace a otázky rozvoje úzce propojeny“.<sup>46</sup> Upozornil, že finanční pravidla nevyklučují posilování kapacit bezpečnostního sektoru, ale že projekty by se měly vedle podpory stability zemí soustředit primárně na odstranění chudoby.

Konsorcium více než stovky evropských NNO vyjádřilo obavu, že partnerský rámec hrozí upevněním zahraniční politiky, jejímž jediným cílem je zastavení migrace, na úkor vlivu EU při **obhajobě základních hodnot a lidských práv** a její důvěryhodnosti. Reorientace financování rozvojové spolupráce za účelem zastavení migrace do Evropy se neslučuje s hlavním cílem rozvojové spolupráce, omezením chudoby.

NNO upozorňují, že strategie, kterými se EU snaží odradit lidi od migrace, nefungují (pouze tlačí migranty k tomu, aby podnikali stále nebezpečnější cesty). Problematické je také porušování lidských práv v zemích, do kterých budou migranti navraceni. Uzavírání paktů s třetími zeměmi, ve kterých jsou vážně porušována lidská práva, by výhledově mohlo vést pouze k další represí a podryvání lidských práv, kvůli kterému lidé utíkají.<sup>47</sup> V prosinci 2016 CONCORD znovu varoval před „ohýbáním“ rozvojové spolupráce směrem k řízení hranic a migračních toků z vnitřně-bezpečnostních důvodů.<sup>48</sup>

44 „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration (COM(2016) 385 Final)“ 9.

45 „EU Trust Fund for Africa: implications for development and humanitarian aid European Parliament resolution of 13 September 2016 on the EU Trust Fund for Africa: the implications for development and humanitarian aid (2015/2341(INI))“: 7.

46 „EU Trust Fund for Africa: implications for development and humanitarian aid European Parliament resolution of 13 September 2016 on the EU Trust Fund for Africa: the implications for development and humanitarian aid (2015/2341(INI))“.

47 „Joint NGO Statement Ahead of the European Council of 28–29 June 2016: NGOs Strongly Condemn New EU Policies to Contain Migration“.

48 „Action pack ahead of EU Council 15–16 December (on Migration point) – CONCORDnet“.

## Rámeček 5: Cíle partnerského rámce EU

Partnerský rámec EU rozlišuje mezi krátkodobými a dlouhodobými cíli:

V **krátkodobém výhledu** jsou cíle paktů uzavřených s třetími zeměmi tyto:

- zachraňovat životy ve Středozemním moři,
- zvýšit míru návratů do zemí původu a tranzitu,
- umožnit migrantům a uprchlíkům, aby zůstali blízko ke svým domovům a vyvarovali se nebezpečných cest.<sup>49</sup>

Těchto cílů má být dosaženo spoluprací s klíčovými partnery v těchto oblastech:

- práce s klíčovými partnery na zlepšování právního a institucionálního rámce pro migraci,
- konkrétní pomoc pro účely budování kapacit pro správu hranic a řízení migrace, včetně zajištění ochrany uprchlíků,
- zvýšení míry návratů a zpětného přebírání s upřednostňováním dobrovolných návratů a se zaměřením na opětovné začlenění (v případě zemí původu: spolupráce za účelem identifikace a readmise jejich státních příslušníků, navýšení kapacit v oblasti reintegrace; v případě tranzitních zemí: řízení a ochrana hranic, readmisní dohody<sup>50</sup>),
- zastavení nelegálních toků a současné nabízení legálních migračních cest, včetně intenzivnějšího úsilí v oblasti přesídlování.

Za účelem naplnění těchto cílů by v krátkodobém časovém horizontu měly být využity jak tradiční finanční nástroje (Evropský rozvojový fond, tematické a geografické rozpočtové nástroje), tak nástroje inovativní (světenské fondy EU a nástroj pro uprchlíky v Turecku).<sup>51</sup>

Z **dlouhodobého hlediska** pak EK doporučuje zintenzivnit snahy EU v oblasti

- řešení prvotních příčin neregulární migrace a nuceného vysídlení a
- budování kapacit pro hostitelské komunity a příslušné instituce.<sup>52</sup>

### 3.1.2 Globální strategie EU: širší rozhled za horizontem krize

Globální strategie EU (EU Global Strategy, EUGS) je hlavním strategickým dokumentem EU v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, který byl představený Evropské radě na konci června 2016. Jedná se o komplexní a celkově vyvážený dokument. Shrnuje zájmy EU, načrtává pro ni ambiciózní roli ve světě i cestu k jejímu naplnění. Přístup EU se by měl řídit tzv. zásadovým pragmatismem, který snoubí prosazování hodnot a dlouhodobých zájmů EU ukotvené jak v realistickém zhodnocení strategického prostředí, tak idealistické snaze o lepší svět. Celkově dokument reaguje na proměnu mezinárodního prostředí a je pragmatictější než předchozí dokument. Vzhledem ke svému zaměření by tato strategie měla rámovat veškeré aktivity vnější činnosti EU, včetně kroků k „řešení“ uprchlické/migrační krize za hranicemi EU. Jako taková **nastiňuje vizi a dlouhodobé cíle EU v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, kterým by všechny ostatní vnější politiky měly být podřazené**. I nový návrh Evropského konsenzu o rozvoji je navržen tak, aby byl s globální strategií konzistentní. Globální strategie naopak průřezově bere v potaz SDGs.

49 „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration (COM(2016) 385 Final)“. 6.

50 Ibid. 7.

51 Ibid. 9–10.

52 Ibid. 6.

## Rámeček 6: Hlavní priority globální strategie EU

Mezi hlavní priority vnější činnosti globální strategie zařazuje:<sup>53</sup>

- **posílení bezpečnosti EU:** aktivní role v posilování vlastní bezpečnosti v oblasti obrany, kyberbezpečnosti, protiteroristických opatření, energetické bezpečnosti a strategické komunikace; posílení kolektivní bezpečnosti Evropy a další území až po Střední Asii a Střední Afriku (státy jsou resilientní v případě, že mají resilientní společnost s prvky demokracie, důvěry v instituce a udržitelného rozvoje);
- **investice do odolnosti států a společností na východ a jih od EU:** posilování odolnosti států a jejich společností (schopnost reformovat se a překonat krize) nacházejících se především v oblasti politiky rozšiřování, evropské politiky sousedství a dalších území až po Střední Asii a Střední Afriku (státy jsou resilientní v případě, že mají resilientní společnost s prvky demokracie, důvěry v instituce a udržitelného rozvoje);
- **rozvoj integrovaného přístupu ke konfliktům a krizím:** rozvoj dlouhodobého, vícefázového přístupu, který klade důraz na všechny fáze konfliktu, včetně prevence, a obnáší aktivnější zapojení EU; uplatňování komplexního přístupu na více úrovních;
- **podpora kooperativních uskupení na regionální úrovni** za účelem podpory regionální stability a podnícení sdílení globální odpovědnosti;
- **posilování globálního vládnutí opírajícího se o mezinárodní právo:** posilování globálních norem a nástrojů k jejich zajištění, které stojí na základech reformovaného a legitimnějšího systému OSN.

### První kroky k implementaci: politické priority

Jakožto široký strategický dokument je globální strategie značně obecná a **konkrétní podobu jí vdechne až implementace**. Vzhledem k čerstvosti dokumentu je obtížné předvídat, jak bude vypadat, i když první signály se již objevují: Evropská rada na svém listopadovém summitu schválila první kroky. Mimo jiné politicky stvrdila posílení role EU v pozici garanta bezpečnosti a navýšení vlastních kapacit tak, aby EU mohla v případě potřeby jednat nezávisle a spolupracovat s partnery, kdykoli to bude možné.

Součástí jsou také první kroky k posílení obranné spolupráce v rámci EU. Evropská rada schválila tyto tři, vzájemně se posilující strategické priority: a) reakce na vnější konflikty a krize: cílem je posílit schopnost EU pohotově reagovat na konflikty a krize, a to ve všech jejich fázích, včetně prevence, s důrazem na lidskou bezpečnost; b) posilování kapacit partnerů: cílem je více systematicky posilovat odolnost a stabilizaci partnerských zemí ohrožených potenciálním či odeznívajícím konflikte, nestabilitou nebo hybridními hrozbami; c) ochrana EU a jejich občanů: cílem je přispět k prevenci a řešení jak vnějších, tak nejrůznějších vnitřních bezpečnostních hrozeb.<sup>54</sup> Z priorit je patrný důraz na bezprostřední posilování bezpečnosti třetích zemí i EU samotné včetně aktivnější role EU v konfliktech a krizích za jejími hranicemi, a to v kontextu **dlouhodobého posilování odolnosti partnerských zemí** a za využití synergií s dalšími nástroji a akty, včetně těch rozvojových.

53 „Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy“.

54 „Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence“.



### 3.1.3 Nový Evropský konsenzus o rozvoji: větší role pro migraci

Evropský konsenzus o rozvoji (European Consensus on Development) z roku 2005 je základním dokumentem EU v oblasti rozvojové spolupráce, který byl vyjednáán v souvislosti s potřebou naplnit rozvojové cíle tisíciletí (MDGs). Stanovuje pro ni společný rámec, a to na úrovni EU i členských států. V roce 2012 byl aktualizován dokumentem Agenda for Change, který formou závěrů Rady EU reagoval na nové okolnosti. V souvislosti s přijetím Agendy udržitelného rozvoje 2030 na globální úrovni však vyvstala potřeba tento dokument **aktualizovat, a to zejména s ohledem na široké pojetí rozvojových cílů v kontextu Agendy pro udržitelný rozvoj** a závazky pro EU z něj plynoucí. Tato revize by měla reflektovat příspěvek EU k naplnění cílů udržitelného rozvoje a globální strategii EU a také zohlednit vývoj ovlivňující realizaci a kontext rozvojové spolupráce (zejména akční plán pro financování rozvoje přijatý v Addis Abebě a tzv. Pařížskou dohodu o ochraně klimatu z roku 2015).<sup>55</sup>

Revize Evropského konsenzu o rozvoji představuje příležitost vytvořit relevantní a vysoce aktuální rámec EU pro naplňování rozvojové agendy. Tento proces otevírá otázku, jak v něm bude pojat **vztah migrace a udržitelného rozvoje z pohledu rozvojové spolupráce**. Jak se poslední vývoj v této oblasti odrazil v revizi tohoto základního dokumentu rozvojové politiky EU, je možné odhadovat z návrhu, který byl představen na konci listopadu 2016. V následujících měsících bude prodiskutován členskými státy v Radě EU a poslanci Evropského parlamentu s cílem dosáhnout společného stanoviska v první polovině roku 2017.<sup>56</sup>

#### Stejný cíl, potřeba komplexních řešení

Navzdory obavám z toho, že by v souvislosti s politickým vývojem v oblasti migrace mohlo dojít k podřívání hlavního cíle rozvojové spolupráce, první návrh ukazuje, že **omezení/vymýcení chudoby by mělo zůstat primárním cílem rozvojové spolupráce**. Připomíná riziko, které pro něj plyne z konfliktů a krizí a navrhuje, aby se k nim přistupovalo komplexně. Spolu s bojem proti diskriminaci a nerovnosti a závazkem „nikoho neopomenout“ (přijatým na úrovni OSN) tak téma chudoby nejspíš zůstane ústředním pro rozvojovou spolupráci EU.<sup>57</sup>

Dokument zdůrazňuje, že chudoba, konflikt, zranitelnost, nestabilita a potřeby v humanitární oblasti a vysídlení jsou **vzájemně hluboce propojené a musí být řešeny koherentně a komplexně**. EU a její členské státy by měly jejich příčiny (vyloučení, nerovnost, porušování lidských práv, absence právního státu či environmentální degradace včetně klimatické změny apod.) řešit na mnoha úrovních. Nový konsenzus by měl podpořit konzistentnost jednotlivých oblastí vnější činnosti EU i ve vztahu k dalším oblastem politik EU.<sup>58</sup>

#### Na straně států bezpečnost, na straně obyvatel odolnost

Na straně států návrh Evropského konsenzu o rozvoji klade **větší důraz na stabilitu a bezpečnost jakožto stěžejní ingredience udržitelného rozvoje**. Rozvojová spolupráce měla být využívána ke komplexnímu a preventivnímu přístupu ke konfliktům a krizím, se zaměřením na posilování lidské bezpečnosti. Řešení bezpečnostních a rozvojových výzev prakticky počítá

55 „Communication to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Proposal for a revised European Consensus on Development“.

56 „European Commission – PRESS RELEASES – Press release – A proposal for a new European Consensus on development“.

57 „Communication to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Proposal for a revised European Consensus on Development“: 10.

58 Ibid. 8.



s reformou bezpečnostního sektoru a posilováním kapacit partnerských států v oblasti bezpečnosti a rozvoje. EU a členské státy by podle návrhu měly spolupracovat s aktéry v oblasti bezpečnosti (výjimečně také vojenskými aktéry) za účelem dosažení mírového a inkluzivního soužití ve společnostech a dalších rozvojových cílů.<sup>59</sup>

Zároveň návrh v rámci rozvojové spolupráce počítá, v souladu s globální strategií, s **posilováním odolnosti** (resilience) – mj. prevencí radikalizace a extremismu. Odolnost se vztahuje jak na celé společnosti, tak na jednotlivce a mj. významně souvisí s vysídlením a nedobrovolnou imobilitou. Navyšování odolnosti totiž posiluje kapacity lidí vypořádat se s riziky plynoucími např. ze socioekonomických podmínek, stavu životního prostředí, klimatické změny, katastrof a konfliktů. Rozšiřuje tak jejich možnosti proaktivně reagovat na krizové situace.<sup>60</sup>

Toto zdůrazňování bezpečnostního přístupu staví na **vzájemné propojenosti jednotlivých oblastí** udržitelného rozvoje, respektive uznání potřeby pro integrovaný přístup: „EU a členské státy budou věnovat zvláštní pozornost integrovanému přístupu, který vytváří výhody pro další oblasti [udržitelného rozvoje] a dosahuje vícero cílů koherentním způsobem.“<sup>61</sup> Ačkoli rozvoj nemůže být bez bezpečnosti udržitelný, posilování/zajišťování bezpečnosti může nabývat nejrůznějších podob. Hledání cest, jak toho dosáhnout způsobem, který skutečně vytváří podmínky pro udržitelný rozvoj a zároveň minimalizuje negativní dopady v dalších oblastech, bude výzvou rozvojové spolupráce v rámci Agendy 2030.

### **Rámeček 7: Migrace v návrhu nového Evropského konsenzu o rozvoji**

Dokument připomíná pozitivní příspěvek jevu migrace k inkluzivnímu růstu a udržitelnému rozvoji v zemích původu i cílových zemích, ale také potenciální přínosy pro migranty samotné – čímž navazuje na agendu koherence politik pro rozvoj, se kterým se pojí zájem využít rozvojového potenciálu migrace. Dokument zároveň poukazuje na to, že migrace je fenomén dvousečný a je potřeba aktivně řešit také výzvy, které přináší.

Takový přístup by měl obnášet:

- podporu investic a inovací v partnerských zemích za účelem podpory růstu a tvorby pracovních příležitostí,
- podporu sociálních a vzdělávacích systémů,
- spolupráci se soukromým sektorem a dalšími partnery na snížení nákladů převodu remitencí<sup>62</sup> (tento bod navazuje na dlouhodobou debatu o remitencích v kontextu globálního rozvoje, jejíž vyústění zachycuje desátý cíl udržitelného rozvoje<sup>63</sup>).

Zvláštní pozornost by měla být věnována také dlouhodobě nuceně vysídleným osobám se zaměřením na posilování jejich resilience a zapojení do ekonomického a společenského života hostitelských zemí.<sup>64</sup>

Na druhé straně dokument upozorňuje na výzvy a negativní dopady neadekvátně řízené migrace:

- migranti: odepření lidských práv, přístupu ke zdravotním službám a vzdělání, hrozba nucené práce a obchodu s lidmi,
- hostitelské a tranzitní země: negativní dopad na zdravotní a vzdělávací systém, vládnutí, celková stabilita a bezpečnost,
- země původu: konkrétní problémy explicitně nezmíněny.<sup>65</sup>

59 Ibid.

60 Ibid.

61 Ibid. 9–10.

62 Ibid. 18.

63 Podíl 10.c: „Do roku 2030 snížit náklady na převody remitencí migrantů na méně než 3 procenta a eliminovat transakční kanály s náklady vyššími než 5 procent.“, „10. Snížit nerovnost uvnitř zemí i mezi nimi“.

64 „Communication to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Proposal for a revised European Consensus on Development“. 12.

65 Ibid.

## Migrace: komplexnější přístup a vyšší priorita

Dokument zdůrazňuje, že migrace je komplexní fenomén, který se dotýká mnoha oblastí politik, včetně např. klimatické změny. EU a členské státy by měly k migraci přistupovat koordinovaněji, systematictěji a strukturovaněji než doposud. Nový přístup počítá s maximalizací synergií a pák plynoucích z vnějších a vnitřních evropských politik, která **kombinuje okamžitou humanitární pomoc se strukturálnější podporou** (k té má směřovat rozvojová politika).<sup>66</sup> V tomto pojetí se zrcadlí jak základní principy partnerského rámce EU (reakce na krátkodobé i dlouhodobé výzvy, a to různými nástroji), tak globální strategie (komplexní pojetí vnějších výzev).

Návrh zároveň slibuje větší úsilí EU a členských států v řízení migrace a nuceného vysídlování, včetně řešení jejich prvotních příčin. Ve vztahu k partnerským státům tak mají přispívat k **řízení, bezpečné a zodpovědné migraci a mobilitě lidí**.<sup>67</sup> Touto zmínkou návrh přímo odkazuje k desátému cíli udržitelného rozvoje (konkrétně podcíli 10.7<sup>68</sup>) a propojuje tak unijní zájmy a plány v oblasti migrace s agendou udržitelného rozvoje. To by se mělo dít způsobem, který využívá příležitosti a současně se věnuje výzvám, které migrace v rozvojové agendě přináší.<sup>69</sup> V tomto dokumentu se tak rétorika navrácí zpět ke koherenci politik pro rozvoj, resp. k příležitostem a rizikům souvisejícím s migrací.

Na otázku, jak konkrétně by tato představa měla být naplněna, návrh na nový konsenzus odpovídá, že migrace by se měla stát **klíčovým tématem zahraniční politiky EU** mj. implementací nového partnerského rámce EU. V souladu s ním by předmětem nově uzavíraných partnerství měly být všechny politiky a nástroje, které s migrací a nuceným vysídlováním souvisí. Explicitně zmíněna je legální a neregulární migrace, potírání obchodu s lidmi, řízení hranic, remitence, mezinárodní ochrana, návraty a reintegrace na základě respektu k lidskoprávním a humanitárním závazkům. Do tohoto procesu by měly být zapojeny mezinárodní organizace a nevládní aktéři, včetně občanské společnosti a soukromého sektoru. Evropská komise počítá s tím, že tyto aktivity přímo podpoří práci na globálním paktu (či paktech) o migrantech a uprchlících předjednaných na newyorském summitu v září 2016.<sup>70</sup>

## 3.2 ROZPORY V NOVÉM PŘÍSTUPU EU: RIZIKA A PŘÍLEŽITOSTI

Evropská komise v návrhu nového konsenzu poskytuje vodítko ke své představě o naplnění zatím velice obecně definovaných (a politicky citlivých) dlouhodobějších rozvojových cílů souvisejících s migrací. Z širší perspektivy naznačuje své budoucí pojetí problematiky migrace v kontextu rozvoje, resp. rozvojové spolupráce a potvrzuje svůj závazek ke koherenci politik pro rozvoj. Oproti původnímu konsenzu o rozvoji z roku 2005, který neobsahoval jedinou zmínku o migraci či vysídlení, tak v souladu s integrovaným přístupem Agendy 2030 pozorujeme posun ke **komplexnímu chápání rozvoje**, který pracuje s hlubokou provázaností jeho

66 Ibid. 18–19.

67 Ibid. 19.

68 Podcíl 10.7: „Usnadňovat řízenou, bezpečnou a zodpovědnou migraci a mobilitu lidí, zahrnující uplatňování plánovaných a dobře řízených migračních politik.“; „10. Snížit nerovnost uvnitř zemí i mezi nimi“.

69 „Communication to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Proposal for a revised European Consensus on Development“: 19.

70 Ibid. 19.

aspektů. Nový dokument naznačuje významnou pozici tématu migrace a vysídlení v kontextu agendy rozvojové spolupráce a obecně jeho „klíčovou“<sup>71</sup> roli v zahraniční politice EU.

Nový partnerský rámec EU krátkodobě prosazuje značný důraz na téma migrace ve vnějších vztazích, místy hraničící s podryváním koherence politik pro udržitelný rozvoj. Podle náznaků v relevantních dokumentech s širším a dlouhodobějším záměrem **by měl být vyvažován** tendencemi, které naopak představují pro udržitelný rozvoj příležitosti:

- důrazem na lidskoprávní a humanitární závazky na straně partnerů i EU v kontextu migrace (i z krátkodobého hlediska);
- uznáním mnohočetnosti aspektů udržitelného rozvoje a jejich vzájemné provázanosti (díky čemuž by dlouhodobé upřednostňování naplňování krátkodobých cílů EU v oblasti migrace nebylo udržitelné);
- obhajobou vyváženého a integrovaného přístupu k udržitelnému rozvoji jakožto dlouhodobému řešení strukturálních příčin nezvolené migrace a vysídlování (v jazyce EK nejčastěji „prevence hlubokých příčin neregulární migrace a nuceného vysídlování“).

V současném politickém kontextu vzniká tlak na posilování „koherence politik proti neregulární a nekontrolované migraci lidí“. Návrhy strategických dokumentů pro vnější politiky EU naznačují tendenci k fenoménu migrace dlouhodobě přistupovat komplexně a řízení migrace vyvažovat dalšími rozvojovými cíli a zájmy. Velkou otázkou ale zůstává způsob **implementace**, zejména dlouhodobější vyvažování politicky relevantních krátkodobých migračních zájmů EU. Zejména jde o to, jakou konkrétní podobu řízení migrace, ochrany hranic a stabilizace partnerských zemí bude EU prosazovat. V důsledku je ve hře, **jakou cenu bude EU ochotná zaplatit na cestě k dosažení svých krátkodobých zájmů v oblasti migrace**, což se bude odvíjet od politického zadání ze strany členských států. Pnutí mezi takto úzce vymezenými cíli a prosazování široce pojatého udržitelného rozvoje naznačuje pro různé oblasti Tabulka 1.

Současná situace v oblasti migrace a vysídlení má totiž **významný vnitřní, respektive vnitropolitický rozměr** (např. stoupající vliv populistických a nacionalistických uskupení v některých členských státech a hrozba rozdělení a paralyzované EU). Jeho poptávka po získání kontroly může dlouhodobě obnášet významná rizika pro agendu udržitelného rozvoje. Na druhou stranu je legitimní okolností, kterou je nutné vzít v potaz.

### 3.3 PRAKTICKÝ POSUN KE KONTROLOVANĚJŠÍ MIGRACI

V oblasti vnějších vztahů EU (skrze partnerský rámec) v souvislosti s migrací rozlišuje mezi krátkodobými cíli tzv. migračních paktů, kterým je možné rozumět jako snaze stabilizovat současnou situaci a zamezit nekontrolovanému pohybu lidí, na straně jedné a dlouhodobými cíli, které se zaměřují na řešení „hlubokých příčin nelegální migrace a vysídlování“ (často také popisované jako řešení příčin migrace obecně), a to podporou udržitelného rozvoje.

#### *Vyjednávání a implementace paktů*

Uzavírání komplexních paktů s třetími zeměmi má přispět k dosažení krátkodobějších cílů: **záchraně životů ve Středozezemním moři, zvýšení úspěšnosti návratů a setrvání migrantů, včetně žadatelů o azyl, v blízkosti domova, aby se vyhnuli nebezpečným**

---

71 Ibid. 19.

Tabulka 1: Rizika a příležitosti partnerského rámce pro udržitelný rozvoj

oblast	možnosti pro uplatnění vlivu EU v kontextu současných trendů	rizika pro udržitelný rozvoj	příležitosti pro udržitelný rozvoj
mezinárodní obchod	<ul style="list-style-type: none"> <li>• jednostranné zvýhodnění vstupu na trhy EU pro rozvojové a nejméně rozvinuté země; v rámci režimů GSP, GSP+ a Every-thing but Arms)</li> <li>• dohody o volném obchodu (reciproční snížení obchodních bariér a podpora obchodu)</li> <li>• zjednodušení pravidel původu zboží</li> <li>• rozšíření programu Aid for trade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• horší přístup některých států na evropské trhy a z toho plynoucí úslá příležitost podpořit ekonomický růst</li> <li>• oslabení současné podmiňovacího režimu GSP+ (přijetím mezinárodních dohod v oblasti lidských a pracovních práv, ochrany životního prostředí a dobrého vládnutí) ve prospěch kritérií souvisejících s omezováním migrace do EU</li> <li>• v oblasti vývozu vojenského materiálu: zneužití zbraní k porušování lidských práv a hrozba podryvání rozvojových úspěchů konfliktem zejm. v méně stabilních zemích</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inkluzivní ekonomický růst jako příležitost pro udržitelný rozvoj</li> </ul>
finance a investice	<ul style="list-style-type: none"> <li>• makro-finanční pomoc</li> <li>• podpora investic (realizovaných diasporami či obecně soukromým sektorem)</li> <li>• snižování nákladů souvisejících s převody remitencí</li> <li>• zrušení, či omezení, daňových rážů</li> <li>• Evropský fond vnějších investic</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nepřiměřené negativní sociální a environmentální externality v důsledku soukromých investic (zejména problematické v nedostatečně rozvinutém právním prostředí)</li> <li>• nedostatečná pozornost aspektům udržitelného rozvoje, které vyžadují investice, ale pro soukromý sektor nemusí být dostatečně atraktivní</li> <li>• nedostatečná mobilizace příslibných veřejných zdrojů, případné vyřazení dalších nástrojů</li> <li>• nedostatečná či nevhodná transformace ekonomik globálního Jihu (včetně negativních dopadů pro udržitelný model zemědělství)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mobilizace zdrojů pro udržitelný rozvoj nad rámec ODA (zejména v investičně nepřívětivých zemích)</li> <li>• posílení partnerství se soukromým sektorem</li> <li>• transformace soukromého sektoru směrem k odpovědnému a udržitelnému modelu</li> <li>• omezení finančních ztrát v důsledku odstranění či omezení daňových rážů a daňových úniků</li> <li>• posílení veřejné správy v zemích globálního Jihu</li> </ul>
energetika a klimatická změna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• podmíněnost klimatických financí spoluprací v oblasti migrace</li> <li>• podpora adaptačních opatření</li> <li>• podpora zmírňovacích (mitigačních) opatření</li> <li>• expertní podpora partnerským zemím v realizaci klimatické politiky</li> <li>• sdílení důležitých vlastnictví v oblasti ochrany klimatu</li> <li>• posilování kapacit partnerských států v oblasti realizace klimatické politiky</li> <li>• navýšení klimatických financí a/nebo jejich efektivity</li> <li>• nabídka funkcí v orgánech mezinárodních institucí</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• podcenění potřeby přispívat k takovému globálnímu rozvoji, který je odolný vůči změněm klimatu</li> <li>• podryvání rozvojových úspěchů v důsledku podcenění adaptace a zmírnění (klimatická změna jako „multiplikátor hrozeb“)</li> <li>• riziko nuceného vysídlování a nucené imobility v souvislosti s klimatickou změnou</li> <li>• nedostatečná expertiza států globálního Jihu pro naplňování klimatické politiky</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• větší objem zdrojů na financování adaptačních a zmírňujících opatření, jejich lepší zacílení a efektivita</li> <li>• dosažení synergií adaptačních a zmírňujících opatření s rozvojovou spoluprací</li> <li>• posílení odolnosti států</li> <li>• příležitosti plynoucí z posílení kapacity států v oblasti realizace klimatické politiky</li> <li>• pozitivní vliv sníženého dopadu klimatické změny na realizaci Agendy 2030</li> </ul>

migrace	<ul style="list-style-type: none"> <li>rozšíření možnosti pro legální migraci</li> <li>liberalizace vízového režimu</li> <li>spolupráce a výměna informací</li> <li>podpora opětovného začlenění a posilování kapacit partnerských států</li> <li>technická pomoc</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>nedostatečný důraz na systémové řešení příčin vysídlení</li> <li>nedostatečné rozšiřování možnosti pro legální migraci</li> <li>porušování lidských práv a podvívání normy mezinárodní ochrany v důsledku rozvolnění pravidel pro určování „bezpečných zemí původu“ a „bezpečných třetích zemí“</li> <li>připadný společný evropský seznam jako zdroj legitimacy pro ostatní státy (v otázce „bezpečných zemí původu“)</li> <li>riziko legitimizace dohod po vzoru dohody EU-Turecko (v otázce „bezpečných třetích zemí“)</li> <li>přílišná sekuritizace migrační agendy v obecné rovině, včetně dopadů v rovině komunikace a jazyka</li> <li>Podcenění širší podpory rozvoje komunit a důraz na administrativní kapacity států v případě opětovného začlenění a posilování kapacit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>větší možnosti pro regulární a bezpečnější migraci</li> <li>realizace individuálního potenciálu migrantů</li> <li>naplnění potřeb trhu práce</li> <li>hospodářský růst a větší objem investic v souvislosti s migrací</li> <li>snížování nákladů na převod remitencí</li> <li>větší kontrola nad tím, kdo přichází a usazuje se</li> </ul>
bezpečnost	<ul style="list-style-type: none"> <li>pomoc s reformou bezpečnostního a obranného sektoru</li> <li>posilování kapacit policie a bezpečnostních složek</li> <li>posilování kapacit v boji proti pašerákům, obchodu s lidmi a organizovaným zločinem</li> <li>posilování kapacit v oblasti ochrany a správy hranic</li> <li>posilování kapacit v boji proti terorismu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>přílišný důraz na krátkodobá bezpečnostní opatření (v zájmu EU) související s řízením migrace a ochranou hranic na úkor dlouhodobé stabilizace zemí</li> <li>nedostatečná snaha politicky se zasadit o ukončení konfliktů, které vedou k vysídlení</li> <li>vysoké náklady v případě nepřiměřeně vysokého důrazu na řízení migrace a správu hranic oproti jiným (i bezpečnostním) potřebám partnerských států (finance, které mohly být využity v dalších oblastech udržitelného rozvoje, ale i náklady související s podvíváním rozvojových cílů úzkým vymezením bezpečnostního přístupu)</li> <li>hrozba podpory represivních režimů v zájmu obecné stability a kontroly hranic</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>aktivnější role EU v předcházení a řešení konfliktů</li> <li>komplexnější a dlouhodobější přístup ke konfliktům</li> <li>posílení stability a odolnosti zdrojových a tranzitních zemí</li> <li>širší posilování kapacit partnerských států</li> <li>omezování rizika teroristických útoků a dalších bezpečnostních hrozeb</li> </ul>
rozvojová spolupráce a humanitární pomoc	<ul style="list-style-type: none"> <li>proměna náplně rozvojové spolupráce směrem k naplňování cílů v oblasti migrace</li> <li>podmíněnost rozvojové spolupráce</li> <li>propojování humanitární pomoci s podporou dlouhodobějšího rozvoje</li> <li>využívání nových nástrojů: nástroje pro uprchlíky v Turecku, svěrenského fondu MADAD, nouzového svěrenského fondu pro Afriku, regionálních programů ochrany a rozvoje; apod.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>nedostatečné tempo rozvoje, případně podkopání širších rozvojových úspěchů v důsledku odklonění rozvojové spolupráce směrem ke státům významným z hlediska migrace a/nebo odmítnutí či omezení</li> <li>rozvojové/humanitární pomoci nespolupracujícím státům</li> <li>přílišný důraz na řízení migrace a správu hranic v rozvojové spolupráci a ušlá příležitost pro další oblasti udržitelného rozvoje</li> <li>přílišné upřednostňování krátkodobých, rychle realizovatelných rozvojových projektů na úkor potřebných dlouhodobých rozvojových projektů</li> <li>negativní dopad na kvalitu a transparentnost rozvojové spolupráce v souvislosti s využíváním nových nástrojů</li> <li>pokřivení pravidel pro započítatelnost příspěvků do ODA</li> <li>negativní dopad na lidská práva v souvislosti s posilováním bezpečnostního aspektu v rámci nových nástrojů</li> <li>ohrožení humanitární pomoci v důsledku jejího podmiňování</li> <li>ohrožení dodržování zásad dobrého dárcovství (zejména neutrality a nestrannosti)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>získání nových prostředků, které, ač primárně neurčeny (čisté) k podpoře udržitelného rozvoje, na něj mohou mít reálný pozitivní dopad</li> <li>větší stabilita partnerských zemí v souvislosti s komplexnějším přístupem k udržitelnému rozvoji (např. posilování kapacit státní správy)</li> <li>možnosti lepšího zacílení projektů v důsledku vyšší flexibility nástrojů a propojování humanitární odpovědi s dlouhodobou podporou rozvoje států</li> <li>posílení odolnosti komunit</li> </ul>
vzdělání a výzkum	<ul style="list-style-type: none"> <li>zavedení programů studentských výměn či výměn pedagogických sborů</li> <li>podpora výzkumu v partnerské zemi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>odliv možků</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>pozitivní dopady mezikulturní výměny</li> <li>realizace individuálního potenciálu migrantů</li> <li>příležitosti pro inovaci a ekonomický růst</li> </ul>

**cestám.** Jinými slovy, snahou je získat větší kontrolu nad současnou situací způsobem, který by omezil migrační toky do Evropy a vedl k setrvání migrantů blíž k jejich domovům. Toho má být dosaženo spoluprací s partnerskými zeměmi v oblasti omezování neregulérní migrace, podpory legální migrace, navyšování návratů (zejména uzavíráním a implementací readmisních dohod), spoluprací v oblasti řízení hranic a migrace (včetně posilování ochrany pro migranty) a obecně zlepšením legislativního a institucionálního zázemí partnerských zemí v oblasti migrace.<sup>72</sup>

K vyjednání těchto paktů by podle partnerského rámce měly být využity **všechny zdroje vlivu na úrovni EU i členských států**, včetně využití kondicionality v různých oblastech politik, s důrazem na politiku rozvoje a obchodní.

Z hlediska **finanční podpory** Evropská komise navrhuje mobilizaci různých oblastí. Jedná se jak o – nově zacílené – tradiční finanční nástroje na unijní úrovni (Evropský rozvojový fond, tematické a geografické rozpočtové nástroje) a úrovni členských států (nově orientovaná bilaterální finanční pomoc a společné programování), tak o nástroje inovativní (svěřenské fondy EU a nástroj pro uprchlíky v Turecku), ale i další finanční nástroje:

- peníze na okamžité financování: 1 mld. eur z nouzového svěřenského fondu EU pro Afriku;
- peníze z existujících inovativních nástrojů financování: 3,6 mld. eur z nouzového svěřenského fondu EU pro Afriku a 1 mld. eur z regionálního svěřenského fondu EU zřízeného v reakci na krizi v Sýrii;
- téměř 2,4 mld. eur přislíbené EU a jejími členskými státy na podporu Libanonu, Jordánsku (a Sýrii) na Londýnské konferenci;
- finance z programů makrofinanční asistence až do výše 1 mld. eur (v podobě půjček Tunisku a Jordánsku);
- objem veškeré pomoci klíčovými prioritními státy poskytované EU a členskými státy (průměrně 4,4 mld. eur ročně).

Podle plánů a propočtů EK by tak celkem mohlo být pro vyjednání a implementace migračních paktů v období let 2016–2020 potenciálně k dispozici téměř 8 mld. eur, do kterých nejsou započítány každoroční toky ODA ze strany EU a členských států – a které by tento balík peněz dle návrhu EK mohly doplnit.<sup>73</sup>

### *Podpora udržitelného rozvoje*

Dlouhodobější cíle definované v partnerském rámci se zaměřují na řešení „hlubokých příčin nelegální migrace a vysídlování“ (často také popisované jako řešení příčin migrace obecně). Mělo by jich být dosaženo podporou udržitelného rozvoje. Nejvýznamnějším krokem tímto směrem je návrh na evropský fond vnějších investic, nový nástroj pro financování agendy udržitelného rozvoje, který Evropská komise na výzvu Evropské rady předložila v září 2016.

72 „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration (COM(2016) 385 Final)“, 6.

73 Ibid. 9–10.

### 3.3.1 Nové nástroje

V následující části představujeme nejvýznamnější nové nástroje, se kterými partnerský rámec počítá v rámci realizace cílů, které pro oblast migrace definuje.

Mezi inovativní finanční nástroje patří nástroj pro uprchlíky v Turecku, svěřenský fond pro Sýrii Madad a nouzový svěřenský fond EU pro Afriku. Byly zavedeny za účelem **flexibilního nakládání s prostředky** a možnosti jejich nasměrování k řešení jak krátkodobých, tak střednědobých/dlouhodobých výzev, které představuje tzv. současná migrační krize a migrace obecně. Svěřenské fondy může Evropská komise nově zřizovat a spravovat díky pozměněnému finančnímu nařízení EU.

Prostředky těchto nástrojů kombinují zdroje již alokované na rozvojovou spolupráci (podléhající relevantním reportovacím požadavkům OECD DAC), ale také zdroje nové, přičemž snahou je přilákat kromě nových zdrojů veřejných také soukromé finance. Nejedná se o klasické projekty rozvojové spolupráce, i když mnohé realizované projekty se snaží přispívat ke **stabilizaci komunit a posilování jejich odolnosti**. Evropská komise podporuje využití potenciálu těchto nástrojů pro další kroky specifikované v paktech s partnerskými zeměmi.

**Nástroj pro uprchlíky v Turecku** kombinuje okamžitou pomoc obnášející mimo jiné humanitární pomoc s více strukturální podporou turecké státní správě ve zvládnání příchodu uprchlíků z regionu Blízkého východu. **Svěřenský fond pro Sýrii Madad** se zaměřuje na řešení dlouhodobější potřeby posílit odolnost syrských uprchlíků a hostujících komunit v sousedních státech Sýrie. **Nouzový svěřenský fond EU pro Afriku** podporuje odolnost místních společností skrze vytváření pracovních příležitostí, ale poskytuje také asistenci vládám s řízením migrace.

Dalším navrženým nástrojem, tentokrát pro financování udržitelného rozvoje (jakožto podporu dlouhodobých cílů partnerského rámce), je **evropský fond vnějších investic**. V případě jeho realizace by v něm hrály, v souladu se závěry mezinárodní konference o financování rozvoje v Addis Abeba,<sup>74</sup> významnou roli soukromé investice.<sup>75</sup> Také by to byl významný krok k **přehodnocení současného nastavení modelů rozvojové spolupráce za využití tzv. blendingu**<sup>76</sup>, tedy využití kombinace grantů z veřejných zdrojů a půjček ze soukromých zdrojů.<sup>77</sup> Takovému přístupu vyjadřuje v oblasti ekonomického rozvoje partnerských zemí podporu také strategie mnohostranné ZRS ČR.<sup>78</sup>

#### Nástroj pro uprchlíky v Turecku

Na tomto nástroji se členské státy dohodly v únoru 2016 jako na způsobu financování ve výši 3 mld. eur na pomoc Turecku v rámci jeho dohody s EU na pozastavení příchodu uprchlíků z Turecka (závazek EU ze summitu s Tureckem z 29. listopadu 2015). Jedná se o nástroj, který umožní řešení naléhavých humanitárních a rozvojových potřeb uprchlíků a jejich hostitelských komunit. Rozpočet ve výši 3 mld. eur (pro roky 2016–2017) je financován následujícím

74 „Outcome document of the Third International Conference on Financing for Development: Addis Ababa Action Agenda“.

75 „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Fund for Sustainable Development (EFSD) and Establishing the EFSD Guarantee and the EFSD Guarantee Fund“. 2–3.

76 „Blending“.

77 „Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Přezkum/revize víceletého finančního rámce na období 2014–2020 v polovině období Rozpočet EU zaměřený na výsledky (COM(2016) 603 final)“.

„Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Přezkum/revize víceletého finančního rámce na období 2014–2020 v polovině období Rozpočet EU zaměřený na výsledky (COM(2016) 603 final)“.

78 „Strategie mnohostranné rozvojové spolupráce České republiky na období 2013–2017“.



způsobem: 1 mld. eur je financována přímo z rozpočtu EU; zbylé 2 mld. eur budou zaplacený z příspěvků členských států, a to podle jejich podílu na HND EU. **Podle tohoto propočtu ČR přispěje v letech 2016–2017 20,4 mil. eur (přes 550 mil. Kč),<sup>79</sup>** a to formou bilaterálního příspěvku přímo do rozpočtu EU.<sup>80</sup> Podle současných plánů by EU do konce roku 2018 měla do tohoto nástroje přispět další 3 mld. eur.<sup>81</sup>

V rámci nástroje pro uprchlíky jsou podpořeny **projekty jak humanitární, tak nehumanitární povahy**. Kromě poskytování potravinové a nepotravinové asistence, podpory bydlení, zdraví a vzdělávání byl v září 2016 spuštěn doposud největší humanitární program přímé sociální podpory vyplácené v hotovosti nejzranitelnějším rodinám za účelem pokrytí jejich základních potřeb: the Emergency Social Safety Net (ESSN). V oblasti podpory nehumanitární povahy schválila v červenci 2016 EK tři oblasti podpory v prioritních oblastech vzdělání, zdraví, infrastruktury měst a socioekonomické podpory, a to v deseti nejzasaženějších provinciích. Tyto tři oblasti financují:

- přístup syrských uprchlíků ke vzdělání a zdravotním službám (skrze dva přímé granty tureckým ministerstvům zdravotnictví a školství v objemu 600 mil. eur),
- infrastrukturu v oblasti vzdělání a zdravotní péče; infrastrukturu hostitelských měst, socioekonomickou podporu syrských uprchlíků v Turecku (implementované dohodami s mezinárodními finančními institucemi),
- doplnění zdrojů do regionálního svěřenského fondu MADAD za účelem podpory uprchlíků a hostitelských komunit v nových oblastech umožňující lepší přístup na pracovní trh.

V rámci podpory nehumanitární povahy směřují finance také za účelem **lepšího řízení migrace**: v srpnu 2016 EK podepsala s tureckou stranou dohodu v hodnotě 60 mil. eur na zajištění bezpečnějších a důstojnějších podmínek při přesunu a přijímání uprchlíků navracených z Turecka v rámci dohody mezi Tureckem a EU.<sup>82</sup>

### **Regionální svěřenský fond EU zřízený v reakci na krizi v Sýrii (svěřenský fond MADAD<sup>83</sup>)**

Specializovaný svěřenský fond EU je nástroj nově navržený za účelem maximalizace účinnosti, soudržnosti, viditelnosti, pružnosti a rychlosti podpory a opatření EU.<sup>84</sup>

Svěřenský fond MADAD byl zřízen na podporu **syrských uprchlíků, vnitřně vysídlených osob v Sýrii a okolních státech, hostitelských komunit a související administraci**. Posléze byl rozšířen tak, aby mohl pomáhat také vnitřně vysídleným osobám v Iráku; kromě toho poskytuje podporu také nečlenským zemím západního Balkánu.<sup>85</sup> Jeho zvláštností je, že oproti ostatním fondům je regionální ve svém působení. Počítá se s možností, že by v budoucnu mohl být přetvořen v nástroj financování postkonfliktní rekonstrukce Sýrie.

Do svěřenského fondu MADAD zatím přispělo 22 členských států EU, Turecko a zároveň do něj byly nasměrovány zdroje z různých nástrojů EU (ENI: 381 milionů eur, IPA: 243 milionů eur,

79 „Nástroj pro uprchlíky v Turecku: členské státy dohodly podrobnosti financování – Consilium“.

80 „Česká republika přispěje na pomoc uprchlíkům v Turecku“.

81 „European Commission – PRESS RELEASES – Press release – Implementing the EU–Turkey Agreement – Questions and Answers“.

82 „The Facility for Refugees in Turkey“.

83 Arabský název svěřenského fondu Madad odkazuje k poskytování pomoci společně s ostatními. „EUR-Lex – 52015DC0490 – EN – EUR-Lex“.

84 „EUR-Lex – 52015DC0490 – EN – EUR-Lex“.

85 „EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, the ‚Madad Fund‘ State of Play and outlook 2016“.



DCI: 16 milionů eur), a to v celkové výši 736 milionů eur. Fond je nadále otevřený příspěvkům dalších akterů – mezinárodních organizací, dalších států apod.<sup>86</sup> **Česká republika do něj přispěla částkou 136 mil. Kč rozdělenou na dvě splátky v letech 2015 a 2016.**<sup>87</sup>

**Svěřenský fond MADAD se zaměřuje na podporu střednědobé a dlouhodobé odolnosti** (zaměstnanost, vzdělávání, základní infrastruktura). Nesoustředí se naopak na poskytování humanitární pomoci, kterou řídí Generální ředitelství (EK) pro humanitární pomoc a civilní ochranu.<sup>88</sup> V prvních 15 měsících svého fungování fond podpořil programy v oblasti základního vzdělání, lepšího přístupu k zdravotní péči, zlepšení infrastruktury vodovodů a kanalizací, ekonomických příležitostí a sociální inkluze.<sup>89</sup> Činnost fondu je koordinována s ostatními programy, jako např. svěřenským fondem pro syrskou obnovu v Gaziantepu, svěřenským fondem Světové banky pro Libanon a mechanismy Světové banky a OSN v Jordánsku.<sup>90</sup>

## Nouzový svěřenský fond EU pro Afriku

*Činnost nouzového svěřenského fondu pro stabilitu a řešení hlavních příčin nelegální migrace a vysídlených osob v Africe* byla odsouhlasena v listopadu 2015 na migračním summitu EU–Afrika v La Vallettě. Jeho cílem je podpořit stabilitu a přispět k řízení migrace v migraci nejvíce zasažených regionech v Africe: v oblasti Sahelu a Čadského jezera,<sup>91</sup> Afrického rohu<sup>92</sup> a v severní Africe,<sup>93</sup> řešit hlavní příčiny destabilizace, vysídlení a neregulérní migrace.<sup>94</sup> Z prostředků fondu budou financovány projekty v oblasti ekonomických příležitostí a zaměstnanosti, budování odolnosti komunit se zaměřením na nejzranitelnější obyvatelstvo, řízení migrace, dobrého vládnutí a prevence konfliktu:

- Vytváření **hospodářských programů** zaměřených na vznik **pracovních příležitostí**, zejména pro mladé lidi a ženy, se zaměřením na odbornou přípravu a zřizování mikropodniků a malých podniků. Opatření by mohla přispět zejména k lepší reintegraci navrácených osob do jejich komunit.
- Projekty na podporu **základních služeb** pro místní obyvatelstvo, jako je **zajišťování potravin a výživy**, zdravotnictví, vzdělávání a sociální ochrana, ochrana životního prostředí.
- Projekty na zlepšení **řízení migrace**, včetně omezení a prevence nelegální migrace, účinného navrácení a zpětného přebírání osob, mezinárodní ochrany a azylu, legální migrace a mobility a posílení synergií mezi migrací a rozvojovou spoluprací.
- Podpora zlepšení **obecné správy**, zejména prostřednictvím prosazování **prevence konfliktů** a podpory právního státu vytvářením kapacit v oblasti podpory bezpečnosti a rozvoje a také prosazování práva, včetně správy hranic a aspektů souvisejících s migrací. Opatření by mohla také přispět k prevenci radikalizace a extremismu a k boji proti nim.<sup>95</sup>

Do svěřenského fondu pro Afriku Evropská unie přispěla částkou 1,8 mld. eur,<sup>96</sup> a to ze zdrojů, které v naprosté většině pocházejí z **rezerv 11. Evropského rozvojového fondu** (Eu-

86 Ibid.

87 „ČR poskytne dalších 105 milionů korun na pomoc uprchlíkům“.

88 „EUR-Lex – 52015DC0490 – EN – EUR-Lex“.

89 „EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, the ‚Madad Fund‘ State of Play and outlook 2016“.

90 „EUR-Lex – 52015DC0490 – EN – EUR-Lex“.

91 Burkina Faso, Kamerun, Čad, Gambie, Mali, Mauretánie, Niger, Nigérie a Senegal.

92 Džibutsko, Eritrea, Etiopie, Keňa, Somálsko, Jižní Súdán, Súdán, Tanzanie a Uganda.

93 Maroko, Alžírsko, Tunisko, Libye a Egypt.

94 „European Commission – PRESS RELEASES – Press release – Nouzový svěřenský fond EU pro Afriku“.

95 „European Commission - PRESS RELEASES - Press release - Nouzový svěřenský fond EU pro Afriku“.

96 „Pledged Contributions – EU Emergency Trust Fund for Africa“.

ropean Development Fund, EDF),<sup>97</sup> které jsou „doplňené spojením prostředků z regionálních orientačních programů pro západní, střední a východní Afriku a příspěvky z národních orientačních programů pro Africký roh. Další prostředky k řešení krizových situací v dotčených regionech pocházejí z dalších finančních nástrojů, mj. nástroje pro rozvojovou spolupráci a evropský nástroj sousedství“.<sup>98</sup> V důsledku toho budou tyto zdroje podléhat reportovacím požadavkům OECD DAC.<sup>99</sup> Evropská komise je zároveň připravena tuto částku navýšit o dalších 0,5 mld. eur z Evropského rozvojového fondu.<sup>100</sup>

Stávající rozvojová pomoc, kterou EU a její členské státy Afriče poskytují, každoročně dosahuje objemu cca 20 mld. eur.<sup>101</sup> Oproti jiným finančním nástrojům má svěřenský fond **pružně reagovat** na krizovou situaci a rychle a koordinovaně alokovat prostředky k vybraným projektům.<sup>102</sup>

Kromě toho do fondu zatím přispěly členské státy EU (přes 82 mil. eur). Příspěvky jsou ovšem nižší oproti původní představě, která počítala s tím, že členské státy částku alokovanou z rozpočtu EU dorovnájí na celkovou výši 3,6 mld. eur.<sup>103</sup> Jedním z důvodů je mimo jiné argument, že použité finance je již možno považovat za příspěvek členských států, protože se jedná o finance z Evropského rozvojového fondu, resp. jeho rezerv.<sup>104</sup> **Česká republika do fondu přispěla částkou 0,74 mil. eur (cca 20 milionů Kč).**<sup>105</sup>

### Rizika těchto nástrojů pro udržitelný rozvoj:

- přílišné upřednostňování krátkodobých, rychle realizovatelných rozvojových projektů na úkor potřebných dlouhodobých rozvojových projektů;
- negativní dopad na kvalitu a transparentnost rozvojové spolupráce;
- ohrožení nestrannosti humanitární pomoci;
- negativní dopad na lidská práva v souvislosti s posilováním bezpečnostního aspektu v rámci nových nástrojů;
- vysoké náklady potenciálně neadekvátně vysokého důrazu na řízení migrace a správu hranic oproti jiným bezpečnostním potřebám partnerských států (finance, které mohly být využity k udržitelnému rozvoji, ale i náklady související s podryváním rozvojových cílů úzkým vymezením bezpečnostního přístupu).

97 „EU Trust Fund for Africa: implications for development and humanitarian aid European Parliament resolution of 13 September 2016 on the EU Trust Fund for Africa: the implications for development and humanitarian aid (2015/2341(INI))“.

98 „European Commission – PRESS RELEASES – Press release – Nouzový svěřenský fond EU pro Afriku“.

99 „The EU Trust Fund for Africa“.

100 „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration (COM(2016) 385 Final)“ 10.

101 „European Commission – PRESS RELEASES – Press release – Nouzový svěřenský fond EU pro Afriku“.

102 „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration (COM(2016) 385 Final)“ 10.

103 „The EU Trust Fund for Africa“.

104 „The EU Trust Fund for Africa“.

105 „Svěřenecký fond EU pro Afriku – seminář a jednání zemí V4“.

## Příležitosti těchto nástrojů pro udržitelný rozvoj:

- získání nových prostředků, které, ač primárně neurčeny (čistě) k podpoře udržitelného rozvoje, na něj mohou mít reálný pozitivní dopad;
- větší stabilita partnerských zemí v souvislosti s komplexnějším přístupem k udržitelnému rozvoji (např. posílením kapacit státní správy);
- možnosti lepšího zacílení projektů v důsledku vyšší flexibility v zacílení vynaložených financí.

## Evropský plán vnějších investic (EII): podpora udržitelného rozvoje a příležitostí

Primárním cílem tohoto nástroje je skrze podporu investic v Africe (ve státech, které jsou signatáři dohody z Cotonou) a zemích evropské politiky sousedství, podpořit dosažení cílů udržitelného rozvoje – a zároveň eliminovat „příčiny migrace“.<sup>106</sup> Vedle vymýcení chudoby by tato spolupráce měla přispět k **podpoře udržitelného a inkluzivního ekonomického, sociálního a environmentálního rozvoje**, upevnění demokracie, právního státu, dobrého vládnutí, genderové rovnosti a relevantních principů mezinárodního práva, dále by měla přispět k implementaci lidskoprávního přístupu v souladu s jeho principy (transparentnost, participace, nediskriminace, odpovědnost) a Gender Action Plan.<sup>107</sup>

Tomu má EII přispět posílením investic a zajištěním **prostředí přívětivého pro soukromé investice a realizaci politik obecně**, a to zejména v křehkých státech a státech sužovaných konflikty či násilím, kam investice v důsledku zvýšeného rizika putují jen zřídka (Evropská komise poznamenává, že mnohé z těchto států jsou zároveň zdrojovými zeměmi neregulérní migrace). K tomu by mělo dojít v důsledku mobilizace soukromých investic z EU a třetích zemí na základě poskytnutí záruk investorům podpořených rozvojovými projekty.<sup>108</sup>

Evropský plán vnějších investic bude zároveň koherentní s politikami EU v oblasti klimatických změn a podpoří implementaci Pařížské dohody uzavřené v rámci 21. konference smluvních stran Rámcové úmluvy o změně klimatu (COP21) na konci roku 2015, a to včetně zázaků v oblasti klimatického financování z ní plynoucích.<sup>109</sup>

**Prvním a hlavním investičním pilířem** tohoto plánu je Evropský fond pro udržitelný rozvoj (European Fund for Sustainable Development, EFSF). Ten propojuje různé zdroje financování: granty z veřejných prostředků s půjčkami (tzv. blending) se zárukami. Součástí EFSF by měly být dvě regionální investiční platformy (Afrika a země spadající do evropské politiky sousedství). Budou fungovat jako jednotné kontaktní místo pro veřejné a soukromé investory. Zavedena bude také nová bankovní záruka pro finanční instituce zprostředkující

106 „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration (COM(2016) 385 Final)“: 11.

107 „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Fund for Sustainable Development (EFSF) and Establishing the EFSF Guarantee and the EFSF Guarantee Fund“: 3.

108 „Projev o stavu Unie 2016: Evropský plán vnějších investic – otázky a odpovědi“.

109 „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Fund for Sustainable Development (EFSF) and Establishing the EFSF Guarantee and the EFSF Guarantee Fund“: 3.

půjčky, záruky či kapitálové účasti apod. Ta by měla snížit riziko pro soukromé investice v případech ztrát.<sup>110 111</sup>

**Druhý pilíř** evropského plánu vnějších investic představuje technická pomoc, jejíž cílem je zajistit pomoc místním orgánům a soukromým společnostem s přípravou udržitelných projektů a vypracováním analýz podpořit atraktivitu pro investory. Tento pilíř by měl cíleně posilovat kapacity představitelů soukromého sektoru.<sup>112</sup>

**Třetí pilíř** bude spočívat ve snaze zlepšit investiční podmínky a kvalitu prostředí pro realizaci politik v cílových zemích. Toho by mělo být docíleno skrze realizaci nejrůznějších programů rozvojové spolupráce kombinovaných se strukturálním politickým dialogem.<sup>113</sup> V rámci tohoto pilíře EIP posílí dialog mezi EU a partnerskými zeměmi v oblasti ekonomické a sociální politiky, s cílem vybudovat efektivnější právní rámec, instituce a politiky, které by podporovaly „ekonomickou stabilitu a udržitelný růst“.<sup>114</sup> Tyto aktivity budou podpořeny posilováním kapacit úředníků v oblasti „analýzy ekonomického vývoje, formulace a implementace efektivních politik“.<sup>115</sup> Politický dialog a dialog v oblasti politik by pak měl podpořit mj. „udržitelný a inkluzivní růst, respekt k lidským právům, boj proti korupci a organizovanému zločinu, nelegálním finančním tokům; zlepšení obchodních vztahů s partnery EU v oblasti rozvoje“.<sup>116</sup> Obecně by měl podpořit lepší „regulaci a liberalizaci trhů partnerských zemí, zlepšit příležitosti pro zaměstnanost a rozvoj místního soukromého sektoru“.<sup>117</sup> Tento pilíř je tak možné považovat za most propojující ESFD s širěji pojatým partnerstvím mezi EU s třetími zeměmi.<sup>118</sup>

Pro objem financí využívaný k přilákání dalších investic budou použity peníze z rozpočtu EU a dalších zdrojů, včetně Evropského rozvojového fondu. Do roku 2020 by tato částka měla činit 3,35 mld. eur a může být rozšířena o další prostředky členských států EU a dalších partnerů. Pokud by členské státy výši záruky EU (0,75 mld. eur) dorovnaly, mohla by výše investic dosáhnout až 63 mld. eur. Pokud by dorovnaly také objem příspěvku EU na kombinování zdrojů financování, mohly by celkové investice dosáhnout výše až 88 mld. eur.<sup>119</sup>

---

110 „Projev o stavu Unie 2016: Evropský plán vnějších investic – otázky a odpovědi“.

111 „EU External Investment Plan: Factsheet“.

112 „Projev o stavu Unie 2016: Evropský plán vnějších investic – otázky a odpovědi“.

113 „Projev o stavu Unie 2016: Evropský plán vnějších investic – otázky a odpovědi“.

114 „EU External Investment Plan: Factsheet“.

115 „EU External Investment Plan: Factsheet“.

116 Ibid.

117 Ibid.

118 „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Fund for Sustainable Development (EFSD) and Establishing the EFSD Guarantee and the EFSD Guarantee Fund“ 2.

119 „Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Přezkum/revize víceletého finančního rámce na období 2014–2020 v polovině období Rozpočet EU zaměřený na výsledky (COM(2016) 603 final)“ 12.

### **Rizika EEIP pro udržitelný rozvoj:**

- nedostatečně rozvinuté právní prostředí umožňující negativní sociální a environmentální externality v důsledku soukromých investic;
- nedostatečná pozornost aspektům udržitelného rozvoje, které vyžadují investice, ale pro soukromý sektor nebudou ani za podmínek EFSD dostatečně atraktivní;
- nedostatečná mobilizace příslibených veřejných zdrojů, případně vytlačování dalších nástrojů.

### **Příležitosti EEIP pro udržitelný rozvoj:**

- mobilizace finančních prostředků nad rámec ODA;
- mobilizace investic v investičně nepříznivých zemích;
- posílení veřejné správy v zemích globálního Jihu.

## Přístup ČR: větší angažmá i nevytěžené příležitosti

Partnerský rámec EU rozlišuje mezi krátkodobými cíli tzv. migračních paktů (snahy o stabilizaci současné situace a zamezení nekontrolovanému pohybu lidí) na straně jedné a dlouhodobými cíli (řešení „hlubokých příčin nelegální migrace a vysídlování“, často také pouze řešení příčin migrace obecně, podporou udržitelného rozvoje) na straně druhé.

### *Odolávání podmíněnosti i rostoucí váha Ministerstva vnitra*

Pokud bychom měli následovat tuto logiku, čeho se snaží dosáhnout ČR? K řešení **dlouhodobých** příčin vysídlení ČR prakticky přispívá svou rozvojovou spoluprací a mírou, jakou její politiky podporují udržitelný rozvoj (koherence politik pro udržitelný rozvoj). Navzdory trendům popsáním v první části publikace, v ČR, alespoň prozatím, **nedošlo k „ohýbání“ náplně, ani podmiňování** bilaterální rozvojové spolupráce omezováním emigrace z partnerských zemí. Vůli Ministerstva zahraničních věcí k principiálnímu zachování dosavadní podoby české rozvojové spolupráce navzdory tlaku ze strany EU i tlaku některých českých hlasů je třeba ocenit.

Objem české bilaterální rozvojové spolupráce je, zejména v evropském měřítku, relativně malý. Nepředstavuje proto významnou páku ve vztahu k partnerským zemím. Navíc si lze těžko představit její další fragmentaci úzce migračními cíli (alespoň bez zásadního navýšení prostředků). Pokud nedojde k významnému navýšení tlaku ze strany veřejnosti a politické reprezentace, **proměna české bilaterální rozvojové spolupráce je v tuto chvíli spíše nepravděpodobná**. Níže se nicméně věnujeme potenciálním proměnám bilaterální rozvojové spolupráce po vzoru partnerského rámce – se zohledněním rizik a příležitostí, které do diskuze vnáší klimatická změna (respektive reakce ČR na ni).

K podpoře **krátkodobějších** cílů byl vedle programu humanitární pomoci (v gesci MZV) a programu MEDEVAC (v gesci MV, nově ukotven jako stálý program) zaveden další nový stálý program Ministerstva vnitra pro asistenci uprchlíkům a státům pod silnými migračními tlaky – vnější nástroj bilaterální i multilaterální povahy, který má přispět ke stabilizaci současné situace. Jeho zavedení pod hlavičkou Ministerstva vnitra upevnilo pozici tohoto rezortu v reakci na uprchlickou/migrační krizi.

Tyto aktivity mají jeden společný jmenovatel – jejich **těžiště leží za hranicemi ČR**. Jejich cíle a implementaci podrobněji mapují následující kapitoly. Předtím si však dovolíme krátkou odbočku k vnitřním souvislostem migrace.

### *Pomoc alespoň na místě*

Navzdory významnému migračnímu tlaku v posledních cca dvou letech do České republiky **nepřišlo a zatím ani nebylo přemístěno<sup>120</sup> či přesídleno významnější množství uprchlíků**. Přestože do září 2017 by měla ČR ze států EU přemístit celkem 2 691 žadatelů o azyl z celkového schváleného počtu 160 000 osob (nad rámec toho ČR se také dobrovolně zavázala k přesídlení celkem 400 uprchlíků z třetích zemí v rámci společného evropského přesíd-

<sup>120</sup> Členské státy obdrží z rozpočtu EU 6 000 eur za každou osobu přemístěnou na jejich území.

lovacího schématu<sup>121</sup> do června 2017). K 12. září 2016 bylo přemístěno celkem 12 osob, a to pouze z Řecka, přičemž ČR prozatím nabídla celkem 50 míst.<sup>122</sup> Další osoby se podle informací Ministerstva vnitra neprověřují. Podle MV nízký počet zrealizovaných **relokací<sup>123</sup> dokládá, že tzv. kvóty jsou „nesystémové a nefunkční řešení“<sup>124</sup>**

**Současný systém přemísťování je skutečně vzdálený udržitelnému řešení pro přerozdělování žadatelů o azyl v Evropě a jeho implementace kvůli mnohým nedostatkům vážne. Na druhou stranu, tvrzení, že „uprchlíci do některých států jednoduše nechtějí“<sup>125</sup> jak tuto situaci popisuje Ministerstvo vnitra, dostatečně nezohledňuje roli českého státu. České nevládní organizace<sup>126</sup> v této souvislosti upozorňují na dlouhodobou neoficiální politiku **odrazování uprchlíků<sup>127</sup> podporovanou mimo jiné porušováním jejich práv.<sup>128 129</sup> Významnou roli hraje také nízká míra úspěšnosti žadatelů o azyl v ČR oproti jiným státům EU.****

**Přijímání či integrace uprchlíků představují vnitřní politiky v oblasti migrace, a proto tematicky nespádají do zaměření tohoto textu. Jsou pro něj ale relevantní do té míry, do jaké určují, jak se ČR zapojuje do řešení tzv. uprchlické/migrační krize za hranicemi EU. Nepříliš konstruktivní mantra o nefunkčnosti a nesprávnosti kvót, podporovaná velkou částí politické reprezentace s Ministerstvem vnitra v čele, totiž dále upevňuje** politický konsenzus, že potřeba je **pomáhat na místě**. Této politické orientaci však nelze rozumět jako proaktivní odpovědi. Jde jednak o „reakci na téměř konsenzuální odmítnutí českých politických představitelů přijímat potenciální uprchlíky a migranty v České republice ve větším než symbolickém množství a [...] zdánlivě alternativní řešení uprchlické krize“<sup>130</sup> Jednak je pomoc alespoň na místě nezbytná pro zachování tváře (a vůle hledat společná evropská řešení) na unijní úrovni – bez ní by ČR k řešení uprchlické/migrační krize nemohla nabídnout na národní úrovni žádný konstruktivní příspěvek.

Tento přístup má navíc **oporu ve veřejném mínění**. V říjnu 2015, tedy v době vrcholící uprchlické/migrační krize, větší aktivitu v řešení problémů třetího světa, které vedou k migraci, podporovaly celé čtyři pětiny respondentů.<sup>131</sup> Více než polovina všech respondentů (54,5 %) by

121 Přesídlování v rámci tohoto programu je podpořeno z rozpočtu EU; členské státy obdrží 10 000 eur za každou přesídlenou osobu. „European Commission – PRESS RELEASES – Press release – Posílení legálních cest: Komise navrhuje vytvořit společný rámec EU pro přesídlování“.

122 „Informace o angažovanosti České republiky při řešení migrační krize s ohledem na přesídlování, relokace, expertní pomoc a finanční podporu – stav ke dni 12. září 2016“.

123 Realizaci přemísťování žadatelů o azyl doposud komplikovaly následující okolnosti. V případě relokací z Řecka se někteří žadatelé o azyl nedostavili k transferu (tři osoby) do ČR a u jiných měl odbor azylové a migrační politiky bezpečnostní pochybnosti (jedna rodina). Relokace desíti osob eritrejské státní příslušnosti z Itálie se pak zadrhla zejména kvůli absenci osobních dokladů a souvisejícím požadavkům ČR, které Itálie buď zamítla (žádost vést s žadatelem o relokaci bezpečnostní rozhovory) nebo nezodpověděla (následná žádost o spolupráci v poskytování otisků prstů). Druhá nabídka na relokaci 10 osob pak ze strany Itálie zůstala bez odezvy. „Informace o angažovanosti České republiky při řešení migrační krize s ohledem na přesídlování, relokace, expertní pomoc a finanční podporu - stav ke dni 12. září 2016“.

124 „Průběh relokací potvrzuje důvody, proč ČR hlasovala proti – Ministerstvo vnitra České republiky“.

125 „Průběh relokací potvrzuje důvody, proč ČR hlasovala proti – Ministerstvo vnitra České republiky“.

126 „Rozumek: Know-how ministerstva vnitra? Chovat se tak, aby žádný uprchlík už do Česka nepřišel – Aktuálně. TV“.

127 Horký-Hlucháň, „Rozvojový rozměr české zahraniční politiky“: 357.

128 „Mimořádná tisková konference k situaci v zařízení Bělá-Jezová“.

129 „Vysoký komisař OSN kritizuje Českou republiku za porušování práv uprchlíků“.

130 Horký-Hlucháň, „Rozvojový rozměr české zahraniční politiky“: 353.

131 V říjnu 2015 souhlasilo s tím, že ČR by měla v souvislosti s tzv. uprchlickou krizí „být aktivnější v řešení problémů třetího světa, které vedou k migraci“ 80,3 % respondentů (souhrn těch, kteří odpověděli „spíše ano“ a „určitě ano“). „MEDIAN pro ČT (říjen 2015; 1 237 respondentů“.

v dubnu 2016 schvalovala přijetí části uprchlíků z válečných oblastí do ČR „pokud [by se řešily] problémy v zemích, odkud lidé migrují, aby příliv uprchlíků nepokračoval donekonečna“.<sup>132</sup>

Vedle ad hoc multilaterálních příspěvků<sup>133</sup> a příspěvků do nových nástrojů v bezprostřední souvislosti s uprchlickou/migrační krizí, ČR od roku 2017 **navýšila rozpočet** své dvoustranné zahraniční rozvojové spolupráce, humanitární pomoci a transformační spolupráce o 100 mil. Kč oproti roku 2016. Podobně by měl rozpočet růst také v následujících dvou letech. Relativně významné je zejména navýšení humanitární pomoci na 130 mil. Kč, tedy o téměř 80 % více oproti plánu na rok 2016. Jako důvod pro navýšení je uvedeno „zhoršení bezpečnostní i socioekonomické situace, i s ohledem na migrační tendence a jejich kořeny“.<sup>134</sup> Vedle navyšování rozpočtu představuje potenciál také průběžné zvyšování kvality české ZRS.

## 4.1 OTÁZKY PRO ČR: DLOUHODOBÝ ZÁMĚR, IMPLEMENTACE A KOMUNIKACE

Pokud „pomoc na místě“<sup>135</sup> představuje vnitřní konsenzus o tom, jak má ČR reagovat na vývoj v oblasti migrace, pak se nabízejí nové otázky směřující k 1) záměru tohoto přístupu, 2) způsobu jeho implementace a 3) způsobu komunikace aktivit a záměru veřejnosti:

### O co v oblasti migrace dlouhodobě usilovat?

- *Jak, pokud vůbec, ČR definuje svůj dlouhodobý, nadrezortní záměr v oblasti migrace?*
- *Daří se ČR vyvažovat bezprostřední zájmy na zvládání migrace s důrazem na dlouhodobá řešení?*
- *Daří se ČR zakotvit udržitelný rozvoj jako dlouhodobou prioritu nejen pro zahraniční rozvojovou spolupráci, ale i pro další vnější politiky?*

### Jak dlouhodobý záměr efektivně promítat do praxe?

- *Odpovídají aktivity ČR jejím různým cílům v oblasti migrace?*
- *Daří se ČR průběžně kriticky hodnotit dopad vlastních aktivit a následně je upravovat tak, aby lépe odpovídaly cílům v oblasti migrace?*
- *Jak se ČR daří svůj záměr promítat do společného postupu na unijní úrovni?*

<sup>132</sup> „MEDIAN pro MF DNES (duben 2016, 1 261 respondentů)“.

<sup>133</sup> V roce 2015 přispěla ČR částkou 16 mil. Kč do Světového potravinového programu za účelem poskytnutí potravinové a nutriční pomoci obyvatelům Sýrie a syrským uprchlíkům v Libanonu a Jordánsku. Pro potřeby UNHCR, který koordinuje pomoc syrským uprchlíkům v zemích sousedících se Sýrií, bylo vyčleněno přibližně 5 milionů Kč. „ČR poskytne dalších 105 milionů korun na pomoc uprchlíkům“.

<sup>134</sup> „Vláda ČR schválila plán dvoustranné zahraniční rozvojové spolupráce v roce 2017“.

<sup>135</sup> Horký-Hlucháň, „Rozvojový rozměr české zahraniční politiky“, 353.



## Jak záměr a aktivity ČR komunikovat veřejnosti?

- *Jakým způsobem komunikuje státní správa o krocích, které v rámci migrace podniká? Do jaké míry je transparentní?*
- *Jak bude ČR interpretovat svůj přístup veřejnosti a evropským partnerům?*
- *Jaký slovník budou používat přední představitelé (prevence, či zvládnání nekontrolované, či veškeré migrace, bezpečnost ČR, důstojnost lidí na cestě nebo odstraňování příčin vysídlení)?*
- *Podají se ve veřejné debatě o možných řešeních docílit větší věcnosti a konstruktivnosti?*

Následující podkapitoly podrobněji mapují podobu současné odpovědi ČR na otázky, které migrace přináší do vnějších politik a v závěru publikace přináší pro tyto oblasti doporučení. **Záměr** ČR v oblasti migrace, včetně jejich širšího ukotvení, definují strategické dokumenty (viz kapitola 4.2). Jejich **implementace** je otázkou konkrétních politik a nástrojů, kterým se podrobněji věnujeme v kapitole 4.3. K **rovině komunikace** se diskuze o migraci (a roli ČR) pravidelně stáčí jak se zástupci státní správy, tak nevládních organizací. Ačkoliv je mimo možnosti této publikace se tomuto důležitému článku věnovat podrobněji, udržitelná odpověď se bez něj pravděpodobně neobejde. Proto komunikaci a jazykovou rovinu obecně promítáme do jedné ze tří hlavních oblastí, ke které směřují doporučení (viz závěr a shrnutí).

## 4.2 DLOUHODOBÉ RÁMCE

Do ČR tyto nové výzvy v oblasti migrace a udržitelného rozvoje přichází v době vyjednávání nové strategie zahraniční rozvojové spolupráce (pro období po roce 2017) a strategického dokumentu Česká republika 2030, kterým ČR mimo jiné reaguje na Agendu pro udržitelný rozvoj 2030. Podobně jako na unijní úrovni se tedy v roce 2017 bude **rozhodovat o dalším nasměrování vnějších politik** klíčových pro příspěvek ČR k odstraňování příčin vysídlování: zahraniční rozvojové spolupráci, vnějších politik pro udržitelný rozvoj a jejich koherenci s dalšími politikami.

V oblasti migrace doposud dominovaly (a i nadále nejspíš dominovat budou) především politiky zaměřené na zajištění vnitřní bezpečnosti, které však mají svůj přesah do vnějších politik. Při přezkumu dlouhodobých rámců pro oblast migrace proto musíme vzít kromě strategie migrační politiky v potaz rovněž strategie bezpečnostní a zahraniční politiky – všechny tři schválené vládou v roce 2015. Koncepce zahraniční politiky pak navíc představuje závazný rámec pro ZRS i vnější politiky udržitelného rozvoje.

Jak ukazuje tabulka 2 níže, klíčové strategické dokumenty v oblasti migrace jsou vzájemně provázané jak mezi různými úrovněmi, tak mezi různými tematickými (rezortními) agendami. Největší míru koherence vykazuje unijní úroveň, ačkoliv i tam panuje **napětí mezi rozvojovými a bezpečnostními akcenty** (viz výše). V současné době vyjednáváný nový Evropský konsensus o rozvoji – de facto unijní doktrína pro ZRS – například zprostředkovává vazbu mezi zahraničně-bezpečnostní strategií EU (do globální strategie EU se zároveň promítá globální příspěvek k SDGs) a strategií pro migraci (partnerský rámec).

Na konsenzu pro přístup mezinárodního společenství k migraci se na půdě OSN stále pracuje (přijetí Newyorské deklarace pro migranty a uprchlíky v září 2016 může být považováno za

první krok k vyjednání globálního kompaktu o bezpečné, řízené a legální migraci v roce 2018 a potenciálně také globálního paktu o uprchlících<sup>136</sup>). Od roku 2015 však platí nové cíle udržitelného rozvoje – SDGs (Agenda 2030), které definují (ač ne příliš explicitně) i základní strategie pro odstraňování hlubších příčin vysídlování. Proto i řada členských států EU (např. Německo nebo Francie) koncipuje své **národní strategie udržitelného rozvoje (a příspěvek k SDGs) jako nástroje pro vnější politiky v oblasti migrace**.

Připravovaný strategický dokument ČR 2030 je především promítnutím Agendy 2030 do vnitřních politik, obsahuje však důležitou kapitolu „Příspěvek ČR k udržitelnému rozvoji v EU a ve světě“, která otvírá prostor pro koncepčnější uchopení vnějších politik pro udržitelný rozvoj, včetně příspěvku k odstraňování dlouhodobých příčin vysídlení, tedy pro vazbu na migrační politiku. Jinak je ale koherence mezi strategickými dokumenty ČR v oblasti migrace velmi nízká. Strategie migrační politiky dobře reflektuje bezpečnostní strategii, ale má minimální přesah do zahraniční a zejména rozvojové politiky. Jak opakovaně upozorňují i nezávislé analýzy např. OECD („peer reviews“ Výboru pro rozvojovou pomoc), Česká republika **postrádá svůj vlastní ekvivalent globální strategie, který by v sevěřenější podobě definoval národní příspěvek ke globálním problémům** napříč různými rezortními agendami. Bez podobné strategie je ovšem nereálné (vzhledem k malému objemu a potřebě dílčích priorit) očekávat od nové strategie ZRS praktickou integraci dlouhodobých rozvojových aspektů zahraniční, bezpečnostní a migrační politiky.

*Tabulka 2: Přehled strategických dokumentů na globální, unijní a české úrovni relevantních pro vnější politiky v oblasti migrace*

globální úroveň	globální kompakt o bezpečné, řízené a legální migraci (v rámci Agendy 2030 by měl být v roce 2018 uzavřen na půdě OSN)	Agenda pro udržitelný rozvoj 2030		
EU	partnerský rámec EU (resp. jeho krátkodobé cíle)	nový Evropský konsensus o rozvoji	globální strategie EU	
ČR	strategie migrační politiky České republiky	nová strategie zahraniční rozvojové spolupráce ČR (pro období po r. 2017)	strategický dokument Česká republika 2030	koncepce zahraniční politiky ČR bezpečnostní strategie ČR
		strategie mnohostranné rozvojové spolupráce ČR na období 2013-17		

<sup>136</sup> „Osudy milionů uprchlíků a migrantů závisí na nás“.

## 4.2.1 Strategie migrační politiky

Migrační strategie schválená v červenci 2015 uznává potřebu **komplexního přístupu** k migraci. Obsahuje kapitoly o integraci, nelegální migraci a návratové politice, azylu, vnější dimenzi migrační politiky, volném pohybu osob v EU a schengenské spolupráci, legální migraci a mezinárodních a evropských závazcích ČR v oblasti migrace. Reflektuje propojení vnitřní a vnější dimenze, bezpečnostní důraz na boj s nelegální migrací a důslednou návratovou politikou do určité míry vyvažuje například plněním závazků v oblasti azylu a deklarovanou podporou legální migrace (tedy více lidskoprávními aspekty). V neposlední řadě pak avizuje příslib větší komunikace o „všech aspektech migrace“ s veřejností.<sup>137</sup>

Strategie načrtává **dlohodobější zájmy ČR**. Je možné je vnímat jako principy, o které by se ČR měla opírat. Strategie zejména potvrzuje zájem ČR aktivně se podílet na celoevropském řešení problémů, v němž bude jako konstruktivní a kooperativní partner „projevovat praktickou solidaritu s členskými státy Unie“. A zdůrazňuje potřebu udržet výhody volného pohybu osob v rámci EU a schengenského prostoru (jakožto „jeden z hlavních výdobytků evropské integrace“<sup>138</sup>). I když vyjadřuje podporu spíše dobrovolným mechanismům a flexibilitě, potvrzuje, že základní institucionální a právní rámec představuje Evropská unie. Dokument se také hlásí k důslednému plnění mezinárodních závazků s důrazem na oblast azylu.<sup>139</sup>

Přes přihlášení ke komplexnímu přístupu k migraci, je z dokumentu patrný výrazný **důraz na bezpečnost**. Bezpečnostní přístup značnou část strategie rámuje, což souvisí s v Česku převládajícím pojetím migrace coby negativního fenoménu, stojícím v jádru politické komunikace. Zásady migrační strategie jsou například „řazeny prioritně s ohledem na bezpečnostní aspekty migrace“, které „představují průřezový element“.<sup>140</sup> Úvod strategie tyto zásady formuluje s větším ohledem na bezpečnost a obecněji zájmy českého státu, než by se pak mohlo zdát na základě podrobnější analýzy jednotlivých oblastí.

### Zájmy státní a doplňkové

Některé zásady jsou důrazem na bezpečnost státu a občanů rámovány beze zbytku (zejména na poli integrace, nelegální migrace a návratové politiky), v oblasti vnější dimenze se bezpečnostní rámování prolíná s humanitárními principy a solidaritou vůči ostatním státům. **Státní zájmy** ČR jsou hlavním hlediskem u volného pohybu osob v EU a Schengenu a u legální migrace. V souvislosti s legální migrací hraje významnou roli také **ekonomická perspektiva** (respektive ekonomické zájmy ČR). Dodržování mezinárodních norem na principu reciprocity a vzájemné solidarity je pak ústředním principem v kapitole o mezinárodních/evropských závazcích a v oblasti azylu. Ani v kontextu azylu, který je z principu věcí lidskoprávním tématem, však lidská práva a obecně zájmy migrantů nejsou reflektovány. Zmíněn je pouze humanitární princip v souvislosti s přesídlováním.<sup>141</sup>

Státní zájem na národní bezpečnosti je sice v migrační strategii vyvažován **dalšími principy**, které jsou ale pojmány jednak jako **doplňkové** – objevují se zejména na nižší úrovni dílčích cílů (ty zohledňují lidská práva, důstojnost, humanitární principy, solidaritu apod.) – a jednak **à la carte**, tzn. strategie jednotlivé další principy zmiňuje jen u některých otázek, a u jiných ne. Některé kapitoly se odvolávají na další, „nebezpečnostní“ zájmy státu: ať už se

137 „Strategie migrační politiky České republiky“. 3, 7.

138 Ibid. 17.

139 Ibid.

140 Ibid. 2.

141 Ibid.

jedná o ekonomické výhody v souvislosti s legální migrací, výhody plynoucí z mezinárodní spolupráce a dodržování mezinárodních závazků či z prevence migračních toků obecně.

V rovinně dílčích opatření uplatňovaný přístup nabývá spíše represivní podoby. Dokument se totiž vytěžování přínosů migrace zdaleka nevěnuje do té míry, do jaké se věnuje krátkodobému imperativu **potírání rizik a negativních jevů** s ní spojených – napříč oblastmi. Ačkoliv v úvodu je „vstup, pobyt a integrace cizinců na území ČR“ popisován jako proces s možnými pozitivními důsledky pro českou společnost, další text už konkrétně neukazuje, jaké příležitosti migrace nabízí.

## Jak daleko hledí „dlouhodobá“ opatření?

**Absenci dlouhodobého záměru strategie rozkrývá zejména ve vnější dimenzi**, kde nijak neformuluje své cíle pro řešení příčin vysídlování. „V dlouhodobém kontextu“ je zmíněna potřeba „zaměřit se především na **zamezování nelegální migrace**, zejména s ohledem na její bezpečnostně rizikový rozměr, včetně kriminálních aspektů organizování nelegální migrace a zneužívání migrantů ze strany zprostředkovatelů“.<sup>142</sup> Její součástí by mělo být „efektivní propojení s opatřeními na podporu legální migrace“ a „politika návratů a s ní spojená úzká spolupráce se třetími zeměmi při předávání/zpětném přebírání nelegálně pobývajících osob“.<sup>143</sup> Tento přístup má paralelu v převážně bezpečnostním přístupu k migraci na evropské úrovni – s tím rozdilem, že **na evropské úrovni je pojímán jako cesta k naplňování cílů krátkodobých**.

Vedle zamezování nelegální migrace je dalším „dlouhodobým opatřením“, které se přispěvkem k řešení dlouhodobých příčin vysídlování přibližuje nejvíce, „podpora bezpečnostní stabilizace a **sociálně-ekonomického rozvoje** zdrojových a tranzitních zemí a regionů v rámci bilaterální i multilaterální rozvojové spolupráce“.<sup>144</sup> Ve srovnání s dlouhodobými cíli na úrovni EU („řešit příčiny neregulérní migrace a vysídlování“) však můžeme popsat dva základní rozdíly.

Zprvč česká migrační strategie v zásadě nerozlišuje migraci podle **jiného kritéria než její „legálnosti“**, tedy podle toho, zda v Česku takovou migraci chceme či nikoliv. Kde do evropských analýz situace vstupuje termín „(nucené) vysídlení/vysídlování“, česká migrační strategie operuje pouze s mnohem **úžeji vymezeným termínem „uprchlictví“** (a v souvislosti s poskytováním přímé pomoci také s kategorií „vnitřně vysídlených osob v důsledku konfliktů a katastrof velkého rozsahu“<sup>145</sup>).

Zadruhé podpora stabilizace a rozvoje zemí je pojímána pouze jako dlouhodobé „opatření“ v souvislosti s nelegální migrací. A priori nevychází z předpokladu, že (nelegální) migraci by bylo možné předejít systémovou transformací (výjimkou je „prevence migračních toků“ zmíněná v zásadách strategie) – spíše je zřejmý důraz na **podporu zemí při zvládnutí „zvýšených migračních toků“**.<sup>146</sup> V důsledku nerozlišování mezi „zvolenou“ migrací a „vysídlením“ v tomto rámci z palety dlouhodobých řešení ovšem odpadá také možnost řešit strukturální příčiny vysídlení.

---

142 Ibid. 8.

143 Ibid. 8.

144 Ibid. 8.

145 „Strategie migrační politiky České republiky“. 15.

146 Ibid. 2.

## Proaktivní politika jen v náznacích

„Podpora bezpečnostní stabilizace a sociálně-ekonomického rozvoje zemí i regionů původu i tranzitu migrantů“<sup>147</sup> – jediné proaktivní dlouhodobé opatření – však nemá jasný odraz v **nástrojích implementace**. Nejvíce se jim přibližuje záměr „aktualizace plánu dvojstranné zahraniční rozvojové spolupráce ČR a využívání stávajících nástrojů pro posílení koherence migraci a rozvojové politiky“, který naznačuje roli zahraniční rozvojové spolupráce, neobjasňuje však konkrétně jakou.<sup>148</sup>

Dalším relevantním opatřením by mělo být, pravděpodobně zejména v souvislosti s bezpečnostní stabilizací třetích zemí, „zapojení ČR do souvisejících aktivit v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU a společné bezpečnostní a obranné politiky EU“. Jakkoli cenné svou podporou evropským řešením, žádným způsobem **nenaznačuje, jakou pozici, přístup či roli by ČR měla v EU zastávat**.

Mezi další nástroje v oblasti vnější dimenze migrační politiky jsou zařazeny:

- posílení humanitární pomoci do zahraničí s důrazem na poskytování pomoci uprchlíkům a vnitřně vysídleným osobám,
- Program MV na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů s důrazem na dodržování práv a ochranu důstojnosti těchto osob,
- rozvoj programu MEDEVAC,
- zapojení ČR do regionálních programů ochrany a rozvoje (RDPP), případně jiných programů Evropské unie v této oblasti, včetně praktické spolupráce na unijní úrovni.

Posílení humanitární pomoci je nepostradatelná a jistě přispěje ke zvládnání uprchlické/migrační krize ve třetích zemích. Jedná se však o odpověď reaktivní a v principu krátkodobou, což platí také pro program MEDEVAC i přímou pomoc uprchlíkům realizovanou v rámci programu MV. Druhý rozměr aktivit v rámci programu MV, podpora azylové a migrační infrastruktury států, pravděpodobně pomáhá státům se s tzv. uprchlickou krizí vypořádat a může přispívat k bezpečnostní stabilizaci zemí/regionů původu i tranzitu. Jedná se však rovněž o **reaktivní opatření na zvládnání nepříznivé situace**, spíše než o proaktivní příspěvek k dlouhodobé, **systémové transformaci** v duchu Agendy 2030.

Vedle standardní dvoustranné rozvojové spolupráce by tak k dlouhodobému cíli odstraňování hlubokých příčin vysídlení ČR mohla přispívat pouze svou podporou **RDPP** (viz Rámeček 11), která v současnosti probíhá skrze stálý program MV. Vzhledem k tomu, že se jedná o příspěvek **multilaterální povahy**, by však bylo logické, aby byl financován skrze MZV. V souvislosti s jednoletým plánováním priorit tohoto programu také vyvstává otázka, jak stabilní tato podpora ze strany ČR bude.

### 4.2.2 Bezpečnostní strategie ČR

Bezpečnostní strategie je základním dokumentem bezpečnostní politiky ČR, schváleným vládou v únoru 2015. Podrobněji rozpracovává to, co na unijní úrovni rámcově definuje zejména globální strategie. Strategie **pojímá migraci jako bezpečnostní hrozbu**, což se dále odráží ve Strategii migrační politiky a v důsledku i ve veřejném diskurzu. Ve srovnání s předchozí strategií vypadla zmínka o pozitivních přínosech migrace (které může oslabit nedostatečná integrace). „Negativní aspekty mezinárodní migrace“, zejména problémy a rizika související s ne-

147 Ibid. 15.

148 Ibid. 9.

legální migrací však blíže nespecifikuje.<sup>149</sup> V oblasti legální migrace naopak „důraz na ucelený a aktivní přístup k ekonomickému přínosu přistěhovalců s ohledem na potřeby pracovního trhu“ zůstal v původním znění – podobně jako pojetí přístupu ČR k migraci na evropské úrovni, který se vyznačuje důrazem na ochranu vnější hranice EU a spolupráci v oblasti azylové politiky.<sup>150</sup> Bezpečnostně-rozvojovému nexu se aktualizovaná strategie podrobněji nevěnuje: „Podobně jako zahraničněpolitická strategie chápe chudobu jen okrajově jako jednu z příčin nestability [a] radikalizace, a tím pádem i jako bezpečnostní riziko.“<sup>151</sup> Stejně jsou uchopeny dopady klimatické změny – ani v této oblasti nedošlo ve strategii ke změně.<sup>152</sup>

### 4.2.3 Koncepce zahraniční politiky ČR

Koncepce zahraniční politiky ČR, rovněž schválená v červenci 2015, představuje základní rámec pro uskutečňování zahraničněpolitických zájmů ČR. Celkem výstižně popisuje měnící se globální kontext (posun k multipolaritě, globální problémy, vliv nestátních aktérů a vysokou míru propojenosti), který má zásadní vliv na realizaci cílů udržitelného rozvoje, ale zároveň by mohl vést či už vede k oslabování multilateralismu. I když koncepce **multilateralismu** opakovaně uvádí jako nejefektivnější způsob řešení komplexních problémů světa a zajištění mezinárodního řádu založeného na právu a hodnotách ČR, jen velmi útržkovitě se vyjadřuje k tomu, co lze pro jeho podporu udělat a zejména k tomu, jak může ČR konkrétně přispět.<sup>153</sup>

Koncepce potvrzuje, že „základní rámec pro uskutečňování české zahraniční politiky představuje EU“, přičemž zájmem ČR je „jednotná a strategicky fungující společná zahraniční a bezpečnostní politika EU (SZBP)“.<sup>154</sup> ČR ji podle koncepce má aktivně spoluvytvářet. To je zásadní zejména v kontextu nedávného přijetí globální strategie EU, strategického dokumentu SZBP, který tak bude mít značný vliv na zahraniční politiku ČR. ČR se zároveň **hlásí k hodnotám, které za svými hranicemi prosazuje EU**: demokracii, právnímu státu, univerzálnosti a nedělitelnosti lidských práv, úctě k lidské důstojnosti, rovnosti a solidaritě a dodržování zásad Charty OSN a mezinárodního práva; explicitně se přitom odkazuje ke své tradici podpory **lidských práv**.<sup>155</sup> O tato hodnotová východiska by se měly opírat také vnější kroky ČR související s migrací, avšak migrační strategie je zmiňuje spíše jako povinnou proklamaci s maximálně symbolickým rozvedením.

Koncepce definuje čtyři základní cíle (bezpečnost, prosperita a udržitelný rozvoj, lidská důstojnost a dobré jméno v zahraničí). Jen omezeně a obecně se ale promítají do multilaterálních nástrojů a nejméně komplexně je tomu právě u agendy udržitelného rozvoje.<sup>156</sup> Oproti globální strategii EU jsou také **vzájemně méně provázané**. Jejich společným jmenovatelem je zejména zájem ČR na příspěvku těchto „oblastí“ k relativně **úzcce, a především bezpečnostně pojímané stabilitě**. „Odolnost“ (resilience) jako širší pojem je v dokumentu zmíněna jednou, v souvislosti s humanitární pomocí. Podle koncepce jí má být věnována „zvýšená pozornost“.<sup>157</sup> Oproti globální strategii EU se tedy jedná o spíše marginální koncept, což ale odráží také dobu vzniku dokumentu. Tento koncept by přitom mohl být zvláště užitečný v přemostování státo-centrického bezpečnostního a lidskoprávního přístupu, ke kterému se ČR hlásí.

149 „Bezpečnostní strategie České republiky 2015“.

150 „Bezpečnostní strategie České republiky 2015“.

151 Horký-Hlucháň, „Rozvojový rozměr české zahraniční politiky“. 355.

152 „Bezpečnostní strategie České republiky 2015“.

153 Lebeda, „Multilaterální AGENDA 2030 v ČR: Bariéry a možnosti vnější politiky udržitelného rozvoje“. 8.

154 „Koncepce zahraniční politiky ČR“. 2.

155 „Koncepce zahraniční politiky ČR“. 3.

156 Lebeda, „Multilaterální AGENDA 2030 v ČR: Bariéry a možnosti vnější politiky udržitelného rozvoje“.

157 „Koncepce zahraniční politiky ČR“. 9.

V oblasti bezpečnosti má ČR podporovat **dlohodobou stabilizaci regionů** v okolí Evropy, mimo jiné skrze bezprostřední řešení krizových situací a jejich následků účastí v misích organizovaných mezinárodními organizacemi. Uznává přitom hlavní roli mezinárodního společenství a Evropské unie, jejichž politiky ČR spoluvytváří a aktivně prosazuje. V této souvislosti je vzpomenu také „zmírňování migračních tlaků“, ke kterému má tato stabilizace přispívat.<sup>158</sup>

Stabilita společenství je, spolu s odstraňováním chudoby, tématem koncepce také v souvislosti s rozvojovou spoluprací ČR. Udržitelný sociálně-ekonomický rozvoj při respektování rozvojových cílů a potřeb partnerských zemí je způsobem, jak tento cíl naplnit. Koncepce potvrzuje snahu „o soulad mezi zahraniční rozvojovou spoluprací a ostatními vládními politikami, které mohou mít dopad na cílové země“.<sup>159</sup> Pod střechou tohoto „komplexního přístupu“ by podle koncepce měla ČR v rámci své zahraniční rozvojové spolupráce „zohlednit“ také migrační výzvy, a to v dialogu s partnerskými zeměmi a při programování pomoci.<sup>160</sup> Jak se téma migrace „usadí“ ve vztahu k dalším prvkům udržitelného rozvoje, odkryje až **nová strategie ZRS a její implementace**.

#### 4.2.4 Agenda pro udržitelný rozvoj 2030 a její strategické zakotvení

Dlouhodobé odstraňování příčin vysídlení se nejvíce překrývá s agendou udržitelného rozvoje, tedy s bezpečnostní stabilizací a podporou socioekonomického rozvoje (slovy migrační strategie). V podmínkách ČR je toto úkolem především zahraniční rozvojové spolupráce. Koncepce ZRS je jedním ze základních strategických dokumentů ČR v oblasti rozvojové politiky. Vzhledem k nastolení nové agendy udržitelného rozvoje na mezinárodní úrovni je však potřeba její, podobně jako Evropský konsenzus o rozvoji na úrovni EU, aktualizovat. Stejně jako pro současnou koncepci představovaly výchozí bod rozvojové cíle tisíciletí (MDGs) by v aktualizované koncepci měly být základním rámcem nové cíle pro udržitelný rozvoj (SDGs), tedy Agenda 2030. Širší – mnohorozměrné a vzájemně provázané – pojetí udržitelného rozvoje představuje velkou **výzvu pro implementaci jejího vnějšího rozměru**, a to nejen v rámci bilaterální, ale i multilaterální rozvojové spolupráce ČR.

#### Vnější politiky udržitelného rozvoje

Většina výzev souvisejících s globálním udržitelným rozvojem, jak je definuje Agenda 2030, od strukturální chudoby a nerovností přes změny klimatu a omezené přírodní zdroje až po regionální konflikty a potřebu podpory lidských práv, není řešitelná pouze dílčími zásahy a lokálními programy v dotčených zemích, pokud zároveň nedojde k systémovější změně bezpečnostních, politických, ekonomických či environmentálních podmínek.<sup>161</sup> S tímto východiskem pracuje mnohostranná ZRS, ale zároveň je jasné, že jí tento úkol přesahuje a **vyžaduje synergickou podporu dalších politik (než jen rozvojové) a dalších rezortů (ne jen MZV)**.

Výzvou pro ČR tedy není pouze zacílení dvoustranných rozvojových projektů v kontextu provázaných rozvojových potřeb partnerských zemí, které danou zemi pomáhají stabilizovat a omezují důvody vedoucí k nedobrovolnému odchodu jejích obyvatel. ČR by měla svými vnějšími politikami cíleně přispívat k **systémové transformaci** směrem ke globálnímu udrži-

158 Ibid. 5.

159 Ibid. 7–8.

160 Ibid. 7–8.

161 Lebeda, „Multilaterální AGENDA 2030 v ČR: Bariéry a možnosti vnější politiky udržitelného rozvoje“. 5.



telnému rozvoji – transformaci, která zlepšuje podmínky, instituce a pravidla rozvoje v zemích původu, nejen konkrétní životy ve vybraných komunitách. Formulace konkrétních příspěvků a jejich promítnutí do vnějších politik způsobem, který koherentně překonává sektorový přístup, je výzvou, s níž se (nejen) ČR dlouhodobě potýká. Prvním krokem k takovému „globální politice“ ČR by se měl stát nový strategický rámec Česká republika 2030, ideálně s podporou nové strategie ZRS po roce 2017.

Podle draftu ČR 2030 (před zasláním do mezirezortního připomínkového řízení z 30. listopadu 2016) by ČR kvůli svým omezeným kapacitám měla na mezinárodním poli soustředit své síly na **tematické oblasti vycházející z národních priorit udržitelného rozvoje** formulovaných v témže strategickém rámci ČR 2030.<sup>162</sup>

Jedinou oblastí vlivu na systémové otázky klíčových globálních procesů je mnohostranná rozvojová spolupráce a další formy multilateralismu. Ačkoliv systém **mnohostranné spolupráce** v praxi narazí na mnohé bariéry, formálně má potřebný mandát a disponuje většími kapacitami a lepším know-how pro dlouhodobá systematická opatření na mezinárodní úrovni než jakýkoliv stát.<sup>163</sup> Využití této příležitosti ze strany ČR by obnášelo **formulaci adekvátně ambiciózních záměrů a jejich cílené a „nad-rezortně“ koordinované prosazování** na půdě jednotlivých mezinárodních organizací za posílené účasti českých subjektů, využití české expertizy a výraznější účasti na rozhodovacích procesech.<sup>164</sup>

### **Koherence politik pro udržitelný rozvoj: ČR 2030 jako příležitost**

Vedle dobrého zastoupení v multilaterálních organizacích a úspěšné diplomacie na poli udržitelného rozvoje představuje další možnost realizovat agendu udržitelného rozvoje za hranicemi ČR každá „domácí“ politika s mezinárodním přesahem. Ke **koherenci politik pro rozvoj** se přihlásila již koncepce ZRS, podle které má ČR „dbát na to, aby vnější dopady jednotlivých rezortních politik nepodkopávaly záměry a cíle politiky rozvojové (především v oblasti obchodu, zemědělství, **migrace**, životního prostředí a bezpečnosti)“<sup>165</sup>, a znovu se k ní vrací draft strategického rámce ČR 2030.<sup>166</sup>

Jako mezirezortní koordinační orgán byla stanovena Rada pro ZRS. Podle posledního „peer review“ DAC však ČR disponuje prostorem pro zlepšení v této oblasti. **Navzdory analytické práci v oblasti potravinové bezpečnosti totiž nebyl formální závazek k PCD překlopen do reálného plánu s hmatatelným dopadem.**<sup>167</sup> Draft strategického rámce ČR 2030 ale poskytuje **důvod k optimismu.** ČR by podle něj měla promítnout „národní priority udržitelného rozvoje, principy a cíle Agendy 2030 i další mezinárodní závazky [...] do hlavních nástrojů vnějších politik na mnohostranné i dvoustranné úrovni – do [strategie ZRS], [...] a relevantních obchodních, daňových, energetických, migračních a jiných politik, které mají dopad na jiné země.“<sup>168</sup>

V souvislosti s koherencí politik pro rozvoj, jejíž relevanci čerstvě podtrhává právě Agenda 2030, s vysokou urgencí vyvstává téma migrace. V kontextu širšího pojetí agendy udržitelného rozvoje se bude migrací zjevně potřeba usilovněji zabývat a lépe ji **integrovat do ostatních politik** – jak naznačují cíle udržitelného rozvoje samotné i návrh na nový Evropský konsenzus o rozvoji. Zájem se v této souvislosti tématu věnovat explicitně indikuje také MZV (vedle

162 „Draft strategického rámce: Česká republika 2030“. 63.

163 Lebeda, „Multilaterální AGENDA 2030 v ČR: Bariéry a možnosti vnější politiky udržitelného rozvoje“. 5.

164 „Předkládací zpráva k usnesení vlády č. 317“. 65.

165 „Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na léta 2010–2017“. 20.

166 „Draft strategického rámce: Česká republika 2030“.

167 OECD, *OECD Development Co-Operation Peer Reviews*.

168 „Draft strategického rámce: Česká republika 2030“. 65.



zapojení soukromého sektoru do rozvojové spolupráce).<sup>169</sup> Strategie migrační politiky ČR mj. formuluje tento cíl na národní úrovni: „Zahrnutí tematické linky migrace do implementace zahraniční rozvojové spolupráce.“<sup>170</sup> Jedná se však spíše o nástroj. Cíl, ke kterému bude využít v oblasti ZRS, by mohl nastinit mimo jiné proces vyjednávání nové strategie ZRS po roce 2017.

### Výzvy migrace: vztah s Agendou 2030, vhodnější jazyk a zajištění podpory

Pojetí vztahu migrace a udržitelného rozvoje bude v nadcházejících letech jistě procházet proměnami. Nutnost zapojit do agendy udržitelného rozvoje další aktéry (podle návrhu strategického rámce ČR 2030 zástupce občanského sektoru, soukromých firem, akademiky a širokou veřejnost) představuje další výzvu.<sup>171</sup> Velkým úkolem zůstává také zajištění finanční, tedy širší veřejné a politické podpory. Migrace je bezesporu téma, do kterého jsou občané a politici ochotni investovat veřejné zdroje, což se projevilo v navýšení humanitární i rozvojové pomoci (i soukromé zdroje, jak ukazuje např. rozsah české pomoci mimo ČR na vrcholu uprchlické krize). Tyto dodatečné zdroje však nesmí podkopávat naplňování základních cílů a principů udržitelného rozvoje. Jak najít **jazyk, kterým komplikovaná a udržitelná řešení migračních problémů přesvědčivě obhájit před veřejností**, dnes trápí neziskové organizace i státní správu.

#### Rámeček 8: Exporty zbraní popírají českou rozvojovou politiku

Značná část nedobrovolné migrace do Evropy souvisí s aktuálními konflikty na Blízkém východě. Přesto v posledních letech rostou exporty zbraní do tohoto regionu i ze zemí EU. Výjimkou není ani Česko: v roce 2015 byl z ČR vyvezen vojenský materiál za 14,96 mld. Kč, což je o 29 % více než v předchozím roce. Transfery do rizikových či represivních oblastí, kde hrozí jejich zneužití za účelem potlačování lidských práv, tvořily v roce 2015 celou polovinu.<sup>172</sup> Nejenže tímto krokem ČR popírá lidskoprávní závazky a cíle ČR, ale také umocňuje podryvání úspěchů v oblasti udržitelného rozvoje. K tomu se hlásí na mezinárodní úrovni a přispívá k němu svou rozvojovou politikou. Zamezením vývozu vojenského materiálu do zemí, kde hrozí jejich zneužití, by se ČR přihlásila k odpovědnosti za negativní rozvojové důsledky své exportní politiky a zároveň posílila koherenci svých politik pro rozvoj.

## 4.3 PŘÍSPĚVEK ČR A JEHO (MOŽNÉ) PROMĚNY

Česká republika přispívá ke zvládnání uprchlické krize, ale také řešení hlubších příčin vysídlení za hranicemi EU, a to jak standardními, tak novými nástroji na národní úrovni. Za nejvýznamnější příspěvky je možné považovat standardní humanitární pomoc a podporu udržitelného rozvoje spolu s příspěvky k řešení klimatické změny (zejména humanitární pomoc a bilaterální rozvojové projekty v gesci MZV a nové nástroje **MEDEVAC** a **program MV na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů** v gesci Ministerstva vnitra). Právě **nové nástroje v gesci MV odrážejí nový tlak jak na více bezprostřední pomoc, tak na omezování (neregulérních) migračních pohybů**.

169 „Questionnaire for EU – PCD Report 2015: Contributions from member states: Czech Republic“.

170 „Strategie migrační politiky České republiky“. 15.

171 „Draft strategického rámce: Česká republika 2030“. 64.

172 „Vývoz zbraní z ČR za rok 2015“.

Tabulka 3: Přehled relevantních příspěvků ČR

	název nástroje	příspěvek ČR (2014)	příspěvek ČR (2015)	příspěvek ČR (2016)	poznámka
standardní nástroje na národní úrovni v gesci MZV	bilaterální rozvojové projekty (ČRA)	358 mil. Kč	381 mil. Kč	V čase vydání publikace data nebyla dostupná.	Rozpočet dvoustranné zahraniční rozvojové spolupráce, humanitární pomoci a transformační spolupráce bude v roce 2017 navýšen o 100 mil. Kč oproti roku 2016. Podobně by měl rozpočet růst také v následujících dvou letech.
	humanitární pomoc	84 mil. Kč	87 mil. Kč (z toho 69,8 mil. Kč vynaloženo v souvislosti s konflikty a vysídlením)	rozpočtováno 73 mil. Kč (z toho 44 mil. Kč bylo plánováno vynaložit v souvislosti s migrací)	Rozpočet humanitární pomoci má být v roce 2017 navýšen na 130 mil. Kč.
nové stálé nástroje na národní úrovni v gesci MV	program MV na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů	neexistoval	100 mil. Kč	150 mil. Kč	Počínaje rokem 2016 má rozpočet být standardně 150 mil. Kč ročně.
	stálý zdravotně humanitární program MEDEVAC	program neměl stálou podobu; informace MV nezveřejňuje	32 mil. Kč	60 mil. Kč	Počínaje rokem 2016 má rozpočet být standardně 60 mil. Kč ročně.

nové nástroje na unijní úrovni (krátkodobé cíle partnerského rámce)	nouzový svěřenský fond EU pro Afriku	neexistoval	20 mil. Kč	Celkový objem prostředků – 1,88 mld. eur. Výše příspěvku by ČR neoprávňovala k samostatným hlasovacím právům, proto v rámci V4 vytvořila „pool of donors“ (celkem 1 hlas); jako prioritní oblast si státy V4 zvolily oblast Afrického rohu.
	svěřenský fond Madad		136 mil. Kč	Celkový objem příspěvků do tohoto svěřenského fondu činí zatím 736 milionů eur.
nový nástroj na unijní úrovni (dlouhodobý cíl partnerského rámce)	nástroj pro uprchlíky v Turecku	neexistoval	550 mil. Kč (v letech 2016–2017)	Celkový objem asistence Turecku: 3 mld. eur v letech 2016–2017; do konce roku 2018 se počítá s navýšením o další 3 mld. eur.
	evropský plán vnějších investic		příprava návrhu	schvalování
oficiální rozvojová pomoc (ODA) České republiky	bilaterální ODA	1,3 mld. Kč	1,7 mld. Kč	V roce 2015 došlo k navýšení prostředků na humanitární pomoc a na úhradu nákladů souvisejících s pobýtem uprchlíků z rozvojových zemí v ČR po dobu prvního roku.
	multilaterální ODA	3,1 mld. Kč	3,2 mld. Kč	Cca 80 % multilaterální ODA tvoří příspěvek ČR na rozvojovou pomoc EU a do Evropského rozvojového fondu (EDF).

K proměně ale může v důsledku nových politických priorit dojít také u standardních nástrojů, včetně podpory dlouhodobého rozvoje partnerských zemí. V souvislosti s přijetím nového partnerského rámce pozorujeme tlak EU na členské státy, aby přispěly k řešení uprchlické/migrační krize i změnou politik na národní úrovni „přeorientováním a přeprogramováním“ nástrojů, které by měly být využity za účelem dosažení většího vlivu při vyjednávání migračních paktů.<sup>173</sup> **Tlak je vyvíjen zejména na rozvojovou spolupráci** členských států EU. Má být buď podmiňovaná spoluprací partnerských zemí v oblasti migrace (resp. řízení migrace, readmisí apod.), nebo má její náplň být „ohnuta“ tak, aby naplňovala nové cíle EU v oblasti migrace (tzn. aby zabráňovala nelegální migraci do EU).

### Rámeček 9: Podmíněnost a „ohýbání“ rozvojové a klimatické politiky - cena pro udržitelný rozvoj

Partnerský rámec navrhuje, aby do realizace cílů EU v oblasti migrace byly zapojeny různé oblasti vnějších politik EU. Konkrétně u rozvojové a klimatické politiky se nabízí nejen možnost přehodnocení jejich cílů (proměny jejich náplně), ale také využívání kondicionality (podmiňování) – tedy možnost, že některé aspekty spolupráce s třetími zeměmi budou podmíněny spoluprací těchto zemí v řízení migrace, poskytování právní ochrany, uzavírání readmisních dohod apod. Velkou neznámou přitom zůstává, jak striktní by EU v uplatňování tohoto přístupu mohla být a jakou podobu by měly zmiňované „následky“ pro ty státy, které nespolupracují.<sup>174</sup> Možná omezení financí na rozvojovou spolupráci, opatření ke zmírnění klimatické změny a hlavně již tak podfinancovanou adaptaci příjemci nejspíš pocítí krátkodobě, ale i dlouhodobě – mohou totiž výhledově podryt současné úspěchy globálního rozvoje. Klimatická změna se totiž dotýká širokého spektra politik. Státy globálního Jihu, ač nevýznamnými producenty skleníkových plynů, jsou vůči klimatickým změnám zvláště zranitelné – a zároveň méně odolné vůči jejich dopadům. Podcenění klimatické změny proto může v budoucnu až příliš snadno podkopat agendu udržitelného rozvoje. Především adaptační opatření jsou přitom velice potřebná, mimo jiné také s ohledem na potenciální migrační toky v případě, že lidé budou postrádat kapacitu se novým okolnostem přizpůsobit ve svém dosavadním bydlišti.

Následující podkapitoly obsahují podrobnosti o přispěvcích ČR v jejich různých podobách, včetně konkrétních doporučení – na národní úrovni. V případě českého bilaterálního příspěvku k udržitelnému rozvoji, včetně řešení klimatické změny (pro úspěch rozvojových snah zásadní), jsou diskutovány jejich **možné proměny právě v důsledku tlaku** na větší kontrolu migrace.

Tabulka níže srovnává nejvýznamnější **finanční příspěvky ČR** do standardních a nových nástrojů na národní úrovni s příspěvkem do nových evropských nástrojů. Ačkoliv všechny údaje nejsou zcela jednoznačně zařaditelné do používaných kategorií (mnohé nástroje např. obsahují prvky krátkodobé i dlouhodobé povahy, není vždy jasná započitatelnost do ODA apod.) ani srovnatelné, nabízí rámcovou představu o rozsahu a struktuře relevantních finančních příspěvků ČR.

173 „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration (COM(2016) 385 Final)“: 9.

174 Ibid. 9–10.

### *Trend: růst ZRS, podílu Ministerstva vnitra a multilaterálních příspěvků?*

Vyplyvá z nich několik **možných trendů** pro financování vnějších opatření ČR souvisejících s migrací, které je však třeba postupně ověřit – postupný absolutní růst české ZRS díky programům souvisejícím s migrací, ale klesající role bilaterální ZRS, nárůst podílu MV a pokles podílu MZV na těchto nástrojích (a ODA), pokles objemu bilaterálních nástrojů ve prospěch nástrojů multilaterálních jak unijních, tak dalších multilaterálních příspěvků (příspěvky mimo nové unijní nástroje v tabulce nejsou zohledněny) s očekávanou převahou dlouhodobých opatření oproti krátkodobým.

Pokud bychom bilaterální rozvojové projekty v gesci České rozvojové agentury (ČRA) pro jednoduchost vnímali jako prevenci příčin vysídlení z partnerských zemí, pak její objem (381 mil. Kč) dosahoval v roce 2015 necelé dvojnásobky zdrojů, které putovaly na **krátkodobé účely**<sup>175</sup> – tedy programy humanitární pomoci v kompetenci MZV (87 mil. Kč) a MV (132 mil. Kč). Přibližně 40 % částky určené na bilaterální rozvojové projekty ČRA v roce 2015 ČR dobrovolně přispěla do nových unijních svěřenských fondů v letech 2015–2016 (celkem 156 mil. Kč). Nad rámec toho se ČR podílela na financování nástroje pro uprchlíky v Turecku v rámci dohody EU–Turecko částkou 550 mil. Kč v letech 2016–2017 (tento příspěvek je povinný a počítá se s jeho navýšením do r. 2018).

Je samozřejmě otázkou, do jaké míry realizované bilaterální rozvojové projekty (v gesci ČRA) přispívají k odstraňování příčin vysídlení (to značně souvisí s výběrem příjemců a konkrétní náplní projektů) – a jak je na tom multilaterální ZRS. Po usazení metodiky pro započitatelnost výdajů do oficiální rozvojové pomoci (ODA) lze obecně očekávat postupný **nárůst české ZRS**. Rozpočet MV se od roku 2016 navýšil v obou stálých programech, takže podíl krátkodobých nástrojů **pod kontrolou MV** se zvětšuje. Se schválením konkrétní podoby evropského plánu vnějších investic se postupně navýší také příspěvek ČR do unijních nástrojů. Ten zároveň navýší podíl zdrojů směřujících k naplnění **dlouhodobých cílů**.

### **4.3.1 Rozvojová spolupráce – bilaterální projekty v gesci ČRA**

Zahraniční rozvojovou spolupráci ČR je možné považovat za nejvýznamnější příspěvek ČR k řešení hlubokých příčin vysídlování na národní úrovni. Vzhledem ke „zhoršení bezpečnostní i socioekonomické situace, i s ohledem na migrační tendence a jejich kořeny“ vláda navýšila rozpočet ZRS, humanitární pomoci a transformační spolupráce,<sup>176</sup> včetně navýšení výdajů v souvislosti s válkou v Sýrii;<sup>177</sup> u zahraničních bilaterálních projektů se s významnějším nárůstem nepočítá.

#### *Politický tlak: proměna „rozvojovky“ možná, kondicionalita neefektivní*

Rozvojová spolupráce čelí novým tlakům: partnerský rámec EU vyzývá členské státy, aby krátkodobé migrační zájmy EU podpořily cílenou reorientací své bilaterální finanční pomoci a společného programování.<sup>178</sup> **Na českou bilaterální ZRS tento požadavek prozatím neměl**

175 Je ovšem potřeba podotknout, že některé multilaterální příspěvky v rámci programu MV mohou podporovat i dlouhodobější cíle.

176 „Vláda ČR schválila plán dvoustranné zahraniční rozvojové spolupráce v roce 2017“.

177 „Usnesení vlády České republiky ze dne 27. června 2016 č. 588 o poskytnutí humanitární, rozvojové a rekonstrukční asistence Sýrii v období 2016–2019“.

178 „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration (COM(2016) 385 Final)“.

**dopad.** Přichází ale v době vyjednávání nové strategie ZRS ČR, kdy se téma migrace v kontextu nedávné zkušenosti a českého konsenzu o „pomoci na místě“ přirozeně otevírá. Část politické reprezentace využívání bilaterální ZRS k vyšší kontrole migrace podporuje. **Ministerstvo zahraničních věcí tomuto tlaku odolává** s odkazem na principiální zachování svébytnosti tohoto nástroje i pochyby o efektu vyjednaných dohod a míře potenciálního vlivu na partnerské země (vzhledem k objemu financí v tomto nástroji).

Oporu pro zahrnutí migrační problematiky do ZRS je nicméně možné najít také ve strategických dokumentech. Už koncepce zahraniční politiky obecně uvádí, že ČR by měla v rámci své zahraniční rozvojové spolupráce „zohlednit“ také migrační výzvy.<sup>179</sup> Strategie migrační politiky přímo předestírá „zahrnutí tematické linky migrace do implementace [ZRS] ČR“.<sup>180</sup> U bilaterálních projektů by konkrétně mohlo dojít ke změnám celkového rámování, posunu ve výběru prioritních zemí, prioritních sektorů, zavedení nových nástrojů či vykazování ZRS. Naopak vzhledem k omezenému objemu rozvojové spolupráce plynoucího do jednotlivých zemí, je těžké si představit zavedení kondicionality (rozvojová spolupráce výměnou za spolupráci v oblasti migrace – uzavření readmisních dohod apod.).

### *Zásadní proměny nemožné bez velkých zásahů*

**Celkové rámování** se dotýká veřejně deklarovaných cílů ZRS ve vztahu k migraci. Vztah rozvojové spolupráce a migrace však není přímočarý a je odpovědí minimálně na následující klíčové otázky:

- Je jedním z cílů omezit migraci či nelegální migraci? (nežádoucí; důvody legální a nelegální migrace se v jádru příliš neliší, bez kontroverzí má smysl bránit pouze vzniku nedobrovolné migraci; cíle ZRS – integrovaný přístup k udržitelnému rozvoji – by měly být nadřazené partikulárním agendám)
- Je jedním z cílů přispívat k řešení hlubokých příčin vysídlení? (žádoucí)
- Je jedním z cílů využívat potenciálních příležitostí, které migrace představuje pro udržitelný rozvoj? (žádoucí, ale s omezeným dopadem,<sup>181 182</sup> vzhledem k současnému diskurzu nepravděpodobné)

Ohledy na kontrolu migrace by mohly vstoupit, a podle neformálních informací již vstupují, do **výběru prioritních zemí**. Ačkoli jistá míra zohledňování migrace je jistě legitimní (např. regionálního významu země v přijímání uprchlíků), na místě je obezřetnost při vyvažování různých ohledů a faktorů. Největším rizikem je ukončení či významně omezení dlouhodobé práce ČR v zemích, kde by došlo ke ztrátě zkušeností, synergií či podrytí již dosažených rozvojových úspěchů. Pokud by v zaměření rozvojových projektů zároveň došlo k posunu ke krátkodobějším cílům, tedy např. lepší ochraně hranic za účelem prevence neregulérní migrace či posilování kapacit v oblasti migračního a azylového systému, mohl by reálně vzniknout tlak na to, aby ČR realizovala takto „zacílenou“ rozvojovou spolupráci v zemích, ze kterých do ČR/EU přichází nejvíce neregulérních migrantů. Kdykoli by mělo dojít ke změně ve výběru prioritních zemí, je třeba v analýze dopadů zvážit co nejširší spektrum faktorů.

Již dnes je, zejména v nových nástrojích EU, kam směřují mimo jiné finance na rozvojovou spolupráci EU, zřejmý tlak na propojování bezpečnostní, rozvojové a humanitární agendy. EK

<sup>179</sup> „Koncepce zahraniční politiky ČR“ 7–8.

<sup>180</sup> „Strategie migrační politiky České republiky“ 15.

<sup>181</sup> Skeldon, „International Migration as a Tool in Development Policy“.

<sup>182</sup> De Haas, „The Migration and Development Pendulum“.

předesílá promítnutí cílů partnerského rámce přímo do nových tematických nástrojů rozvojové spolupráce. Také v ČR jsme zaznamenali **vznik nových nástrojů kombinujících humanitární agendy s bezpečnostními prvky**; cílem programu MV je poskytovat přímou pomoc uprchlíkům a podporovat azylovou a migrační infrastrukturu států. Zajímavý je v tomto ohledu také významový posun slova „rozvoj“. Pojem „rozvoj a stabilizace třetích zemí“<sup>183 184</sup> používaný jak ve strategii migrační politiky, tak v koncepci, která řídí implementaci tohoto nového nástroje v gesci MV, odkazuje k posilování kapacit států ve **zvládnání migrace, nikoliv k udržitelnému rozvoji** (resp. systémové změně).<sup>185</sup>

V tomto kontextu si lze představit možný tlak na vznik **nových nástrojů**, které by rozšiřovaly či ohýbaly rozvojovou spolupráci směrem k opatřením spíše bezpečnostního charakteru zaměřeným na kontrolu migrace – posilování migračního systému, řízení migrace a správu hranic. Podobně je možné si v rozvojových projektech migraci představit jako **sektorovou prioritu či průřezový princip**. Rizikům uplatňování tohoto přístupu se věnujeme výše.

Takové přeorientování bilaterální rozvojové spolupráce by však nebylo možné, pokud by nedošlo k zásadnímu navýšení rozpočtu. Tematické i teritoriální **rozkročení rozvojových projektů je již tak příliš široké** na to, aby při řádově srovnatelných zdrojích byla zohledňována navíc také migrace. Realisticky tak zohledňování migrace v rozvojových projektech nepřipadá v úvahu, nebude-li navázáno na zásadní proměnu celé koncepce české bilaterální rozvojové spolupráce, včetně navýšení její finanční podpory. Takový krok by však zásadně ohrozil kontinuitu dosavadní práce.

### *Bránit migraci či vysídlení?*

Některé konkrétní rozvojové projekty ČR mohou příjemcům opravdu umožnit **setrvat v místě jejich bydliště**, a tak předejít migraci, která by bez rozvojové spolupráce mohla nastat.<sup>186</sup> Na druhou stranu, zástupci rozvojových NNO, akademické sféry i státní správy často připomínají, že jindy (i česká) „rozvojovka“ spíše přispívá k emigraci lidí, kterým zprostředkovává lepší příležitosti.

Jak již nastiňuje výše kapitola „O co v oblasti migrace usilovat“, **odvozovat obhajobu rozvojové spolupráce principiálně od argumentu, že vyšší míra rozvoje odstraňuje důvody pro migraci, je ošemetné**. V migračních studiích již delší dobu existuje shoda o tom, že socioekonomický rozvoj států v krátkodobém až střednědobém horizontu spíše podporuje emigraci z chudších států (pro více informací viz Rámeček 1: Více rozvoje – méně migrace?).

Mnohem důležitější je zajistit, aby bilaterální rozvojová spolupráce přispívala k odstraňování hlubších příčin nuceného vysídlování (nedobrovolné migrace) podporou dlouhodobě udržitelného a vyváženého rozvoje. Zásadní je proto **posilování objemu a kvality příspěvku ČR k naplňování globální Agendy 2030 (včetně dvoustranné ZRS, ale podle doporučení DAC také např. zapojením soukromých aktérů<sup>187</sup>), sekundárně doplněné, ale nikoliv primárně podmíněné jinými (např. migračními) kritérii**.

183 „Strategie migrační politiky České republiky“. 14.

184 „Koncepce Ministerstva vnitra pro asistenci uprchlíkům a státům pod silnými migračními tlaky“.

185 Ibid.

186 Kaplan, „Rozvojová spolupráce pomáhá řešit příčiny, nejen důsledky migrace“.

187 Česká republika by měla formulovat strategii partnerství se soukromým sektorem, která by přispěla k porozumění potenciálu investovat v oblasti udržitelného rozvoje jinak než jako dodavatelé pomoci. OECD, *OECD Development Co-Operation Peer Reviews*. 15.

## Doporučení pro ČR

- efektivní a profesionálně připravovaná, řízená a transparentně vyhodnocovaná ZRS ve výši, která se postupně blíží našim evropským a mezinárodním závazkům
- příprava a přijetí strategie ZRS, která svým důrazem na dlouhodobé rozvojové potřeby partnerských zemí může mimo jiné přispívat k řešení hlubších příčin nedobrovolné migrace a vysídlení, ale odmítá požadavky na operativní omezování (neregulérní) migrace
- nepodmiňování financování rozvojových projektů spoluprací partnerských zemí v oblasti návratové politiky, kontroly hranic či dalších restriktivních protimigračních opatření
- inovativní, ale odpovědné zapojení (českého) soukromého sektoru a jeho zdrojů do realizace cílů udržitelného rozvoje

### 4.3.2 Příspěvek k řešení klimatické změny

Partnerský rámec na klimatickou politiku neklade v souvislosti s vyjednáváním tzv. paktů přílišný důraz, ani nerozvádí, jak konkrétně její vliv využít. **Téma klimatické změny je zásadní pro dosažení pokroku v udržitelném rozvoji; představuje pro něj totiž rostoucí riziko.** Zejména ve státech globálního Jihu jsou obyvatelé vůči změně klimatu zvláště zranitelní. Na druhou stranu tyto státy za změnu klimatu nesou minimální odpovědnost a mají jen velmi omezené možnosti zvyšovat svou odolnost a adaptovat se na její dopady.

Největším tématem pro ČR je pravděpodobně téma klimatických financí (opatření pro adaptaci na klimatické změny a její zmírňování, mitigaci). Ty oproti minulosti, ale zcela v linii s Agendou 2030 v české ODA významně narostly (v roce 2015 ČR poskytla na řešení této otázky 8,1 mil. eur). V roce 2014 představovaly klimatické finance kolem 2 % mnohostranné ODA. Většinu z toho – 50 mil. Kč – poskytla ČR na aktivity související s nově zřízeným finančním mechanismem Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (UNFCCC) – do Zeleného klimatického fondu (Green Climate Fund, GCF), který by se měl stát hlavním globálním fondem pro financování klimatických opatření v rozvojových zemích, a do programu „Climate Finance Readiness“ německé rozvojové agentury GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), který pomáhá rozvojové země na čerpání z GCF připravovat. Kromě toho, že tyto příspěvky byly v rámci složitých klimatických jednání důležitým gestem podpory této nové mezinárodní instituce, podařilo se díky ní navíc navázat úspěšnou spolupráci s Německem a finanční příspěvek ještě navýšit.<sup>188</sup>

V souvislosti s migrací by mohl být relevantní zejména příspěvek ČR na adaptační opatření v souvislosti s klimatickou změnou. Adaptační opatření se totiž zvláště potýkají s nedostatkem soukromých zdrojů, a proto jsou zde rozvojové země značně odkázány na zdroje veřejné. V případě nemožnosti přizpůsobit se nepříznivým okolnostem v důsledku změn klimatu ve stávajícím bydlišti, se významně zvyšuje pravděpodobnost odchodu. **ČR by proto potenciálně mohla mít zájem podporu adaptačních opatření nabídnout zemím původu či tranzitním**

<sup>188</sup> Lebeda, „Multilaterální AGENDA 2030 v ČR: Bariéry a možnosti vnější politiky udržitelného rozvoje“: 6.



**zemím výměnou za spolupráci v řízení migrace na jejich území.** Vzhledem k celkovému objemu poskytnuté pomoci se však nejspíš nebude jednat o zásadní zdroj vlivu.

Dalším způsobem, jak by ČR mohla mobilizovat zdroje za účelem dosažení migračních cílů, je poskytnutí expertní podpory partnerským zemím v realizaci klimatické politiky, což v současnosti český stát nepodporuje. Potenciálně využitelnou pobídkou by mohlo být sdílení duševního vlastnictví v oblasti ochrany klimatu či posilování kapacit partnerských států v souvislosti s realizací klimatické politiky (ať už přenosem expertízy či přímou expertní podporou) při přípravě strategie nízkouhlíkového rozvoje (závazek plynoucích z Pařížské dohody) a naplňování NDCs (Nationally Determined Contributions).

### **Doporučení pro ČR**

- 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

## Rámeček 10: Klimatičtí uprchlíci – přílišné zjednodušení

V souvislosti s klimatickou změnou se někdy mluví o „klimatických“ či „environmentálních“ uprchlících. Tyto tendence se historicky pojí zejména se snahou upozornit na problematiku klimatické změny a jejich dopadů na lidskou mobilitu.<sup>189</sup> Jako takové bývaly podpořeny různými odhady počtů<sup>190</sup> takovýchto „uprchlíků“, které často stavěly na jednoduchém kauzálním vztahu mezi klimatickou změnou a migrací: počítaly s předpokladem, že všichni lidé (nebo jejich předem definovaná část) žijící v nízkopříjmových oblastech ohrožených klimatickou změnou se v důsledku klimatické změny automaticky dají do pohybu.<sup>191</sup> Do migračních rozhodnutí přitom vstupuje široká škála faktorů na různých úrovních (od širších, strukturálních faktorů až po faktory na úrovni jednotlivců, včetně dostupnosti prostředků nutných pro odchod).<sup>192</sup> Nejpřímější vazbu mezi migrací a klimatickou/environmentální změnou pozorujeme u rychlého vysídlení lidí v důsledku pohrom způsobených extrémními povětrnostními situacemi (záplavy, hurikán apod.).<sup>193</sup> Ovšem v případě dlouhodobé degradace životního prostředí, ke které klimatická změna přispívá (a to různými způsoby), nelze odhadnout, kolik lidí odchází ze svých tradičních sídel v přímém důsledku těchto změn. Vymežit „environmentální“ (natož pak „klimatickou“) migraci tak není vzhledem ke komplexitě vztahů mezi environmentální změnou a ostatními faktory úplně možné. To navíc komplikuje také postupný nástup změn: možnost plánování u potenciálních migrantů nevyhnutelně posiluje prvek „dobrovolnosti“. Složitost vztahu mezi migrací a klimatickou změnou je také důvodem, proč nejnovější zpráva Mezinárodního panelu pro změnu klimatu (IPCC)<sup>194</sup> přiřazuje jakýmkoli kvantitativním odhadům v tomto ohledu nízkou spolehlivost.<sup>195</sup> Ačkoliv je ze strany vlád v praxi z historických důvodů uplatňována typologie, která na základě Úmluvy o právním postavení uprchlíků<sup>196</sup> rozlišuje mezi „uprchlíky“ a ostatními, „ekonomickými“ migranty, striktní rozlišení na základě „hlavního“ důvodu jejich migrace není kvůli vzájemným vazbám velkého množství faktorů vždy možné. Zaměření na „klimatické“ či „environmentální“ uprchlíky navíc z hledáčku vynechává velkou skupinu lidí, kteří jsou klimatickou/environmentální změnou zasaženi, ale možnost migrovat nemají. Mnozí z nich zůstávají „uvězněni“ v oblastech, kde čelí environmentální degradaci a jejím dopadům (vysoké pravděpodobnosti pohrom, snížené možnosti obživy apod.).<sup>197</sup>

189 Upadhyay et al., „Conceptualizing and Contextualizing Research and Policy for Links between Climate Change and Migration“, 398.

190 Odhad budoucího počtu „klimatických/environmentálních uprchlíků“, který vstoupil v nejširší povědomí, byl odhad Myerse a Kenta z roku 1995, který pojednával o 150 milíonech lidí do roku 2050. Tento odhad Myers následně aktualizoval v roce 2002, kdy počet takto zasažených lidí vyčíslil na 200 milionů ve stejném časovém období. Z těchto metodologicky chatrných odhadů následně vycházelo mnoho publikací i advokačních kampaní – a operovala s ním jak Mezinárodní organizace pro migraci (International Organization for Migration, IOM), tak média i odborná a akademická veřejnost. „Foresight: Migration and Global Environment Change (Final Project Report)“, 27–28.

191 Studie Foresight navíc upozorňuje na to, že odhady počtů potenciálních „environmentálních“ či „klimatických“ migrantů jsou odvozené od maximálně dvou studií, jejichž metodologie navíc byla široce kritizována. Ibid. 28.

192 Ibid. 11.

193 Field, Barros, a Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate change 2014*.

194 Konkrétně se jedná o zprávu pracovní skupiny II k páté hodnotící zprávě Mezivládního panelu pro změnu klimatu.

195 Field et al., *Climate Change 2014*. 20.

196 „Úmluva o uprchlících“.

197 „Foresight: Migration and Global Environment Change (Final Project Report)“, 28.

### 4.3.3 Humanitární pomoc v gesci MZV

Uprchlická/migrační krize se ze všech modalit české zahraniční rozvojové spolupráce nejvíce promítla právě do humanitární pomoci, kterou má v gesci MZV. V souvislosti s vysídlením poskytují v oblasti humanitární pomoci Česká republika pomoc uprchlíkům a vnitřně vysídleným lidem zejména v důsledku konfliktů. Větší část humanitárního rozpočtu než dříve je vynaložena na **humanitární potřeby vzniklé v souvislosti s konflikty a vysídlením**.

Dle informací MZV bylo v roce 2015 přes 78 % rozpočtu (69,8 mil. z celkem cca 87 mil. Kč v humanitárním rozpočtu MZV) vynaloženo na humanitární pomoc v souvislosti s konflikty a vysídlením (dle kategorizace MZV<sup>198</sup> jsou za výdaje související s migrací v oblasti humanitární pomoci považovány výdaje ve zprávách MZV označené jako „humanitární pomoc v souvislosti s konflikty a vysídlením“<sup>199</sup>). Ve srovnání s rokem 2014, kdy bylo 41,8 % rozpočtu (35 mil. z celkové částky 83,6 mil. Kč humanitárního rozpočtu MZV) vynaloženo na humanitární pomoc v souvislosti s konflikty, toto číslo představuje – zejm. v objemu humanitárního rozpočtu MZV – významný nárůst. V obou letech představovaly nejvýznamnější položku **výdaje související s konflikty v Sýrii a Iráku**.

Na rok 2016 bylo na humanitární pomoc ČR vyčleněno 73 mil. Kč.<sup>200</sup> Podle informací MZV bylo z této částky v plánu v souvislosti s migrací vynaložit celkem 44 mil. Kč.<sup>201</sup> V roce 2017 má být rozpočet humanitární pomoci **navýšen na 130 mil. Kč – téměř o 80 % více** oproti roku 2016.<sup>202</sup> Vláda také rozhodla o poskytnutí humanitární, rozvojové a rekonstrukční asistence Sýrii v období 2016–2019 v celkové výši 195 mil. Kč. Tento krok obnáší mj. navýšení rozpočtu MZV v roce 2016 celkem o 40 mil. Kč. Objem humanitární pomoci byl v této souvislosti navýšen o 25 mil. Kč a ZRS o 5 mil. Kč.<sup>203</sup>

Kromě těchto aktivit přispěla ČR v roce 2015 v oblasti humanitární pomoci také do Světového potravinového programu (WFP), který zajišťuje potravinovou a nutriční pomoc uprchlíkům v Sýrii a sousedních zemích (16 mil. Kč). Finančně ČR podpořila také Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), který koordinuje pomoc syrským uprchlíkům v zemích sousedících se Sýrií (5 mil. Kč).<sup>204</sup> Jedná se o výdaje vynaložené nad rámec multilaterálních příspěvků a příspěvku humanitárního charakteru v rámci programu MV (viz níže) i příspěvků do nových evropských nástrojů (nástroj pro uprchlíky v Turecku má humanitární složku).

Zejména v případě humanitární pomoci nevládní organizace upozorňují na dodržování zásad dobrého dárcovství. Konkrétně v souvislosti s partnerským rámcem EU kladou důraz na to, aby dárci **nepodmiňovali její poskytování vlastními zájmy, např. právě na poli kontroly či omezování migrace**.

198 „ČR poskytne dalších 105 milionů korun na pomoc uprchlíkům“.

199 Ibid.

200 „Střednědobé vyhodnocení humanitární pomoci 2016“.

201 „Rok 2016 – plánované výdaje ČR v souvislosti s migrací (e-mailová komunikace)“.

202 „Vláda ČR schválila plán dvoustranné zahraniční rozvojové spolupráce v roce 2017“.

203 „Usnesení vlády České republiky ze dne 27. června 2016 č. 588 o poskytnutí humanitární, rozvojové a rekonstrukční asistence Sýrii v období 2016–2019“.

204 „ČR poskytne dalších 105 milionů korun na pomoc uprchlíkům“.

## Doporučení pro ČR

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

### 4.3.4 Nový nástroj ČR – Program Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů

Program Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů (dále už jen „program MV“) zřídila vláda v lednu 2015 jako specifický nástroj pomoci. V důsledku výjimky z mezirezortního připomínkového řízení byl překvapivě rychle schválen během měsíce a půl na přelomu let 2014 a 2015. Program je hlavním implementačním nástrojem koncepce Ministerstva vnitra pro asistenci uprchlíkům a státům pod silnými migračními tlaky, která však byla přijata až v listopadu 2015.<sup>205</sup> Je spravován odborem azylové a migrační politiky MV ČR a navazuje na dřívější ad hoc aktivity přímé zahraniční pomoci Ministerstva vnitra.<sup>206</sup> Finanční prostředky vynaložené na jeho realizaci by podle koncepce měly být plně či částečně započitatelné do oficiální rozvojové pomoci (ODA) ČR.<sup>207</sup> Podle koncepce se však projekty a aktivity budou týkat zejména **oblastí v gesci MV, které jsou na unijní úrovni realizovány v rámci sektorové oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí**.<sup>208</sup>

Rozpočet programu MV v roce 2015 činil 100 mil. Kč (prioritními regiony byly Blízký východ, jihovýchodní Evropa a region severní Afriky a Afrického rohu) a od roku 2016 má každoročně nabývat objemu 150 mil. Kč<sup>209</sup> (v roce 2016 byly prioritními regiony Blízký východ a Turecko, západní Balkán, region severní Afriky a Afrického rohu, Ukrajina; oproti roku 2015 tedy došlo k rozšíření zejm. o Turecko a Ukrajinu a zacílení na region západního Balkánu<sup>210</sup>).

Jeho prostřednictvím jsou udělovány **peněžní dary do zahraničí určené** na:

- a) asistenci uprchlíkům v místě jejich prvního vysídlení;
- b) podporu azylové a migrační infrastruktury států, které velké uprchlické populace hostí, případně přes které směřuje hlavní migrační proud do Evropské unie.

Program MV na jednu stranu poskytuje pomoc uprchlíkům, nejčastěji skrze podporu uprchlických táborů (elektrifikace, obydlí apod.), a na druhou stranu obnáší vnitřně-bezpečnostní aspekt v podobě posilování kapacity partnerských států v oblasti azylové a migrační

205 Horký-Hlucháň, „Rozvojový rozměr české zahraniční politiky“. 358.

206 „Finanční podpora MV vybraných klíčových států při řešení migrační krize (příloha e-mailové komunikace)“.

207 „Koncepce Ministerstva vnitra pro asistenci uprchlíkům a státům pod silnými migračními tlaky“.

208 Ibid.

209 Příspěvek MV k řešení tzv. migrační krize.

210 „Finanční podpora MV vybraných klíčových států při řešení migrační krize (příloha e-mailové komunikace)“.

infrastruktury a správy a ochrany hranic. Vedle 15 % z rozpočtu na rok 2015, které byly vynaloženy na kofinancování regionálních programů rozvoje a ochrany (RDPP) pro Blízký východ (5 mil. Kč) a severní Afriku (10 mil. Kč), jejichž činnost podporuje obě oblasti, bylo **75 % financí věnováno na asistenci uprchlíkům** v Jordánsku (45 mil. Kč skrze UNHCR);<sup>211</sup> Iráku (20 mil. Kč skrze UNHCR)<sup>212</sup> a Turecku (10 mil. Kč)<sup>213</sup> a **10 % na podporu azylové a migrační infrastruktury států** hostících velké uprchlické populace či států tranzitních (konkrétně 10milionovým finančním darem Srbsku<sup>214</sup>).<sup>215</sup>

K 17. říjnu 2016 mělo Ministerstvo vnitra v plánu téměř **46 % rozpočtu programu pro rok 2016 vynaložit na přímou asistenci uprchlíkům** v Iráku,<sup>216</sup> Jordánsku<sup>217</sup> a skrze RDPP pro Africký roh v Etiopii, Súdánu a Keni<sup>218</sup> a vnitřně vysídleným osobám na Ukrajině<sup>219</sup>. **Téměř třetina celkového rozpočtu (32,8 %) popouje na podporu azylové a migrační infrastruktury států**, které velké uprchlické populace hostí, případně přes které směřuje hlavní migrační proud do EU (konkrétně finanční podporou Makedonské republiky,<sup>220</sup> Bulharska,<sup>221</sup> Řecka<sup>222</sup> a Turecka<sup>223</sup> a podporou přijímacích a tranzitních center na západobalkánské migrační trase<sup>224</sup>). O účelu zbývajících 22,45 % rozpočtu (34,3 mil. Kč) podle posledních dostupných informací

211 Finanční podpora Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) při rozvoji uprchlického tábora Zatárí (Jordánsko) – 45 mil. Kč. Elektrifikace uprchlického tábora Zatárí. „Finanční podpora MV vybraných klíčových států při řešení migrační krize (příloha e-mailové komunikace)“.

212 Finanční podpora Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) při rozvoji uprchlického tábora Ashtí (irácká republika – irácký Kurdistan) – 20 mil. Kč. V rámci projektu UNHCR bylo postaveno 200 rodinných jednotek pro přibližně 1 200 vnitřně vysídlených osob. Ibid.

213 Finanční podpora Turecka při posilování azylového a migračního systému pro řešení syrské uprchlické krize – 10 mil. Kč. Finanční prostředky byly využity na přímou podporu syrských uprchlíků; dle informací MV „peněžní dar byl udělen ve prospěch Úřadu pro likvidaci katastrof a mimořádných událostí (AFAD), který je využil na přímou finanční a materiální podporu syrských uprchlíků žijících v uprchlických táborech v Turecku“. Ibid. „Účel peněžních darů do zahraničí (e-mailová komunikace)“.

214 Finanční podpora Srbska při posilování azylového a migračního systému pro řešení syrské uprchlické krize – 10 mil. Kč. Projekt se zaměřil na rozvoj srbského migračního a azylového systému. Jedná se především o náklady spojené s nákupem vhodného technického vybavení a školením expertů. „Finanční podpora MV vybraných klíčových států při řešení migrační krize (příloha e-mailové komunikace)“.

215 Ibid.

216 Finanční podpora Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) při rozvoji uprchlického tábora Kawergosk v iráckém Kurdistanu – 20 mil. Kč. Financování UNHCR projektu na stavbu nových přístřeší pro syrské uprchlíky v táboře Kawergosk (Guvernorát Erbil, Irák). Z poskytnuté podpory bude vybudováno 353 ubytovacích jednotek s kuchyňkou a vlastním sociálním zařízením, do kterých budou přestěhovány syrské uprchlické rodiny žijící v provizorních přístřeších v transnitní části tábora. „Finanční podpora MV vybraných klíčových států při řešení migrační krize (příloha e-mailové komunikace)“.

217 Peněžní dar Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) na stavbu a renovaci obydlí v uprchlickém táboře Azraq v Jordánsku – 40 mil. Kč. Půjde o projekt na stavbu a renovaci obydlí pro nově příchozí v táboře Azraq na severu Jordánska. „Finanční podpora MV vybraných klíčových států při řešení migrační krize (příloha e-mailové komunikace)“.

218 Kofinancování regionálního programu rozvoje a ochrany (RDPP) pro Africký roh – Etiopie, Súdán, Keňa, Somálsko a Uganda – 10 mil. Kč. Finanční kontribuce ČR podpoří regionální projekt UNHCR zaměřený na ochranu dětí a dalších zranitelných skupin uprchlíků v Etiopii, Súdánu a Keni. Ibid.

219 Podpora realizace projektu na stabilizaci vnitřně vysídlených osob na Ukrajině – 3,2 mil. Kč. Finanční podpora projektových aktivit projektu AMID (Assistance to Manage Internal Displacement in Ukraine), který je veden MV ČR a implementován za podpory Mezinárodního centra pro rozvoj migračních politik (ICMPD). Ibid.

220 Finanční podpora FYROM při posilování azylového a migračního systému v souvislosti s řešením migrační krize – 20 mil. Kč. Finanční podpora při posilování kapacit v oblasti správy a ochrany hranic. Ibid.

221 Finanční podpora Bulharska při posilování azylového a migračního systému v souvislosti s aktuální migrační krizí – 20 mil. Kč. Ibid.

222 Podpora Řecka při správě hranic – 5 mil. Kč. Poskytnutí peněžního daru v souvislosti se správou a ochranou hranic. Ibid.

223 Podpora Turecka při správě hranic – 5 mil. Kč. Poskytnutí peněžního daru pro pohraniční stráž Turecké republiky působící na pobřeží Egejského moře. Ibid.

224 Podpora přijímacích a tranzitních center na západobalkánské migrační trase – 2,5 mil. Kč. Ibid.

nebylo rozhodnuto. Peněžní dar 10 milionů Kč měl být z této částky věnován Jordánsku na posílení národních kapacit v oblasti pomoci uprchlíkům (o jeho konkrétním využití a zacílení vede MV jednání s jordánskými úřady<sup>225</sup>).

### Rámeček 11: Příspěvky ČR do regionálních programů rozvoje a ochrany (RDPP)

Cílem nových regionálních programů rozvoje a ochrany (Regional Development Protection Programmes, RDPP) je poskytnout ochranu uprchlíkům a dalším nuceně vysídleným osobám, podpořit jejich stabilizaci a ekonomickou soběstačnost a rozvoj hostitelských komunit, včetně posilování kapacit místních úřadů v oblasti azylu a migrace. Tento nástroj propojuje humanitární a rozvojové fondy (unijní a národní příspěvky) s cílem poskytnout uprchlíkům i hostitelským společenstvím dlouhodobější podporu, která jde nad rámec humanitární pomoci. V roce 2014 se ČR zapojila do realizace RDPP pro Blízký východ (Jordánsko, Libanon a Irák) příspěvkem 10 mil. Kč.<sup>226</sup> Po zavedení programu Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů Česká republika regionální programy rozvoje a ochrany podporuje skrze tento nástroj. V roce 2015 kofinancoval RDPP pro Blízký východ (Jordánsko, Irák a Libanon) a RDPP pro severní Afriku (Libyi, Tunisko a Egypt) příspěvky ve výši 5 mil. Kč, resp. 10 mil. Kč. V roce 2016 měl desetimilionový příspěvek do RDPP pro Africký roh (Etiopii, Súdán, Keňu, Somálsko a Ugandu) podpořit regionální projekt UNHCR zaměřený na ochranu dětí a dalších zranitelných skupin uprchlíků v Etiopii, Súdánu a Keni.<sup>227</sup>

#### *Podpora MV: rozmělněná v několika aspektech*

Toto snoubení různých typů aktivit pod hlavičkou MV odráží tendenci **propojování humanitárních a rozvojových aktivit s bezpečnostními opatřeními** v nových evropských nástrojích reagujících na tzv. uprchlickou krizi. Oproti nim je však podpora vysídleným orientovaná pouze na jejich krátkodobou, max. střednědobou stabilizaci. Těžiště dlouhodobější podpory rozvoje zůstává u **rozvojových aktivit** v gesci MZV.

Vzhledem k tomu, že aktivity z těchto dvou oblastí **nejsou vzájemně provázané** a dary v rámci programu MV charakterizuje spíše **ad hoc vyjádření podpory** nežli soustavná činnost s potenciálem vyšších synergií, je otázkou, proč by zejména humanitární pomoc, se kterou má dlouhodobou zkušenost a lepší znalost zahraničního kontextu MZV, měly zůstávat v gesci MV. Poskytování humanitární pomoci mimo státy EU a Evropského hospodářského prostoru Ministerstvem vnitra navíc „stojí minimálně proti duchu stávajícího znění zákona o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci“.<sup>228</sup>

Podobná otázka nastává u multilaterálních příspěvků, u nichž není zřejmé, proč by je mělo administrovat Ministerstvo vnitra. V případě, že se program MV má stát svébytným a dlouhodobým nástrojem, se nabízí jeho **vymezení alespoň do podoby bilaterálního nástroje a zajištění synergií s bilaterální ZRS a humanitární pomoci v gesci MZV**.

Při správě financí v rámci programu se MV řídí koncepcí Ministerstva vnitra pro asistenci uprchlíkům a státům pod silnými migračními tlaky a dále prioritami schvalovanými vždy pro

225 „Účel peněžních darů do zahraničí (e-mailová komunikace)“.

226 „Podkladový materiál Ministerstva vnitra pro poslance Parlamentu ČR“. 15.

227 „Finanční podpora MV vybraných klíčových států při řešení migrační krize (příloha e-mailové komunikace)“.

228 Horký-Hlucháň, „Rozvojový rozměr české zahraniční politiky“. 353.

daný kalendářní rok (priority pro rok 2016 byly schváleny usnesením vlády č. 340). **Tato koncepce však není veřejnosti dostupná, navzdory tomu, že není vedena v žádném režimu utajení.**<sup>229</sup> Pro účely její implementace byla zřízena mezirezortní pracovní skupina pod vedením MV, která mimo jiné navrhuje vládě právě roční priority a konkrétní aktivity a projekty. Mezirezortní pracovní skupina je rovněž zodpovědná za „[evaluaci] dopad[ů] implementace jednotlivých projektů a aktivit“<sup>230</sup> Implementační zprávu za každý rok MV předkládá vládě, tento dokument však není veřejný.

Mezi příjemci finančních darů jsou jak jednotlivé státy, tak mezinárodní organizace. Podle informací dostupných ze strany MV předchází v případě darů konkrétním zemím „zdlouhavé a mnohdy nesnadné vyjednávání“.<sup>231</sup> V případě finanční podpory pro mezinárodní organizace MV rovněž jedná o „prioritách a vhodném zacílení“.<sup>232</sup> Po ukončení vyjednávání o zacílení peněžního daru se zahraničním státem je sepsáno „memorandum o porozumění, ve kterém je přesně definováno, na co jsou finanční prostředky určeny, a na co naopak použity být nesmí. Je zde také zakotvena povinnost reportovat o stavu čerpání, včetně termínu pro dodání finální zprávy“.<sup>233</sup>

V případě daru mezinárodní organizaci je sepsána darovací smlouva, „která obsahuje ty samé náležitosti – účel, pravidla reportování...“<sup>234</sup> Dokumentace využití jednotlivých finančních darů není veřejná. MV poskytuje veřejnosti pouze základní informace o podpořených aktivitách, nově dostupné v brožuře pro veřejnost.<sup>235</sup> Pokud se program MV má stát stálým programem, bylo by vhodné zajistit alespoň **podobnou míru transparentnosti, jaká je obvyklá u srovnatelných nástrojů** např. v gesci MZV.

## Doporučení pro ČR

- 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

229 Horký-Hlucháň, „Rozvojový rozměr české zahraniční politiky“. 356.

230 „Koncepce Ministerstva vnitra pro asistenci uprchlíkům a státům pod silnými migračními tlaky“.

231 „Účel peněžních darů do zahraničí (e-mailová komunikace)“.

232 „Účel peněžních darů do zahraničí (e-mailová komunikace)“.

233 „Účel peněžních darů do zahraničí (e-mailová komunikace)“.

234 „Účel peněžních darů do zahraničí (e-mailová komunikace)“.

235 „Program Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů“.



### 4.3.5 Stálý zdravotně humanitární program MEDEVAC

Vládní program MEDEVAC v gesci Ministerstva vnitra byl zřízen za účelem asistence zranitelným skupinám obyvatelstva ve vážném zdravotním stavu, kterým není možné zajistit léčbu v místních podmínkách. Stálá podoba tohoto programu byla vládou ČR schválena v listopadu 2015.<sup>236</sup>

Zaměření aktivit programu MEDEVAC se v průběhu času proměňovalo následujícím způsobem:

- a) zdravotně humanitární evakuace osob na léčení do ČR (od r. 1993);
- b) vysílání českých lékařských týmů do zahraničí (od r. 2013);
- c) odborné stáže lékařů a lékařek z oblastí postižených humanitárními krizemi v ČR (od r. 2015);
- d) poskytování peněžních darů do zahraničí na podporu a rozvoj infrastruktury v zemích zasážených válkou či přírodními katastrofami (od r. 2016).<sup>237</sup>

Jak je zřejmé z vývoje programu, jeho důraz se „postupně posouvá od transferů do českých nemocnic a zpět do země původu k **efektivnějšímu poskytování lékařské péče přímo na místě**“.<sup>238</sup>

V roce 2015 náklady na program MEDEVAC činily téměř 32 mil. Kč (v souvislosti s vysídlením byl realizován pro syrské uprchlíky v Jordánsku, irácké uprchlíky v severním Iráku a pro obyvatele východní Ukrajiny). Pro rok 2016 na něj bylo vyčleněno 60 mil. Kč,<sup>239</sup> přičemž vláda ČR v listopadu 2015 schválila každoroční využití této výše finančních prostředků z rozpočtu MV.<sup>240</sup> K 17. říjnu 2016 byl MEDEVAC v tomto roce realizován prostřednictvím:

- vyslání českých lékařských týmů do Jordánska, Iráku, Keni, Maroka a Kambodži;
- školení kurdských a keňských lékařů a zdravotnického personálu;
- humanitárních evakuací z Keni a Ukrajiny do ČR;
- poskytnutí peněžního daru Irácké republice a Kurdistánu v Iráku, Libanonu, Ukrajině a Nepálu (v hodnotě 11,5 mil. Kč).<sup>241</sup>

V případě peněžních darů **pomoc v roce 2016 realizovaly mezinárodní humanitární organizace** ADRA International a Caritas Internationalis, které „mají zkušenosti s vedením projektů zaměřujících se na zdravotní potřeby či budování kapacit ve zdravotnictví v zemích relevantních pro humanitární program MEDEVAC“ (viz poslední odrážka, s tím rozdílem, že novější informace již nezmiňují dar Nepálu, ale dva projekty na Ukrajině).<sup>242</sup>

Navýšení rozpočtu se tedy projevilo v rozšíření programu také do zemí, které jsou jak mimo dosah syrské krize, tak mimo prioritní země rozvojové spolupráce ČR. Podle Horkého-Hlucháně to „svědčí o další emancipaci [MV]“.<sup>243</sup> Obecně se však tento program těší oblibě díky svému **pozitivnímu dopadu na obraz ČR v zahraničí**.

V pracovní skupině pro účely provádění programu MEDEVAC, která se schází dvakrát ročně, je vedle koordinujícího Ministerstva vnitra zastoupeno MZV, MZ, MPO, MO a Armáda ČR.

236 „Podkladový materiál Ministerstva vnitra pro poslance Parlamentu ČR“. 23.

237 Němec, „Stálý zdravotně humanitární program MEDEVAC“.

238 Horký-Hlucháň, „Rozvojový rozměr české zahraniční politiky“. 359.

239 „Finanční podpora MV vybraných klíčových států při řešení migrační krize (příloha e-mailové komunikace)“.

240 „Podkladový materiál Ministerstva vnitra pro poslance Parlamentu ČR“. 23.

241 Němec, „Stálý zdravotně humanitární program MEDEVAC“.

242 Němec, „Medevac – peněžní dary do zahraničí“.

243 Horký-Hlucháň, „Rozvojový rozměr české zahraniční politiky“. 359.



Jejím úkolem je navrhovat rámcový harmonogram aktivit, který schvaluje vláda, a schvalovat harmonogram konkrétních aktivit na dané pololetí.<sup>244</sup>

Podobně jako v případě programu MV je i v případě programu MEDEVAC problematická **nedostatečná transparentnost** ze strany Ministerstva vnitra. To o jednotlivých aktivitách poskytuje jen základní informace (a podrobnější až na vyžádání). K 30. 11. 2016 navíc byly aktualizované pouze do konce roku 2015. I vzhledem k tomu, že objemem financí se jedná o nástroj srovnatelný s humanitární pomocí MZV, by bylo vítané uplatňovat na něj **srovnatelné standardy**, vedle transparentnosti také z hlediska evaluace.

### Rámeček 12: Vymezení role rezortů v řešení uprchlické/migrační krize

V polovině října zveřejnila Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) výsledky vůbec prvního vyhodnocení zahraniční rozvojové spolupráce ČR (peer review) realizovaného v rámci Výboru pro rozvojovou pomoc (Development Assistance Committee, DAC). Zpráva se věnuje mimo jiné také roli ministerstev v kontextu tzv. uprchlické krize. Uznává, že v reakcích na „krize nového typu“ bývají rozmazávány hranice mezi humanitární pomocí, rozvojem, bezpečností a řízením migrace. Zejména v oblasti spolupráce a koordinace MZV a MV je však upozorňuje na to, že je potřeba dát pozor, aby pomoc ČR byla za všech okolností podřízena humanitárním zásadám. Upozorňuje proto na potřebu jasnějšího vymezení role Ministerstva vnitra, především v oblasti humanitární pomoci. Zpráva oceňuje efektivní koordinaci MZV a MV, ale zároveň poznamenává, že spolupráce a rozdělení rolí by se měly stát explicitnějšími, aby partnerské země i veřejnost měly možnost získat jasnější přehled o humanitární pomoci ČR, zejména na Balkáně a Blízkém východě.<sup>245</sup>

### Doporučení pro ČR

- 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

244 Němec, „Stálý zdravotně humanitární program MEDEVAC“.

245 OECD, *OECD Development Co-Operation Peer Reviews*. 76.

## 4.4 SHRnutí

Strategie migrační politiky v oblasti vnější dimenze obhájí komplexní přístup a propojení s dalšími sektorovými politikami. V této souvislosti je potřeba **vyzdvihnout snahu o vyvážený přístup státní správy k řešení tzv. uprchlické krize**, který se zaměřuje jak na posilování kapacit států vyrovnat se s nastalou situací (především v oblasti migrační a azylové infrastruktury, ale i širěji pojaté stability v rámci podpory svěřenských fondů), tak na humanitární pomoc uprchlíkům samotným – v rámci bilaterální i multilaterální spolupráce a s využitím nástrojů českých i evropských. Nové kroky ČR sice neposílily nástroje podporující dlouhodobější omezování vysídlování, je ale třeba ocenit **odmítání vlivu partnerského rámce** na bilaterální rozvojovou spolupráci Ministerstvem zahraničních věcí.

Co se týče velkého tématu nového partnerského rámce EU, vláda správně prohlašuje, že „[t]uto tzv. readmisní politiku je potřeba nahlížet a řešit **v širším kontextu** mezinárodní spolupráce, která **přesahuje oblast migrace**.“<sup>246</sup> Tento přístup vyvažuje potírání nelegální migrace snahou o zachování transparentnosti, respektu k lidským právům a lidské důstojnosti a pomocí s reintegrací navrácených žadatelů o azyl do jejich domovských společností. Na druhou stranu se nedá říci, že by ČR byla ve svém přístupu konzistentní. Např. v provádění obchodní politiky, a to hlavně v oblasti vývozu vojenského materiálu ČR doposud dostatečně nezohlednila možné negativní dopady na vysídlení. **Dobré záměry mají v rovině implementace své rezervy.**

Nevyužitou příležitostí zůstává **vnitřně, ale ani s dalšími nástroji (zejména v gesci MZV) neprovázaná podpora** realizovaná například v rámci nových programů v gesci MV. Finanční podpora je alokována ad hoc, fragmentovaně, a přitom odtržené od dalších aktivit ČR. Velké mezery jsou zatím v transparentnosti vůči mezinárodním partnerům i občanské společnosti.

Dopad těchto aktivit je žádoucím příspěvkem ze strany ČR s důležitým symbolickým rozměrem. Vzhledem k jejich omezenému objemu, který zdaleka nedosahuje stanovený cíl 0,7 % HDP, bychom však jeho dopad měli posuzovat realisticky. **Pokud jde o pozitivní vliv ČR na prevenci příčin vysídlení, zásadní – i když hůře sledovatelný a měřitelný – je příspěvek ČR formulaci vhodných vnějších politik na unijní, případně globální úrovni.** Konstruktivní politika na půdě EU je klíčovým národním zájmem, ale má i formální oporu v cílech migrační strategie. ČR se zavazuje ke „[k]ooperativní[mu] přístup[u] k hledání společných postupů na úrovni [EU] a solidarit[ě] s ostatními státy [EU], podmíně[n]ém důsledným plněním dohodnutých pravidel všemi partnery“.<sup>247</sup> Nástrojem má být „[a]ktivní zastupování [ČR] na mezinárodních jednáních a na zasedáních orgánů [EU] a jejich pracovních těles [...]“.<sup>248</sup> Strategie se už bohužel nevěnuje tomu, co by mělo být náplní této konstruktivní politiky.

Hlavní překážku, ať už v unijní či národní politice ČR – a jejich provádění – představuje **absence dlouhodobé vize migrace a od ní odvozených strategických záměrů pro vnější politiky migrace.** Vedle až obligátního zdůrazňování boje proti nelegální migraci a obvyklých politických deklarací o nutnosti „pomáhat na místě“<sup>249</sup> a dlouhodobě řešit „příčiny“ současného stavu zatím ČR koncepčně nepodniká nic nad rámec svých dlouhodobých aktivit, co by naznačovalo dlouhodobou vizi pro migraci. Pokračuje ve financování řady prospěšných nástrojů

<sup>246</sup> „Strategie migrační politiky České republiky“. 8.

<sup>247</sup> „Strategie migrační politiky České republiky“. 23.

<sup>248</sup> Ibid. 23.

<sup>249</sup> Horký-Hlucháň, „Rozvojový rozměr české zahraniční politiky“. 353.

na unijní a multilaterální úrovni a zapojuje se do některých nových. Většina nových opatření na národní úrovni však **směřuje k dosažení pouze krátkodobých cílů**, tzn. omezení přícho- du migrantů do Evropy, potažmo do ČR, podporou reaktivních a krátkodobých, maximálně střednědobých „opatření“ – ne však „řešení“. Nad rámec své rozvojové spolupráce a jisté snahy o koherenci politik pro (udržitelný) rozvoj prozatím ČR svůj příspěvek k řešení příčin vysídlová- ní systematicky nezmapovala, ani nevyčíslila.

**Ačkoli některé definované cíle migrační strategie označuje jako dlouhodobé, dlou- hodobost v tomto pojetí se zatím nezdá být ničím jiným než do budoucna plánovým záměrem kontinuálně zabraňovat nelegální migraci do ČR (a je otázkou, zda tím mezi řádky není míněno potažmo i bránění dalším formám migrace z Afriky a Blízkého vý- chodu). Ve své migrační strategii postrádá ambici alespoň rozvést cesty k systémovější změně – posunout se od zvládání symptomů směrem k odstraňování příčin.**

Zajímavou příležitostí může, v souladu s doporučeními OECD DAC,<sup>250</sup> skýtat **institucionál- ní podpora pro větší koherenci politik pro udržitelný rozvoj a posílení koordinace vněj- ších politik s dopadem na udržitelný rozvoj** obsažené ve strategickém dokumentu ČR 2030. Na druhou stranu riziko pro dlouhodobé řešení příčin vysídlování představuje implementace partnerského rámce EU, respektive naplňování jeho krátkodobých cílů způsobem, který by mohl obnášet oslabování, či dokonce podryvání koherence politik pro (udržitelný) rozvoj ve snaze posílit koherenci politik proti neregulérní a nekontrolované migraci lidí.

## 4.5 DOPORUČENÍ PRO ČR: NÁRODNÍ ÚROVEŇ

*O co v oblasti migrace dlouhodobě usilovat?*

*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 zahraniční rozvojové spolupráce po roce 2017 a postupně také do další revize strategie migrační politiky.*

- aktivní zapojení „stakeholderů“ v oblasti migrace do diskuse a organizace pravidel- ných setkání, která by refleктоvala mezinárodní vývoj
- vyvažování v současnosti dominantně uplatňované bezpečnostní perspektivy další- mi klíčovými hodnotami – doma i za hranicemi ČR
- posílení a komunikace nástrojů, které přispívají k systémovému řešení hlubokých příčin vysídlování
- využití synergií mezi nástroji za účelem zvýšení vlivu ČR při posilování odolnosti partnerských zemí

<sup>250</sup> OECD, OECD Development Co-Operation Peer Reviews.

### *Jak dlouhodobý záměr efektivně promítat do praxe?*

*Doporučujeme (všem rezortům) efektivnost jednotlivých příspěvků, programů i strategií pravidelně a transparentně vyhodnocovat za účasti dalších aktérů (zejména zmenšit rozdíl mezi standardy MV a MZV) a poměřovat jak s krátkodobými a resortními cíli, tak s dlouhodobým záměrem ČR pro migraci v kontextu udržitelného rozvoje (resp. jeho strategickými prioritami), průběžně posilovat jejich koherenci a vzájemně je provazovat.*

- reflexe nákladů a přínosů různých opatření a příspěvků v oblasti migrace
- vyvažování krátkodobého zabraňování nelegální migraci do ČR větším příspěvkem k dlouhodobému odstraňování hlubších příčin vysídlení za hranicemi ČR
- odvozování vzájemně koherentních a provázaných příspěvků od dlouhodobého záměru, průběžná evaluace a transparentní přehodnocování současného přístupu – na národní i unijní úrovni

### *Jak záměr a aktivity ČR komunikovat veřejnosti?*

*Doporučujeme (vládě ČR) zmapovat, seskupit a promítnout aktivity ČR související s uprchlickou/migrační krizí do vyváženějšího jazyka pro veřejnou komunikaci, která vedle zajištění bezpečnosti a lidské důstojnosti bude prezentovat i dlouhodobé snahy oslabovat příčiny vysídlení.*

- efektivní komunikační strategie a kampaně státní správy
- zrcadlení dlouhodobého záměru v méně vyhroceném jazyce a zklidnění veřejné debaty

Ve stínu uprchlické/migrační krize se veřejné politiky v Evropské unii dostaly pod tlak. Bezprostřední omezení přílivu žadatelů o azyl z Afriky a Blízkého východu se stalo jednou z nejvyšších politických priorit. I v České republice toto téma stále silně rezonuje mezi veřejností a politiky. V posledních dvou letech dochází k navýšení rozpočtů souvisejících s migračními opatřeními, vzniku nových nástrojů a formulaci či reformulaci politických strategií. Krátkodobá opatření ke zvládnutí uprchlické/migrační krize je však třeba provázat s odstraňováním dlouhodobých příčin vysídlení. A zde jsou rezervy jak v koncepčnosti, tak v komunikaci.

Česko si pod tlakem nové doktríny EU a antiimigračních nálad zatím nevede nejhůř. Ačkoliv v samotné (zatím spíše reaktivně a defenzivně chápané) migrační politice je patrné posílení bezpečnostních principů a také role Ministerstva vnitra, posiluje se rozpočet i institucionální zázemí pro podporu globálního udržitelného rozvoje a významné zdroje putují přes unijní a multilaterální kanály ke kořenům uprchlické/migrační krize.

Požadavek na „efektivní vynucování práva v oblasti nelegální migrace“<sup>251</sup> je legitimní, ČR by však neměla v zájmu předcházení migračním tokům do Evropy oslabovat své další strategické zájmy, mezi něž patří dlouhodobě vyvážený a udržitelný rozvoj přispívající k řešení strukturálních příčin vysídlování.

Před státní správou stojí několik podstatných výzev. Potřebuje si s klíčovými aktéry vyjasnit záměr pro udržitelný pohyb lidí, zmapovat různé státní zdroje s přesahem do migrační problematiky, dobře zvážit, jak nové zdroje a nástroje nejlépe implementovat. Toto vše pak překlenuje výzva, jak zlepšit způsob, kterým se o celém komplikovaném tématu mluví s veřejností.

### O co v oblasti migrace dlouhodobě usilovat?

Prvním doporučením je nahlédnout za horizont současné uprchlické/migrační krize a formulovat **dlouhodobý záměr ČR pro migraci v kontextu udržitelného rozvoje**. Tedy důkladně reflektovat rizika a příležitosti partnerského rámce EU. Ten usiluje o uzavírání komplexních paktů se třetími zeměmi (s cílem spolupráce při readmisích, kontrole hranic a nelegálních pohybů) za využití pozitivních i negativních pobídek skrze různé politické oblasti a využívání nových nástrojů (např. svěřenských fondů). Partnerský rámec je ovšem problematický tím, že přílišným důrazem na zvládnutí aktuálních migračních výzev (resp. ohýbáním rozvojové politiky a dalších) může **podryvat dlouhodobou transformaci směřující k udržitelnému rozvoji**.

Politické tlaky na zajištění bezprostřední bezpečnosti ČR či EU na úkor širších potřeb mohou paradoxně přinášet dlouhodobá bezpečnostní rizika. Pokud bychom přitom například ignorovali demografický nebo klimatický vývoj, obětovali základní lidská práva či ekonomické zájmy zemí původu, nestabilita těchto regionů může vést k dalším, případně mohutnějším vlnám vysídlení.

Takovému vyvažování různých strategických zájmů již dnes nahrávají dva dokumenty pro vnější politiky EU: globální strategie EU (GSEU) a návrh nového Evropského konsenzu o rozvoji. Zaměřují se na **dlouhodobý horizont** zahraniční a bezpečnostní politiky (GSEU) a širší, ale konkrétní rozvojové cíle v jejich kontextu (Evropský konsenzus o rozvoji). Oba odrážejí in-

<sup>251</sup> „Strategie migrační politiky České republiky.“ 8.

tegrovaný přístup OSN (Agendy 2030). Partnerským rámcem obhajovanou „koherenci politik proti nežádoucí (ergo neregulérní a nekontrolované) migraci“ nadřazují koherenci politik pro udržitelný rozvoj. Až způsob implementace ukáže, do jaké míry se zvládnání migrace mezi politikami ocitne v hlavní roli a **jakou cenu bude ČR a EU ochotna dlouhodobě zaplatit na cestě k řízení migrace a ochraně hranic**. ČR prozatím nemá definovaný dlouhodobý koncepční záměr v oblasti migrace, který by základně vyvažoval různé časové roviny a rozváděl s podobnou mírou podrobnosti různé způsoby řešení problémů spojených s uprchlickou/migrační krizí. Dlouhodobý záměr v důsledku chybí i v rovině implementace, což **zase zpětně nahrává politickým tlakům na krátkodobá řešení**.

*Doporučujeme proto (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 zahraniční rozvojové spolupráce po roce 2017 a postupně také do další revize strategie migrační politiky.*

- aktivní zapojení „stakeholderů“ v oblasti migrace do diskuse a organizace pravidelných setkání, která by reflektovala mezinárodní vývoj
- vyvažování v současnosti dominantně uplatňované bezpečnostní perspektivy dalšími klíčovými hodnotami – doma i za hranicemi ČR
- posílení a komunikace nástrojů, které přispívají k systémovému řešení hlubokých příčin vysídlování
- využití synergií mezi nástroji za účelem zvýšení vlivu ČR při posilování odolnosti partnerských zemí

## **Jak dlouhodobý záměr efektivně promítat do praxe?**

Druhým doporučením je, aby ČR svůj dlouhodobý záměr pro migraci **promítla do efektivní a transparentní realizace politik** na národní i unijní úrovni. V českém prostředí se těší oblíbenosti tzv. push-pull model, ovlivněný povědomím, že migrace je způsobena hlavně neadekvátní mírou rozvoje v chudších zemích. Toto vysvětlení má ale zásadní nedostatky. Zda lidé odejdou, či ne, se neodvíjí pouze od okolností, ve kterých se nacházejí. Vyšší míra globálního rozvoje často vede nejprve k nárůstu, nikoli poklesu míry emigrace. Škála důvodů pro neregulérní migraci se prakticky neliší od pohnutek pro regulérní migraci.

Skutečnosti více odpovídají modely, které pojmají **migraci jako nedílnou součást historických procesů**, již není možné dlouhodobě zcela zamezit (např. kontrolou hranic) či předejít (např. podporou globálního rozvoje). V praxi by efektivní politiky měly toto zohledňovat. I vzhledem k vysokým nákladům přílišného důrazu na zabraňování migrace je žádoucí dlouhodobě především omezovat strukturální příčiny vysídlování (nucené migrace) a nucené imobility (nemožnosti odejít). Dlouhodobě by tedy mělo být snahou politik ve vztahu k migraci přispívat k tomu, aby migrace probíhala za lepších (svobodnějších, bezpečnějších a vzájemně přínosných) okolností pro země (zdrojové, tranzitní i cílové) i migranty samotné.

Výzvou tedy je, aby se i státy věnovaly nejen symptomům, ale také se koncepčně podílely na **řešení příčin vysídlení – a takový přístup promítly do vzájemně koherentních**

**vnitřních a vnějších politik a příslušných nástrojů.** Současná odpověď ČR na uprchlickou/migrační krizi ve vnější dimenzi obnáší jak reaktivní orientaci na krátkodobější řešení s cílem přispět ke zvládnání vnímaného bezprostředního ohrožení v nejbližším okolí ČR a EU, tak dlouhodobý příspěvek k řešení strukturálních příčin vysídlení. V rovině nástrojů se krátkodobější snaha o stabilizaci situace projevuje v programech humanitárního charakteru (v gesci MZV a nově stálém programu **MEDEVAC** v gesci MV), a především v novém stálém **programu Ministerstva vnitra pro asistenci uprchlíkům a státům pod silnými migračními tlaky.** Vnitropolitický i unijní tlak na užší vazbu české bilaterální ZRS na řízení migrace se zatím prakticky neprojevil, ačkoliv k nějakým ústupkům možná bude muset dojít. Naopak bilaterální ZRS je zatím stěžejním příspěvkem k dlouhodobému řešení strukturálních příčin vysídlování. Je však třeba brát v potaz její nízký objem a omezené možnosti a hledat další a efektivnější možnosti, jak omezovat strukturální příčiny vysídlení. V koncepčních úvahách i veřejné komunikaci by ji měly doplnit další příspěvky ČR k udržitelnému rozvoji na unijní a multilaterální úrovni, včetně vyšší míry koherence politik pro (udržitelný) rozvoj.

Česká republika tak na národní úrovni přispívá k řešení symptomů i systémové změně – a z hlediska objemu nových financí vcelku významně. Velkou výzvou zůstává **fragmentovanost a nízká míra koncepčnosti napříč státní správou,** která jde zejména u nových nástrojů v gesci MV ruku v ruce s neadekvátním vyhodnocováním jednotlivých nástrojů a jejich nízkou transparentností. Bez dlouhodobého strategického záměru však ani **celkovou efektivnost českého příspěvku není vůči čemu poměřovat.** Přestože zmapování politiky a příspěvků ČR na unijní a multilaterální úrovni bylo mimo možnosti tohoto textu, z řady reakcí EU lze usuzovat, že dlouhodobý záměr nechybí pouze na národní, ale také na unijní úrovni. Právě tam spočívá největší potenciál pro efektivní a dlouhodobě udržitelné mezinárodní řešení podobně jako například u boje se změnou klimatu.

*Doporučujeme proto (všem rezortům) efektivnost jednotlivých příspěvků, programů i strategií pravidelně a transparentně vyhodnocovat za účasti dalších aktérů (zejména zmenšit rozdíl mezi standardy MV a MZV) a poměřovat jak s krátkodobými a resortními cíli, tak s dlouhodobým záměrem ČR pro migraci v kontextu udržitelného rozvoje (resp. jeho strategickými prioritami), průběžně posilovat jejich koherenci a vzájemně je provázovat.*

- reflexe nákladů a přínosů různých opatření a příspěvků v oblasti migrace
- vyvažování krátkodobého zabraňování nelegální migraci do ČR větším příspěvkem k dlouhodobému odstraňování hlubších příčin vysídlení za hranicemi ČR
- odvozování vzájemně koherentních a provázaných příspěvků od dlouhodobého záměru, průběžná evaluace a transparentní přehodnocování současného přístupu – na národní i unijní úrovni

## **Jak záměr a aktivity ČR komunikovat veřejnosti?**

Česká státní správa (i ostatní aktéři) realizují řadu prospěšných aktivit, mnoho z nichž se soustředí za hranice ČR. Veřejnost však vesměs **o těchto opatřeních neví.** Třetím, průřezovým doporučením tak je toto napravit.

Konsenzus napříč politickými stranami, že je potřeba „pomáhat na místě“ (které je možné rozumět jako de facto snaze udržet migrační „problém“ za hranicemi a kompenzovat dosa-

vadní nedostatek solidarity s uprchlíky i nejvíce zasaženými státy EU), tak v očích veřejnosti zatím nezískal příliš hmatatelnou podobu. Povědomí o příspěvcích ČR na oba typy zahraniční aktivity (zvládnání krize i dlouhodobý rozvoj) by přitom mohlo **podpořit důvěru veřejnosti** v to, že politici a veřejné instituce (elity) aktivně hledají řešení a mají vůli a kapacitu je uskutečnit.

Současnou veřejnou debatu ovlivňuje především bezpečnostní rámování migrace, které odráží zkušenosti a zaměření Ministerstva vnitra (a obecně politický tlak spíše na krátkodobá, převážně represivně laděná opatření). Za přispění politické reprezentace a médií se z migrace stala především hrozba. Prakticky to znamená, že **celá linie proaktivních a pozitivních aktivit ČR, která by mohla vyvažovat reaktivní a negativní – diskriminující a ohrožující – náboj současné rétoriky, nevstupuje do veřejného diskurzu jako komunikační proud**. Překážkou je nejspíš roztříštěnost českých příspěvků a nevyjasněný společný jmenovatel, který by jim v myslích občanů (a politiků) přiřadil zdůvodnění i legitimitu.

Nejen odborný, ale především veřejný jazyk, jakým o problému mluvíme přitom předurčuje opatření navrhovaná pro jeho řešení. Pak přestože strategie migrační politiky kupříkladu počítá s rozšiřováním možností legální migrace podle potřeb českého pracovního trhu, polarizovaná debata o migraci tuto možnost prakticky velmi komplikuje. V ČR je proto potřeba více a otevřeněji mluvit o konkrétních problémech a jejich řešeních. Taková „**probarvenější**“ **debata** nejen vede k efektivnějším opatřením v praxi, ale také bere výt z plachet obecným ideologickým sporům a vlivu subjektivních emocí. Vyváženější komunikace a jazyk by jí bezpochyby podpořily.

*Doporučujeme proto (vládě ČR) zmapovat, seskupit a promítnout aktivity ČR související s uprchlickou/migrační krizí do vyváženějšího jazyka pro veřejnou komunikaci, která vedle zajištění bezpečnosti a lidské důstojnosti bude prezentovat i dlouhodobé snahy oslabovat příčiny vysídlení.*

- efektivní komunikační strategie a kampaně státní správy
- zrcadlení dlouhodobého záměru v méně vyhroceném jazyce a zklidnění veřejné debaty



## 6 POUŽITÉ ZDROJE

- „10. Snížit nerovnost uvnitř zemí i mezi nimi“. *Informační centrum OSN v Praze*. Viděno 23. listopad 2016. <http://www.osn.cz/sdg-10-snizit-nerovnost-uvnitř-zemí-i-mezí-nimi/>.
- „Action pack ahead of EU Council 15–16 December (on Migration point) – CONCORDnet“. Viděno 8. prosinec 2016. [https://www.concordeurope.net/hubs/hubs\\_news\\_and\\_announcements/action\\_pack\\_ahead\\_of\\_eu\\_council\\_15\\_16\\_december\\_on\\_migration\\_point](https://www.concordeurope.net/hubs/hubs_news_and_announcements/action_pack_ahead_of_eu_council_15_16_december_on_migration_point).
- „Asylum Quarterly Report“. *Eurostat*. Viděno 26. leden 2017. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_quarterly\\_report](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report).
- „Bezpečnostní strategie České republiky 2015“. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, únor 2015. <https://www.vlada.cz/assets/ppov/brs/dokumenty/bezpecnostni-strategie-2015.pdf>.
- „Blending: The new buzzword at EU’s ‘Davos of Development’“. *EurActiv.com*, 17. červen 2016. <https://www.euractiv.com/section/development-policy/interview/blending-the-new-buzzword-at-eus-davos-of-development/>.
- „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: First Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration (COM(2016) 700 final)“. European Commission, 18. říjen 2016. [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com\\_2016\\_700\\_f1\\_communication\\_from\\_commission\\_to\\_inst\\_en\\_v8\\_p1\\_english.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_2016_700_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v8_p1_english.pdf).
- „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration (COM(2016) 385 Final)“. European Commission, 7. červen 2016. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication\\_external\\_aspects\\_eam\\_towards\\_new\\_migration\\_ompact\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf).
- „Communication to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Proposal for a revised European Consensus on Development“, listopad 2016. [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016\\_devco\\_003\\_european\\_consensus\\_on\\_development\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_devco_003_european_consensus_on_development_en.pdf).
- „CONCORD Report 2016: Sustainable Development – the stakes could not be higher“. Brussels: CONCORD Europe, 2016. [https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2016/11/SustainableDevelopment\\_publication\\_2016\\_web.pdf](https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2016/11/SustainableDevelopment_publication_2016_web.pdf).
- „Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence“. General Secretariat of the Council, 14. listopad 2016. [www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/pdf/Council-conclusions-on-security-and-defence\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/pdf/Council-conclusions-on-security-and-defence_pdf/).
- „Česká republika přispěje na pomoc uprchlíkům v Turecku“. *Ministerstvo zahraničních věcí České republiky*, březen 2016. [http://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti\\_a\\_media/tiskove\\_zpravy/x2016\\_03\\_30\\_ceska\\_republika\\_prispeje\\_na\\_pomoc.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti_a_media/tiskove_zpravy/x2016_03_30_ceska_republika_prispeje_na_pomoc.html).
- „ČR poskytne dalších 105 milionů korun na pomoc uprchlíkům“. *Ministerstvo zahraničních věcí České republiky*, listopad 2015. [http://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti\\_a\\_media/tiskove\\_zpravy/x2015\\_11\\_02\\_cr\\_poskytne\\_dalsich\\_105\\_milionu.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti_a_media/tiskove_zpravy/x2015_11_02_cr_poskytne_dalsich_105_milionu.html).
- De Haas, Hein. „Migration Theory: Quo Vadis?“, listopad 2014. <https://www.imi.ox.ac.uk/publications/wp-100-14/@@download/file>.

- . „Migration Transitions: A theoretical and empirical inquiry into the developmental drivers of international migration“, 2010. <http://www.heindehaas.com/Publications/Hein%20de%20Haas%20-%20Migration%20transitions%20-%20WP%2024.pdf>.
- . „The Case for Border Controls“. Viděno 1. únor 2017. <http://heindehaas.blogspot.com/2016/08/the-case-for-border-controls.html>.
- . „The Migration and Development Pendulum: A Critical View on Research and Policy“. *International Migration* 50, č. 3 (červen 2012): 8–25. doi:10.1111/j.1468-2435.2012.00755.x.
- . „Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration“. *Development & Change* 38, č. 5 (září 2007): 819–41. doi:10.1111/j.1467-7660.2007.00435.x.
- „Draft strategického rámce: Česká republika 2030“. Úřad vlády ČR, jen 2016.
- „EU External Investment Plan: Factsheet“, b.r. [http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/state\\_of\\_the\\_union\\_2016\\_external\\_investment\\_plan\\_factsheet.pdf](http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/state_of_the_union_2016_external_investment_plan_factsheet.pdf).
- „EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, the ‚Madad Fund‘ State of Play and outlook 2016“, b.r. <http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/2016/20160913-madad-fund-info-note.pdf>.
- „EU Trust Fund for Africa: implications for development and humanitarian aid European Parliament resolution of 13 September 2016 on the EU Trust Fund for Africa: the implications for development and humanitarian aid (2015/2341(INI))“. European Parliament, b.r. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0337+0+DOC+PDF+V0//EN>.
- „EUR-Lex – 52011DC0743 – EN – EUR-Lex“. Viděno 21. listopad 2016. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A52011DC0743>.
- „EUR-Lex – 52015DC0490 – EN – EUR-Lex“. Viděno 3. listopad 2016. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0490>.
- „European Commission – PRESS RELEASES – Press release – A proposal for a new European Consensus on development“. Viděno 28. listopad 2016. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-3884\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3884_en.htm).
- „European Commission – PRESS RELEASES – Press release – Implementing the EU–Turkey Agreement – Questions and Answers“. Viděno 24. leden 2017. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1221\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1221_fr.htm).
- „European Commission – PRESS RELEASES – Press release – Nouzový svěřenský fond EU pro Afriku“, listopad 2015. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-6056\\_cs.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6056_cs.htm).
- „European Commission – PRESS RELEASES – Press release – Posílení legálních cest: Komise navrhuje vytvořit společný rámec EU pro přesídlování“, červenec 2016. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2434\\_cs.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2434_cs.htm).
- Field, Christopher B., Vicente R. Barros, David Jon Dokken, Katherine J. Mach, Michael D. Mastrandrea, T. Eren Bilir, Monalisa Chatterjee, et al., ed. *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Summaries, Frequently Asked Questions, and Cross-Chapter Boxes. A Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Geneva, Switzerland: Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014.
- Field, Christopher B., Vicente R. Barros, a Intergovernmental Panel on Climate Change, ed. *Climate change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability: Working Group II contribution to the fifth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. New York, NY: Cambridge University Press, 2014. <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>.
- „Finanční podpora MV vybraných klíčových států při řešení migrační krize (příloha e-mailové komunikace)“. Ministerstvo vnitra ČR, jen 2016.
- „Foresight: Migration and Global Environment Change (Final Project Report)“. London: The Government Office for Science, 2011. <https://www.gov.uk/government/publications/migration-and-global-environmental-change-future-challenges-and-opportunities>.

- „Global Approach to Migration and Mobility“. *Migration and Home Affairs*. Viděno 21. listopad 2016. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index_en.htm).
- Horký-Hlucháň, Ondřej. „Rozvojový rozměr české zahraniční politiky“. In *Česká zahraniční politika v roce 2015*, 352–74. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2016.
- „Informace o angažovanosti České republiky při řešení migrační krize s ohledem na přesídlování, relokační, expertní pomoc a finanční podporu – stav ke dni 12. září 2016“, z 2016.
- „Joint NGO Statement Ahead of the European Council of 28–29 June 2016: NGOs Strongly Condemn New EU Policies to Contain Migration“. CONCORD, b.r. [http://concordeurope.org/wp-content/uploads/2016/06/JointNGOstatement\\_migrationresponse\\_EUCouncil\\_201606.pdf?69b36f](http://concordeurope.org/wp-content/uploads/2016/06/JointNGOstatement_migrationresponse_EUCouncil_201606.pdf?69b36f).
- Kaplan, Michal. „Rozvojová spolupráce pomáhá řešit příčiny, nejen důsledky migrace“. *Rozvojovka.cz*, říjen 2015. <http://www.rozvojovka.cz/clanky/1684-rozvojova-spoluprace-pomaha-resit-priciny-nejen-dusledky-migrace.htm>.
- „Konceptce Ministerstva vnitra pro asistenci uprchlíkům a státům pod silnými migračními tlaky“. Ministerstvo vnitra ČR, listopad 2015.
- „Konceptce zahraniční politiky ČR“, červenec 2015. [http://www.mzv.cz/file/1565920/Konceptce\\_zahranicni\\_politiky\\_CR.pdf](http://www.mzv.cz/file/1565920/Konceptce_zahranicni_politiky_CR.pdf).
- „Konceptce zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na léta 2010 – 2017“. Ministerstvo zahraničních věcí ČR, b.r. [http://www.mzv.cz/file/501254/Konceptce\\_ZRS.doc](http://www.mzv.cz/file/501254/Konceptce_ZRS.doc).
- Latek, Marta. „Growing impact of EU migration policy on development cooperation“. European Parliamentary Research Service, říjen 2016. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589815/EPRS\\_BRI\(2016\)589815\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589815/EPRS_BRI(2016)589815_EN.pdf).
- Lebeda, Petr. „Multilaterální AGENDA 2030 v ČR: Bariéry a možnosti vnější politiky udržitelného rozvoje“. *Glopolis*, únor 2016.
- „MEDIAN pro ČT (říjen 2015; 1237 respondentů)“. MEDIAN, b.r.
- „MEDIAN pro MF DNES (duben 2016, 1261 respondentů)“. MEDIAN, b.r.
- „Mediterranean“. *Missing Migrants Project*. Viděno 26. leden 2017. <https://missingmigrants.iom.int/mediterranean>.
- „Mimořádná tisková konference k situaci v zařízení Bělá-Jezová“. *Veřejný ochránce práv – OMBUDSMAN*, říjen 2015. <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2015/mimoradna-tiskova-konference-k-situaci-v-zarizeni-bela-jezova/>.
- „Nástroj pro uprchlíky v Turecku: členské státy dohodly podrobnosti financování – Consilium“. Viděno 3. listopad 2016. <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/>.
- Němec, Lukáš. „Medevac – peněžní dary do zahraničí“, prosinec 2016.
- . „Stálý zdravotně humanitární program MEDEVAC“, b.r. [www.mzv.cz/file/2186610/MEDEVAC\\_LN.ppt](http://www.mzv.cz/file/2186610/MEDEVAC_LN.ppt).
- OECD. *OECD Development Co-Operation Peer Reviews: Czech Republic 2016*. OECD Development Co-Operation Peer Reviews. OECD Publishing, 2016. [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oezd/development/oezd-development-co-operation-peer-reviews-czech-republic-2016\\_9789264264939-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oezd/development/oezd-development-co-operation-peer-reviews-czech-republic-2016_9789264264939-en#page1).
- „Osudy milionů uprchlíků a migrantů závisí na nás“. *Informační centrum OSN v Praze*, září 2016. <http://www.osn.cz/osudy-milionu-uprchliku-a-migrantu-zavisi-na-nas/>.
- „Outcome document of the Third International Conference on Financing for Development: Addis Ababa Action Agenda“, 15. červenec 2015. [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.227/L.1](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.227/L.1).
- „Pledged Contributions – EU Emergency Trust Fund for Africa“. European Commission, červen 2016. [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pledged-contributionseutf-06062016\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pledged-contributionseutf-06062016_en.pdf).

- „Podkladový materiál Ministerstva vnitra pro poslance Parlamentu ČR“. Ministerstvo vnitra ČR, leden 2016. [www.mvcr.cz/.../podkladovy-material-ministerstva-vnitra-pro-poslance-parlamentu-cr-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/.../podkladovy-material-ministerstva-vnitra-pro-poslance-parlamentu-cr-pdf.aspx).
- „Premiers of the V4 countries have adopted a joint declaration formulating their joint position on the issues of migration and the UK referendum“. *Government of the Czech Republic*, červen 2016. <https://www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/declaration-of-the-visegrad-group-premiers-8-6-2016-145207/>.
- „Program Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů“. Ministerstvo vnitra ČR, 2016.
- „Projev o stavu Unie 2016: Evropský plán vnějších investic – otázky a odpovědi“, z 2016. [https://www.google.cz/rl?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj19OKy\\_vfPAhVKDcAKHV\\_XDtGQFggjMAE&url=http%3A%2F%2Feuropa.eu%2Frapid%2Fpress-release\\_MEMO-16-3006\\_cs.pdf&usq=AFQjCNEyHy5QJjZ2NmQP2iBNvc2dJJcklQ&sig2=Krm7uSo\\_9v4oXF2yu6kXzQ](https://www.google.cz/rl?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj19OKy_vfPAhVKDcAKHV_XDtGQFggjMAE&url=http%3A%2F%2Feuropa.eu%2Frapid%2Fpress-release_MEMO-16-3006_cs.pdf&usq=AFQjCNEyHy5QJjZ2NmQP2iBNvc2dJJcklQ&sig2=Krm7uSo_9v4oXF2yu6kXzQ).
- „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Fund for Sustainable Development (EFSD) and Establishing the EFSD Guarantee and the EFSD Guarantee Fund“. European Commission, 14. září 2016. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-586-EN-F1-1.PDF>.
- „Průběh relokací potvrzuje důvody, proč ČR hlasovala proti – Ministerstvo vnitra České republiky“. Viděno 25. leden 2017. <http://www.mvcr.cz/clanek/prubeh-relokaci-potvrzuje-duvody-proc-cr-hlasovala-proti.aspx>.
- „Předkládací zpráva k usnesení vlády č. 317“, 2013.  
Příspěvek MV k řešení tzv. migrační krize. Telefonický rozhovor, listopad 2016.
- „Questionnaire for EU – PCD Report 2015: Contributions from member states: Czech Republic“. European Commission, b.r. [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/reply-czech-republic\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/reply-czech-republic_en.pdf).
- „Rok 2016 – plánované výdaje ČR v souvislosti s migrací (e-mailová komunikace)“. Ministerstvo zahraničních věcí ČR, říjen 2016.
- „Rozumek: Know-how ministerstva vnitra? Chovat se tak, aby žádný uprchlík už do Česka nepřišel – Aktuálně.TV“. Viděno 26. leden 2017. <https://video.aktualne.cz/dvtv/rozumek-know-how-ministerstva-vnitra-chovat-se-tak-aby-zadny-r~5cc6960471a311e599c80025900fea04/?redirected=1485417510>.
- „Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Přezkum/revize víceletého finančního rámce na období 2014–2020 v polovině období Rozpočet EU zaměřený na výsledky (COM(2016) 603 final)“. Evropská komise, září 2016. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/CS/1-2016-603-CS-F1-1.PDF>.
- „Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Evropský program pro migraci (COM(2015) 240 final)“. Evropská komise, květen 2015. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_cs.pdf).
- „Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy“. European Commission, červen 2016.

- Skeldon, Ronald. „International Migration as a Tool in Development Policy: A Passing Phase?“ *Population and Development Review* 34, č. 1 (březen 2008): 1–18. doi:10.1111/j.1728-4457.2008.00203.x.
- „Strategie mnohostranné rozvojové spolupráce České republiky na období 2013–2017“. Ministerstvo zahraničních věcí ČR, prosinec 2012. [http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni\\_vztahy/rozvojova\\_spoluprace/mnohostranna\\_zrs\\_cr/](http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/rozvojova_spoluprace/mnohostranna_zrs_cr/).
- „Strategie migrační politiky České republiky“. Ministerstvo vnitra ČR, 2015.
- „Střednědobé vyhodnocení humanitární pomoci 2016“. *Ministerstvo zahraničních věcí České republiky*, červenec 2016. [http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni\\_vztahy/rozvojova\\_spoluprace/humanitarni\\_pomoc/prirucka\\_WFP\\_pro\\_nevladni\\_organizace/strednedobe\\_vyhodnoceni\\_humanitarni\\_4.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/rozvojova_spoluprace/humanitarni_pomoc/prirucka_WFP_pro_nevladni_organizace/strednedobe_vyhodnoceni_humanitarni_4.html).
- „Světecký fond EU pro Afriku – seminář a jednání zemí V4“. *Ministerstvo zahraničních věcí České republiky*, duben 2016. [http://www.mzv.cz/ekonomika/cz/udalosti/svereencky\\_fond\\_eu\\_pro\\_afriku\\_seminar\\_a.html](http://www.mzv.cz/ekonomika/cz/udalosti/svereencky_fond_eu_pro_afriku_seminar_a.html).
- „The EU Trust Fund for Africa: A new EU instrument to accelerate peace and prosperity?“ *ECDPM*. Viděno 2. listopad 2016. <http://ecdpm.org/great-insights/prosperity-for-peace/eu-trust-fund-africa/>.
- „The Facility for Refugees in Turkey“. European Commission, b.r. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160928/factsheet\\_frit\\_factsheet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160928/factsheet_frit_factsheet_en.pdf).
- „Účel peněžních darů do zahraničí (e-mailová komunikace)“, říjen 2016.
- „Umluva o uprchlících“. *UNHCR v České republice*. Viděno 1. únor 2017. <http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/zakladni-informace/umluvy/umluva-o-uprchlicich.html>.
- Upadhyay, Himani, Ilan Kelman, Lingaraj G J, Arabinda Mishra, Cheney Shreve, a Robert Stojanov. „Conceptualizing and Contextualizing Research and Policy for Links between Climate Change and Migration“. *International Journal of Climate Change Strategies and Management* 7, č. 3 (2015): 394–417.
- „Usnesení vlády České republiky ze dne 27. června 2016 č. 588 o poskytnutí humanitární, rozvojové a rekonstrukční asistence Sýrii v období 2016–2019“. Vláda ČR, červen 2016. <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RCIAABJEZHHR>.
- „Vláda ČR schválila plán dvoustranné zahraniční rozvojové spolupráce v roce 2017“. *Vláda ČR*, červenec 2016. <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-cr-schvalila-plan-dvoustranne-zahranicni-rozvojove-spoluprace-v-roce-2017--146687/>.
- „Vysoký komisař OSN kritizuje Českou republiku za porušování práv uprchlíků“. *Český rozhlas*, jen 2015. [http://www.rozhlas.cz/plus/dnesniplus/\\_zprava/vysoky-komisar-osn-kritizuje-ceskou-republiku-za-porusovani-prav-uprchliku--1546747](http://www.rozhlas.cz/plus/dnesniplus/_zprava/vysoky-komisar-osn-kritizuje-ceskou-republiku-za-porusovani-prav-uprchliku--1546747).
- „Vývoz zbraní z ČR za rok 2015: víc než polovina do zemí s represivním režimem!“ *Amnesty International*, srpen 2016. <http://www.amnesty.cz/news/3664/vyvoz-zbrani-z-cr-za-rok-2015-vic-nez-polovina-do-zemi-s-represivnim-rezimem>.



Glopolis, o. p. s.  
Soukenická 1189/23  
110 00 Praha 1  
Česká republika

tel: +420 272 661 132  
web: [www.glopolis.cz](http://www.glopolis.cz)