

III.

Koncepce Ministerstva vnitra pro asistenci uprchlíkům a státům pod silnými migračními tlaky

Hlavním cílem této Koncepce je vytvořit ucelený koncepční a metodický rámec, prostřednictvím kterého budou určovány priority Ministerstva vnitra pro asistenci uprchlíkům a státům pod silnými migračními tlaky. Pomoc a podpora bude směřována především do třetích zemí (zemí mimo Evropskou unii) s cílem poskytování přímé podpory uprchlíkům na straně jedné a poskytování podpory zaměřené na budování kapacit v oblasti uprchlictví a migrace hostitelských států na straně druhé.

Projekty a aktivity realizované v rámci této Koncepce se budou týkat zejména oblastí, které jsou v gesci Ministerstva vnitra a jsou na úrovni EU realizovány v rámci sektorové oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí, odpovídají tak gesčnímu dělení v rámci sektorových politik EU. Koncepce tedy umožní Ministerstvu vnitra pružně reagovat na extrémně dynamickou povahu migrace a uprchlictví, a to jak ve vztahu k poskytování asistence uprchlíkům a státům pod silnými migračními tlaky, tak ve vztahu k projednávání návrhů řešení současné migrační krize na národní i evropské úrovni.

Celkové finanční prostředky vynaložené na realizaci cílů této Koncepce budou plně či částečně započitatelné do oficiální rozvojové pomoci (ODA) České republiky.

I. ÚVOD

Situace v oblasti uprchlictví a migrace ve světě je dlouhodobě neuspokojivá. Mnohé z velkých ozbrojených konfliktů se odehrávají doslova na prahu Evropy. Přímý dopad těchto konfliktů a nestability na migrační situaci v Evropské unii, včetně České republiky je zásadní.

Nestabilita, ozbrojené konflikty, ale také socio-ekonomické podmínky v řadě oblastí světa motivují migrační pohyby směrem do stabilnějších a rozvinutějších zemí, včetně členských států Evropské unie.

Migranti směřující do Evropské unie zpravidla využívají svého práva požádat o mezinárodní ochranu (azyl) – což aktuálně vede k bezprecedentnímu přetížení azylových systémů některých členských států Unie a posiluje krizi společného systému řízení a migračních politik EU. V roce 2014 dosáhl počet žádostí o mezinárodní ochranu v Evropské unii historické maximum¹ – přes 620 tisíc žádostí. Již nyní (srpen 2015) je zřejmé, že toto historické maximum bude v roce 2015 překonáno. K prvnímu čtvrtletí 2015 zaznamenala Evropská unie 185 tisíc žádostí o mezinárodní ochranu, 86% více než v roce 2014².

¹ Od začátku soustavného sběru dat v oblasti mezinárodní ochrany v roce 2008. Zatím nejvyšší počet žádostí o mezinárodní ochranu v EU – 672 tisíc žádostí, byl zaznamenán v roce 1992 v souvislosti s rozpadem Jugoslávie.

² <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6887997/3-18062015-CP-EN.pdf/4457b050-26f9-4cf1-bf27-9ffb73ff8c7b>

Dlouhodobě nestabilní situace v mnoha regionech v okolí Evropské unie - ozbrojený konflikt v Sýrii, nestabilita v oblastech Blízkého východu a států severní Afriky, či krize na Ukrajině pak nadále vyvíjí bezprecedentní tlak na azylové a migrační systémy Evropské unie. Jen v sousedních státech válkou zmítané Sýrie (Turecko, Jordánsko, Libanon, Irák) se v současnosti nachází přes 4 miliony syrských uprchlíků. Zajistit uprchlíkům či vnitřně vysídleným osobám (dále jen souhrnně pod pojmem „uprchlík“), důstojné podmínky pro život, aniž by byli nuceni riskovat své životy a hledat ochranu dále od jejich země původu – například v Evropské unii, je tak prioritou širšího mezinárodního společenství, tedy i České republiky. Podobná podpora musí být zároveň směřována těm státům, do kterých se tito uprchlíci uchýlí zpravidla bezprostředně poté, co opustí svou vlast. Tyto státy jsou v důsledku migrace ohrožovány nestabilitou, na jejíž snižování se musí rovněž zaměřit pozornost České republiky i celého mezinárodního společenství.

V tomto smyslu také širší mezinárodní společenství dlouhodobě poukazuje na fakt, že cílená pomoc uprchlíkům na straně jedné a podpora a budování kapacit (především) třetích zemí, které většinu světové uprchlické populace hostí na straně druhé, je zásadní pro dlouhodobé a efektivní řízení uprchlických toků do Evropské unie. Cílená a komplexní podpora států, které hostí početné uprchlické populace, a zajištění ochrany uprchlíkům v místech prvního vysídlení jsou tak stále častěji vnímány jako důležitý nástroj pomoci uprchlíkům ale také jako významný nástroj pro rozvoj a stabilizaci třetích zemí, ve kterých se uprchlíci nacházejí.

II. VÝCHODISKA

Vedena podobnými východisky proto již v lednu 2015 schválila vláda České republiky zřízení *Programu Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů* (dále jen „Program MV“), a to usnesením č. 19, ze 14. ledna 2015. Program MV si klade za cíl pružně reagovat na aktuální situaci v oblasti migrace a uprchlictví ve světě a poskytovat cílenou a efektivní humanitární a rozvojovou asistenci jak uprchlíkům, tak státům pod silnými migračními tlaky.

V červenci 2015 pak schválila vláda České republiky *Strategii migrační politiky České republiky*³, která prostřednictvím sedmi zásad definuje základní strategický rámec migrační politiky státu. Čtvrtá zásada se specificky zaměřuje právě na oblast pomoci uprchlíkům: „Česká republika posílí aktivity s cílem pomoci uprchlíkům v zahraničí a s tím související prevenci dalších migračních toků, včetně podpory rozvoje zemí při zvládání migračních krizí“. Koncepce také navazuje na cíle sedmé zásady výše uvedené Strategie, tedy, že „Česká republika dostojí mezinárodním a evropským závazkům v oblasti migrace a aktivně se zapojí do celoevropských debat a hledání společných řešení“.

Předkládaná Koncepce Ministerstva vnitra pro asistenci uprchlíkům a státům pod silnými migračními tlaky tak představuje metodické ukotvení výše uvedených zásad a bude prováděna, především, prostřednictvím výše uvedeného Programu MV, který představuje hlavní nástroj realizace této Koncepce.

³ <http://www.mvcr.cz/clanek/strategie-migracni-politiky-cr.aspx>

Velmi aktivní je v této oblasti i Evropská unie. Evropská komise, ve svém Evropském programu pro migraci⁴, který zveřejnila 13. května 2015, tuto oblast působení dále akcentuje a aktivity spojené se odstraňováním důvodů k migraci ze třetích zemí uvádí na předním místě svých střednědobých a dlouhodobých priorit. Mezi ty patří mimo jiné právě podpora a stabilizace uprchlických populací v místě jejich prvního vysídlení a budování kapacit těch států, které tyto populace hostí. Koncepce bude prováděna v souladu s výše uvedeným Evropským programem pro migraci i v souladu s dalším postupem Evropské unie v oblasti vnější dimenze migrace.

III. DOSAVADNÍ PŮSOBNÍ ČESKÉ REPUBLIKY V TÉTO OBLASTI

Česká republika se problematice spojené s poskytováním urgentní humanitární pomoci na straně jedné a realizací dlouhodobých rozvojových projektů na straně druhé věnuje dlouhodobě. V České republice jsou využívány prostředky vyčleněné na zahraniční rozvojovou spolupráci a zejména na humanitární pomoc poskytovanou do zahraničí v gesci Ministerstva zahraničních věcí v souladu se zákonem o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci (č. 151/2010 Sb). V letech 2010-14 bylo z humanitárního rozpočtu Ministerstva zahraničních věcí na pomoc uprchlíkům, vnitřně vysídleným osobám a komunitám v rozvojových zemích, které uprchlíky hostí, vynaloženo 180 mil. Kč, z toho téměř polovina na uprchlickou krizi způsobenou konfliktem v Sýrii.

V oblasti asistence uprchlíkům je aktivní také Ministerstvo vnitra, které prostřednictvím níže uvedených aktivit dlouhodobě usiluje, vedle standardních nástrojů určených uprchlíkům přítomným na území České republiky (udělování azylu a doplňkové ochrany), o posílení komplementárních opatření na ochranu a účinnou pomoc uprchlíkům, převážně pak v zemích původu a tranzitu, včetně podpory a budování kapacit v těchto zemích.

V posledních letech tak byly, z rozpočtové kapitoly Ministerstva vnitra, vynaloženy významné finanční prostředky například na podporu azylových systémů zemí zasažených masivním přílivem syrských uprchlíků v přímém sousedství (Turecko), tak i mimo něj (Bulharsko). Jednalo se o peněžní dary pro Turkish Prime Ministry Disaster and Emergency Management Presidency (AFAD) ve výši 12,5 mil. Kč a pro bulharskou Státní agenturu pro uprchlíky ve výši 25 mil. Kč na materiální a logistickou pomoc při zajištění prvotního ubytování syrských uprchlíků na bulharském území. Ministerstvo vnitra také kofinancovalo 15 mil. Kč unijní Regionální program ochrany a rozvoje (RDPP) na Blízkém východě (Jordánsko, Libanon, Irák), který v sobě zahrnuje jak prvky ochrany uprchlíků, včetně mechanismů regionálního programu ochrany, tak prvky směřující ke stabilizaci a ekonomické soběstačnosti uprchlických populací i k rozvoji hostitelských komunit.

V roce 2015 byla tato pomoc dále rozšířena prostřednictvím výše uvedeného Programu MV, a to především poskytnutím peněžního daru Úřadu Vysokého komisaře OSN pro Uprchlíky (UNHCR) ve výši 45 mil. Kč na rozvoj infrastruktury (elektrifikace) uprchlického tábora Zatárí v Jordánsku, a dále také zapojením do Regionálního programu rozvoje a ochrany Evropské unie pro severní Afriku poskytnutím kofinancování ve výši 10 mil. Kč, další finanční podporou pro turecký AFAD ve výši 10 mil. Kč a prostřednictvím dalších aktivit v regionu Blízkého východu či regionu jihovýchodní Evropy.

⁴ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

Významnou a samostatnou součástí aktivit Ministerstva vnitra v této oblasti jsou také přesídlovací programy a program humanitárních evakuací zdravotně postižených obyvatel - MEDEVAC⁵. Přesídlovací aktivity MV jsou od roku 2008 ukotveny v rámci Koncepce národního přesídlovacího programu (usnesení vlády ČR ze dne 27. června 2008, č. 745/2008). Realizace přesídlování i programu MEDEVAC je na této koncepci nezávislá, jde však o komplementární aktivity, které zapadají do širšího rámce pomoci a podpory ČR uprchlíkům a státům pod silnými migračními tlaky.

IV. CÍLE KONCEPCE

Ministerstvo vnitra se prostřednictvím implementace této koncepce hodlá zapojovat aktivněji do solidárních unijních aktivit a dalších multilaterálních či bilaterálních aktivit, a to především v podobě přímé pomoci uprchlíkům v zemích původu a tranzitu migrace, poskytováním podpory těm třetím zemím, které hostí početné uprchlické populace, případně zvaží pomoc jiným státům Unie, které se ocitly pod významnými migračními tlaky. Ministerstvo vnitra se tak bude moci efektivněji zapojovat do aktivit směřujících k přímé podpoře uprchlíků na straně jedné a do aktivit zaměřených na budování kapacit hostitelských států na straně druhé. Takové řešení bude mít především pozitivní dopad na potenciální migrační toky směrem do České republiky i Evropské unie a v mnohých případech poskytne ochranu a zdroje obživy uprchlíkům, kteří v mnoha případech po dobu konfliktu či katastrofy neztratí kontakt s domovem a motivaci k návratu do země původu po odeznění příčiny emigrace. Uprchlíci tak nebudou okolnostmi nuceni podstupovat často nebezpečné cesty za ochranou a lepšími podmínkami v Evropě.

Pro dosažení výše uvedených cílů, bude Ministerstvo vnitra vstupovat do ověřených programů a partnerství (například spoluúčasti v unijních regionálních programech ochrany a rozvoje⁶) nebo přímou spoluprací s konkrétními státními, mezinárodními či nevládními organizacemi, které budou organizovat pomoc uprchlíkům v domovských zemích nebo sousedních hostitelských státech (například účelovými peněžními dary jednotlivým hostitelským státům a mezinárodním/nevládním organizacím).

Ministerstvo vnitra bude podporovat takové programy, které cílí nejen na ochranu uprchlických populací, ale především na pozitivní rozvoj a stabilizaci, včetně podpory hostitelských populací. Koncepce tím tedy cílí i na bezpečnostní stabilizaci a sociálně-ekonomický rozvoj zdrojových a tranzitních zemí migrace.

Budování kapacit se kromě oblasti správy a rozvoje místních azylových a migračních systémů, zaměří také na budování kapacit v oblasti boje s nelegální migrací či v oblasti ochrany hranic.

Takový přístup zajistí, že z implementovaných aktivit a projektů bude moci těžit výrazně větší počet uprchlíků (včetně hostitelských komunit) než kolik uprchlíků by za adekvátní částku bylo možno přijmout do České republiky. Česká republika se však touto podporou přirozeně nezříká svého závazku posoudit žádosti o mezinárodní ochranu podávané uprchlíky přímo na jejím území.

⁵ <http://www.mvcr.cz/clanek/program-medevac.aspx>

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0388&from=EN>

Pomoc a asistence bude směřovat jak do třetích zemí, na které ve většině případů doléhá uprchlická situace nejvíce, tak, v případě potřeby, do vybraných států Evropské unie, které současný bezprecedentní tlak na svou vnější hranici Evropské unie jen těžko zvládají.

Základní priority této Koncepce lze shrnout následovně:

- přímá pomoc uprchlíkům a vnitřně vysídleným osobám,
- jejich rozvoj a stabilizace v místě aktuálního vysídlení, vč. podpory vzdělávání
- podpora států, které se o velké uprchlické populace starají,
- podpora sociálně-ekonomického rozvoje zdrojových a tranzitních zemí migrace,
- podpora lidských práv a rozvoje občanské společnosti
- podpora států v oblasti správy a rozvoje místních azylových a migračních kapacit, kapacit v oblasti boje s nelegální migrací či v oblasti ochrany hranic,
- podpora ostatních členských států Evropské unie, které se nacházejí pod významnými migračními tlaky.

Aktivity v rámci této Koncepce tak budou mít nejen humanitární charakter vůči lidem vyhledávajícím ochranu, ale budou působit zároveň jako akt solidarity vůči třetím zemím, které jsou zvýšenými migračními toky zasaženy i vůči ostatním státům Evropské unie, které přijímají nepoměrně větší část žadatelů o azyl než jiné členské státy.

Takové nastavení také umožní Ministerstvu vnitra, jako hlavnímu gestoru v oblasti azylové a migrační politiky na národní i evropské úrovni, pružně reagovat na velmi dynamickou povahu v oblasti migrace, a zároveň zvýší možnosti České republiky adekvátně reagovat na diskuzi o implementaci solidárních opatření v oblasti migrace na unijní úrovni.

V. METODA IMPLEMENTACE

Metoda implementace Koncepce vychází z dosavadních zkušeností Ministerstva vnitra v této oblasti, včetně dosavadní realizace Programu MV. Pro účely implementace cílů této Koncepce bude zřízena speciální mezirezortní pracovní skupina pod vedením Ministerstva vnitra.

Mezi hlavní činnosti této pracovní skupiny bude patřit především následující:

- Navrhovat vládě České republiky roční priority této Koncepce, a to prostřednictvím určování ročních priorit Programu MV, který představuje hlavní nástroj pro realizaci této Koncepce;
- Navrhovat vládě České republiky konkrétní aktivity a projekty, které budou v rámci Programu MV implementovány, případně další aktivity/projekty nad rámec tohoto Programu;
- Konzultovat a koordinovat plnění ročních priorit této Koncepce;
- Evaluovat dopady implementace jednotlivých projektů a aktivit realizovaných v rámci této Koncepce, resp. Programu MV;
- Iniciovat případné změny v ročních prioritách této Koncepce/Programu MV, dle potřeby a v souladu s aktuální situací v oblasti migrace;
- Iniciovat změny v samotném znění této Koncepce, dle potřeby a v souladu s aktuální situací v oblasti migrace.

Tato pracovní skupina bude složena ze zástupců:

- Ministerstva vnitra;
- Ministerstva zahraničních věcí;
- Ministerstva průmyslu a obchodu;
- Ministerstva práce a sociálních věcí;
- Úřadu vlády

Pracovní skupina může zvat hosty/experty na svá zasedání za účelem konzultací.

Pro určování ročních priorit i pro rozhodování o realizaci konkrétních aktivit a projektů se bude tato pracovní skupina řídit především těmito východisky:

- Priority a aktivity této Koncepce/Programu MV se budou vztahovat především k oblastem (státům, případně regionům), kde došlo k:
 - o Významným ozbrojeným konfliktům;
 - o Humanitárním katastrofám;
 - o Přírodním katastrofám; a/nebo
 - o Výrazné a neočekávané zátěži místních migračních a uprchlických systémů, v podobě masového přílivu migrantů;
- Priorita bude dána těm státům/regionům, jejichž situace má zásadní a přímý dopad na migrační situaci v České republice a Evropské unii, se zvláštním zřetelem na státy evropského sousedství.
- Volba priorit a konkrétních aktivit bude činěna ve vzájemném souladu a v provázanosti s ostatními sektorovými politikami České republiky i Evropské unie vůči těmto zemím, včetně rozvojových a humanitárních aspektů.
- Při určování ročních priorit bude pracovní skupina aktivně komunikovat s ostatními relevantními partnery, včetně mezinárodních organizací a nevládních a neziskových organizací.

Forma pomoci:

- Peněžní dary:
 - o Státním institucím;
 - o Mezinárodním organizacím;
 - o Nevládním a neziskovým organizacím;
- Účast/spolufinancování:
 - o Evropských projektů a programů;
 - o Širších multilaterálních/mezinárodních projektů a programů; a/nebo
 - o Bilaterálních projektů či programů

Každoroční priority této Koncepce, stejně tak jako realizaci konkrétních aktivit a projektů, bude na návrh této pracovní skupiny, schvalovat vláda České republiky. Pracovní skupina také bude, prostřednictvím ministra vnitra, každoročně informovat vládu České republiky o vynaložených finančních prostředcích a realizovaných aktivitách v rámci této Koncepce/Programu MV.

Finanční prostředky na realizaci této Koncepce budou uvolňovány z rozpočtu Ministerstva vnitra a na základě rozhodnutí vlády ČR o výši finančních prostředků, které budou v rámci této Koncepce vynakládány.

Projekty a aktivity realizované v rámci této Koncepce se budou týkat zejména oblastí, které jsou v gesci Ministerstva vnitra a jsou na úrovni EU realizovány v rámci sektorové oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí. Celkové finanční prostředky vynaložené na realizaci cílů této Koncepce budou plně či částečně započitatelné do oficiální rozvojové pomoci (ODA) České republiky.