



Partnerství nebo kondicionalita? Monitoring migračních kompaktů a Svěřenského fondu EU pro Afriku

**Partnerství nebo kondicionalita?
Monitoring migračních kompaktů
a Svěřenského fondu EU pro Afriku**

Poděkování

Hlavní autoři: Olivia De Guerry (konzultantka), Andrea Stocchiero

Konzultanti v jednotlivých zemích: Nancy Porcia, Giacomo Zandonini

Autoři cenných připomínek: Agnes Bertrand (ActAllianceEU), Inge Brees (CARE International), Tiguida Camara (Coordination Sud), Stefan Cibian (Arcadia Network), Laura Giani (Handicap International), Tomáš Jungwirth (Migrační konsorcium), Elise Kervyn (Oxfam International), Serge Kollwelter (Cercle de Cooperation), Jessica Poh-Janrell (CONCORD Sweden), Chelsea Purvis (Bond), Patricia Spadaro (Coordination Sud), Raphael Shilhav (Oxfam International), Andrea Stocchiero (CONCORD Italy).

Rámečky o zapojení členských států byly vytvořeny s podporou následujících národních platforem CONCORD:

Francie	Coordination SUD
Německo	VENRO
Itálie	CONCORD Italia
Španělsko	Coordinadora ONGD

Koordinace: Francesca Minniti a Riccardo Roba (CONCORD Europe), Andrea Stocchiero (CONCORD Italy)

Překlad: Tomáš Jungwirth

Jazyková korektura: Erika Čapková

Sazba: David Babka

Publikováno s finanční podporou CINI Network (Itálie), ActAlliance EU, Coordination Sud, Concord Sweden

Tato zpráva vyjadřuje stanoviska CONCORD Europe.

Pro další informace o této zprávě kontaktujte Francescu Minniti (Policy and Advocacy Coordinator)
francesca.minniti@concordeurope.org

Obsah

O CONCORD.....	7
O této zprávě	7
Shrnutí.....	9
1. Úvod	11
2. Metodologie.....	15
2.1 Data a jejich omezení	15
2.2 Proč Libye, Etiopie a Niger? Kritéria pro výběr případových studií	15
3. Řízení a správa EUTF	17
4. Libye	19
4.1 Partnerský rámec s Libyí	19
4.2 Svěřenský fond v Libyi: od humanitárních cílů ke zvýšenému zájmu o bezpečnostní opatření....	22
4.3 Svěřenský fond v Libyi: zřejmý nedostatek souladu se zásadami efektivnosti rozvoje.....	23
4.4 Důsledky migrační politiky EU v Libyi.....	24
5. Niger	27
5.1 Partnerský rámec s Nigerem.....	27
5.2 EUTF v Nigeru: důraz na řízení a kontrolu migrace, návraty a alternativy k pašování.....	29
5.3 EUTF v Nigeru: překážky souladu se zásadami efektivnosti rozvoje	30
5.4 Důsledky migrační politiky EU v Nigeru	31
6. Etiopie.....	35
6.1 Partnerský rámec s Etiopií.....	35
6.2 EUTF v Etiopii: důraz na využití výhod migrace a řešení příčin neregulární migrace a nuceného vysídlení	36
6.3 EUTF v Etiopii: převážně v souladu se zásadami efektivnosti rozvoje	37
6.4 Důsledky migračních politik EU v Etiopii	38
7. Závěr	39
8. Doporučení sítě CONCORD	41

O CONCORD

CONCORD je evropská konfederace humanitárních a rozvojových nevládních organizací. Mezi našimi členy je 28 národních platforem, 21 sítí a 3 přidružení členové, kteří zastupují celkem více než 2 600 nevládních organizací podporovaných miliony občanů napříč Evropou.

Díky koordinaci rozvojových nevládních organizací posilujeme jejich politický dopad na evropské i globální úrovni. Společně prosazujeme takové celoevropské politiky, které podporují udržitelný hospodářský, environmentální a společenský rozvoj založený na lidských právech, spravedlnosti a genderové rovnosti. Kromě toho spolupracujeme s regionálními a globálními spojenci v občanském sektoru, abychom zaručili konzistentnost unijních politik prosazujících udržitelný rozvoj v partnerských zemích.

Více na: www.concordeurope.org

O této zprávě

V roce 2015 byla přijata Agenda 2030 pro udržitelný rozvoj, stejně jako strategie CONCORD pro roky 2016–2020. Na základě těchto dokumentů CONCORD založil Středisko pro udržitelný rozvoj a konzistentnost rozvojových politik, kde se soustředí práce konfederace na Agendě 2030 a řadě souvisejících tematických politik. Díky společnému úsilí a rozsáhlé expertíze členů věnujících se tématu migrace byla formulována tato zpráva „*Partnerství nebo kondicionalita? Monitoring migračních kompaktů a Svěřenského fondu EU pro Afriku*“. Cílem této zprávy je zhodnocení Svěřenského fondu EU pro Afriku, inovativního nástroje spuštěného po summitu v La Vallettě v listopadu 2015 s cílem flexibilněji reagovat na současné migrační výzvy. Skrze případové studie tří zemí (Libye, Nigeru a Etiopie) tato zpráva osvětluje podobu partnerství EU s africkými zeměmi a možné praktické důsledky unijních politik, vyhodnocuje, zda je Fond využíván k odklonění rozvojové pomoci od rozvojových cílů za účelem naplnění konkrétních zájmů EU v oblasti migrační politiky, a nabízí sadu doporučení pro unijní instituce.

Vydal: CONCORD Europe – Rue de l’Industrie 10 – 1000 Brussels, Belgium
Rok vydání: 2018

Shrnutí

Zvýšené počty uprchlíků a dalších migrantů přijíždějících do Evropy v letech 2015 a 2016 vyvolaly politickou krizi napříč Evropskou unií (EU). EU zareagovala přijetím zastrešující Evropské migrační agentury prosazující komplexní přístup k řízení veškerých aspektů migrace.

V listopadu 2015 byl na summitu v La Vallettě spuštěn Nouzový svěřenský fond EU pro Afriku (EUTF), představovaný jako inovativní nástroj umožňující flexibilnější reakci na výzvy spojené s neregulární migrací. EUTF je v současnosti hlavním finančním instrumentem EU pro její politická jednání s africkými partnery o migraci. Převážná část (90 %) prostředků v EUTF je tvořena oficiální rozvojovou spoluprací (ODA), zejména z Evropského rozvojového fondu (EDF). Proto by také implementace EUTF měla sledovat klíčové zásady efektivity rozvoje.

V červnu 2016 EU dále přijala Nový partnerský rámec, představující pozitivní i negativní kondicionality ve spolupráci se třetími zeměmi v oblasti migrace a posilující externalizaci unijní migrační politiky.

Přestože hlavním bodem zájmu této studie je EUTF, řada poznatků z pera členů sítě CONCORD odkazuje k širší problematice unijní migrační politiky, jíž je EUTF neoddělitelnou součástí.

Na základě tří případových studií – Libye, Nigeru a Etiopie – tato studie nabízí předběžné závěry o podstatě migračního partnerství EU s africkými státy, včetně možných praktických důsledků unijních politik. Kromě toho je zde analyzována role EUTF a zhodnoceno, zda je Fond využíván k odklonění rozvojové spolupráce od rozvojových cílů, respektive k dosažení specifických cílů v oblasti migrační politiky.

V případě Libye tato zpráva odhaluje, jak obrovskou výzvou je prosazování účinného a spravedlivého partnerství v podobném kontextu. EU se ve svých aktivitách zaměřuje na budování kapacit křehkých libyjských institucí, které mohou v praxi podkopávat práva migrantů. Vzhledem k nestabilní situaci v zemi nemohou být projekty EUTF v souladu s principy rozvojové pomoci a aktivity EU nejsou účinné. Tato studie dochází k závěru, že EU by měla zásadně přehodnotit svoji migrační strategii v Libyi a především zajistit, aby se finanční podpora nedostala k aktérům dopouštějícím se porušování lidských práv. Veškerá podpora musí reálně přispívat k dlouhodobé stabilitě Libye a k ochraně lidí v nouzi.

Případová studie Nigeru ukazuje na nevyrovnané partnerství realizované prostřednictvím migračního kompaktu a EUTF, založené na kondicionalitě směřující ke kontrole migrace. Bezmála polovina veškerých prostředků z EUTF pro Niger je investována za účelem omezení průchodu migrantů. Zbývá část míří do rozvoje a ochrany. Nicméně dotazovaní lokální aktéři uvedli své obavy, že tyto projekty mají omezený dopad, a vyjádřili znepokojení nad netransparentními výběrovými procesy, monitoringem a evaluací i celkovou nekonzistentností podpořených aktivit. Současné projekty také nedokáží vzít v potaz propojení mezi pašeráckými sítěmi a vládními strukturami, které vyvolává riziko korupce a ohrožení lidských práv. V Nigeru je třeba zlepšit řízení aktivit financovaných z EUTF, aby se zvýšila jejich účinnost a aby přispěly k lepšímu vládnutí, mobilizovaly a posílily nevládní neziskové organizace (NNO), nabídly lepší domácí ekonomické možnosti a zaručily ochranu těm, kteří ji potřebují. To musí jít ruku v ruce se strategiemi k plnému využití přínosů legální regionální migrace a k vytvoření bezpečných a legálních cest do Evropy.

Partnerství s Etiopií, jak je vymezené v migračním kompaktu a v EUTF, je závislé na splnění jedné klíčové priority: posílení spolupráce v oblasti návratů a readmise. Přesto se projekty EUTF v Etiopii na rozdíl od předešlých dvou zemí zaměřují na rozvoj a ochranu a jsou částečně v souladu s principy rozvojové spolupráce. Hrozí nicméně, že toto se v blízké budoucnosti změní a že EUTF bude využíván k prosazení cílů, jako je zvýšení úspěšnosti návratů a readmisí, nebo že bude čím dál více využívat bezpečnostních opatření.

Existuje vzrůstající obava, že EUTF je využíván jako politický nástroj mířící na projekty s rychlým dopadem s cílem omezit migrační toky do Evropy, což však podle Lisabonské smlouvy nemá být cílem

ODA. Dále je obava, že část prostředků z EUTF nechtěně přispívá k nehumánnímu jednání s migranty a uprchlíky, jako je tomu v případě Libye. EU strategie rychlých řešení navíc s velkou pravděpodobností selže, neboť řešení příčin nucené migrace vyžaduje dlouhodobý, konzistentní a udržitelný přístup s respektem k základním principům rozvojové pomoci.

V souladu s výše uvedeným předkládá CONCORD několik doporučení, týkajících se specificky tří analyzovaných zemí, která ale mají také obecnou platnost pro EUTF a migrační kompakty:

- 1. Zahrnout lidskoprávní perspektivu do veškerých aktivit**
- 2. Zamezit odklonu ODA od hlavního cíle, jímž je odstraňování chudoby**
- 3. Zajistit naplňování zásady efektivnosti rozvoje a zvýšení odolnosti místních komunit**
- 4. Ukončit kondicionalitu pomoci EU na základě omezování migrace**
- 5. Redefinovat současný přístup EU k vzájemné vazbě migrace a rozvoje směrem ke konzistentnosti rozvojových politik**
- 6. Reformovat správu Svěrenského fondu EU**
- 7. Zapracovat dosavadní poznatky do následujícího Víceletého finančního rámce EU**
- 8. Vytvořit legální cesty pro uprchlíky a další migranty**

1. Úvod

Dle údajů Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) žilo v roce 2015 na světě více jak 60 milionů osob naplňujících definici uprchlictví. To je více než kdy předtím. Velká část uprchlíků hledala ochranu v sousedících zemích. Turecko, Pákistán, Libanon, Irán, Etiopie a Jordánsko byly zeměmi hostícími většinu z celkového počtu uprchlíků.¹ Více jak milion uprchlíků a dalších migrantů přicestovalo přes Středozemní moře do EU, což představovalo silný nárůst oproti předchozím letům. Počty dětí, zejména dětí bez doprovodu, přicházejících do EU také rostly², stejně jako počet těch, kteří zemřeli ve Středozemním moři³.

Vývoj z roku 2015 odstartoval politickou krizi uvnitř EU, zvýšený počet žadatelů o azyl představoval výzvu zejména pro některé členské státy. Referendum o odchodu Velké Británie z EU a řada klíčových voleb v několika členských státech (Nizozemsko, Francie, Německo) ukázaly, že se bezpečnost a suverenita stávají centrálními tématy domácí scény a že hlasy požadující restriktivní migrační politiky nabývají na síle.

V evropských volbách v roce 2014 zvýšily nacionalistické strany několika členských států své zastoupení v Evropském parlamentu. V roce 2015 jejich popularita nadále rostla. Dle údajů Eurobarometru z jara 2015 představovala pro občany EU migrace prioritní oblast k řešení na evropské úrovni.⁴ V průzkumu Eurobarometru z roku 2016 vyjádřilo 74 % občanů EU silnou podporu dalšímu angažmá EU v oblasti migrace a označilo současné působení za nedostatečné.⁵

V odpovědi na tyto trendy a vzrůstající tlak ze strany členských států prezentovala Evropská komise v květnu 2015 tzv. Evropský program pro migraci. Ten je postaven na čtyřech pilířích: (1) snižování podnětů pro neregulérní migraci, (2) posílení kontroly vnějších hranic, (3) posílení společné azylové politiky a (4) utváření nového rámce pro regulérní migraci.⁶ Pod hlavičkou tzv. komplexního přístupu směřuje Evropský program pro migraci externí a interní nástroje evropských politik a jejich cíle. To představuje zásadní posun v přístupu EU k migraci a rozvoji. V návaznosti na přijetí programu představila Komise ve zvýšeném tempu mezi lety 2015 a 2016 celou řadu strategických dokumentů, finančních rozhodnutí a legislativních kroků. V oblasti zahraniční politiky a rozvojové spolupráce patří mezi nejdůležitější Svěrenský fond EU pro Afriku, Vallettský akční plán, dohoda mezi EU a Tureckem a nový Rámec EU pro migrační partnerství se třetími zeměmi.

V říjnu 2015 ustanovila Evropská komise **Svěrenský fond EU** pro stabilitu a řešení příčin neregulérní migrace a vysídlení v Africe (EUTF).⁷ Fungování fondu bylo zahájeno na summitu ve Vallettě o měsíc později a prezentováno jako inovativní a flexibilní mechanismus a klíčový instrument pro implementaci Vallettského akčního plánu.⁸

1 <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>.

2 UNICEF, Children on the move in Italy and Greece Report, červen 2017, <https://reliefweb.int/report/italy/children-move-italy-and-greece-report-june-2017>.

3 Dle údajů UNHCR zahynulo ve Středozemním moři v roce 2015 nejméně 5 096 migrantů oproti 3 777 obětem v roce 2015, <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.

4 http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf.

5 Většina občanů EU (56 %) nadto považuje migraci za negativní a výrazná většina (86 %) se domnívá, že by měla být přijata další opatření v boji proti neregulérní migraci ze zemí mimo EU. Viz Standard Eurobarometer 86, Report, *Europeans' opinion of the European Union's priorities*, 2016, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion>.

6 Evropská komise, *A European Agenda on Migration*, květen 2015, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/european-agenda-migration_en.

7 Rozhodnutí Evropské komise, říjen 2015, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/commission-decision-2015-7293-20151020_en.pdf.

8 Evropská rada, Valletta summit on migration, 11.–12. listopadu 2015, *action plan*, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>.

V listopadu 2015 přijali lídři EU a Afriky **Vallettský akční plán**. Ten stanovuje pět prioritních oblastí spolupráce: (1) řešení příčin neregulární migrace a rozvoj užitek z migrace, (2) podpora regulární migrace a mobility, (3) posílení politik azylu a mezinárodní ochrany, (4) boj proti obchodování s lidmi a pašování migrantů a (5) posílení spolupráce pro usnadnění návratů a re-integrace neregulárních migrantů.⁹

V březnu 2016 představila EU **dohodu s Tureckem**.¹⁰ Ta zavazuje Turecko posílit svou hraniční a pobřežní stráž tak, aby uprchlíci a další migranti nemohli zamířit do Evropy a snížit se tak počet úmrtí ve Středozemním moři. Turecko má výměnou obdržet 6 miliard eur od Evropské unie. Dohoda je považována za kontroverzní a je ostře kritizována lidskoprávními organizacemi,¹¹ nicméně Evropská komise a řada členských států ji slaví jako úspěch.

V červnu 2016 přijala EU nový **Migrační partnerský rámec se třetími zeměmi**,¹² který byl inspirován dohodou s Tureckem. Dle tohoto rámce se EU usnesla navrhnout budoucí dohody, neboli tzv. kompakty, se třetími zeměmi tak, aby přispívaly k udržitelnému řízení migrace. Rámec říká, že EU by měla využívat „směsici pozitivních a negativních pobídek“ pro to, aby „odměnila státy ochotné spolupracovat s EU na řízení migrace a zajistila, aby byly vyvozeny důsledky pro ty, kdo spolupráci odmítnou.“¹³ Občanská společnost napříč Evropou se mobilizovala, aby přesvědčila členské státy na návrh kriticky reagovat.¹⁴ Evropská rada jej však jen několik týdnů poté přijala. Zdůraznila přitom, že „spolupráce na readmisích a návratech jsou klíčovými testy partnerství“.¹⁵

V lednu a únoru 2017 požadovaly *Společné prohlášení o Centrální středomořské trase*¹⁶ a *Maltská deklarace*¹⁷ další operativní opatření, která by se soustředila na navyšování kapacit k ochraně hranic v tranzitních zemích, zejména v Libyi.

Vallettský fond EU

Nouzový svěrenský fond EU pro stabilitu a řešení příčin neregulární migrace a vysídlení v Africe (EUTF)¹⁸, který byl spuštěn na summitu ve Vallettě v listopadu 2015, je hlavním finančním nástrojem pro politická jednání EU s africkými partnery na poli migrace. Fond je navržen tak, aby aktivoval různé zdroje financování v rámci EU¹⁹ a získával příspěvky od členských států a dalších dárců²⁰. Jeho cílem je „řešit neorganizovanost a roztržštěnost odezvy mezinárodního společenství a [...]Jutvářet novou formu Evropské spolupráce, která zaručí [...] rychlé dosažení konkrétních výsledků“.²¹

9 *Ibid.*

10 Evropská rada, *EU–Turkey Statement*, 18. března 2016,

<http://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/countries-origin-transit/eu-turkey-statement/>.

11 *The Reality of The EU–Turkey Statement*, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/54850>.

12 Evropská komise, *Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, červen 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf.

13 *Ibid.*

14 <https://concordeurope.org/2016/06/27/eucouncil-migration-joint-ngo-statement/>.

15 Závěry Evropské rady, 28. června 2016,

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/28-euco-conclusions/>.

16 Evropská komise, *Migration on the Central Mediterranean route: Managing flows, saving lives*, leden 2017,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN%3A2017%3A4%3AFIN>.

17 Evropská rada, *Malta Declaration by the members of the European Council on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route*, únor 2017,

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/>.

18 Rozhodnutí Evropské komise, říjen 2015,

https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/commission-decision-2015-7293-20151020_en.pdf.

19 EUTF spojuje dohromady financování z Evropského rozvojového fondu (EDF), Evropského nástroje sousedství (ENI), Nástroje pro rozvojovou spolupráci (DCI), Generálního ředitelství pro evropskou civilní ochranu a operace humanitární pomoci (DG ECHO) a Generálního ředitelství migrace a vnitřních věcí (DG HOME).

20 Evropská komise, *Agreement establishing the EUTF and its internal rule*, listopad 2015,

https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/constitutive-agreement-annexe-2015-7293-20151020_en.pdf.

21 *Ibid.*

EUTF je téměř výlučně financován z prostředků Oficiální rozvojové pomoci (ODA). V době psaní tohoto reportu má EUTF hodnotu více jak 3,1 miliard EUR, z čehož 2,9 miliard EUR pochází z Evropského rozvojového fondu (EDF) a 234 milionů EUR od členských států EU a dalších partnerů.²² Dle údajů z konce prosince roku 2017 odsouhlasila Evropská komise celkem 131 projektů v celkové výši 2,1 miliard EUR ve třech regionech: v Sahelu/oblasti Čadského jezera, Africkém rohu a severní Africe.

Cílem EUTF je „podporovat nejvíce zranitelné a postižené africké země“ řešením „příčin destabilizace, vysídlení a neregulární migrace díky podpoře ekonomických příležitostí, bezpečnosti a rozvoje“.²³ Tento cíl se sám o sobě liší od hlavního záměru rozvojové spolupráce, jak jej formuluje Lisabonská smlouva.²⁴ Ta uvádí jako hlavní cíl rozvojové spolupráce EU snížení a v dlouhodobém měřítku vymýcení chudoby.

Některé z cílů EUTF jsou nicméně v souladu s tradičními rozvojovými programy EU, zaměřujícími se na utváření pracovních příležitostí a poskytování základních služeb v oblasti zdravotnictví, vzdělávání a sociální ochrany. V čem se projekty EUTF liší od projektů financovaných z jiných nástrojů rozvojové spolupráce, je očekávání, že přispějí ke snížení neregulární migrace. Tento předpoklad však nemá opodstatnění ve výzkumech o migraci. V protikladu k tradičnímu cílení rozvojových projektů na základě analýzy potřeb se geografické zaměření projektů EUTF navíc soustředí na místa chápaná jako místa původu, tranzitní a cílová. Oproti tradičním rozvojovým programům jsou rozdílné i cíle EUTF, které se zaměřují na zlepšené řízení migrace, což zahrnuje omezení a prevenci neregulární migrace, boj proti obchodování s lidmi, příspěvek k efektivitě návratů a zpětných převzetí a utváření kapacit pro vymáhání práva a řízení hranic.²⁵

Tato zpráva se zamýšlí nad tím, zda je EUTF nástrojem, který může odchýlit ODA od naplňování rozvojových cílů směrem k plnění vnitropolitického cíle EU ve smyslu zastavení migračních toků. Kromě toho zkoumá, zda EUTF naplňuje zásady efektivnosti rozvoje²⁶ a jaké jsou důsledky nového přístupu pro rozvoj, lidská práva, dobré vládnutí a bezpečnost v partnerských zemích. Zpráva vyjadřuje obavu, že EUTF by se mohl stát precedencem pokrývajícím rozvojovou spolupráci i do budoucna.²⁷

Zpráva hodnotí implementaci EUTF ve třech zemích: Nigeru, Libyi a Etiopii. Zpráva se nejprve zabývá migračním paktem uzavřeným mezi EU a danou zemí s cílem vysvětlit, jak se prolínají priority v oblastech řízení migrace, bezpečnosti a rozvoje. Poté analyzuje projekty v daných zemích financované z EUTF a poukazuje na aktivity, které představují riziko odchylení rozvojového financování směrem k bezpečnostním cílům a kontrole migrace. S ohledem na skutečnost, že EUTF je financován ze zdrojů EDF, zpráva následně hodnotí, zda je EUTF v souladu se zásadami konzistentnosti a efektivnosti pomoci.²⁸ Za tímto účelem zpráva zkoumá, do jaké míry EUTF naplňuje partnerské závazky, které musejí být součástí všech forem rozvojové spolupráce a ke kterým se přihlásily všechny členské státy: vlastnictví, výsledky (s přihlédnutím ke sladění a harmonizaci), inkluzivní partnerství pro rozvoj, transparentnost a zodpovědnost.²⁹ Na závěr hodnotí možné dopady migračních politik EU v daných zemích se zvláštním přihlédnutím k lidským právům migrantů.

22 https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-emergency-trust-fund-africa_en.pdf.

23 Europeaid, https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en.

24 <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty.html>.

25 https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en.

26 Europeaid, *The EU approach to development effectiveness*, https://ec.europa.eu/europeaid/policies/eu-approach-aid-effectiveness_en.

27 Europeaid v říjnu 2017 potvrdil ve své prezentaci k střednědobému posouzení Víceletého finančního rámce, že důraz bude kladen na pět různých oblastí, včetně migrace a mobility. To dokresluje, že i běžná tvorba programů je ovlivněna zájmy v oblasti migrace.

28 První zhodnocení naplňování principů pomoci v rámci EUTF realizovala Clare Castillejo z German Development Institute v *The European Union Trust Fund for Africa: a glimpse of the future for EU development cooperation, Discussion paper 22/2016*, Bonn. Castillejo dochází k závěru, že „... analýza EUTF vyvolává širší otázky ohledně směřování evropské pomoci, které nemohou být uspokojivě zodpovězeny a nejsou dobrým znamením pro budoucnost rozvojové spolupráce EU založené na rozvojových principech“.

29 Viz Pařížské a Busanské principy účinné pomoci:

<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> a <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>.

2. Metodologie

2.1 Data a jejich omezení

Tato zpráva je založena na rozhovorech s libyjskými, nigerskými a etiopskými národními a lokálními činiteli a nevládními organizacemi (CSOs). Dále vychází z rozhovorů s evropskými a mezinárodními aktéry zapojenými do návrhu, managementu a implementace EUTF: představiteli unijních institucí, zástupci členských států (z Itálie, Francie, Španělska a Německa) a implementujících orgánů (institucí OSN, nevládních organizací, rozvojových úřadů členských států). Respondenti rozhovorů byli vybíráni tak, aby zastupovali širokou škálu zainteresovaných subjektů v EUTF, zajistili sběr relevantních dat a umožnili provést objektivní analýzu.

V případě Libye byly v době provádění rozhovorů implementující subjekty stále v procesu vyjednávání s místními úřady a rekrutování nevládních organizací k praktickému zahájení implementace programu. Zatím byl spuštěn pouze jediný program, a i ten je stále ve své zárodečné fázi. Sebraná data proto neumožnila vyhodnotit dopad EUTF na migrační problematiku. Provedené rozhovory dále v případě libyjských aktérů odhalily nedostatek znalostí o zdrojích financování pro unijní programy. Důsledkem bylo, že se rozhovory soustředily širěji na otázku unijní spolupráce s Libyí. Několik mezinárodních aktérů oslovených v rámci tohoto výzkumu odmítlo spolupracovat, anebo pouze pod podmínkou anonymity, což dále ztížilo sběr dat. Podobně i v případě Nigeru některé klíčové osoby rozhovory odmítly nebo požádaly o neuvedení svých jmen. V případě Etiopie byly rozhovory vedeny především s evropskými aktéry (představiteli unijních institucí, implementujícími úřady členských států a nevládními institucemi), což mohlo omezit širší náhledů na programy v rámci EUTF.

2.2 Proč Libye, Etiopie a Niger? Kritéria pro výběr případových studií

Tři země zkoumané v rámci případových studií – Libye, Etiopie a Niger – byly zvoleny z důvodu jejich relevance jakožto strategických partnerů EU, klíčových pro implementaci její migrační agendy. Libye je zásadní zemí tranzitu a primárním místem odjezdu do Evropy v rámci Středomořské migrační trasy, Niger je klíčovou tranzitní zemí na téže trase pro migranty ze západní Afriky a Etiopie je významnou zemí původu i tranzitu pro migranty z Afrického rohu.³⁰

Každá z těchto zemí navíc zastupuje jeden ze tří cílových regionů EUTF: Libye severní Afriku, Niger Sahel/Čadské jezero a Etiopie Africký roh. Zvolené tři země jsou navíc relevantní, neboť jsou pro svoji ekonomikou, sociální a bezpečnostní situaci legitimními příjemci rozvojové anebo humanitární spolupráce.

³⁰ Evropská komise, *Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, červen 2016, viz odkaz výše.

3. Řízení a správa EUTF

Správu EUTF vykonávají dvě základní tělesa: Strategická rada (Strategic Board) a Operativní výbor (Operational Committee) pro každý ze tří cílových regionů EUTF. Strategická rada je složena ze zástupců členských států a dalších přispěvatelů a předsedá jí Evropská komise. Vytyčuje celkovou strategii EUTF. Operativní výbory jsou složeny z přispívajících členských států a Komise a jsou odpovědné za výběr projektů, které budou z EUTF financovány. Pouze ty státy³¹, které do fondu investovaly alespoň 3 miliony euro, mají v Operativních výborech hlasovací právo.³²

Africké partnerské země se účastní jak jednání Rady, tak Výborů, avšak pouze v roli pozorovatelů. Jako takové nemají rozhodovací pravomoci, na rozdíl od projektů Evropského rozvojového fondu. Jejich názor je podle všeho brán v potaz, „*ačkoli formální požadavek, aby tomu tak bylo, není v současné struktuře EUTF garantován*“.³³ Jelikož je EUTF vytvořen mimo rámec rozpočtu EU, Evropský parlament vůči němu nemá monitorovací právo. Nicméně byl v poslední době alespoň přizván, aby působil v roli pozorovatele v Radě.

Ministerstva a další instituce na národní úrovni jsou přizvány ke konzultaci projektů týkajících se veřejné správy. Chybí však povinnost, aby projekty byly schvalovány designovanou osobou (National Authorising Officer, NAO), jak je tomu v případě tradičních rozvojových projektů.³⁴ Aby byly vybrány, musí projekty odrážet priority schválené Evropskou radou v La Valettě a odpovídat strategickým cílům EUTF. Žádná další kritéria výběru v zakládající dohodě EUTF nejsou uvedena.³⁵ Evropská komise zajišťuje správu fondu a je odpovědná za implementaci jeho projektů.

Oproti standardním projektům financovaným z Evropského rozvojového fondu (EDF) podléhají projekty EUTF zjednodušeným a zrychleným procedurám. Akční dokumenty podávané k Operativnímu výboru jsou zjednodušené (pouze 8 stránek), a jak bylo uvedeno výše, nevyžadují formální souhlas partnerské země. Detailní formulace dokumentů je vyžadována a prováděna až po schválení projektů, „*a tím pádem bez hloubkové kontroly kvality Komisí v otázkách, jako je relevance v místním prostředí; potřeby a priority; koherence a komplementarita s existujícími politikami*“.³⁶ Zjednodušené jsou i procedury pro uzavírání kontraktů, avšak „*zvýšení účinnosti je omezené*“³⁷, protože před samotnou implementací je požadována detailní formulace projektového záměru včetně provedení odpovídající analýzy. Pokud jde o implementaci, uplatňují se v podstatě stejné procedury jako v případě projektů financovaných z EDF.³⁸

EUTF se opírá o flexibilní procedury, které by měly zajistit jeho efektivní a reaktivní využití v krizových a pokrizových situacích.³⁹ Jeho vynětím z rozpočtu EU bylo umožněno, aby neprocházel stejnými zdoluhavými procesy pro výběr a implementaci programů. Avšak tato flexibilní pravidla jsou také zdro-

31 V době publikování zprávy Rakousko, Belgie, Dánsko, Finsko, Německo, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko, Norsko, Španělsko, Švédsko a Švýcarsko, viz <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/donor.pdf>.

32 *Agreement establishing the EUTF and its internal rule*, listopad 2015, viz odkaz výše.

33 Evropská komise, *External Evaluation of the 11th European Development Fund (EDF) 2014 – mid 2017, Final report, červen 2017*, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/edf-evaluation-final-report_en.pdf.

34 *Ibid.*

35 *Agreement establishing the EUTF and its internal rule*, listopad 2015, viz odkaz výše.

36 Evropská komise, *External Evaluation of the 11th European Development Fund (EDF) 2014 – mid 2017, Final report, červen 2017*, viz odkaz výše.

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*

39 *Ibid.*

jem různých obav. Podle výpovědi respondentů z ministerstev a implementujících orgánů⁴⁰ vybírané projekty v první řadě odrážejí priority členských států EU. Jak uvedl jeden z dotazovaných: „*Ministerstvo identifikuje priority a prosazuje je na úrovni [operativního] výboru v Bruselu. Implementující orgán sepisuje Akční záznam [Action Fiche], avšak subjektem řídicím projekt zůstává ministerstvo.*“ V důsledku je většina projektů schválena a vybrána bez toho, aby proběhla předběžná analýza lokálních potřeb a kontextu. V počátcích existence EUTF byly projekty obvykle tvořeny v Bruselu. Toto se zlepšilo a dnes probíhají konzultace s úřady partnerských zemí a unijními aktéry, kteří zde působí. Avšak zástupci občanské společnosti nejsou obvykle ani nadále přizváni k zapojení do formulace projektů. Konzultace s nimi probíhají „*až v pozdější fázi, během samotné implementace*“. Respondenti navíc označují průběh výběru projektů a alokace financí za netransparentní. Jak uvedl jeden z nich: „*Účastnil jsem se jednání operativních výborů, kde byly projekty schvalovány bez jakékoliv diskuze. Vyjednávání probíhalo na úrovni správců EUTF, unijních institucí, EU delegací a partnerských zemí.*“

Vzhledem k absenci formálních koordinačních struktur na národní úrovni „*je odpovědností implementujících aktérů vytvořit synergie mezi rozličnými projekty*“. Implementující aktéři ale v praxi těžko mohou zajistit koordinaci s iniciativami, které probíhají v odlišném rámci. Kromě toho zde chybí jakýkoli monitorovací a vyhodnocovací mechanismus, který by měřil praktický dopad projektů. Jeden z dotazovaných představitelů členských států k tomu uvedl: „*Měli bychom definovat kritéria, indikátory, kterými bychom měřili dopad projektů. Vedle celkového cíle omezování migračních toků dosud nebyly vytvořeny žádné nástroje evaluace.*“

Získané informace o řízení a správě EUTF posilují podezření, že jde o problematický nástroj z pohledu zásad efektivnosti rozvoje. Na jednu stranu umožňuje větší míru flexibility než tradiční nástroje, zároveň ale nerespektuje různá kritéria, která jsou předpokladem účinného využití ODA, zejména vyhodnocení dopadů, demokratické kontroly, kvality a transparentnosti.

⁴⁰ Rozhovory byly pod podmínkou anonymity uskutečněny ve Francii (se zástupci Ministerstva zahraničí, Francouzské rozvojové agentury, Civipolu a Expertise France), ve Španělsku (s Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas a Agenturou pro mezinárodní rozvojovou spolupráci) a v Německu (se zástupci německé vlády).

4. Libye

Bezpečnostní situace v Libyi se v posledních letech zhoršila v souvislosti s kolapsem státních struktur a vznikem řady různých politických a vojenských sil, bojujících o moc. Tato nestabilita napomohla tranzitu neregulérních migrantů. V současnosti je Libye jednou z hlavních destinací, odkud vyplouvají migranti snažící se dostat do Evropy skrze Středozemní moře. V červnu 2017 v zemi pobývalo přibližně 390 000 migrantů.⁴¹ Země je od roku 2014 v občanské válce a bez funkční státní správy. Její obyvatelé čelí nedostatku jídla, vody, pohonných hmot, zdravotnického materiálu a dodávek elektřiny, stejně jako omezenému přístupu ke zdravotní péči a veřejným službám. Podle údajů OSN zde v roce 2016 1,3 milionu osob potřebovalo humanitární pomoc, většinu z nich tvořili vnitřně vysídlené osoby (IDPs), uprchlíci a další migranti.⁴² Libye se postupně stala klíčovým partnerem EU v oblasti migrace. Spolupráce s mezinárodně uznávanou Vládou národní jednoty (GNA) pod vedením Fayeze Al-Sarraje se podstatně prohloubila po přijetí Společného prohlášení o Centrální středomořské trase⁴³ a Maltské deklarace⁴⁴ v lednu a únoru 2017. V červenci 2017 EU dále zvýšila svoji podporu Libyi a předložila nový akční plán pro rozšířenou spolupráci. EU pro Libyi vyčlenila 162 milionů eur v rámci EUTF, většinu prostředků (136 milionů) od ledna 2017.

4.1 Partnerský rámec s Libyí

Podle oficiálních vyjádření⁴⁵ spočívá partnerství s Libyí v první řadě na politickém dialogu na vysoké úrovni mezi unijními a libyjskými představiteli. Kromě pravidelných dvouměsíčních setkání se v roce 2017 uskutečnily dva multilaterální summity Kontaktní skupiny pro Centrální středomořskou trasu⁴⁶, za účasti ministrů vnitra několika afrických a unijních zemí. Následoval tzv. mini-summit v Paříži v srpnu 2017⁴⁷, kde se lídři EU zavázali k posílení pomoci tranzitním zemím v Africe výměnou za zlepšení kontroly migrace.⁴⁸

Paralelně k tomuto politickému dialogu a vedle Svěrenského fondu zahrnuje migrační spolupráce mezi EU a Libyí různé další bezpečnostní nástroje. Od roku 2014, resp. 2015 ve Středozemním moři hlídkuje operace Triton Evropské pohraniční a pobřežní stráž (Frontex), stejně jako operace Sophia,

41 Displacement tracking Matrix (DTM), *Libya's Migrant Report, June–July 2017*, <https://drive.google.com/file/d/0B-qpxdnv9nIWOE5wU3VQOVIqQWM/view>.

42 Humanitarian needs overview, 2017, https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/2017_libya_humanitarian_needs_overview_november_2016_1.pdf.

43 Evropská komise, *Migration on the Central Mediterranean route: Managing flows, saving lives*, leden 2017, viz odkaz výše.

44 Evropská rada, *Malta Declaration by the members of the European Council on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route*, únor 2017, viz odkaz výše.

45 Pro přehled všech nástrojů a politik využitých v Partnerských rámcích, viz *Progress Reports on the New Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration* a jejich dodatky, které obsahují tabulku pro každou partnerskou zemi, specifikující podpůrná opatření EU a dosažený pokrok, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/12301/progress-report-partnership-framework-third-countries-under-european-agenda-migration_en.

46 Členy Kontaktní skupiny jsou ministři vnitra Alžírsko, Rakousko, Čadu, Egypt, Francie, Německo, Itálie, Libye, Mali, Malty, Niger, Slovinsko, Švýcarsko, Tunisko a Estonsko.

47 Setkání hlav států Nigeru, Čadu, Libye, Německo, Itálie, Španělsko, Francie a Vysoké představitelky Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

48 Al Jazeera, *EU, African leaders back new plan over migrant crisis*, srpen 2017,

<http://www.aljazeera.com/news/2017/08/eu-african-leaders-plan-migrant-crisis-170828193540666.html>.

zřízená v rámci Společné bezpečnostní a obranné politiky EU. Druhá jmenovaná vznikla z podnětu Evropského programu pro migraci (EU Agenda for Migration) a je zaměřená na potírání pašeráctví, stejně jako na výcvik a posilování kapacity libyjské pobřežní stráže. Mise EUBAM Libya poskytuje další podporu (poradenství, výcvik a mentoring) libyjským bezpečnostním složkám v oblasti ochrany hranic a bezpečnosti.⁴⁹ Jak Frontex, tak Europol do mise vyslaly po jednom expertovi. Unijní jednotka pro spolupráci a plánování v Libyi (EULPC) dále provádí vojenské plánování a zlepšuje zpravodajské kapacity Podpůrné mise OSN pro Libyi (UNSMIL)⁵⁰. Vedle těchto nástrojů také svoji činnost zahajuje síť Seahorse Mediterranean Network, která cílí na sdílení informací o migračních tocích a pašeráctví mezi středomořskými státy a provádí výcvik libyjské pobřežní stráže.⁵¹ Konečně EU podporuje stabilizaci Libye skrze Nástroj přispívající k stabilitě a míru (IcSP). Z něho je v současnosti financováno 12 projektů v souhrnné hodnotě 29,5 milionů eur, zaměřených na mediaci konfliktů a stabilizaci jižní a východní části země.⁵² Přestože nástroje rozvojové politiky a politiky sousedství mají být podle prohlášení z roku 2016 plně integrovány v Partnerských rámcích, ve skutečnosti o nich je sotva zmínka v pravidelných zprávách, které se zaměřují na bezpečnostně laděné nástroje migrační politiky.⁵³

Kromě všech uvedených aktivit EU, v oblasti migrace libyjské úřady bilaterálně podporuje Itálie (viz rámeček).

Itálie v Libyi

Vzhledem ke své zeměpisné poloze je Libye pro Itálii prioritní zemí. Přístup italské vlády je dvoukolejný: jednu část vykonává Ministerstvo vnitra, druhou pak Ministerstvo zahraničních věcí a mezinárodní spolupráce.

Ministerstvo vnitra se zaměřuje na řízení migrace a mezinárodní ochranu. Jeho základním cílem je zamezit neregulární migraci z Libye do Itálie. Na základě jeho podnětu byla v lednu 2017 podepsána politická dohoda mezi Itálií a vládou Fayeze Al-Sarraje o posílení ochrany hranice, zahrnující výcvik libyjské pobřežní stráže k ochraně námořní hranice. O měsíc později Itálie znovu aktivovala Smlouvu o přátelství s Libyí z roku 2008, vrátila Tripolisu čtyři plavidla pobřežní stráže a k nim nasadila jedno italské plavidlo, aby pomohlo s jejich uvedením do provozu. V červnu 2017 EU dále přijala Akční plán, který alokoval 1,84 milionu eur z Fondu vnitřní bezpečnosti na podporu aktivit italské pobřežní stráže v Libyi. Záměrem plánu je zlepšení záchranných kapacit a vybudování libyjského koordinačního ústředí pro záchranu lidí na moři. Ve stejném měsíci italské ministerstvo vnitra uvedlo do praxe sadu pravidel pro nevládní organizace vykonávající záchranné operace ve Středoziemním moři. Pravidla byla původně prezentována jako rámec zlepšující koordinaci a účinnost záchranných operací, ale zároveň také předcházející možnému spolčení mezi nevládními organizacemi a pašeráky s cílem omezit jejich možnou roli jakožto tzv. pull factors pro migranty. V důsledku je cílem pravidel i dalších aktivit, aby byli migranti na moři zadržováni libyjskou pobřežní stráží a nikoli loděmi nevládních organizací, což ale migranty vystavuje riziku mučení a dalšího porušování jejich lidských práv. Mezi další důsledky těchto pravidel může patřit zvýšení počtu nezaznamenaných úmrtí migrantů na moři.⁵⁴

49 Vzhledem k politické a bezpečnostní situaci v Libyi působí od srpna 2014 EUBAM z Tuniska s omezeným personálem. V následujících měsících může dojít k částečnému navrácení mise do Libye.

50 EULPC se skládá ze sedmi vojenských plánovačů pod vedením Bezpečnostního poradce šéfa delegace EU v Libyi.

51 Pro více informací o Seahorse Mediterranean Network: <https://digit.site36.net/2017/04/25/migration-monitoring-in-the-mediterranean-region-libyan-military-to-be-linked-up-to-european-surveillance-systems/>.

52 Mimo Partnerský rámec EU investovala 29,76 milionu eur do humanitární pomoci pro neurgentnější potřeby nejvíce ohrožených skupin, zahrnujících navrátilivší se migranty a uprchlíky v Libyi, http://ec.europa.eu/echo/where/africa/libya_en.

53 V období 2014–2016 EU podpořila Libyi 26 milionů eur z Evropského nástroje sousedství (ENI).

54 “Migrants being pushed back to Libya is fuelling torture, abuse and extortion”, http://www.huffingtonpost.co.uk/entry/migrants-libya_uk_598992f8e4b0449ed505433e.

Ministerstvo vnitra spravuje část projektu EUTF, Program pro regionální rozvoj a ochranu v severní Africe (200 milionů eur), zahrnující dobrovolné návraty a aktivity v oblasti mezinárodní ochrany. Konkrétně napomáhá uzákonit a implementovat azylové zákony v tranzitních zemích (Maroko, Niger, Tunisko, Egypt atd.), stejně jako vytvořit bezpečné podmínky pro život uprchlíků v těchto zemích. Ty by se perspektivně mohly stát tzv. bezpečnými třetími zeměmi, kam by Evropa mohla navracet žadatele o azyl ve zrychlených procedurách. Ministerstvo vnitra dále koordinuje implementaci balíčku 46 milionů eur z EUTF s cílem posílit kapacity libyjských úřadů pro integrované řízení migrace a správu hranic a posílit libyjskou pobřežní a námořní stráž.

Ministerstvo zahraničních věcí prostřednictvím svého Generálního ředitelství pro rozvojovou spolupráci podporuje humanitární operace v Libyi (v detenčních zařízeních a pro rozvoj místních komunit). V září 2017 spustilo iniciativu v hodnotě 6 milionů eur s cílem poskytovat v Libyi humanitární pomoc. Dále napomáhá práci orgánů OSN v oblasti lidských práv a humanitární pomoci. Vedle toho prostřednictvím Generálního ředitelství pro migrační politiky financuje migrační projekty díky tzv. Fondo Africa. Asi 100 milionů eur z něj je alokováno pro financování projektů ze Svěřenského fondu v Nigeru (přímá rozpočtová podpora) a Libyi (návraty a ochrana ve spolupráci s Mezinárodní organizací pro migraci (IOM) a aktivity k řízení migrace ve spolupráci s ministerstvem vnitra).

Itálie čelila a čelí vlně kritiky z důvodu její politiky řízení migrace v Libyi, především pro její dopady na práva migrantů a pro absenci alternativních udržitelných řešení pro migranty. Pro migranty uvězněné v libyjských detenčních centrech neexistují prakticky žádné další možnosti, kterými by mohly být tzv. humanitární koridory nebo legální migrační cesty. Je proto nezbytné, aby krátkodobý přístup zaměřený na řízení migrace byl doplněn o dlouhodobé iniciativy cílící na rozvoj.

Analýza rozličných opatření prováděných v souladu s Partnerským rámcem vyjevuje, že se unijní strategie migrační spolupráce s Libyí zaměřuje na dva cíle: posílení kontroly migrace a podporu boje proti pašování lidí a obchodování s lidmi. V oficiálních dokumentech Partnerského rámce jsou upřednostňována opatření přijatá v oblasti bezpečnosti a kontroly migrace na úkor humanitárních a rozvojových aktivit. Kromě toho zůstává nejasné, do jaké míry se EU bude zapojovat do přesídlování uprchlíků nebo tvorby legálních migračních cest, které by pomohly zlepšit rovnováhu ve spolupráci EU a Libye.⁵⁵ Evropská komise⁵⁶, stejně jako členské státy⁵⁷, v uplynulých měsících vyjadřovala svoji podporu přesídlování uprchlíků z Libye a dalších afrických zemí včetně Nigeru a Etiopie. Na summitu EU s Africkou unií se dále zavázala potírat otroctví migrantů, zajistit návrat migrantů z Libye do země původu a zlepšit podmínky migrantů v detenčních centrech.⁵⁸ Zůstává ale nejasné, kolik lidí, kterých a kdy by mělo být přesídleno či by získalo jinou možnost dostat se do EU. Analýza Partnerského rámce EU–Libye dále vyjevuje, že existuje podstatné riziko, že EUTF (tj. včetně prostředků v rámci ODA) bude využíván k financování bezpečnostních opatření k omezování migrace. Stojí za zmínku, že poslední tzv. progress report chválí úspěchy učiněné Libyí v oblasti kontroly hranic a řízení migrace

55 O těchto opatřeních není žádná zmínka v pěti tzv. progress reportech o Novém partnerském rámci.

56 Ve své řeči o stavu Unie ze září 2017 Jean-Claude Juncker volal po implementaci nového programu EU pro přesídlení uprchlíků, v jehož rámci by mělo do Evropy přijít alespoň 50 000 nejohroženějších osob v následujících dvou letech. Evropská komise vyčlenila 500 milionů eur na podporu přesídlovacích snah členských států a zdůraznila, že je potřeba věnovat větší pozornost přesídlování ohrožených osob ze severní Afriky a Afrického rohu. Evropská komise dále navrhla, že by koordinovala a finančně podpořila pilotní projekty pro legální migraci ze třetích zemí, s důrazem na země, které spolupracují na hledání společných politických opatření k omezení neregulární migrace a na zpětném přijímání neregulárních migrantů. Viz http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm.

57 Závěry Evropské rady: „*The Council encourages and calls to support, also financially, UNHCR and IOM efforts in Libya, the Sahel and the region, including to further facilitate voluntary returns and resettlement*“, říjen 2017, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14-2017-INIT/en/pdf>.

58 Společné prohlášení Africké unie a Evropské unie:

<http://www.consilium.europa.eu/media/31871/33437-pr-libya20statement20283020nov2010.pdf>.

(díky kterým došlo ke snížení počtu migrantů připlouvajících do EU) a volá po navýšení financování severoafrického programu EUTF.⁵⁹

4.2 Svěrenský fond v Libyi: od humanitárních cílů ke zvýšenému zájmu o bezpečnostní opatření

První dva projekty EUTF v Libyi mají hodnotu 26 milionů eur a jejich cílem je na jedné straně zlepšení řízení migrace (cíl č. 3), na druhé straně pak zprostředkování návratů a reintegrace (cíl č. 5) skrze opatření zajišťující ochranu migrantům a stabilizaci místních komunit.⁶⁰ Po přijetí Maltské deklarace a Společného prohlášení o Centrální středomořské trase bylo alokováno dalších 90 milionů eur na zlepšení řízení migrace v Libyi (cíl č. 3).⁶¹ Tento program se skládá ze dvou částí: 1) „ochranného“ pilíře podporujícího ochranu migrantů a odolnost ohrožených komunit v Libyi; 2) pilíře podporujícího socioekonomický rozvoj a místní správu směrem k lepší integraci migrantů a uprchlíků a ke stabilizaci místních komunit. Podle Antonia Salangy, vysoce postaveného úředníka IOM, tyto aktivity zahrnují výcvik libyjské pobřežní stráže v postupech, jak provádět management migrace v souladu s lidskoprávními a mezinárodněprávními standardy. Všechny tři zmíněné aktivity cílí na specifické zeměpisné oblasti s přihlédnutím k demografickým údajům o populaci uprchlíků a dalších migrantů v Libyi.

V červnu 2017 Evropská rada požádala o provedení dalších kroků a posílení spolupráce k zastavení migračního tlaku na pozemních hranicích Libye a konkrétně pak k zajištění dalšího výcviku a výzbroje pro libyjskou pobřežní stráž.⁶² O měsíc později schválil EUTF program v hodnotě 46 milionů eur s cílem posílit kapacity pro řízení migrace a ochranu hranic v Libyi.⁶³ Tento program je kofinancován bilaterálně Itálií, bude implementován italským ministerstvem vnitra a poskytne podporu budování kapacit (výcvik, výzbroj a základní vybavení) libyjské pohraniční a pobřežní stráže. Díky němu by tyto jednotky měly lépe zvládat řízení migračních toků, ale také dokázat zachraňovat migranty na moři, chránit jejich lidská práva a bojovat proti pašeráckým sítím. Součástí programu by mohlo být zřízení dvou kontrolních zařízení v Tripolisu.

Od svého počátku cílily programy EUTF v Libyi na zajištění ochrany pro migranty, stabilizaci místních komunit, trénink libyjských veřejných zaměstnanců v oblasti lidských práv, mezinárodního práva a poskytnutí vybavení pro záchranné operace na moři. Nicméně přijetí posledního programu zosobňuje posun směrem k bezpečnostněji laděnému přístupu k řízení migrace. Při vědomí toho, že jeho část bude financována italskou vládou, tento program demonstruje odklon rozvojových prostředků skrze EUTF na financování bezpečnostních opatření. Sám o sobě přitom představuje asi 28 % veškerých peněz vyčleněných v EUTF pro Libyi (162 milionů USD). Trend více se zaměřovat na bezpečnostní rozměr migrace byl potvrzen představiteli EU jak v posledních tzv. progress reportech k Partnerskému rámci, tak v závěrech červnové Evropské rady.⁶⁴ Skandál, který vyvolala reportáž CNN o obchodu s otroky v Libyi⁶⁵, vynesl do popředí otázku porušování lidských práv uprchlíků a dalších migrantů. Toto téma bylo dlouze diskutováno na summitu EU–Afrika v Abidžanu v listopadu 2017. Vedlo ke společnému prohlášení lídrů EU a af-

59 Evropská komise, *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, září 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20170906_fifth_progress_report_on_the_partnership_framework_with_third_countries_under_the_eam_en_0.pdf.

60 *Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya, a Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya*. Programy jsou implementovány nevládními organizacemi (vedenými Danish Refugee Council v případě prvního projektu a IOM v případě návratů a reintegrace).

61 Program *Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socio-economic development* je implementovaný IOM, UNDP, UNHCR, UNICEF a GIZ.

62 Závěry Evropské rady, 22.–23. června 2017,

<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/06/22-23/>.

63 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2187_en.htm

64 Ve svých závěrech členské státy potvrdily, že „výcvik a výzbroj libyjské pobřežní stráže jsou klíčovou složkou přístupu EU a měly by být zrychleny“.

65 Viz video CNN: <http://edition.cnn.com/videos/world/2017/11/13/libya-migrant-slave-auction-lon-orig-md-ejk.cnn>.

rických zemí⁶⁶, v němž se hovoří o urgentní potřebě pomoci migrantům a uprchlíkům⁶⁷ a nezbytnosti, aby mezinárodní organizace získaly přístup do libyjských zařízení. Zároveň se lídři v prohlášení zavazují poskytnout více prostředků na rozvojovou spolupráci pro libyjské policejní složky. Někteří členové Evropského parlamentu, jako např. Malin Björk, přitom žádají Komisi, aby ukončila financování libyjské pobřežní stráže z důvodu jejího aktivního zapojení do porušování lidských práv.

4.3 Svěrenský fond v Libyi: zřejmý nedostatek souladu se zásadami efektivnosti rozvoje

Jak bylo uvedeno v úvodním odstavci této kapitoly, Libye se nachází ve stavu probíhající občanské války a její vláda podporovaná OSN kontroluje pouze malou část země. V této situaci křehkost a slabost místních institucí znemožňuje, aby byly naplněny zásady efektivnosti rozvoje. EU přitom v zemi utrácí rozvojové prostředky a o prioritách jejich využití a implementaci vyjednává s vládou Fayeze al-Sarraje. Komplexita této situace žádá po EU institucích, stejně jako nevládních organizacích, aby lépe reflektovaly uplatňovaná kritéria pro výběr programů, aby lépe porozuměly vzájemné provázanosti rozvojových, humanitárních a bezpečnostních opatření a budování míru a aby zajistily, že implementované programy nezpůsobí lidem žádnou újmu. V tomto smyslu je třeba lépe formulovat strategické směřování EUTF. Stávající dokument⁶⁸ je nedostatečný tváří v tvář velmi složitým situacím, jako je ta v Libyi.

Ownership a sladování

Evropská unie v Libyi spolupracuje s mezinárodně uznanou Vládou národní jednoty (GNA). Avšak rozsáhlé části libyjského území jsou pod kontrolou různých ozbrojených skupin. Provedené rozhovory naznačují, že projekty EUTF jsou přímo koordinovány s institucemi a entitami působícími na místě. Například humanitární organizace financovaná z prostředků EU přímo jednala se samosprávami v regionu Kyrenaika, který je pod kontrolou generála Chalífy Haftara, o implementaci jejího programu zaměřeného na ochranu migrantů. Podle místních prostředníků je „*spolupráce s místními institucemi úspěšnou strategií, jak se vyhnout politickým slepým uličkám a pracovat na dlouhodobé stabilitě Libye*“.⁶⁹ Absence kontroly státní moci a přítomnost řady aktérů vytváří situaci, kdy lze jen těžko mluvit o „*sladování*“ projektů s národními prioritami. Oficiálně uznané libyjské instituce jsou relativně nové a jejich moc je zpochybňována. Různorodost aktérů v konfliktu vede k různorodosti politik. Například uvedený generál Haftar, velitel tzv. Libyjské národní armády (LNA), kontrolující většinu východních částí země, opakovaně tvrdě odmítl opatření přijatá GNA v oblasti migrace.⁷⁰ Rozhovory navíc ukazují, že zeměpisná alokace pomoci prostřednictvím EUTF odráží spíše migrační vzorce než reálné poměry země. Pomoc proto mířila v první řadě do strategicky umístěných komunit na Centrální středomořské trase, na pobřeží a na hranici s Nigerem.

Harmonizace

Podle oficiálních vyjádření pracuje EU na vytvoření společné platformy s Libyí, která by umožnila zefektivnit a koordinovat iniciativy v řadě oblastí.⁷¹ Konzistentnost různých nástrojů EU však byla dosud nedostatečná: zatímco bezpečnostní opatření byla implementována bezodkladně, projekty cílící

66 <https://au.int/sites/default/files/pressreleases/33437-pr-libya20statement20283020nov2010.pdf>.

67 Summit navíc rozhodnul o vytvoření operační jednotky EU–AU s cílem chránit uprchlíky a další migranty v Libyi: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-5029_en.htm.

68 https://ec.europa.eu/europeaid/eu-emergency-trust-fund-strategic-orientation-document_en.

69 Rozhovor s Hatéf Asia, profesorem Benghážské univerzity a poradcem Benghážské samosprávy.

70 V roce 2017 například kategoricky odmítl Memorandum o spolupráci, podepsané Libyí a Itálií s cílem zamezit rostoucímu počtu přicházejících neregulérních migrantů. Viz např. The Telegraph, *Libyan military strongman threatens Italian ships trying to stop flow of migrants*, srpen 2017, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/08/03/libyan-military-strongman-threatens-italian-ships-trying-stop/>.

71 *Fourth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, červen 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/4th_progress_report_partnership_framework_with_third_countries_under_european_agenda_on_migration.pdf.

na rozvoj a ochranu migrantů jsou stále v zárodečné fázi. Důsledkem je, že migranti uvěznění v Libyi nemají přístup k potřebným přijímacím strukturám. To zároveň vede k nekontrolovanému přepřelňování věznic, spojenému se vzrůstajícím počtem neoficiálních detenčních center pod kontrolou místních milic, v nichž jsou ohroženy životy a práva migrantů.

Výsledky a odpovědnost

Hlavním problémem v případě Libye je vhodnost implementace vybraných projektů EUTF v současném kontextu. Jak bylo uvedeno, jejich naplňování spočívá na křehké vládě, která nemá pod kontrolou své území.⁷² Vzhledem k místní bezpečnostní situaci nejsou v Libyi přítomni mezinárodní aktéři: ti se schází v Tunisku s místními orgány, kterým předávají projekty k implementaci. Dotazovaní členové EU delegací připustili, že absence mezinárodních aktérů je podstatnou překážkou pro dopad EUTF projektů, zejména s ohledem na lidská práva a ochranu migrantů. Libyjské organizace mají k dispozici široký manévrovací prostor k implementaci projektů, ale už ne nezbytně schopnosti a zkušenosti, aby zvládly zajištění ochrany, mezinárodních standardů a pomocných aktivit v rámci těchto programů.⁷³ Žádná z institucí zabývajících se humanitární pomocí či mezinárodní ochranou nemá plný přístup na libyjské území k implementaci EUTF projektů, neboť vláda v Benghází neuznává jejich mandát.⁷⁴ Také Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a IOM mají pouze omezený přístup do detenčních center v zemi. V této situaci se šance, že projekty přinesou konkrétní pozitivní výsledky, zdá být dost malá a relevance EUTF projektů v tomto kontextu pochybná.

Celkově lze konstatovat, že programy EUTF v Libyi čelí podstatným problémům z hlediska souladu se základními zásadami rozvojové pomoci, a tím pádem podkopávají efektivnost ODA v daném kontextu. Pozitivem je, že unijní aktéři dokázali obejít možné těžkosti navázané na problematickou bezpečnostní situaci a množství různých místních prostředníků skrze posilování lokálních aktérů. To ale nestačí. Žádoucí je komplexní strategie, která by brala v potaz role a mandáty humanitárních, rozvojových a bezpečnostních nástrojů včetně EUTF. Financování by mělo mířit tam, kde může pomoci místním komunitám, spíše než na snahy Unie zastavit migrační toky.

4.4 Důsledky migrační politiky EU v Libyi

Podpora křehké vlády se slabou státní správou

Několik studií objasnilo provázání vládních struktur, ozbrojených složek a milic a jejich zapojení do pašování lidí a obchodu s lidmi.⁷⁵ Libyjské úřady včetně pobřežní stráže jsou podle dostupných zpráv zapojeny do případů zásadního porušování práv migrantů, ať už na moři nebo v detenčních centrech (bití a střelení migrantů, obracení lodí s migranty na moři, útoky na pomáhající organizace, nezákonné uvěznění atd.).⁷⁶ V říjnu 2016 soud Assize v Miláně odsoudil životní podmínky v oficiálních libyjských detenčních centrech a zde zaznamenané případy mučení a násilného jednání.⁷⁷ EUTF může k těmto praktikám skrze podporu místních bezpečnostních složek neúmyslně přispívat. V listopadu 2017 Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva vydal tiskovou zprávu adresně odsuzující podporu EU pro

⁷² Viz Nancy Porsia, *Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015–2016*, External report, květen 2017. https://blamingtherescuers.org/assets/annexes/Porsia_Human_Smuggling_in_the_Central_Mediterranean.pdf.

⁷³ Rozhovory.

⁷⁴ Rozhovory.

⁷⁵ Např. *Final report of the Panel of Experts on Libya established pursuant to resolution 1973 (2011)*, červen 2017, <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1970/panel-experts/report> nebo Nancy Porsia, *Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015–2016*, External report, květen 2017, viz odkaz výše.

⁷⁶ Např. zpráva UNSMIL a OHCHR, *“Detained and dehumanised”, report on human rights abuses against migrants in Libya*, prosinec 2016, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf.

⁷⁷ Associazione per gli studi giuridici sull’immigrazione, *Torture in Libia : sentenza storica della Corte d’Assise di Milano*, říjen 2017, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/torture-libia-migranti-asilo-sentenza-storica-tri-bunale-corte-assise-milano/>.

libyjskou pobřežní stráž jakožto „nehumánní“, neboť vedla k uvěznění tisíců migrantů v „katastrofálních“ podmínkách na území Libye.⁷⁸

Ohrožení práv migrantů

Podle poslední zprávy UNHCR migranti připlouvající do Itálie nadále uvádějí informace o rozsáhlém porušování lidských práv v Libyi, včetně sexuálního násilí, mučení a výkupným motivovaných únosů.⁷⁹ Několik zpráv také vyneslo na světlo zoufalé životní podmínky v libyjských detenčních centrech.⁸⁰ Některá z nich jsou pod kontrolou úřadů spojených s Vládou národní jednoty, zároveň ale v posledním roce významně přibýlo neoficiálních center spravovaných mocnými milicemi.⁸¹ Věznění lidé žijí v přeplněných zařízeních a jsou vystaveni mučení a vydírání. Je zde nedostatek potravin, léků, toalet a vody. Mnoho z nich umírá na podvýživu, nemoci nebo následky krutého bití ze strany strážů.⁸² Zvláště jsou ohroženy ženy a dívky cestující skrze Libyi, kterým hrozí vysoké riziko, že se stanou obětmi obchodování s lidmi nebo sexuálního násilí ze strany pašeráků či ozbrojených skupin. Zdravotnický personál v přijímacích centrech v Itálii uvedl, že významná část žen a dívek přicházejících skrze Libyi byla vystavena sexuálnímu násilí.⁸³ IOM nedávno uvedl, že „*prvních šest měsíců roku 2017 potvrzuje podstatné zvýšení o 600 % možných obětí obchodu s lidmi, přicházejícími do Itálie skrze Centrální středomořskou trasu, motivovaného sexuálním vykořisťováním*“.⁸⁴ Existují také zprávy o tom, že se obětmi sexuálního násilí na této migrační trase stávají i muži a chlapci.⁸⁵ Politika EU v Libyi může neúmyslně přispívat k udržování praxe zajišťování migrantů v detenčních táborech, porušování lidských práv a posilování místních milicí.

Napomáhání sítím provozovatelů detencí a pašeráků a podpora nucených návratů

Vytvoření EUTF vyvolalo v Libyi mnohá očekávání a všichni aktéři zde na něm chtějí profitovat. Aby dokázali svoje odhodlání potírat neregulérní migraci, a tak přilákali evropské peníze, aktéři na národní i místní úrovni do značné míry nahradili pašerácké sítě skrze provoz detencí, v nichž jsou vykořisťováni a zneužíváni migranti.⁸⁶ Pašerácké sítě sice utlumily své aktivity v Libyi, ale místo toho se snaží posílit trasy skrze Tunisko a nadále vystavují migranty nebezpečí.⁸⁷ Rozhovory s místními nevládními organizacemi, které se účastní návratů a readmisí, vyjevily existenci pochybných praktik, kdy jsou migranti ze strany Libyjského úřadu pro boj s neregulérní migrací (DCIM) nuceni podepisovat závazek k „dobrovolnému“ návratu (assisted voluntary return, AVR).⁸⁸ Některé zprávy jdou ještě dále a uvádějí, že DCIM „*spustil program deportace migrantů do země původu*“.⁸⁹ Přitom při implementaci aktivit v rámci AVR musí EUTF garantovat, že prováděné návraty jsou skutečně dobrovolné, že migranti jsou plně informováni o své situaci, že nedochází k žádnému nátlaku a že žadatelé o azyl mají možnost žádat o ochranu.

78 <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=58084#.WiqGgEria70>

79 UNHCR, *Desperate journeys, Refugees and migrants entering and crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkans routes*, srpen 2017.

80 UNSMIL a OHCHR, „*Detained and dehumanised*“ report on human rights abuses against migrants in Libya, prosinec 2016, viz odkaz výše.

81 Nancy Porsia, *Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015–2016*, květen 2017, viz odkaz výše.

82 *Ibid.*

83 UNSMIL a OHCHR, „*Detained and dehumanised*“, report on human rights abuses against migrants in Libya, prosinec 2016, viz odkaz výše.

84 Evropská komise, *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, září 2017, viz odkaz výše.

85 UNSMIL a OHCHR, „*Detained and dehumanised*“, report on human rights abuses against migrants in Libya, prosinec 2016, viz odkaz výše.

86 Nancy Porsia, *Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015–2016*, květen 2017, viz odkaz výše.

87 Reuters, *Migrant crisis: Tunisia's jobless open fresh smuggling route*, <http://www.reuters.com/video/2017/10/18/migrant-crisis-tunisia-jobless-open-fre?videoId=372770356&videoChannel=117760&channelName=World+News>; Servizio Informazione Religiosa, *Migranti: l'arcivescovo di Tunisi lancia l'allarme*, <https://agensir.it/quotidiano/2017/10/10/migranti-mons-antoniazzi-tunisi-scappano-dalla-libia-riaperta-la-rota-tunisina/>.

88 Rozhovory.

89 Nancy Porsia, *Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015–2016*, květen 2017, viz odkaz výše.

Absence alternativ k pašeráctví

Pašerácký byznys je v Libyi podstatným zdrojem příjmů. Jak uvádí nedávná zpráva: „*Na mnoha místech v Libyi je pašeráctví alternativním zdrojem příjmů pro lidi, kteří byli zasaženi občanskou válkou a jimž vláda nemá co nabídnout.*“⁹⁰ Každoroční obrat z pašování v pobřežních městech podle odhadů představuje částku mezi 275 a 325 miliony eur.⁹¹ Jak nicméně vyplývá z předchozích pasáží, projekty Světenského fondu zaměřené na poskytnutí ekonomických alternativ jsou v zárodečné fázi a dokáží nabídnout jen omezenou motivaci k ukončení pašeráckých aktivit. Důsledkem může být nespokojenost místních obyvatel a pokračující nestabilita Libye.⁹²

Méně pozornosti potřebám země

Komplexní rozvoj země a ochrana migrantů nejsou primárními faktory, na základě kterých je alokována pomoc. Projekty EUTF jsou specificky nastaveny na migrační trasu vedoucí z jihu země do Tripolisu. Malá města jsou dále marginalizována na úkor velkých. Podle rozhovorů s aktéry unijních institucí byly cílové destinace předvybrány Delegací EU v Libyi. Mezinárodní partneři, především orgány OSN, měly možnost změnit pouze několik málo prioritních samospráv podle jejich reálných potřeb.

Celková strategie EU v Libyi se stále více soustředí na posilování kapacit křehkých státních institucí, což odpovídá závazku budovat demokratické a mírové struktury a právní stát. V tomto smyslu by si více pozornosti zaslouhovala také ochrana migrantů a zvyšování odolnosti místních komunit. EU musí přehodnotit svoji spolupráci s Libyí v tom smyslu, aby neposkytovala podporu úřadům zapojeným do porušování lidských práv a aby její pomoc účinně přispívala k bezpečnosti obyvatel a ochraně těch, kteří to potřebují. Prioritou by proto měla být humanitární pomoc a poskytování ochrany, podpora zde působících misí OSN, nevládních organizací a Červeného půlměsíce v jejich práci s místní občanskou společností.

⁹⁰ Clingendael, *Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya*, CRU report, únor 2017, <https://www.clingendael.org/publication/turning-tide>.

⁹¹ AP News, *EU: Libya's cities making \$346M a year from people smuggling*, <https://apnews.com/86899ee286a14946b47b46b7414494a9/eu-libyas-cities-are-making-millions-people-smuggling>.

⁹² Clingendael, *Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya*, CRU report, únor 2017, viz odkaz výše.

5. Niger

Niger leží na hlavní trase pro migranty ze subsaharské Afriky směrem ke Středozevnímu moři. Podle odhadů Mezinárodní organizace pro migraci jím v roce 2016 prošlo přes 400 000 osob, většina z nich konkrétně přes region Agadez, na jejich cestě do Libye nebo Alžírsku.⁹³ Stabilitu země ohrožují ozbrojené skupiny a skupinově podmíněné nevráživosti, které přispívají k obchodu s lidmi a pašování migrantů. Niger je zároveň jednou z nejchudších zemí světa. V Indexu lidského rozvoje OSN mu patří 187. příčka ze 188. Dosahuje vůbec nejhorších výsledků v oblasti veřejného zdraví, vzdělání a životní úrovně. Průměrná žena má kolem sedmi dětí (populace Nigeru se má do roku 2050 ztrojnásobit) a 45,7 % obyvatel žije pod mezinárodní hranicí chudoby 1,90 USD/den.⁹⁴ Jako klíčový partner EU v oblasti migrační politiky je Niger součástí Nového partnerského rámce spuštěného v červnu 2016. Podle představitelů Unie je spolupráce s Nigerem „emblematická“⁹⁵ a měla by sloužit jako příklad pro další partnery. Niger s EU ochotně spolupracuje v migračních otázkách, zejména proto, že jen velmi málo jeho občanů se pokouší dostat do Evropy skrze Středomořskou trasu.⁹⁶ Pro Niger bylo vyčleněno 189,9 milionu eur z EUTF⁹⁷, což jej činí třetím největším příjemcem.

5.1 Partnerský rámec s Nigerem

Partnerský rámec zahrnuje politický dialog na vysoké úrovni mezi Nigerem a EU o migračních otázkách. Vedle výše uvedených schůzek Kontaktní skupiny a Pařížského summitu, kam byl Niger také přizván, jsou pravidelně organizována bilaterální setkání. Partnerství EU a Nigeru dále spočívá na bezpečnostních nástrojích: Mise EU pro budování kapacit v Nigeru (EUCAP Sahel Niger) zajišťuje výcvik a poradenství pro nigerské bezpečnostní složky, především v oblasti řízení migrace a boje proti obchodování s lidmi a pašování lidí. Tato mise má i kancelář v terénu v Agadezu. EU dále spustila koncept regionalizace aktivit v rámci Společné bezpečnostní a obranné politiky (SBOP) v oblasti Sahelu, který zahrnuje vysílání expertů na vnitřní bezpečnost a obranu⁹⁸ a vybudování Regionální koordinační jednotky v Bamaku. Regionalizace SBOP cílí na posílení přeshraniční spolupráce a regionálních struktur, stejně jako na zvýšení kapacit pěti zemí Sahelu v oblasti bezpečnosti a obrany.⁹⁹ Kromě toho Frontex vyslal svého styčného důstojníka do města Niamey, aby podpořil místní úřady ve sběru a výměně informací o migračních trasách. Z Nástroje EU přispívajícího ke stabilitě a míru je v současnosti dále financováno 10 projektů v celkové hodnotě 17,7 milionů eur, které mají přispívat ke zlepšování základních služeb a odolnosti v regionech na migračních trasách v severovýchodním Nigeru (hlavně v regionech Diffa a Agadez). V oblasti rozvojové spolupráce bylo provedeno několik terénních misí k vyhodnocení

93 IOM, Niger Country Office, Annual Report 2016, <http://www.nigermigrationresponse.org/sites/default/files/IOM%20Niger%20Annual%20Report%202016%20FINAL%20EN.pdf>.

94 UNDP, *Human Development Report*, 2016, table 2, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf.

95 Evropská komise, *Fourth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, červen 2017, viz odkaz výše.

96 Velká většina migrantů, kteří v roce 2016 dopluli k italským břehům, pochází z Nigérie, Eritrey, Guiney, Pobřeží slonoviny, Gambie, Senegalu, Mali, Súdánu a Somálska, <https://data2.unhcr.org/ar/documents/download/53447>.

97 Původní objem prostředků vyčleněných pro Niger činil 139,9 milionu eur, dalších 50 milionů bylo přidáno v roce 2016 na financování projektu AJUSEN; Factsheet EUTF Africa: Niger, https://ec.europa.eu/europeaid/factsheet-eutf-africa-niger_en.

98 V Nigeru působí pouze odborník na obranu z důvodu přítomnosti mise EUCAP.

99 Evropská rada, Press release, *Mali and the Sahel: EU strengthens its action in support of security of the region*, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/20/mali-sahel/>.

a identifikaci projektů, které by vytvořily ekonomické alternativy pro místní komunity.¹⁰⁰ Aktivitu EU doplňuje bilaterální podpora členských států, zejména Francie a Španělska, nigerským vládním strukturám v oblasti migrace (viz rámeček).

Francie a Španělsko v Nigeru

Region Sahelu je prioritou francouzské zahraniční politiky z historických a politických příčin, spojených s koloniální minulostí. Kromě toho zde Francie hájí své obchodní zájmy – především přístup k těžbě surovin – a zasazuje se o ochranu používání francouzštiny jako úředního jazyka. Niger je pro Francii klíčovým partnerem a obě země navázaly úzkou bilaterální spolupráci, mj. i v oblasti migrace. V únoru 2017 francouzská a nigerská vláda podepsaly Všeobecný rámec pro spolupráci v letech 2017–2021, v němž si vytyčily čtyři priority, mezi něž patří řízení migračních toků. Na francouzské straně jsou zodpovědná dvě ministerstva: ministerstvo zahraničních věcí pro záležitosti týkající se rozvoje a ministerstvo vnitra pro bezpečnostní záležitosti a prosazování národních zájmů. Vedle nich je do debat o migraci často přizváno také ministerstvo obrany. Francie sleduje dva hlavní cíle v oblasti migrace: 1) řešení příčin migrace skrze místní rozvoj a podporu diasporám, 2) posílení řízení migrace skrze bezpečnostní a obranná opatření. Tyto priority jsou reflektovány v podpoře poskytované Nigeru, ačkoli bezpečnostní opatření zde zjevně převažují nad rozvojovými.

Z hlediska rozvojové spolupráce je Francie druhým největším bilaterálním dárcem v Nigeru se závazky ve výši 90 milionů eur přijatými v roce 2017. Francouzská rozvojová agentura, která je navázána na ministerstvo zahraničí, implementuje programy v oblasti vzdělávání, energetiky, zdraví, podpory soukromého sektoru, obrany a bezpečnostních složek. Od srpna 2017 Francie navíc podporuje Niger a další čtyři země tzv. G5 – Mali, Burkina Faso, Mauritánii a Čad – v protiteroristických aktivitách skrze vojenskou operaci Barkhane. Regionální sdružení G5 Sahel bylo od svého prvopočátku Francií podporováno, zejména pak jeho bezpečnostní/obránný pilíř. Konečně od roku 2015 Francie financuje projekt Podpora přeshraniční spolupráce v Sahelu zaměřeného na podporu vládnutí, rozvojových a bezpečnostních aktivit v příhraničních oblastech mezi Burkinou Faso, Mali a Nigerem.

Pokud jde o projekty implementované v Nigeru z EUTF, Francie je významně zapojena do regionálních projektů zaměřených na bezpečnost a stabilitu (GAR-SI, G5 Sahel a Sahelian Security College). Některé z nich byly vytvořeny na základě již existujících bilaterálních projektů prováděných Francií. Francie dále skrze svoji rozvojovou agenturu a ministerstvo vnitra implementuje projekt AJUSEN. Vedle toho přispívá k vytvoření Společného vyšetřovacího týmu, který má bojovat proti organizovanému zločinu v Nigeru. Francouzská rozvojová agentura je ale také zapojena do implementace projektů z EUTF, cílících na posilování odolnosti místních komunit.

Španělsko hraje v tématu migrace v Nigeru a celém regionu Sahelu taktéž zásadní roli. Například program GAR-SI byl vytvořen pod jeho vedením. Jednotky rychlého nasazení, které budou v rámci tohoto programu vybudovány, jsou postaveny na modelu jednotek španělské Občanské stráže (Guardia Civil), které dříve bojovaly s terorismem. Občanská stráž je proto přirozeně v čele implementace tohoto programu. Španělské policejní složky zase provádějí implementaci Společného vyšetřovacího týmu proti organizovanému zločinu v Nigeru. Oba tyto projekty jsou řízeny Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), implementační agenturou přidruženou k ministerstvu vnitra. Španělsko se dále podílí na rozvojových programech skrze jeho oficiální rozvojovou agenturu (AECID) při ministerstvu zahraničních věcí. Španělsko například investovalo 10 milionů eur do institucionální podpory organizace ECOWAS v oblasti legální migrace a podpory nevládních organizací v oblasti migrace a rozvoje. Existuje jasné rozdělení rolí mezi FIIAPP, která řeší ochranu hranic a bezpečnostní projekty, a AECID, která se zabývá rozvojem.

100 Evropská komise, *Third Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, březen 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_2017_205_f1_report_from_commission_en_v8_p1_880005_0.pdf.

Analýza rozličných nástrojů aplikovaných v rámci Partnerského rámce vyjevuje relativně nevyvážený partnerský vztah, kdy aktivity v oblasti bezpečnosti a kontroly migrace mají přednost před chybějícími opatřeními, zabývajícími se legální migrací a přesídlením uprchlíků (nejsou ani zmíněny v tzv. progress reportech).¹⁰¹ Podle slov starosty Agadezu Rhissy Feltou: „*Pokud sem budou migranti nadále přicházet bez možnosti jít dále, pak musí EU vytvořit legální cesty, kterými se budou moci dostat do Evropy, pakliže na to mají právo. Jinak vzniknou tenze a naše prostředky na řešení situace jsou omezené.*“¹⁰²

Na základě této analýzy lze identifikovat tři priority celkové strategie EU v Nigeru v oblasti migrace: 1) posílení kontroly migrace, 2) boj proti obchodování s lidmi a pašování lidí, 3) podpora hospodářského růstu a alternativních způsobů obživy. Tyto cíle se také objevují v komuniké Evropské rady o Novém partnerském rámci, stejně jako v následných tzv. progress reportech.¹⁰³ Podle terénních rozhovorů se spolupracovníky EU jsou nastaveny jasné kondicionality, pokud jde o přímou finanční podporu nigerské vládě, a ty jsou vázány na pokrok v oblasti kontroly migrace a bezpečnosti. Během dokončování tohoto výzkumu nebylo možné odhadnout, zda toto ovlivní následující balíček projektů z EUTF či jiných unijních a bilaterálních fondů, nicméně zdá se, že kondicionalita bude hrát významnou roli při budoucí alokaci prostředků. Pozornost věnovaná kontrole migrace a bezpečnosti naznačuje, že zde opět existuje významné riziko, že EUTF a spolu s ním rozvojové financování budou odkloněny od boje proti chudobě směrem k posílení kontroly migrace, ochraně hranic a boji proti obchodování s lidmi a pašování lidí.

5.2 EUTF v Nigeru: důraz na řízení a kontrolu migrace, návraty a alternativy k pašování

V současné době je z EUTF v Nigeru financováno devět projektů v celkové hodnotě 189,9 milionů eur. Tři z nich¹⁰⁴ jsou zaměřeny na zlepšení řízení migrace skrze důraz na ochranu a pomoc, podporu dobrovolných návratů migrantů a nabízení alternativ k neregulární migraci. Dva projekty spadají pod cíl č. 1 EUTF, „zvýšení zaměstnanosti a ekonomických příležitostí“¹⁰⁵, cílí na zlepšení životních podmínek lidí skrze rozvoj jejich odborných kompetencí a skrze zlepšování možností hospodářské produkce v severních regionech Nigeru. Jeden program¹⁰⁶ přispívá k cíli č. 2, „posilování odolnosti“, prostřednictvím podpory stavebních projektů, které by měly zajistit přístup k vodě a půdě pro nejohroženější obyvatele regionu Diffa.

Tři programy spadají pod cíl č. 4, „zlepšení veřejné správy“. Program na podporu místního rozvoje a správy k lepšímu řízení migračních toků investuje 25 milionů euro na rozvoj strukturálních a ekonomických opatření, díky kterým by se místní úřady mohly lépe vypořádat s dopadem příchodu migrantů.¹⁰⁷ Další dva projekty¹⁰⁸ poskytují podporu nigerským úřadům v jejich boji s organizovaným zločinem, pašováním lidí a obchodováním s lidmi. Zvláštní pozornost si zaslouhuje projekt Podpora spravedlnosti a bezpečnosti v Nigeru s cílem bojovat s organizovaným zločinem, pašováním lidí a obchodem s lidmi

101 Je tomu tak přesto, že na summitu ve Vallettě v roce 2015 africké země volaly po vytvoření legálních migračních cest (za účelem turismu, studia, práce) a že se EU zavázala k naplnění těchto požadavků. Podle UNHCR nebyla z Nigeru v roce 2016 přesídlena ani jedna osoba, a to přestože zde existuje pořadník obsahující na 11 000 jmen, viz <https://euobserver.com/migration/139191>.

102 Rozhovory.

103 Evropská komise, *Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, červen 2016, viz odkaz výše.

104 Program *Sustainable Return from Niger* (SURENI) v hodnotě 15 milionů eur a program *Response mechanism and resources for migrants* (MRRM) v hodnotě 7 milionů eur jsou implementovány IOM. Programu *Plan d'Actions à Impact Economique Rapide à Agadez* (PAIERA) byl vyčleněn rozpočet 8 milionů eur.

105 Program *Integrating young people into employment in the transit areas of Zinder and Agadez in Niger* v hodnotě 25,3 milionu eur a projekt *Creating jobs in the transit areas of Tahoua and Agadez in Niger* v hodnotě 30 milionů eur.

106 Program *Support for institutional and community resilience in the Diffa region* v hodnotě 13 milionů eur (12 milionů z EUTF).

107 Tato opatření by také měla být schopna reagovat na potřeby původních obyvatel, uprchlíků a dalších migrantů.

108 Program *AJUSEN* v hodnotě 80 milionů eur (30 milionů + dalších 50 milionů poskytnutých italskou vládou v roce 2017) a program *Setting up a joint investigation team to combat irregular immigration, human trafficking and people smuggling* v hodnotě 6 milionů eur.

(AJUSEN), neboť ten poskytuje přímou rozpočtovou podporu nigerské vládě. Podle zapojených osob¹⁰⁹ je část financování vázána na splnění sady podmínek, které zahrnují: formulaci Národní strategie proti neregulární migraci, formulaci Národní bezpečnostní strategie, nákup vybavení k posílení hraničních kontrol, budování hraničních základen, vytvoření zvláštních pohraničních policejních jednotek, vybudování přijímacích středisek pro migranty. V případě, že nedosáhnou očekávaných výsledků, mohou nigerské úřady čelit finančním sankcím. Třetí projekt pod cílem č. 4 zakládá Společný vyšetřovací tým složený z francouzských, španělských a nigerských policejních důstojníků s cílem podpořit nigerské úřady v implementaci efektivních způsobů boje s organizovaným zločinem.

Kromě uvedených národních projektů EUTF financuje také regionální projekty, které zahrnují Niger. Tři z nich se zaměřují na bezpečnostní aspekt migrace. Program *Jednotky rychlého nasazení – monitoring a intervence v oblasti Sahelu* (GAR-SI SAHEL) cílí na vybudování jednotek v pěti zemích Sahelu a Senegalu. Program *Podpora regionální spolupráce zemí G5 a Sahelská bezpečnostní akademie* se zaměřuje na vytvoření společné regionální jednotky bojující s terorismem, přeshraničním zločinem a pašováním lidí. *Západoafrický policejní informační systém* (WAPIS) dále podporuje posilování policejních informačních systémů v regionu.

Celkově lze konstatovat, že většina projektů Svěřenského fondu implementovaných v Nigeru se soustředí na rozvoj a ochranu. Nicméně dva významné projekty, které v souhrnu představují 86 milionů eur¹¹⁰, cílí na podporu represivních složek, aby omezily průchod migrantů. Při vědomí toho, že italská vláda přispívá na projekt AJUSEN 50 milionů eur, částka 86 milionů eur představuje bezmála polovinu všech prostředků vyčleněných pro Niger skrze EUTF. Tento projekt dále ukazuje, že EUTF je ovlivněn zásadami „více za více“ a „méně za méně“, které se objevují už v Partnerském rámci. Tři uvedené regionální projekty ze Svěřenského fondu v celkovém rozsahu 96,6 milionů eur¹¹¹ také silně upřednostňují bezpečnostní aspekty migrace. Rozvojové prostředky jsou tak opět odkloněny na financování kontroly migrace.

5.3 EUTF v Nigeru: překážky souladu se zásadami efektivnosti rozvoje

Ownership a sladování

Podle dotazovaných místních nevládních organizací a veřejných zaměstnanců byly projekty ze Svěřenského fondu pro Niger vytvořeny a vybrány na úrovni bruselských institucí a členských států bez toho, aby vše bylo dostatečně konzultováno s místními aktéry. Ali Idrissa, ředitel platformy 19 nevládních organizací¹¹², vysvětlil: „Nevládní organizace nebyly přizvány, aby vyjádřily svůj názor na Svěřenský fond poté, co byl spuštěn. Vyjednávání se odehrávalo za zavřenými dveřmi a my jsme se už pouze dozvěděli jejich výsledky.“ Issouf Ag Maha, starosta Thirozerinu v regionu Agadez, k tomu dodal: „Jakožto místní samospráva nemáme žádnou pravomoc vyjádřit naše potřeby. EU a implementující subjekty sem přišly se svými prioritami. Přístup je postaven na logice ‚ber, nebo nech být‘ a ve finále jsme to vzali, protože naše komunity potřebují podporu.“ Podle představitele EU je nicméně chybějící zapojení místních aktérů do tvorby a výběru projektů z EUTF částečně kompenzováno skutečností, že existují „intenzivní, každodenní kontakty EU delegace s ministry i samotným prezidentem“.¹¹³

Politiky EU v Nigeru nejsou ani příliš sladěny s nigerskými prioritami. Přes svoji ústřední roli na migrační trase ze západní Afriky do regionu Maghrebu nepřijal Niger až do nedávna specifická opatření týkající se migrace. To se změnilo až poté, co mezinárodní partneři včetně EU uznaly jeho roli jakožto tranzitní země.¹¹⁴ Migrace v Nigeru ve skutečnosti nebyla vnímána negativně a po staletí přispívala k hospodářskému rozvoji.¹¹⁵

109 Zástupců ambasad členských států.

110 Programy AJUSEN a Joint Investigation Team.

111 V červnu EU oznámila svůj záměr podpořit rozvoj a operacionalizaci uskupení G5 Sahel příspěvkem ve výši 50 milionů eur.

112 ROTAB (*Réseau des Organisations pour la Transparence et l'Analyse Budgétaire*).

113 Rozhovor se styčným důstojníkem Evropské komise v Niamey.

114 11.11.11, Dossier, *Niger: Border Patrol of the New European Migration Policy, International Solidarity for Sale*, říjen 2017.

115 Rozhovory. Viz také Clingendael, *Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya*, CRU report, únor 2017, viz odkaz výše.

Harmonizace

V říjnu 2016 byl spuštěn Konzultativní rámec o migraci, jemuž předsedá ministr vnitra a který sdružuje relevantní ministerstva, EU a další mezinárodní aktéry zapojené do dění v Nigeru. Tento rámec cílí na diskuzi o společných prioritách a aktivitách EU a Nigeru a měl se původně scházet čtyřikrát do roka. Ve skutečnosti se do října 2017 setkal pouze dvakrát. Zatímco tento rámec je uváděn do praxe pouze pomalu, byly při něm nedávno za účasti samospráv a vládních institucí uvedeny do praxe dvě tematické podskupiny: pro migraci a rozvoj a pro migraci a bezpečnost. Tyto nové mechanismy vyvolávají naději na posílenou konzistentnost migračních politik. Podle rozhovorů se zástupci členských států a implementujících subjektů chybí koordinační mechanismy mezi projekty z EUTF a dalšími unijními nástroji v Nigeru. Dokonce byl zdůrazněn nedostatek dialogu a koordinace mezi subjekty implementujícími různé komponenty téhož projektu. Někteří aktéři působící v terénu proto považují opatření přijatá v rámci EUTF jako „zmatečná a nekonzistentní“.¹¹⁶

Výsledky a odpovědnost

Jak bylo uvedeno výše, respondenti upozorňovali na nedostatek transparentnosti při výběru EUTF projektů. Vysoce postavený zástupce EU delegace v Niamey vysvětlil¹¹⁷, že „neproběhla žádná konkrétní výzva k předkládání návrhů. Projektové návrhy byly doručovány chaoticky“. Další respondent pracující pro Francouzskou rozvojovou agenturu (AFD)¹¹⁸ navíc uvedl, že „vzhledem k nouzovým procedurám byli vybráni pouze největší aktéři, jako je OSN a agentury členských států“. EUTF projekty byly vytvořeny bez odpovídající analýzy kontextu, ve kterém budou implementovány, a bez jasného vysvětlení, jakým způsobem mají přispět k naplnění vytyčených cílů.¹¹⁹ Zástupce pracující pro rozvojovou agenturu členského státu prohlásil, že „se zdá, že zde chybí porozumění celkovému kontextu, v němž se odehrává migrace v Nigeru“. Respondent z AFD dodal¹²⁰: „EU si uvědomila, že první sada projektů byla přijata příliš rychle. Smyslem bylo ukázat, že se věci hýbou. Myslím, že byl dobrý nápad získat odstup a programy vylepšit.“

Lze opět shrnout, že EUTF programy nejsou v souladu se základními zásadami rozvojové pomoci, což podkopává účinnost EU rozvojových politik v Nigeru. Zejména chybí dostatečné sladění s místními potřebami, adekvátní zapojení místních aktérů, transparentní kritéria výběru, monitoringu a evaluace projektů a celková konzistentnost.

5.4 Důsledky migrační politiky EU v Nigeru

Podpora křehké vlády

Přímá rozpočtová podpora zemí s křehkou veřejnou správou je vnímána jako kontroverzní krok. Ali Idrissa, ředitel platformy ROTAB, vysvětluje: „Rozpočtovou podporou EU převzala obrovskou odpovědnost. Korupce je běžnou praxí a kontrolní mechanismy včetně parlamentu v zemi nefungují. Nedozvíme se, jak tyto prostředky byly využity.“ Posilování represivních složek a přísnější kontrola hranic mohou mít negativní důsledky, jako je zvyšování již dnes rozsáhlé korupce na migračních trasách (vojáci a policisté na stanovištích po celé zemi vybírají neoficiální daně).¹²¹ S přitvrzováním protipašeráckých opatření jsou dnes pašeráci a provozovatelé zařízení pro migranty vězněni bez dostatečného důkazního materiálu a respektu k jejich právům, čímž je porušováno právo na spravedlivý proces.¹²² EU se významně zaměřuje na bezpečnostní opatření narušující pašerácké sítě, nebere ale do úvahy fakt, že tyto sítě jsou často hluboce zakořeněny v systému veřejné správy a podporovány mnoha místními aktéry.¹²³

116 Rozhovor, bilaterální agentura členského státu v Niamey.

117 Rozhovor s vysoce postaveným zástupcem EU.

118 Rozhovor s pracovníkem Francouzské rozvojové agentury (AFD) v Niamey.

119 Více o tomto tématu, viz: Global Health Advocates, *Misplaced Trust: Diverting EU Aid to Stop Migration. The EU Emergency Trust Fund for Africa*, září 2017, http://www.ghadvocates.eu/wp-content/uploads/2017/09/Misplaced-Trust_FINAL-VERSION.pdf.

120 Rozhovor s pracovníkem Francouzské rozvojové agentury (AFD) v Niamey.

121 Rozhovory s místními nevládními organizacemi a zástupci vlády.

122 11.11.11, Dossier, *Niger: Border Patrol of the New European Migration Policy, International Solidarity for Sale*, říjen 2017.

123 Clingendael, *Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya*, CRU report, únor 2017, viz odkaz výše.

Ohrožení práv migrantů

Přísnější hraniční kontroly nutí migranty cestovat delšími a nebezpečnějšími trasami skrze severní Niger, Mali a Alžírsko, kde je větší výskyt ozbrojených skupin, méně infrastruktury a větší riziko dopravních nehod a dalších incidentů.¹²⁴ Jak zdůrazňuje Tchernou Boulama Hamadou z nevládní organizace Alternatives Espace Citoyen, tato opatření znamenají větší zdravotní riziko pro osoby na cestách: „*V atmosféře strachu, kde se migranti cítí být kriminalizováni, pravděpodobně nebudou hlásit případy zneužití a porušení jejich lidských práv, nebo se dokonce vyhnou návštěvě nemocnice v případě, že budou mít zdravotní problém.*“ Nana Hékoie ze stejné organizace dodává: „*I v Agadezu se dnes vše děje mimo právní rámec a vznikají zde praktiky obdobné obchodování s lidmi, kdy jsou migranti zavíráni do ghett a pak prodáváni jako cenné zboží.*“ Ženy jsou vystaveny obzvláště vysoké míře zneužívání a sexuálního násilí. Zatímco pašerácké sítě se snadno přizpůsobí omezením skrze využití nových tras a technik, toto často znamená větší riziko a vyšší poplatky pro samotné migranty.¹²⁵

Znemožnění adekvátního přístupu k mezinárodní ochraně

Čísla zveřejněná UNHCR¹²⁶ ukazují, že v roce 2016 získalo 30 % migrantů ze zemí subsaharské Afriky, kteří přišli do Evropy Centrální středomořskou trasou skrze Niger, mezinárodní ochranu v Evropě. Navíc vedle ekonomických důvodů hraje v nucené migraci z regionu stále větší roli klimatická změna.¹²⁷ Pro tyto lidi podle mezinárodního práva zatím neexistuje nárok na ochranu. Migrační toky na této trase jsou tzv. smíšené a její zavření bez vytvoření alternativních legálních cest znemožňuje lidem v nouzi ochranu získat.¹²⁸ Jak vysvětluje představitel UNHCR pro vnější vztahy v Niamey: „*I přes důkazy, které říkají opak, debatě dominuje problém neregulární migrace. V několika situacích jsme si uvědomili, že je v EU nepopulární mluvit o mezinárodní ochraně v Nigeru.*“ V září 2017 byla UNHCR znemožněna účast na Platformě k výměně statistických dat o migraci ministerstva vnitra. Ochrana uprchlíků a dalších migrantů navíc je podle všeho vyňata z Národní strategie boje proti neregulární migraci a jejího akčního plánu, které se soustředí na ochranu hranic, represivní opatření, návrat migrantů a sběr dat.

Omezování hospodářského rozvoje spojeného s cirkulární legální migrací

Migrace byla po staletí zdrojem ekonomické prosperity v Nigeru¹²⁹ a stále jím zůstává, zejména v kontextu volného pohybu osob v rámci společenství ECOWAS. V této oblasti je většina migrace cirkulární: polonomádské venkovské komunity a sezónní pracovníci překračují hranice s cílem získat přístup k potravinám, vodě, mzdě či ochraně rodiny.¹³⁰ Podle údajů IOM většina lidí migrujících Saharou nemíří do Evropy: v roce 2016 uvádělo jen 20–35 % migrantů, že se chce dostat tam, zbytek uváděl jako své destinace Alžírsko a Libyi.¹³¹ Podle rozhovorů však vládou přijímaná opatření nerozlišují mezi migrací v rámci regionu a vně regionu.¹³² V nedávné době byla omezena práva občanů zemí ECOWAS, což zhoršuje vztahy mezi Nigerem a dalšími 15 členy společenství. Vysoce postavený nigerský úředník k tomu uvedl: „*Ministr zahraničních věcí obdržel stížnosti od jeho kolegů ze sousedních zemí ohledně problémů*

124 11.11.11, Dossier, *Niger: Border Patrol of the New European Migration Policy*, International Solidarity for Sale, říjen 2017.

125 *Ibid.*

126 UNHCR, *Mixed migration towards the European Union: Asylum applications of citizens of 10 sub-Saharan countries examined in the EU in 2016*, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/56590>.

127 Clingendael, *Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya*, CRU report, únor 2017, viz odkaz výše.

128 11.11.11, Dossier, *Niger: Border Patrol of the New European Migration Policy*, International Solidarity for Sale, říjen 2017.

129 Viz Adamou Aboubacar, *Agadez et sa région. Contribution à l'étude du Sahel et du Sahara nigériens*, Niger, IFAN, 1979, 358 s.

130 Julien BRACHET, *Migrations transsahariennes: vers un désert cosmopolite et morcelé (Niger)*, Paris, Éditions du Croquant, Collection Terra, 2009, 322 s.

131 IOM, 2016, *Niger Flow Monitoring – Quarterly Report (Feb 2016–April 2016)*, IOM, Niamey, https://drive.google.com/open?id=0B_hLuy9q1oXQUzdISTRPdTVwazg.

132 Global Health Advocates, *Misplaced Trust: Diverting EU Aid to Stop Migration. The EU Emergency Trust Fund for Africa*, září 2017, viz odkaz výše.

jejich občanů při přechodu hranic.“ Rozhovory s rozvojovými agenturami v hlavních městech EU dále potvrzují, že EUTF se vůbec nezabývá otázkou cirkulární migrace a řeší pouze omezování příchodů do Evropy. Tchernou Hamadou Bolama zdůrazňuje, že „diskuze a dokumenty užívají jazyk, který migraci kriminalizuje. Oficiální zprávy často píšou o neregulérní a utajované migraci. Kdo nesouhlasí s tímto pohledem, bude mít problém získat financování“.

Zvýšení nestability

Tranzitní města jako Agadez zaznamenala v posledních letech díky aktivitám spojeným s migrací působivý hospodářský rozvoj. Pašeráci a přepravní společnosti, stejně jako místní restaurace, hotely a obchodníci těží jak z nových zákazníků, tak z velkého množství levné dočasné pracovní síly.¹³³ S přijetím Akčního plánu regionu Agadez pro boj s neregulérní migrací začátkem roku 2016 nastala zvýšená vládní represe proti pašování. Tato opatření přitom nebyla odpovídajícím způsobem vyvážena aktivitami podporujícími místní ekonomiku, což vedlo ke vzrůstající nespokojenosti veřejnosti.¹³⁴ Jak uvádí Rhissa Feltou, starosta města Agadez: „Od začátku 90. let byly služby pro tranzituující migranty legální a uznávané státem: bývalí povstalečtí bojovníci a turističtí průvodci si začali vydělávat na živobytí v migrační ekonomice. Teď je označena za neregulérní. Skrze projekt PAIERA se EU snaží lidi uklidnit, ale prostředky v něm zdaleka nedostačují potřebám.“ Jak zdůraznili místní správci, vysoká očekávání se střetla s omezeným rozpočtem unijních projektů na vybudování ekonomických alternativ k pašování, které nemohou naplnit poptávku tisíců lidí dříve působících v migračním byznysu a hledajících alternativní zdroje příjmů.¹³⁵ Neschopnost poskytnout ekonomické alternativy se může promítnout do prohlubující se nestability: „Lidé zde v minulosti vzali do rukou zbraně, aby si rozhodli o svých osudech, a mnoho z nich se stalo řidiči či vlastníky migrantských ghett. Musíme nabídnout skutečná řešení. Jinak budeme brzo bojovat s násilím a kriminalitou, spíše než s migrací.“¹³⁶

Méně pozornosti potřebám země

Z důvodu zvýšeného zájmu o migraci je méně pozornosti věnováno vymýcení chudoby. V terénu působící nevládní organizace tvrdí, že jsou občas tlačeny, aby přesunuly svá sídla na tranzitní migrační trasy bez ohledu na to, zda to zapadá do širšího kontextu jejich práce v oblasti snižování chudoby. Stejně tak jsou nuceny přesouvat cílení jejich programu na mladé muže, což je také skupina nejčastěji migrující do Evropy, místo na nejchudší nebo ohrožené ženy. Tímto je potvrzován trend přesouvání rozvojových programů směrem k plnění migračních cílů. Jak uvádí Nový partnerský rámec: „Aktivity přijaté skrze každoroční implementační opatření geografických nástrojů v relevantních zemích se budou soustředit na hlavní oblasti původu migrantů“.¹³⁷

Celková unijní migrační strategie v Nigeru se soustředí na posilování kapacit místních úřadů v oblasti řízení a kontroly migrace. Svěrenský fond EU financuje také projekty zaměřené na rozvoj a ochranu, ale jejich dopad se zdá být omezený, zejména ve srovnání s regionálními i národními programy, přispívajícími k posilování represivních složek. Strategie EU má podstatné důsledky jak pro ohrožené lidi, tak pro legální migraci v Nigeru. Při vědomí toho by EU měla přehodnotit svoji migrační a rozvojovou politiku, zaručit, že přispívá k lepšímu vládnutí, plně využívá přínosů legální regionální migrace, nabízí legální cesty do Evropy a chrání lidi v nouzi.

133 11.11.11, Dossier, *Niger: Border Patrol of the New European Migration Policy, International Solidarity for Sale*, říjen 2017.

134 Ačkoliv EUTF se tímto problémem zabývá, implementace projektů v této oblasti je zatím neúčinná. Viz Global Health Advocates, *Misplaced Trust: Diverting EU Aid to Stop Migration. The EU Emergency Trust Fund for Africa*, září 2017, odkaz výše. Kromě toho, zpráva Clingendael Institute z října 2017 „identifikuje negativní dopady migrační politiky EU na místní ekonomiku, legitimitu státních orgánů a bezpečnosti v regionu“: <https://www.clingendael.org/publication/roadmap-sustainable-migration-management-agadez>.

135 Rozhovory.

136 Mohamed Anacko, Ředitel Agadez Regional Council.

137 Evropská komise, *Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, červen 2016, viz odkaz výše.

6. Etiopie

Vzhledem ke své „politice otevřených dveří“ a zeměpisné poloze v srdci Afrického rohu je Etiopie hlavním cílem pro migranty a uprchlíky z regionu. V roce 2016 jich zde bylo na 800 000. Obklopená nestabilními zeměmi, jako jsou Eritrea, Somálsko a Jižní Súdán, Etiopie hraje zásadní roli pro stabilitu celého regionu. I přes desetiletí trvající hospodářský růst a snižování chudoby zůstává Etiopie jednou z nejchudších zemí světa. V roce 2011 žilo 33,5 % jejích obyvatel pod mezinárodně uznanou hranicí chudoby 1,90 USD/den. Země se nachází na 174. místě ze 188 na světě podle Indexu lidského rozvoje.¹³⁸ Etiopie také trpí strukturálními problémy se zajištěním dodávek jídla a čelí demografickým tlakům (podle odhadů každoročně vstupuje na trh práce více než milion mladých Etiopanů).¹³⁹ Přestože míra emigrace do EU je velmi nízká, Etiopie byla identifikována jako klíčový partner v tématu migrace. V září 2015 s EU podepsala Společný program o migraci a mobilitě¹⁴⁰ a v červnu 2016 se stala prioritní zemí podle Nového partnerského rámce. Jedná se taktéž o pilotní zemi programu UNHCR Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF), posilujícího mezinárodní odezvu na velké pohyby uprchlíků, který má vést k přijetí Globálního kompaktu o uprchlících.¹⁴¹ Do konce roku 2017 Etiopie také předsedala Chartúmskému procesu, který usiluje o zlepšení regionální spolupráce v oblasti migrace a mobility mezi zeměmi původu, tranzitu a cílovými zeměmi na trase mezi Africkým rohem a EU. Vedle toho všeho je Etiopie pověřena monitorováním implementace projektů z EUTF a zajištěním konzistentnosti mezi migračními politikami EU a Africké unie v regionu. Je také sama jedním z hlavních příjemců prostředků z EUTF s vyčleněnou částkou ve výši 184,5 milionů eur.¹⁴²

6.1 Partnerský rámec s Etiopií

Partnerský rámec s Etiopií spočívá především na politickém dialogu na vysoké úrovni mezi EU a etiopskou vládou, s důrazem na vytvoření účinné strukturální spolupráce k identifikaci a návratům migrantů. V roce 2017 v tomto rámci proběhlo devět bilaterálních jednání. EU doufá, že jednání se dále zintenzivní s očekávaným brzkým spuštěním sektorového dialogu o migraci. Vedle toho je Etiopie jedním z hlavních příjemců rozvojové pomoci (ročně obdrží 700 milionů eur z Evropského rozvojového fondu¹⁴³). Unijní rozvojové politiky ve skutečnosti v Etiopii podporovaly migrační politiku už před spuštěním EUTF. Od března 2017 v zemi také působí Evropský styčný důstojník pro migraci, jehož úkolem je sbírat, vyměňovat a analyzovat informace o vývoji v oblasti migrace.¹⁴⁴ EU také podporuje uprchlické i hostitelské komunity v Etiopii prostřednictvím humanitárního financování.¹⁴⁵ Probíhá i bilaterální pomoc – zejména Německo podporuje etiopské úřady v jejich snaze řešit migrační otázky (viz rámeček).

138 Human Development Report, 2016, UNDP, Table 2, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf.

139 *Ibid.*

140 *Joint Declaration on a Common Agenda on Migration and Mobility between Ethiopia and the EU and its Member States*, listopad 2017, https://download.taz.de/migcontrol/eu/EU_Ethiopia_Mobility%20Partnership_2015.11.11_eng.pdf.

141 Globální kompakt o uprchlících, <http://www.unhcr.org/towards-a-global-compact-on-refugees.html>.

142 Europaid, *Horn of Africa window*, <https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund/horn-africa>.

143 Rozhovory.

144 Rada EU, *Concept paper on the deployment of European Migration Liaison Officers*, <http://www.statewatch.org/news/2015/nov/eu-council-euro-migration-liason-officers-1343-15.pdf>.

145 Evropská komise, *Third Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, viz odkaz výše.

Německo v Etiopii

Německo si roky budovalo úzké bilaterální vztahy s Etiopií. V oblasti migrace je hlavní prioritou Německa v Etiopii řešení příčin migrace. Dále cílí na zlepšení spolupráce v oblasti legální migrace a readmisí a podporuje budování kapacit v oblasti poskytování ochrany uprchlíkům. Německo přispívá na etiopské migrační politiky prostřednictvím Svěrenského fondu. Německé Sdružení pro mezinárodní spolupráci (GIZ) provádí implementaci projektu „Lepší řízení migrace“, který v částce 6 milionů eur financuje německé Federální ministerstvo pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (BMZ).

BMZ dále přispívá ve výši 750 000 eur na program EUTF *Posilování schopnosti Mezivládního úřadu pro rozvoj (IGAD) podporovat odolnost v Africe*. Etiopie je významnou partnerskou zemí německé zahraniční rozvojové spolupráce. Bilaterální spolupráce existuje již od konce 50. let. Německo přispívá k naplňování rozvojových cílů stanovených Etiopií (jako jsou udržitelný hospodářský růst, podpora zaměstnanosti, adaptace na klimatickou změnu) a k budování odolnosti ohrožených komunit a institucí. Rozvojová spolupráce se odehrává ve dvou hlavních oblastech: 1) rozvoj venkova a 2) ochrana biodiverzity a lesnictví. Cílem je zvýšení zemědělské produkce (např. skrze zlepšení produkce semen a kultivace plodin), zvyšování příjmů (např. skrze efektivnější dodavatelské řetězce a přístup na větší trhy), obnova krajiny a zaručení přístupu k vodě a potravinám.

Německo je třetím největším humanitárním dárcem v Etiopii po USA a EU. V roce 2016 implementovalo humanitární projekty v hodnotě 14,39 milionu eur. Za rok 2017 to už bylo 26,4 milionu eur a nové závazky pro projekty na podporu odolnosti místních obyvatel představovaly 35 milionu eur. Německé humanitární aktivity v Etiopii se soustředí na oblasti dodávek potravin, zdraví a výživy, zlepšení kvality vody, dostupnosti hygienických potřeb a poskytování ubytování. Projekty a programy jsou implementovány skrze tři pilíře: německé nevládní organizace, humanitární organizace OSN a Mezinárodní hnutí Červeného kříže a Červeného půlměsíce.

Partnerský rámec v Etiopii podle všeho nevede k odklonění rozvojových financí na řízení migrace. Celková strategie EU se zde soustředí na jednu prioritu: posílení spolupráce v oblasti návratů a readmisí. Tato priorita je čím dál více navázána na pozitivní kondicionalitu – více spolupráce z etiopské strany znamená více unijní podpory uprchlíkům v této zemi.¹⁴⁶

Ačkoliv zlepšování legálních migračních cest do Evropy je pro Etiopii prioritou¹⁴⁷, stojí za pozornost, že v unijních dokumentech a reportech nenacházíme žádné důkazy, že by se to skutečně dělo. První tzv. progress report sice hovoří o využití příležitostí nabízených legálními migračními cestami (Erasmus a další nástroje), zmínka o tomto cíli už v dalších reportech zcela chybí.¹⁴⁸ Partnerství s Etiopií má do této chvíle pro EU neuspokojivé výsledky: spolupráce v oblasti návratů „je nadále nedostatečná a úspěšnost návratů je jedna z nejnižších v regionu“.¹⁴⁹

6.2 EUTF v Etiopii: důraz na využití výhod migrace a řešení příčin neregulární migrace a nuceného vysídlení

V případě Etiopie se v současnosti jen jeden EUTF program, *Lepší řízení migrace a podpora Chartúmského procesu (BMM)*, zaměřuje na „zlepšování řízení migrace“¹⁵⁰ (EUTF cíl č. 3). Tento program je im-

146 „Paralelně k pokroku v oblasti návratů z Evropy a v závislosti na humanitární situaci by EU měla zvážit podporu ochrany návratilců ze Saudské Arábie“, *Evropská komise, Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, září 2017, viz odkaz výše.

147 Společný non-paper Evropské rady a EEAS o posílení spolupráce s Etiopií v oblasti migrace, mobility a readmisí, červen 2016, <http://statewatch.org/news/2016/mar/eu-com-eeas-readmission-ethiopia-7205-16.pdf>.

148 Evropská komise, *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, září 2017, viz odkaz výše.

149 *Ibid.*

150 Další projekt na řízení migrace také probíhá v Etiopii (*Addressing Mixed Migration flows in Eastern Africa* – implementuje Expertise France), nicméně ten je financován DCI.

plementován v Etiopii a dalších osmi členských státech Chartúmského procesu. Bylo na něj vyčleněno 46 milionu eur (40 mil. z EUTF a 6 mil. od německé vlády) a zabývá se otázkou obchodování s lidmi a pašování lidí v regionu Afrického rohu. Podle respondentů je program citlivý k právům migrantů a věnuje zvláštní pozornost ohroženým skupinám (dětem a ženám).

Pět dalších projektů ze Svěrenského fondu, implementovaných v Etiopii v souladu s rozvojovými projekty realizovanými před rokem 2015, se soustředí na ochranu, odolnost a vytváření pracovních míst (cíl č. 1). Program *Omezení neregulérní migrace v severní a střední Etiopii* (SINCE) investuje 20 milionů eur do zlepšování životních podmínek nejohroženějších komunit. Je implementován italskou rozvojovou agenturou a zaměřuje se na vytváření pracovních příležitostí v průmyslových zónách jako alternativy k migraci: tj. předvídá vazbu mezi migrací a místním rozvojem. Program *Budování odolnosti v Etiopii* (RESET II) cílí na zlepšení bezpečnosti potravin, přístup k základním službám a zlepšení životní úrovně v částech Etiopie ohrožených konflikty. Vychází z dříve existujícího programu RESET (2012–2016), financovaného společně DEVCO a ECHO. Jako takový je v souladu s cíli 11. evropského rozvojového fondu.¹⁵¹ Program *regionálního rozvoje a ochrany v Etiopii* (RDPP) v hodnotě 30 milionů eur cílí na zlepšení životních podmínek a řešení dlouhodobých potřeb v oblasti rozvoje a ochrany uprchlíků i hostitelských komunit. Jde o typický případ programu, reagujícího na příchod uprchlíků. Další projekt z EUTF v hodnotě 25 milionů eur, *Udržitelné a důstojné návraty a reintegrace a podpora Chartúmského procesu* (FSDRRK), podporuje návraty a reintegraci migrantů ve vybraných partnerských zemích původu, tranzitu a cílových zemích. Posledním implementovaným projektem v Etiopii je *Budování odolnosti na dopady efektu El Niño skrze integrované komplementární akce k programu EU budování odolnosti v Etiopii* (RESET Plus), jenž s rozpočtem 22,5 milionů eur cílí na řešení strukturálních příčin zranitelnosti a chronického nedostatku potravin v nejohroženějších oblastech.

Celkově lze konstatovat, že velká většina aktivit přijatých v rámci EUTF v Etiopii se soustředí na řešení příčin nucené migrace, stejně jako na ochranu migrantů. Svěrenský fond je v tomto případě méně využíván pro potřeby řízení migrace. Spíše slouží jako návazný nástroj pro rozvojové projekty existující před rokem 2015 a proto lze očekávat, že jeho programy budou přinejmenším částečně v souladu se zásadami rozvojové pomoci.

6.3 EUTF v Etiopii: převážně v souladu se zásadami efektivnosti rozvoje

Ownership a sladění

Z provedených rozhovorů vyplývá, že státní orgány a nevládní organizace byly neformální cestou zapojeny do fáze tvorby programů. Implementující subjekty se nyní snaží zajistit větší účast vládních struktur i občanské společnosti. Někteří respondenti uváděli, že dárci byli ve fázi tvorby projektů velice preskriptivní a dali velmi malý prostor flexibilitě a kreativitě. Důsledkem jsou projekty odrážející cíle dárců bez valného vstupu v terénu působících aktérů. Do této chvíle jsou nicméně projekty z EUTF v souladu s agendou etiopské vlády, která se soustředí na humanitární pomoc a rozvoj. Podle respondentů etiopská vláda v současnosti provádí revizi svého Prohlášení o uprchlících, zahrnující právo pracovat, přístup ke vzdělání, svobodu pohybu, s cílem zlepšit život uprchlíků na svém území. Migrace je etiopskou vládou vnímána jako priorita pouze v případech, kdy se objeví naléhavé problémy, jako např. deportace etiopských občanů ze Saudské Arábie. Důsledkem je absence komplexní migrační politiky.

Harmonizace

Projekty z EUTF by měly být lépe integrovány do celkové migrační politiky EU, která by vyjasnila vztah mezi migrací a rozvojem a mezi krátkodobými a dlouhodobými opatřeními. V posledních letech se sice objevilo mnoho nových iniciativ řešících migrační témata, ale ty nebyly doplněny o jasné monitorovací a koordinační mechanismy. Komplexní přístup by se měl opřít o nový Národní indikativní program pro Etiopii, který vyjasňuje vazbu mezi migrací a rozvojově-humanitárním přístupem. Chybí také koordinace s mezinárodními partnery v terénu, sběr dat a sdílení zkušeností. Nevládní organizace

151 Tento projekt je konkrétně sladěn s prvním tematickým cílem 11. EDF pro Etiopii „Udržitelné zemědělství a potravinová bezpečnost“ a s jeho třetím specifickým cílem „Posilování odolnosti a dlouhodobé výživy“.

založily dvě neformální sítě, jejichž prostřednictvím sdílí informace a vypracovávají doporučení pro veřejné politiky: jedna síť se věnuje humanitárním a rozvojovým věcem, druhá pak uprchlíkům. Tyto sítě podporují nevládní organizace v budování jejich kapacit, nicméně přetrvávají rozdíly mezi humanitárními a rozvojovými perspektivami.

Výsledky a odpovědnost

Svěřenský fond EU v obecné rovině naznačuje, jaké jsou jeho cíle, ale chybí konkrétní vyjádření k tomu, jaké aktivity by měly být prováděny a jaké výsledky jsou očekávány. Podle rozhovorů s EU aktéry nebyly projekty implementované v Etiopii vytvořeny na základě jasného vyhodnocení potřeb a nezahrnují vyhodnocení jejich dopadů na migraci. Například projekt FSDDRRK, implementovaný IOM, neobsahuje vysvětlení vazeb mezi návraty, reintegrací a rozvojem. Důsledkem mohou být nákladné aktivity s nízkou mírou udržitelnosti. Je potřeba zlepšit sběr dat a provést výzkumy a analýzy založené na solidní metodologii.

Celkově se zdá, že programy EUTF jsou v souladu se základními zásadami rozvojové pomoci, ačkoli zjevně existuje prostor pro zlepšení. Je zejména žádoucí revidovat formulaci a výběr procesů v souladu s principy ownershipu, výsledků a odpovědnosti. EU by dále měla v terénu zlepšit konzistentnost svých politik skrze analýzu vazeb mezi migrací a rozvojem.

6.4 Důsledky migračních politik EU v Etiopii

Migrační politiky EU skrze důraz na rozvoj a ochranná opatření pozitivně přispívají ke zlepšení životních podmínek a ochrany nejvíce ohrožených skupin v Etiopii. Podle provedených rozhovorů je při využívání prostředků na řízení migrace brána v potaz lidskoprávní perspektiva. V tomto případě se tedy není ODA odkloněna na bezpečnostní a represivní opatření.

Na druhou stranu, vývoj unijní migrační politiky směrem ke zvýšené kondicionalitě by v Etiopii mohl vyvolat negativní následky. Jak jsme už uvedli, hlavní prioritou EU v zemi se stále více stává spolupráce v oblasti návratů a readmisí.¹⁵² Taková spolupráce by však mohla vést k podstatnému poklesu příjmů z remitencí, na nichž je závislých mnoho zemí původu migrantů. I Evropská komise uznává, že remitence představují významnou část etiopských příjmů; v souhrnu jsou trojnásobkem prostředků na rozvojovou spolupráci.¹⁵³ To by mohlo vysvětlovat, proč etiopská vláda dosud odolávala tlaku EU na spolupráci. V budoucnu by navíc projekty EUTF mohly být využity k dosažení cílů v oblasti zvýšení úspěšnosti návratů a readmisí. Ve druhém tzv. progress reportu Komise například tvrdí, že „*programy na podporu vybudování jednotného národního identifikačního a registračního systému jsou již na cestě*“.¹⁵⁴

Je vhodné dodat, že některé členské státy jsou citlivější vůči bezpečnostnímu rozměru migrace a prosazují opatření v této oblasti: to by mohlo v budoucnu vést k odklonu rozvojového financování k migračním cílům. Příkladem může být *Regionální operační středisko v Chartúmu (ROCK)*¹⁵⁵, které bylo původně součástí programu BMM, ale nyní je samostatným projektem EUTF s důrazem na bezpečnostní opatření ke zlepšení řízení migrace, bez jakékoli vazby na rozvojové otázky. EU v nedávné době vyjádřila ambici skrze ROCK dále posílit regionální spolupráci pro boj proti pašování lidí a obchodování s lidmi.¹⁵⁶

152 Komise píše o chybějícím pokroku v této oblasti a žádá „vytvořit co možná nejdříve účinnou strukturovanou spolupráci pro identifikaci a návraty“. Evropská komise, *Fourth Progress Report on the Partnership Framework*, viz odkaz výše.

153 Evropská komise, *First Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, říjen 2016, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_2016_700_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v8_p1_english.pdf.

154 Evropská komise, *Second Progress Report: First Deliverables on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, prosinec 2016, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/second-progress-report-1_en_act_part1_v11.pdf.

155 Pro více informací o tomto projektu, viz akční soubor: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/regional-operational-centre_en.pdf.

156 *factsheet_work_under_partnership_framework_with_ethiopia.pdf*.

7. Závěr

Založení EUTF proběhlo v kontextu probíhající všeobecné debaty o roli a podobě rozvojové spolupráce EU. Nedávné unijní politiky jako *Nový partnerský rámec o migraci* z roku 2016, *Globální strategie pro zahraniční a bezpečnostní politiku EU* z roku 2016 a *Evropský konsensus o rozvoji* z roku 2017 požadovaly flexibilnější rozvojové politiky a jejich lepší sladění se strategickými prioritami EU, aby mohly být využity k prosazení širších politických cílů. EUTF podle všeho splňuje tato očekávání, neboť umožňuje projektům financovaným skrze ODA využívat jednodušších a rychlejších procedur než v případě standardních projektů z Evropského rozvojového fondu. Nové projekty také odrážejí politické priority členských států a jsou využívány jako páka v jednáních o posílení spolupráce v oblasti migrace. Jak potvrzuje zástupce jednoho členského státu: „*Svěřenský fond je nový v tom, že umožňuje financovat z rozvojových prostředků jak rozvoj, tak stabilizaci, dobré vládnutí, i bezpečnostní opatření.*“¹⁵⁷

Předložená analýza zmiňuje obavy ohledně řízení a správy Fondu. Podle respondentů jsou projekty obvykle formulovány členskými státy a bruselskými institucemi a reflektují v první řadě národní priority. Proces jejich výběru je netransparentní a podléhá tlaku ze strany členských států – peníze z EUTF se pak vrací zpět členským státům a jejich implementujícím agenturám. Kromě toho, přinejmenším ve své úvodní fázi, je řada projektů odtržena od reálných potřeb a chybí jim holistický pohled. Konzultace s místními aktéry je nedostatečná a probíhá až poté, kdy už byla klíčová rozhodnutí učiněna. Africké nevládní organizace kritizují sekuritizaci a externalizaci migračních politik EU, stejně jako negativní dopad těchto politik na volný pohyb osob na mezinárodní úrovni i v rámci Afriky.¹⁵⁸

Z hlediska účinnosti politik nebylo provedeno žádné vyhodnocení dopadů, a to jak před oznámením nových partnerských politik, tak po něm.¹⁵⁹ Přitom externí evaluace Evropské komise 11. Evropského rozvojového fondu (EDF) uvádí, že „*toto je zásadním nedostatkem přístupu založeném na principu poměr cena–výkon nebo na přístupu orientovaném na výsledky, který je dnes běžně aplikován v EU, a zejména v aktivitách EDF.*“¹⁶⁰

Jak ukazuje případová studie Etiopie, EUTF může díky svojí reaktivitě a řešení rozvojových aspektů migrace a posilování ochrany zranitelných osob přispět k pozitivním změnám v jedněch z nejvíce opomíjených světových regionů. Avšak vedle toho, že umožňuje rychlejší přijetí projektů, jsou přínosy EUTF omezené; financování z EDF v Etiopii koneckonců cílilo na stejnou kategorii příjemců a také už dříve využívalo zrychlených procedur pro uzavírání kontraktů.

Jak ukazují případové studie Libye a Nigeru, migrační politika EU, jejíž nedílnou součástí je EUTF, může také vést k vážným negativním dopadům z hlediska rozvoje, lidských práv a migrace. Projekty založené na evropských politických prioritách a zaměřené na represivní opatření hrozí podporovat špatné vládnutí, rizikovější způsoby pašování lidí, byznys s detencemi lidí a také znemožňovat uprchlíkům, aby se jim dostalo ochrany, kterou potřebují.

Migrační politika EU, včetně EUTF, se jeví být „politickým nástrojem, který vysílá politický signál evropským voličům: děláme něco s (i)migrací“.¹⁶¹ Rozhovory členů sítě CONCORD s národními rozvojovými agenturami také naznačují trend k přesměrování EUTF směrem ke čtvrtému (boj proti obchodování s lidmi a pašování lidí) a pátému (posílení spolupráce na návratech a reintegraci neregulérních

157 Rozhovory.

158 Viz článek v Le Courrier de l'Atlas: <http://www.lecourrierdelatlas.com/afrique-la-%C2%AB-declaration-de-bama-ko-%C2%BB-critique-l-approche-securitaire-de-la-politique-migratoire-de-l-europe-9073>.

159 Concord Report, *The impact of EU policies in the world – seeing the big picture*, říjen 2017, https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/10/IAPaper_full_09.10_TO-SHARE.pdf?1fdb40&1fdb40.

160 Evropská komise, *External Evaluation of the 11th European Development Fund (EDF) 2014 – mid 2017*, Final report, červen 2017, viz odkaz výše.

161 *Ibid.*

migrantů) pilíři Vallettského akčního plánu. Jak uvádí jeden respondent: „Posledních šest nebo osm měsíců jsme svědky posunu směrem k řízení migračních toků. Na začátku se EUTF zabýval všem aspekty migrace, ale teď se jeho strategie proměnila.“¹⁶²

Další dotazovaný odborník uvedl: „*Pozoruhodné je použití slova ‚nouzový‘, neboť to je oxymóron. Skutečnou nouzí v případě Nigeru je potřeba rozvoje, a toho nelze dosáhnout zrychlenou cestou; je to dlouhý proces a něco, na čem pracujeme bezmála 60 let.*“¹⁶³ Řešení příčin nucené migrace vyžaduje dlouhodobý, konzistentní a udržitelný přístup.¹⁶⁴ Jak ilustruje externí evaluace 11. EDF, projekty financované prostřednictvím EUTF mohou být nejen méně účinné, ale také nákladnější než standardní projekty z EDF.¹⁶⁵ Politiky Nouzového svěřenského fondu EU pro Afriku, stejně jako celkové unijní migrační politiky, by měly být revidovány v souladu s níže uvedenými doporučeními.

162 Rozhovor člena CONCORD s národní rozvojovou agenturou.

163 Rozhovor s pracovníky národní rozvojové agentury v Niamey.

164 Viz např.: United Nations General Assembly (UNGA), Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on a 2035 agenda for facilitating human mobility*, červen 2017, http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/35/25.

165 Evropská komise, *External Evaluation of the 11th European Development Fund (EDF) 2014 – mid 2017*, Final report, červen 2017, viz odkaz výše.

8. Doporučení sítě CONCORD

1. Zahrnout lidskoprávní perspektivu do veškerých aktivit

Projekty EUTF musí integrovat lidská práva do svého jádra a přispívat k jejich naplňování v cílových zemích. EU a její členské státy by měly jednat s bezpečnostními složkami třetích zemí jen do té míry, aby zvýšily jejich schopnost zajistit jedincům účinnou bezpečnost způsobem konzistentním s dodržováním lidských práv a mezinárodního práva. Veškeré takové jednání musí být citlivé k možným sporům, nesmí způsobit žádnou újmu a v obecné rovině by k němu nemělo docházet prostřednictvím rozvojového financování. V souladu s tímto doporučením musí EUTF přestat s veškerou podporou libyjské pobřežní stráže, která prokazatelně přispívá k případům porušování lidských práv.

2. Zamezit odklonu ODA od hlavního cíle, jímž je odstraňování chudoby

Instituce EU a členské státy musí zaručit, že financování EUTF z prostředků určených na rozvoj není užíváno k represivním opatřením a kontrole migrace, a tím pádem instrumentalizováno k naplnění bezpečnostních a migračních cílů EU. Rozvojové financování EU musí dodržovat ustanovení Lisabonské smlouvy, která jasně uvádí, že hlavním cílem rozvojové spolupráce je odstraňování chudoby. V souladu se závazky EU v oblasti Cílů udržitelného rozvoje musí EUTF také usilovat, aby „nikdo nezůstal opomenut“ a omezovat nerovnosti bez ohledu na pohlaví, rasu a etnicitu.

3. Zajistit naplňování zásady efektivity rozvoje a zvýšení odolnosti místních komunit

EU a její členské státy musejí být v souladu se zásadami efektivity rozvoje a plně podporovat partnerské země v naplnění jejich vlastních rozvojových priorit, v souladu se závazky v rámci Agendy 2030. Toto se týká i Světenského fondu; ten může být účinný pouze tehdy, pokud dá místním nevládním organizacím příležitost smysluplně se účastnit formulace a implementace projektů, a tím pádem zajistí, že jeho projekty budou reagovat na potřeby na místě a že při nich budou respektována lidská práva. V kontextu nucené migrace a křehkých států může EUTF sehrát roli mostu mezi humanitární pomocí a rozvojem s cílem zvyšovat odolnost komunit. V případech, kdy národní priority chybí nebo jsou nekonzistentní kvůli demokratickým nedostatkům, je nezbytností plná konzultace s místními úřady a občanskou společností, stejně jako důsledná analýza místních potřeb. Flexibilita aktivit má sloužit lidem, nikoli naplňovat měnící se politické potřeby v Evropě.

4. Ukončit kondicionalitu pomoci EU na základě omezování migrace

EU a její členské státy se musí zdržet uplatňování kondicionality pro poskytování rozvojové pomoci v partnerských zemích na základě jejich spolupráce v oblasti návratů a readmisí, řízení migrace a ochrany hranic. Pro prosazování kontroly migrace by neměly být využívány ani pozitivní, ani negativní pobídky.

5. Redefinovat současný přístup EU k vzájemné vazbě migrace a rozvoje směrem ke konzistentnosti rozvojových politik

EU se v Lisabonské smlouvě zavázala ke konzistentnosti rozvojových politik. V posledních letech jsme však svědky úplně opačného trendu, kdy je rozvojová spolupráce stále více sekuritizována, aby sloužila cílům EU v oblasti kontroly migrace. Je potřeba znovu obnovit zásadu konzistentnosti skrze odstranění kondicionality v oblasti řízení migrace a nepoužívání rozvojových financí pro dosažení vnitřních cílů EU v oblasti kontroly migrace. I přes převažující negativní rétoriku nabízí migrace řadu příležitostí k rozvoji. Agenda 2030 poskytuje vítanou příležitost potlačit současné krátkozraké bezpečnostní rámování migrace a naopak se zaměřit na průřezový přístup, soustředit se na lidské aspekty Agendy 2030, dodržovat a chránit lidská práva uprchlíků a dalších migrantů a brát v potaz jejich potenciál k rozvoji. Partnerský rámec EU se třetími zeměmi a EUTF musejí být revidovány v tomto smyslu a musejí plně využít rozvojový potenciál migrace skrze posilování migrace v rámci Afriky, mezi kontinenty a skrze regionální hospodářský rozvoj.

6. Reformovat správu Svěřenského fondu

Ke zvýšení transparentnosti je nezbytné stanovit jasná kritéria výběru projektů, která umožní porozumět, jaké zdroje jsou utráceny kde a s jakými výsledky. Dále je potřeba vybudovat jasné monitorovací mechanismy, které zaručí, že projekty budou efektivně přispívat k vytyčeným cílům. Nevládní organizace na místní, regionální a národní úrovni musejí být dotazovány při formulování programů z EUTF i jejich implementaci. Dalším krokem ke zvýšení transparentnosti by mohlo být posílení postavení Evropského parlamentu při přijímání strategických rozhodnutí v rámci EUTF.

7. Zapracovat dosavadní poznatky do následujícího Víceletého finančního rámce EU

Unijní instituce a členské státy se musí poučit z toho, co v EUTF dosud fungovalo a co ne, dříve než se shodnou na následujícím Víceletém finančním rámci. Existují problémy z hlediska požadavků větší flexibility prostředků, jejich rychlejšího vyplácení a směšování ODA s dalšími financemi. Tyto musí být důsledně vyhodnoceny a napraveny.

8. Vytvořit legální cesty pro uprchlíky a další migranty

Ve Vallettském akčním plánu se EU a její členské státy jasně zavázaly nabídnout bezpečné a legální cesty pro uprchlíky hledající ochranu. Evropská rada musí přijmout ambicióznější rámec pro přesídlování na základě humanitárních důvodů a rozšířit příležitosti pro slučování rodin a poskytování humanitárních víz. EU musí dále nabídnout více příležitostí k legální migraci pro vysoce i nízko kvalifikované pracovníky. Tyto aspekty by měly být nedílnou součástí pozice EU při vyjednávání o Globálních kompaktech o migraci a uprchlících, stejně jako o Migračním partnerském rámci.

