

NÁVRAT V NEDOHLEDNU: INTEGROVÁNÍ SYŘANŮ V TURECKU?

KRISTÝNA TAMCHYNOVÁ

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Vzhledem k pokračujícímu pobytu Syřanů v Turecku je důraz na posun projektů od humanitárních k rozvojovým. Pokračující posilování kapacity místních aktérů je tak i nadále nezbytné.

Silnou roli, aktérskou i kontrolní, má v systému péče o uprchlíky v Turecku stát. Kontrola a dohled však někdy přechází i v omezování činnosti občanské společnosti. Napětí existuje i mezi dalšími aktéry – např. lokálními NGOs a INGOs. Projekty by tedy měly podporovat a rozvíjet spolupráci jednotlivých aktérů.

Specifickým problémem je dostupnost a velikost nabízených EU grantů. Malí aktéři buď přímo nejsou způsobilými žadateli, nebo nemají na takové financování kapacitu. Otevírá se tak prostor pro menší cílené projekty či dary od menších, např. státních donorů.

Klíčovou je otázka možných návratů. Zatímco je kladen důraz na sociální kohezi a integraci v Turecku, měla by být posílena i příprava pro návrat do Sýrie. V souvislosti s integrací je důležitá i senzitivita nejen vůči majoritní společnosti, ale zvláště vůči lokálním etnicko-socio-ekonomickým dynamikám a menšinovým skupinám (viz Kurdové).

ÚVOD

Turecko je klíčovým aktérem jak co se týče současného dění v Sýrii, tak především co se týče hostování uprchlých obyvatel, těch v Turecku žije přes 3,5 milionu. Slovo „hostování“ není zvoleno náhodně. Turecko sice podepsalo i doplňkový protokol k Úmluvě o právním postavení uprchlíků, ale stále dodržuje geografické omezení statutu uprchlíka. Syřané jsou proto nazýváni hosty. Od roku 2013 (2014) jejich fungování v zemi upravuje tzv. „Law on Foreigners and International Protection“ (LFIP), který zmiňuje statut tzv. „dočasné ochrany“ týkající se právě Syřanů. Vydáno byla mimo jiných např. i nařízení usměrňující zaměstnávání Syřanů, „Regulation on Work Permit of Refugees Under Temporary Protection“ (2016). Přestože existuje právní úprava pobytu Syřanů, problémem je spíše jejich informovanost o právech a také praktická možnost je případně vymoci.

V současné chvíli nedochází k velkému počtu nových příchodů. Turecko se oproti dřívějšímu velmi liberálnímu přístupu snaží nové příchody různými způsoby omezit (viz postavení zdi na úseku hranic se Sýrií). Znepokojivé jsou množství zprávy o nucených návratech nově příchozích. Probíhá také registrace a evidence Syřanů. Po příchodu do země se Syřané musí oficiálně přihlásit a jsou zaregistrováni v určité provincii. Na danou registraci se váží služby (např. zdravotní) a dávky. Některé provincie (např. Istanbul) však nové registrace již nepřijímají. Změnit později provincii registrace není bez závažného důvodu možné. Krátkodobý pohyb mimo provincii registrace možný je, nicméně přesné podmínky (zda je např. třeba povolení, doložit účel návštěvy aj.) jsou poměrně zmatečné.

ZAHRANIČNÍ KONTEXT

S napětím je v Turecku sledován vývoj v syrské provincii Idlib, kde se drží povstanci a hrozí útok syrské armády podpořené Ruskem na provincii a následný masivní exodus nové vlny uprchlíků směrem do Turecka. Existuje zde několik scénářů reakce na možný vývoj. Prvním z nich, na kterém Turecko dlouhodobě pracuje, je zabránit přímým útokům na provincii, k čemuž směřovala např. poslední rusko-turecká dohoda ze Soči. Druhým scénářem je přemístit případné prchající pouze v rámci Sýrie. Zde se objevují pochybnosti o pravém účelu výběru nové lokality pro přestěhování obyvatel (ochrana versus změna etnického složení určitých oblastí Sýrie). Posledním scénářem, kterému se však Turecko snaží zabránit všemi prostředky, je možný příchod dalšího vysokého počtu Syřanů do Turecka. To by byl příliš velký tlak na kapacity, které jsou již delší dobu nedostatečné. Obecně Turecko dále postupuje ve vytváření bezpečných zón v Sýrii, do nichž by bylo možné bezpečně vracet, nebo by bylo možné do nich alespoň přemisťovat nové vnitřně přesídlené osoby.

Návraty, přestože si nikdo neumí reálně představit, že by k nim nyní v masovější míře došlo, jsou opakovaně diskutovaným tématem. Turecko má za sebou dvoje klíčové, a oboje předčasné volby, parlamentní a prezidentské, které byly posledním krokem před změnou tureckého systému v prezidentský. Polarizovaná předvolební debata zvýšila viditelnost uprchlického tématu i napětí, jež se místy objevuje. Nicméně otázka návratů se objevuje i nyní, mimo volební kampaně.

VNITROSTÁTNÍ KONTEXT

Právě vnitropolitická situace se na situaci uprchlíků také do velké míry podepisuje. V příštím roce zemi čekají volby komunální a v těch se, ještě spíše než v národních, dá očekávat, že Syřané a soužití s nimi budou hrát roli, protože jsou to především místní kapacity, na které zvýšený počet osob v dané správní jednotce dopadá. Celé situaci nepomáhá ani řada dezinformací. Zatímco na jednu stranu se objevují „zaručené“ zprávy o zločinech, na druhou stranu obyvatelé vyčítají vládě, že úmyslně možné problémy v soužití se Syřany zamlčuje.

Stát je stěžejním aktérem v péči o uprchlíky. I když v některých otázkách spoléhá na služby poskytované uprchlíkům občanskou společností, určité klíčové sektory, např. vzdělávání, zcela převzal pod svou pravomoc. Od roku 2017 jsou edukativní aktivity buď poskytovány státem, nebo alespoň organizace musí získat za tímto účelem zvláštní povolení.¹ Snaha o kontrolu činnosti organizací, která má často objektivní důvody (v případě vzdělávání stejná úroveň kurikula, omezování možného extremismu v okrajových vzdělávacích zařízeních aj.), však souvisí i s širším politickým klimatem.

Od potlačeného pokusu o puč v roce 2016 zesílil boj vlády nejen proti hnutí Fethullaha Gülena, ale i proti dalším organizacím a jedincům. Těm, kteří mohli představovat riziko pro bezpečnost nebo také pro posílení moci vládnoucí strany vedoucí k definitivní změně na prezidentský systém v letošním roce. Opakovaně prodlužovaný výjimečný stav, vládnutí pomocí dekretů, legální a mocenské vakuum před letošními prezidentskými volbami se staly negativními faktory působícími na uprchlíky, dalšími bylo omezování občanské společnosti, rušení organizací či odebrání povolení k činnosti v Turecku u zahraničních organizací a obecně zpřísněný dohled. Organizace tak operují v prostředí zvýšené nejistoty. Represe a uzavírání organizací jen posílily již existující nedůvěru státu a občanské společnosti. Sektor pomoci je vnitřně štěpen i tím, že zatímco místní NGOs by rády viděly zmenšující se roli zahraničních organizací tak, aby mohly čerpat více prostředků samy, zahraniční donoři však berou INGOs jako prověřené a spolehlivé partnery. Nicméně i mezi samotnými NGOs kooperace nevzniká jednoduše, neboť se zde zrcadlí dělicí linie turecké společnosti (politické, etnické aj.).

Dalším působícím vnitrostátním faktorem je turecká ekonomická krize. Díky strmému poklesu liry mají lidé problém vyjít s existujícími platy. Prezident však opakovaně tvrdil, že nejde o ekonomickou krizi, nýbrž o zahraniční měnové manipulace, řešení se tak oddalovalo. Jak bývá obecným principem, ve chvíli, kdy nastane krize, častěji se objevuje nevraživost vůči jasně vymezitelným skupinám – jakými jsou právě uprchlíci a migranti. Ekonomická krize také zvyšuje nezaměstnanost a může zvýšit spor o místa. Syřané patří z větší části mezi socio-ekonomicky citlivou skupinu, krize se jich tak dotýká i přímo. Oficiálního pracovního povolení pro zaměstnání Syřanů využilo jen minimum zaměstnavatelů, neboť se jedná o drahou a byrokraticky náročnou cestu, navíc jsou zde i regionální a sektorová omezení. Syřané jsou proto převážně zaměstnáváni neformálně. Dalším důvodem zaměstnávání v neformálním sektoru je jazyková bariéra.

¹ Osseiran, Souad, Gabriele Cloeters, Emre Üçkardeşler, Kristen Biehl, Wiebke Hohberger a Hande Paker (2018): „Syrians in Turkey“. Istanbul Policy Center, říjen 2018 (přístup 2. listopadu 2018), <http://ipc.sabanciuniv.edu/turkiyedeki-suriyeliler/?lang=en>.

Snadno pak dochází k problému tzv. „brain waste“, tedy zaměstnání mimo obor nebo pod úroveň vzdělání a kvalifikace. Ekonomická integrace je při tom jedním z klíčových aspektů integrace jako takové, která je nyní vzhledem k dlouhodobému pobytu Syřanů alespoň v jisté míře nevyhnutelná.

Často opakovaným tématem je i integrace sociální, jedná se však o velmi citlivé a složité téma. Uprchlíci, kteří přišli, jsou heterogenní populací. Jedná se o průřez syrskou společností z etnického, náboženského i socio-ekonomického hlediska, kdy i mezi jednotlivými skupinami této populace existují předsudky. Možnost integrace a soužití záleží také na konkrétní populaci v místě, kde se usídli. Pnutí např. nevzniká jen s majoritní společností, ale i s domácími menšinovými skupinami. Výzkum *Crisis Group* poukazuje na nevoli Kurdů ve větších městech (např. Istanbul, Izmir) vůči přicházejícím Syřanům. Kurdové, kteří sami přišli coby běženci v dobách intenzivních konfliktů na jihovýchodě země, se cítí marginalizováni. Mají pocit, že pomoc, která jim nikdy nebyla nabídnuta, je věnována Syřanům. Ti pro ně navíc představují konkurenci v práci.² Jedná se i o další problémy, např. jazykovou otázku (omezené používání kurdštiny versus šířící se arabské nápisy apod.).

EU: (NE)PODMÍNĚNÁ FORMA POMOCI

Jedním z hlavních mezinárodních aktérů, kteří se zapojují v odpovědi na syrskou migrační krizi a spolupracují s tureckou vládou, je EU. Klíčovými dokumenty jsou především „EU-Turkey Action plan“ a „EU-Turkey statement“. Základ vzájemné dohody spočívá v tom, že Turecko bude bránit nelegálnímu pohybu migrantů dále do EU a bude přijímat zpět ilegální migranty z řeckých ostrovů. EU zahájí systém řízeného přesídlování Syřanů do EU a také poskytne další finanční prostředky na projekty – celkem se nyní jedná o 6 miliard EUR (3 mld., již kontraktované, pro období 2016–2017 a další 3 mld. pro období 2018–2019), skrze tzv. „Facility for Refugees in Turkey“ (FRIT).³

FRIT financuje jak aktivity humanitární, tak rozvojové. Financované projekty cílí jak na uprchlickou/migrantskou komunitu, tak i na domácí obyvatele a instituce. Podíváme-li se na rozčlenění podle prioritních oblastí financovaných z FRIT, zhruba 46 % financí bylo alokováno na humanitární pomoc, 28 % na vzdělávání, 15 % na zdraví, 8 % na socio-ekonomickou podporu a 3 % na „migration management“.⁴

Finance a projekty, které nabízí EU, jsou však z velké části dostupné pouze pro větší aktéry. Ti menší buď přímo nejsou způsobilí o projekty žádat, nebo nemají finanční ani personální kapacitu nabízené prostředky zpracovat. Řešením by tak byly menší, oproti rámcovým projektům úžeji specifikované projekty či dary. Dále

² „Turkey’s Syrian Refugees: Defusing Metropolitan Tensions“, Crisis Group, 29. leden 2018 (přístup 16. září 2018), <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/western-europemediterranean/turkey/248-turkeys-syrian-refugees-defusing-metropolitan-tensions>.

³ European Parliament. „Legislative train schedule“. European Parliament, 20. říjen 2018 (přístup 28. října 2018), <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>.

⁴ European Commission, „The EU Facility for Refugees in Turkey Factsheet“ (přístup 16. září 2018), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf.

je nutné posílit lokální „needs assesment“ a jejich propojení s vyššími úrovněmi systému. Je důležité, aby i malé lokální potřeby byly pokryty.⁵

INTEGRACE VERSUS PŘÍPRAVA NA NÁVRAT

Hlavním a dá se říci vlajkovým projektem v rámci humanitární pomoci financované z FRIT je tzv. „Emergency Social Safety Net“ (ESSN). Jedná se o měsíční finanční příspěvek pro vytipované nejpotřebnější uprchlické rodiny, který jim pomáhá pokrýt základní životní náklady, je to doplňkový program k již existujícím sociálním schémátům. Tento program byl rozšířen ještě o tzv. „Conditional Cash Transfer for Education project“ (CCTE), za pravidelnou školní docházku potomka dostává rodina opět určitý finanční příspěvek. Přestože v případě ESSN se vzhledem k nákladům jedná o marginální částku (120TL/osoba/měsíc), vzhledem k dlouhodobému trvání je bezpodmínečnost této podpory zpochybňována a roste tlak na programy posilující soběstačnost Syřanů. Zvažovány jsou tedy možné podmínky, jako např. účast na jazykovém kurzu. Jazyk a jeho ovládnutí je opakovaně zmiňován jako klíčový, projekty na podporu výuky turečtiny by tedy měly být podporovány i nadále.

V rámci posílení soběstačnosti Syřanů je kladen důraz především na přístup ke vzdělání a dále na podporu jejich ekonomické soběstačnosti. Dalším tématem je pak začlenění do společnosti jako takové. EU od počátku kladla v projektech zásadní důraz na vzdělání. Co se týče školství, roste počet dětí, které se vzdělávají. Zároveň se čím dál větší počet dětí a studentů začleňuje do tureckého vzdělávacího systému. Ten však sleduje turecké osnovy a výuka probíhá v turečtině. Turecko zahájilo plán postupného uzavírání tzv. dočasných vzdělávacích center („Temporary Education Centre“, TEC), jež nabízejí výuku v arabštině, a studenti jsou postupně převáděni do regulérních tureckých škol.

Co se týče ekonomické soběstačnosti, podporováno je odborné vzdělávání stejně jako podnikatelské aktivity nebo zvyšování kapacit institucí zaměřených na zaměstnanost. Snahou je snížit zranitelnost uprchlické populace a posílit i populaci domácí. V Turecku však došlo ke dvěma negativním jevům: „brain waste“ a „brain drain“. Co se týče „brain waste“, řada Syřanů je vzdělaná, ale nezíská práci odpovídající jejich kvalifikaci, např. kvůli jazykové bariéře. Zároveň existuje problém „brain drain“. Jak zajistit, aby si Turecko neponechávalo ty nejtalentovanější uprchlíky, zvláště při vědomí nákladů, které na dokončení jejich vzdělání mělo, a aby nenavracelo pouze méně vzdělané jedince? Problémy s „brain drain“ a snahou např. poskytovat občanství vybraným jedincům se objevují již nyní. Projekty EU a partnerů by tak měly v první řadě pomoci zintenzivnit mapování existujícího vzdělání či odborné kvalifikace Syřanů a posílit propojení s existující poptávkou na pracovním trhu. Dále je nutné klást důraz na získání vědomostí a znalostí, které nebudou zaměřené jen na turecké realie, ale budou využitelné i při návratu do Sýrie, tak aby byla posílena schopnost svépomocné obnovy. Jelikož však návraty nejsou očekávatelné v dohledné době, je nutné se zaměřit na začlenění Syřanů do společnosti, resp. na snížení tenzí vzájemného soužití. Zde

⁵ Okyay, Asli Selin (2018): „Bottom-up Approaches to EU–Turkey Migration Cooperation“. Istituto Affari Internazionali, 28. červen 2018, <http://www.iai.it/en/pubblicazioni/bottom-approaches-eu-turkey-migration-cooperation>.

hraje roli otázka předsudků, nejen majoritní společnosti vůči Syřanům (Syřané naopak v průzkumech argumentují o kulturní blízkosti s tureckou společností), ale také jednotlivých skupin Syřanů navzájem, popř. různých tureckých menšin vůči uprchlíkům, viz výše zmíněné tenze Kurdů a Syřanů. Projekty podporované EU by tak měly být citlivé nejen vůči dynamice majoritní společnost-uprchlíci, ale také vůči sociální dynamice v hostitelské společnosti.

NÁVRATY

Jak zmínila předchozí pasáž, klíčovou otázkou pro projekty zaměřené na Syřany je, zda jsou plánovány jejich organizované návraty, popř. v jakém horizontu. Obecně přijímaná je představa budoucích návratů Syřanů, nicméně nejsou podnikány žádné konkrétní organizované kroky k hromadným návratům, spíše jsou intenzivněji omezovány nové příchody, navíc některé provincie, např. Istanbul, zastavily registrace dalších uprchlíků. Vzhledem k vysokému počtu Syřanů, kteří v Turecku žijí, a jejich zapojení do ekonomiky (byť často neformální), je otázkou možný dopad, jaký by jejich hromadný odchod na zemi měl, i praktická proveditelnost hromadných návratů.

Aktuálně se Turecko snaží „pojistit si“ vzdělané Syřany, např. poskytnutím občanství či odepřením vystěhování dále z Turecka. Rozvíjí se i syrské podnikání a investování. Samotní Syřané se vrací spíše v menších počtech, problém je zcela zničená infrastruktura v zemi, a také fakt, že prezident Asad zůstal a nejspíše i do budoucna zůstane u moci, což pro některé znamená nemožnost se vrátit. Spíše než návraty již usídlených Syřanů se však množí zprávy o nucených návrazech nově příchozích, pokud je jim vůbec dovoleno překročit hranici.

U samotných Syřanů záleží jednak na tom, jakou roli bude v budoucím uspořádání hrát prezident Asad a potom také, jak a kdy se povede obnovit základní infrastruktura v zemi, společně s obchodem, protože nyní není k čemu se vracet. Nedá se také generalizovat, neboť u každého hrají roli různé faktory, právě „brain-waste“ je např. jedním z důvodů, které mohou podmínit rozhodnutí se vrátit. Nejde tedy připravit politiku, která by majoritu tak početné skupiny přesvědčila se (ne)vracet, spíše působit na jednotlivé faktory ovlivňující rozhodování. Dříve nebo později však k návratům, ať už dobrovolným či vynuceným, začne docházet a je nutné na ně Syřany včas připravit.

ZÁVĚR A DOPORUČENÍ

Krise v Sýrii a s ní související pobyt Syřanů ve státech sousedících se Sýrií je a po nějakou dobu i zůstane dlouhodobým problémem. Přestože se situace v Sýrii relativně uklidňuje, návraty jsou v nejbližší době nereálné. Je to však politický slib snadno zneužitelný v časech voleb a vnitrostátní krize. Syřané však v Turecku ještě dlouhou dobu zůstanou a tomu je třeba přizpůsobit povahu projektů.

► Projekty by neměly posílit jen obecnou soběstačnost Syřanů, ale měly by směřovat i k posílení kapacity Syřanů vrátit se a obnovit důležitou infrastrukturu v Sýrii.

- ▶ Zdůrazňovány jsou projekty zaměřené na sociální kohezi domácí společnosti a Syřanů. Je však nutné v projektech reflektovat i soužití s tureckými minoritami, např. Kurdy, a na benefity projektů pro znevýhodněné domácí skupiny.
- ▶ Posilovány by měly být nejen kapacity domácích aktérů a správních struktur per se, ale rovněž spolupráce jednotlivých aktérů spolu navzájem (stát-NGOs, NGOs-NGOs), a to i po odchodu zahraničních organizací.
- ▶ Existují rezervy v malých specifických projektech a dotacích, které by mohly zaplnit i menší aktéři, např. ČR. Nadále posilována by měla být lokální analýza potřeb.

Kristýna Tamchynová

Ústav mezinárodních vztahů (tamchynova@iir.cz)

Poděkování

Tento paper vznikl na základě rozhovorů uskutečněných se zástupci NGOs v Turecku v období 29. 8. 2018–7. 9. 2018.

Tento policy paper je výsledkem aplikovaného výzkumu Ústavu mezinárodních vztahů, v. v. i., v rámci projektu TA ČR ÉTA TL01000432 nazvaného Migrace z oblasti Blízkého východu, subsaharské Afriky a Asie: geopolitické a bezpečnostní souvislosti, důsledky a doporučení pro ČR. Koncovým uživatelem tohoto výstupu je aplikační garant projektu Ministerstvo zahraničních věcí České republiky.