UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Katedra evropských studií

Bakalářská práce

2024 **Tereza Vlková**

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Katedra evropských studií

Externalizace migračních politik Evropské unie v letech 2015–2016

Bakalářská práce

Autorka práce: Tereza Vlková

Studijní program: Teritoriální studia

Vedoucí práce: Mgr. Anna Lukešová

Rok obhajoby: 2024

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 26. dubna 2024 Tereza Vlková

Bibliografický záznam

VLKOVÁ, Tereza. *Externalizace migračních politik Evropské unie v letech 2015–2016.* Praha, 2024. 55 s., Bakalářská práce (Bc). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií, Katedra evropských studií. Vedoucí bakalářské práce Mgr. Anna Lukešová.

Rozsah práce: 81 476 znaků

Abstrakt

Hlavním tématem bakalářské práce je externalizace migračních politik Evropské unie (EU) v letech 2015-2016, kdy EU čelila největšímu přílivu migrantů od konce druhé světové války. Práce analyzuje, jaká opatření přijala Evropská komise v reakci na uprchlickou krizi v rámci externalizace migračních politik EU a aplikuje koncepty *root cause* a *remote control*. Od konce 90. let 20. století přešla Evropská unie od převažujícího vnitřního přístupu k externalizovanému přístupu v otázkách migrace. Tento přístup je reakcí na rostoucí migrační toky a potřebu efektivní koordinace migrační politiky. V období uprchlické krize došlo k intenzifikaci externalizačních procesů s prioritou na zabezpečení hranic a redukci neregulérní migrace. Tato práce poskytuje ucelený pohled na strategie EU v této kritické době.

Abstract

The main topic of bachelor thesis is the externalization of the European Union (EU) migration policies in 2015-2016, when the EU faced the largest influx of migrants since the end of the Second World War. The thesis analyses what measures the European Commission has taken in response to the refugee crisis as part of the externalization of EU migration policies and applies the concepts of root cause and remote control. Since the late 1990s, the European Union has moved from a predominantly internalized approach to an externalized approach to migration. This approach is a response to increasing migration flows and the need for effective coordination of migration policy. During the refugee crisis, externalization processes intensified, with priority given to border security and the reduction of irregular migration. This paper provides a comprehensive view of EU strategies at this critical time.

Klíčová slova

migrace, externalizace, migrační politiky EU, Evropská unie, prevence, externí kontrola, migrační krize

Keywords

migration, externalization, EU migration policies, European Union, root cause, remote control, migration crisis

Title

Externalization of migration policies of the European Union in 2015-2016

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí této práce Mgr. Anně Lukešové za trpělivost, podporu a zpětnou vazbu v procesu psaní této práce, díky nimž jsem mohla práci úspěšně dokončit.

Obsah

Seznam zkratek 8

Úvod 9

1 Teoreticko-metodologická část 11

1.1 Konceptuální a teoretický rámec práce 11

1.2 Terminologie 14

1.3 Metodologie 17

1.4 Přehled pramenů 18

1.5 Přehled vědecké debaty 20

2 Migrační politiky EU 23

2.1 Klíčoví aktéři migrační politiky EU 24

2.2 Vývoj externalizace migračních politik do roku 2015 27

3 Externalizace migračních politik EU v letech 2015-2016 30

3.1 Prevence migračních toků 30

3.1.1 Rozvojová a humanitární pomoc 31

3.1.2 Zvyšování pozitivního vlivu migrace na rozvoj ve třetích zemích 34

3.1.3 Politická stabilita a bezpečnost 35

3.1.4 Ochrana uprchlíků a vnitřně vysídlených osob 37

3.2 Externí kontrola migračních toků 38

3.2.1 Boj proti převaděčství a ochrana hranic 38

3.2.2 Regulérní migrace a přesídlování 41

3.2.3 Navracení a zpětné přebírání osob 43

Závěr 47

Summary 48

Použitá literatura 50

Seznam zkratek

ACIF – Zpravodajská síť Afrika-Frontex

CAMM – Společná agenda pro migraci a mobilitu

ECOWAS – Hospodářské společenství západní Afriky

EK – Evropská komise

EPS – Evropská politika sousedství

ES – Evropské společenství

ESD – Evropský soudní dvůr

ESVČ – Evropská služba pro vnější činnost

EU – Evropská unie

EUCAP – Civilní mise Evropské unie pro řešení krizí

Europol – Evropský policejní úřad

EUTF – Nouzový svěřenský fond pro Afriku

Frontex – Evropská pohraniční a pobřežní stráž

GAM (GAMM) - Globální přístup k migraci (a mobilitě)

IOM – Mezinárodní organizace pro migraci

MP – Partnerství v oblasti mobility

OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

OSN – Organizace spojených národů

SBOP – Společná bezpečnostní a obranná politika

SIS – Schengenský informační systém

SVV – Rada pro spravedlnost a vnitřní věci

UNHCR – Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

Úvod

Migrace se stala jedním z nejvýznamnějších a nejdiskutovanějších témat současného světa. Dynamika migračních toků, zejména směrem do zemí Evropské unie, vyvolává komplexní politické, ekonomické a sociální výzvy, na které je třeba hledat odpovědi. Jedním z klíčových nástrojů, kterými se Evropská unie snaží reagovat na migrační tlaky, je externalizace migračních politik.

Mezi lety 2015 a 2016 Evropská unie čelila největšímu přílivu migrantů od konce 2. světové války. V tomto období do Evropy dorazil více než milion migrantů, převážně ze Sýrie, Iráku a Afghánistánu.[1] Tato krize vyvolala značné politické a sociální napětí v EU a vedla k posílení externalizačních politik. Unie začala intenzivněji spolupracovat s třetími zeměmi a regionálními aktéry, zejména v severní Africe a na Blízkém východě, s cílem omezit migrační toky směrem do Evropy.

Cílem této práce je poskytnout komplexní přehled a analýzu externalizace migračních politik EU v letech 2015-2016 a přispět tak k lepšímu porozumění tomuto klíčovému aspektu migrační politiky EU. Toto období bylo stěžejní pro vývoj a implementaci migračních politik EU, zejména v důsledku migrační krize, která v roce 2015 výrazně ovlivnila směřování vnější dimenze migrační politiky EU. Externalizace zahrnuje různá opatření a strategie, jako jsou dohody o zpětném přebírání migrantů, podpora rozvojových programů v původních zemích migrantů, externalizace hranic a kontroly migrace do třetích zemí. Práce odpovídá na otázku, „jaká opatření přijala Evropská komise v reakci na uprchlickou krizi v letech 2015-2016 v rámci externalizace migračních politik EU?“

Abych výzkumnou otázku lépe zodpověděla, práce je strukturována následovně. Teoreticko-metodologická část zahrnuje definování klíčových termínů, vysvětlení metodologie použité v analýze a přehled zdrojů využitých v práci, včetně primárních pramenů a sekundární literatury. Následuje kontextová kapitola, která má za cíl přiblížit čtenáři společnou migrační politiku EU a její postupnou externalizaci až do roku 2015. Nezbytným prvkem pro komplexní porozumění tomu, jak jsou politiky v této oblasti

[1] Evropská komise, „Řešení uprchlické krize v Evropě: Úloha vnější činnosti EU“, JOIN (2015) 40 final (9.září 2015): 2 (staženo 4. dubna 2024).

formovány, implementovány a uplatňovány v praxi, je popis rolí klíčových aktérů. Hlavní analytická část práce, která odpovídá na výzkumnou otázku je rozdělená na dvě podkapitoly – prevence migračních toků a kontrola migračních toků. Podkapitola prevence migračních toků vysvětluje přijatá preventivní opatření snažící se snížit motivaci migrantů opouštět území třetích zemí. Preventivní opatření jsou rozdělena tematicky na rozvojovou a humanitární pomoc; zvyšování pozitivního vlivu migrace na rozvoj ve třetích zemích; politickou stabilitu a bezpečnost; ochranu uprchlíků a vnitřně vysídlených osob ve třetích zemích. Část zabývající se kontrolními opatřeními je pro lepší porozumění rozdělena na boj proti převaděčství a ochranu hranic, regulérní migraci a přesídlování, navracení a zpětné přebírání osob. Závěr práce shrnuje hlavní zjištění a diskutuje o možnostech dalšího výzkumu.

1 Teoreticko-metodologická část

Tato kapitola představuje teoreticko-metodologický základ pro zkoumání externalizace migračních politik Evropské unie v letech 2015 a 2016. Cílem je představit a zdůvodnit metodologický přístup, který umožní systematické zkoumání tohoto komplexního a dynamického fenoménu. Struktura kapitoly je navržena tak, aby reflektovala účel práce a poskytla čtenáři jasný přehled o tom, jak budou jednotlivé koncepty a teorie aplikovány na analýzu vnějšího rozměru migrační politiky EU. V první části kapitoly je představen konceptuální a teoretický rámec práce. V další části je definována terminologie používaná v práci. Metodologická část popisuje, jak bude práce přistupovat k analýze externalizace migračních politik EU, a to prostřednictvím kvalitativní obsahové analýzy dokumentů. Jsou zde uvedena kritéria pro výběr dokumentů a popsány kroky sběru a organizace dat, které vedou k identifikaci preventivních a kontrolních charakterů migračních politik. Přehled pramenů prezentuje konkrétní dokumenty Evropské komise, které byly vybrány pro analýzu, a které reagují na uprchlickou krizi v letech 2015 a 2016. Závěrečná podkapitola se věnuje přehledu vědecké debaty o externalizaci migračních politik EU, kde jsou představeny různé perspektivy a přístupy k externalizaci migračních politik.

1.1 Konceptuální a teoretický rámec práce

Migrační politiky EU mají vnitřní i vnější rozměr. Zatímco vnitřní rozměr lze chápat například jako společná pravidla EU pro azylové řízení, podmínky přijímání a sdílení odpovědnosti za žadatele o azyl mezi členskými státy, vnější rozměr se týká vztahů EU s jinými zeměmi a regiony. Jedná se o složitou soustavu politických opatření, právních nástrojů a finančních transferů pro spolupráci se třetími zeměmi v oblasti řízení migrace, hranic a azylu. [2] Tato práce se zabývá právě tímto vnějším rozměrem migrační politiky EU.

Jako rámcovou teorii pro pochopení vnější dimenze migrační politiky jsem zvolila „evropeizaci mimo Evropu“. Evropeizace nebo „evropské vládnutí“ se běžně používá k popisu vlivu Evropské unie na vnitřní fungování a adaptaci členských států. Představuje proces, kdy dochází k transformaci členských států Evropské unie v důsledku vlivu EU. Tato transformace se projevuje v široké škále oblastí a zahrnuje formální pravidla a zákony, které

[2] Bernd Parusel, „The external dimension of EU migration policy – new proposals, possibilities, and risks“, *Swedish Institute for European Policy Studies* (únor 2023): 1 (staženo 11. dubna 2024).

musí země dodržovat, neformální pokyny a způsoby spolupráce, sdílení nápadů, jak přistupovat k problémům, nebo vytvářet zásady, přesvědčení a hodnoty, které jsou společné v celé EU.[3]

Od 90. let 20. století se vědci začali zabývat také vlivem evropeizace na vnější aktéry mimo Evropu. Nejprve se jednalo o státy usilující o členství s cílem zajistit, aby přistupující země přijaly celé *acquis communautaire* – soubor právních předpisů EU, ještě před vstupem do Unie. Přístupová jednání se tedy soustředila především na plánování a sledování tohoto procesu evropeizace. Následně se výzkumy začaly zabývat také zeměmi, které neusilují o členství v EU (např. Švýcarsko) nebo nejsou způsobilé pro členství (země, které jsou součástí euro-středomořského partnerství a evropské politiky sousedství). Sousední země se tak přizpůsobují politice a pravidlům EU, aniž by se staly formálními členy.[4]

Externalizace zahrnuje spolupráci s třetími zeměmi, která je často založena na principech evropeizace. Jedním z principů evropeizace je regionální ekonomická integrace a spolupráce s regionálními organizacemi po celém světě a tím podpora míru a blahobytu v jiných částech světa. Za druhé se EU angažuje v regulaci nadnárodních trhů, ačkoli někteří tvrdí, že spíše podporuje regulační rámec pro liberální trhy. Za třetí, podporuje ústavní normy, jako jsou lidská práva, právní stát a demokracie, ve svých vnějších vztazích. Tyto obecné principy jsou klíčovými prvky ve vnější činnosti EU, ale způsob, jakým jsou aplikovány, může být velmi odlišný v jednotlivých regionech a zemích.[5] Avšak klíčovým argumentem zůstává myšlenka „zrcadlení“, která poukazuje na to, že evropeizace v podstatě spočívá v projekci vnitřních řešení EU na vnější prostředí. Politici tak preferují mezinárodní prostředí, které je jim povědomé a srozumitelné. Je to prostředí, které znají a umí ho využít ve svůj prospěch.[6]

Existují dvě hlavní myšlenky, proč EU chce šířit svůj vliv do třetích zemí. Prvním je strukturální síla, kde EU chce utvářet globální ekonomiku tak, aby jí to prospívalo. Tento přístup je praktický a založený na vlastním zájmu, s důrazem na volný obchod, menší vládní kontrolu nad podniky a otevřené trhy, spíše než na sociální změny. Druhým důvodem je normativní síla. EU věří, že její hodnoty, jako jsou demokracie a lidská práva, jsou nejlepší a chce je prosazovat po celém světě. Protože EU nemá silnou armádu, spoléhá se na tuto

[3] Frank Schimmelfennig, „Europeanisation Beyond the Member States“, *Journal for Comparative Government and European Policy 8*, č.3 (2010): 319, https://www.jstor.org/stable/24237074 (staženo 12. dubna 2024).
[4] Ibid., 320.
[5] Ibid., 323-324.
[6] Ibid., 321.

„měkkou sílu“ sdílení svých myšlenek. V kontextu migračních politik to může zahrnovat financování programů v třetích zemích zaměřených na posilování demokratických institucí, podporu lidských práv a boj proti obchodování s lidmi. Je důležité poznamenat, že důvody evropeizace mohou být kombinací jak strukturální, tak normativní moci. [7]

Evropeizace mimo EU se projevuje různě v závislosti na konkrétním regionu, zemi, organizaci či politice. Vnější vliv EU lze představit jako pět oblastí, které zahrnují kvazičlenské státy západní Evropy, země kandidující na členství v EU, sousední země, země OECD a ostatní světové regiony. Tato koncepce nám umožňuje lépe pochopit rozsah a dynamiku evropeizace v různých částech světa.[8] Pro účely této práce jsou důležité země kandidující na členství, sousední země a jiné regionální organizace v Africe, neboť tyto oblasti jsou přímo spojeny s migračními politikami EU.

EU se s kandidátskými zeměmi zaměřuje na obecné zásady evropské správy, včetně politických kritérií svobody, demokracie, právního státu a dodržování lidských práv. Přístupová jednání se týkají konkrétních otázek a očekává se, že žadatelé přijmou celý soubor právních předpisů a politik EU. Hlavním mechanismem europeizace kandidátských zemí je podmíněnost, kde EU stanovuje podmínky členství a sleduje pokrok kandidátů.[9]

Evropská politika sousedství (EPS) byla zavedena v roce 2004 s cílem posílit vztahy se sousedními zeměmi, které nejsou považovány za kandidáty na členství. EPS se zpočátku zaměřovala na východoevropské sousedy a postupně se rozšířila o země Blízkého východu, severní Afriky a jižního Kavkazu. EPS měla fungovat podobně jako proces přistoupení, s důrazem na spolupráci a liberalizaci, ale s menšími závazky. Akční plány EPS jsou dohodnuté bilaterálně a mohou se lišit v závislosti na partnerovi. EPS se také zaměřuje na podporu demokracie, ale není tak účinná jako pro kandidátské země. Partnerství v rámci EPS je založeno na diferenciaci a podmíněnosti. Nicméně nedostatečná důvěra, komplikace v implementaci a tlak od jiných mocností, činí EPS méně účinnou než přistoupení.[10]

EU ovlivnila budování regionálních institucí a hospodářskou integraci v různých částech světa, přestože nenavrhovala přímo vznik velkých regionálních organizací, jako je například Africká unie. Tyto organizace však napodobovaly instituce a politiky EU, což naznačuje, že EU funguje jako model pro regionální integraci. Tento mechanismus

---

[7] Moritz Schneider, „Europeanization beyond the EU: The Dynamics of Europeanization in the Southern Mediterranean Partner States“, *L'Europe en Formation* 356, č. 2 (2010): 127, https://doi.org/10.3917/eufor.356.0125 (staženo 12. dubna 2024).
[8] Frank Schimmelfennig, „Europeanisation Beyond the Member States“, 328.
[9] Ibid., 330-331,
[10] Ibid., 331-334.

napodobení je podpořen nejistotou napodobitelů a legitimitou EU. Dochází k určitému prvku socializace prostřednictvím institucionalizovaných vztahů, financování programů spolupráce a politického dialogu mezi EU a těmito regionálními organizacemi. To umožňuje lepší porozumění rozsahu a dynamiky evropeizace v různých regionech světa.[11]

Vnější dimenze migračních politik EU se stále vyvíjí a dosud neexistuje žádný ustálený model spolupráce. EU se pokouší určit, jaké formy spolupráce a jaké politické nástroje jsou nejúčinnější pro dosažení různých cílů migrační politiky. Dosavadní spolupráce zahrnuje kombinaci dvou přístupů: externalizaci kontrolních nástrojů (*remote control*) a prevenci (*root cause*), jak identifikovala Christina Boswell.[12] Teorie evropeizace mimo Evropu poskytuje klíč k pochopení těchto dvou konceptů. *Remote control* je bezpečnostní taktika zaměřená na omezení migrace lidí. Evropeizace mimo Evropu může tento přístup odrážet tím, že EU spolupracuje s třetími zeměmi na zavádění opatření, která by zamezila nelegální migraci a zvýšila kontrolu na vnějších hranicích EU. Naopak, *root cause* je založen na rozvoji a proaktivitě, jehož cílem je podněcovat alternativy k migraci pomocí politických inovací. Tento přístup se snaží odstranit faktory, které lidi nutí opustit svou rodnou zemi.[13] V kontextu evropeizace mimo Evropu to znamená, že EU se snaží ovlivňovat politiky a normy v třetích zemích tak, aby tyto země mohly lépe zvládat vnitřní problémy a poskytovat občanům příležitosti a stabilní prostředí, které by je udrželo doma.

Evropeizace mimo Evropu je zásadní pro otázku externalizace migračních politik EU zejména z toho důvodu, že nabízí rámec pro porozumění procesům, jakými EU ovlivňuje politiky a normy v zemích mimo své geografické hranice. Tato teorie nám umožňuje pochopit, jak EU exportuje své hodnoty a institucionální modely do třetích zemí.

1.2 Terminologie

Jak napovídá název, práce se věnuje migračním politikám. Migrační politiky zahrnují soubor pravidel a strategií, které regulují a usměrňují pohyb osob přes vnější hranice EU, ať už legálně nebo nelegálně. Migrační politika zahrnuje i imigrační, azylové a integrační politiky.

---

[11] Frank Schimmelfennig, „Europeanisation Beyond the Member States“, 335-337.

[12] Christina Boswell, „The 'External Dimension' Of Eu Immigration And Asylum Policy“, *International Affairs 79*, č. 3 (2003): 620, doi:10.1111/1468-2346.00326 (staženo 13. března 2024).

[13] Ayselin Gözde Yıldız, *The European Union's Immigration Policy: Managing Migration in Turkey and Morocco* (Londýn: Palgrave Macmillan, 2016): 12, https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=1214287&lang=cs&site=ehost-live (staženo 15. března 2024).

Účelem imigračních politik je určit, kdo a za jakých okolností může v hostitelské zemi dlouhodobě nebo trvale žít. Integračními politikami se rozumí politiky, které podporují proces začlenění přistěhovalců do hostitelské společnosti. Zaměřují se na specifické potřeby přistěhovalců, které vyplývají z jejich nedávného příchodu a kulturních rozdílů. Tyto politiky jsou navrženy tak, aby pomohly přistěhovalcům rychle se adaptovat a získat potřebné sociální kompetence v hostitelské zemi. Jak tvrdí Baršová a Barša, integrační politiky navazují na imigrační politiky a jsou s nimi úzce provázány, protože státy se snaží přijímat přistěhovalce s „dobrým integračním potenciálem". Zatímco imigrační politiky regulují vstup přistěhovalců, integrační politiky se zaměřují na jejich adaptaci v hostitelské společnosti. Otázky týkající se azylu a uprchlictví spadají do azylové politiky.[14] V kontextu této práce se migračními politikami EU myslí imigrační a azylové politiky, nikoli integrační.

Migrace je charakterizována přesunem lidí přes administrativní hranice, které mohou být obecné, provinciální, federální nebo národní. Státy a jejich soudní instituce hrají klíčovou roli v definování a kategorizaci migrace.[15] Hlavní rozdíl mezi definicemi migrace se týká množství času, který musí migrant strávit v hostitelské společnosti, aby byl považován za migranta. EU považuje za migranta osobu, která stráví na území členského státu nejméně 3 měsíce, přičemž předtím měla osoba obvyklé bydliště v jiném členském státě EU nebo ve třetí zemi.[16] Podle různých kritérií dále rozlišujeme různé typy migrace. Rozlišujeme vnitrostátní a mezinárodní migraci na základě kritéria, zda došlo k překročení mezinárodní hranice mezi státy či nikoli.[17] Dále rozlišujeme krátkodobou a dlouhodobou migraci. V kontextu EU se za krátkodobou migraci považuje pobyt na území EU po dobu třech až 12 měsíců. Pokud doba překračuje 12 měsíců, hovoříme o dlouhodobé migraci.[18] Rozlišením mezi krátkodobou a dlouhodobou migrací se státy snaží chránit svou suverenitu a vybírají, komu udělí určitá práva.[19]

---

[14] Andrea Baršová a Pavel Barša, *Přistěhovalectví a liberální stát: imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*, (Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2005), 9-10.
[15] Hein De Haas, Stephen Castles a Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (Guilford Publications, 2020), 21.
[16] „EMN Asylum and Migration Glossary", Migration and Home Affairs, naposledy aktualizováno v prosinci 2023. https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary_en.
[17] De Haas, Castles, and Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 24.
[18] „EMN Asylum and Migration Glossary", Migration and Home Affairs.
[19] De Haas, Castles, and Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 27.

Pro účely této práce je důležité vysvětlit pojem nucené migrace. Nucená migrace, jako jsou uprchlíci a žadatelé o azyl, je specifická forma migrace. Uprchlíci jsou lidé, kteří opustili svou domovskou zemi kvůli strachu z pronásledování na základě rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo politického názoru. Na druhé straně, žadatel o azyl je osoba, která požádala o status uprchlíka a čeká na rozhodnutí. Tyto procesy obvykle provádějí vlády zemí, do kterých tito lidé přicházejí, ale v některých případech, kde jsou státní instituce slabé, to dělají organizace OSN. Státy se můžou lišit v tom, jak uprchlíky uznávají, ale většina jich uznává skupiny uprchlíků jednotně, pokud je situace v jejich zemi původu zjevně špatná. V posledních desetiletích se stále více uznává kategorie vnitřně vysídlených osob, kteří potřebují ochranu. Jsou to lidé, kteří museli opustit své domovy kvůli konfliktu, násilí, katastrofám atd., ale nepřekročili státní hranici.[20] V práci se zabývám mezinárodní migrací, a to jak dobrovolnou, tak nucenou.

Existují různé kategorie migrantů, včetně legálních a nelegálních. Nelegální migrace se dále dělí na nelegální vstup a nelegální pobyt. Nicméně pojem „nelegální“ se jeví jako problematický a jeho používání je často kritizováno, jelikož zahrnuje do této skupiny i osoby, které chtějí požádat o azyl. Toto označení je vhodnější pro popis celého fenoménu než pro označování jednotlivců. Vhodnější je používat alternativní termíny jako „neregulérní“, „nedokumentovaná“ nebo „neoprávněná“ migrace.[21] Evropská komise v anglických verzích dokumentů používá termín *regular/irregular,* avšak v českojazyčných verzích se objevuje termín legální/nelegální. Pro účely této práce budou využívány termíny regulérní/neregulérní a další alternativy. V práci nebude použito označení „legální“ a „nelegální“.

V následujících řádcích se zaměřím na vysvětlení termínu “převaděčství migrantů”, který využívám v mé práci a je úzce spojen s problematikou neregulérní a nucené migrace, pašování a obchodování s migranty. Neregulérní a nucená migrace jsou často spojovány s pašováním a obchodováním s migranty.[22] Organizace spojených národů (OSN) definuje převaděčství následovně: „Převaděčstvím se rozumí obstarávání nezákonného vstupu osoby smluvního státu, jehož není občanem ani nemá trvalý pobyt, za účelem přímého nebo

[20] De Haas, Castles, and Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 31-32.
[21] Ibid., 33-34.
[22] Ibid., 35.

nepřímého získání finančního nebo jiného materiálního prospěchu“ [23] (přeloženo autorkou). Mezi klienty převaděčů nepatří pouze ekonomičtí migranti, ale také uprchlíci a žadatelé o azyl. Pokud se lidé příliš spoléhají na zprostředkovatele migrace, může to vést k vykořisťování, známému jako obchodování s lidmi. Vykořisťování může zahrnovat prostituci, sexuální vykořisťování, nucenou práci, otroctví, nevolnictví nebo odebírání orgánů. Většina neoprávněných překračování hranic zahrnuje pašování, nikoli obchodování s lidmi. Někdy může být těžké rozlišit mezi pašováním a obchodováním s lidmi, protože prvky vykořisťování a zneužívání se mohou objevit až během tranzitu nebo na místě určení.[24]

1.3 Metodologie

Cílem práce je přiblížit čtenáři fenomén externalizace migračních politik EU a jeho zintenzivnění v reakci na uprchlickou krizi v Evropě v letech 2015 a 2016. Hlavní výzkumná otázka, na kterou práce bude odpovídat zní: „jaká opatření přijala Evropská komise v reakci na uprchlickou krizi v letech 2015-2016 v rámci externalizace migračních politik EU?“

Pro zodpovězení výzkumné otázky byla vybrána kvalitativní obsahová analýza dokumentů. Za dokumenty se považují taková data, která vznikla v minulosti někým jiným než výzkumníkem a pro jiný účel než aktuální výzkum.[25] Dokumenty byly vybírány na základě tří kritérií – (1) obecné strategické dokumenty, (2) vydané Komisí, (3) v letech 2015 a 2016. Na základě těchto kritérií bylo vybráno a analyzováno celkem šest dokumentů:

1. Evropský program pro migraci [26]
2. Akční plán proti pašování migrantů [27]
3. Akční plán v oblasti navracení [28]

---

[23] Valné shromáždění OSN, „Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime“ *OSN* (15. listopadu 2000): 2. https://www.refworld.org/legal/agreements/unga/2000/en/53096 (staženo 28. března 2024).
[24] De Haas, Castles, and Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 35.
[25] Jan Hendl, *Kvalitativní výzkum: Základní teorie, metody a aplikace*, (Praha: Portál, 2016): 208.
[26] Evropská komise, „Evropský program pro migraci“, COM (2015) 240 final (13.května 2015) (staženo 10. března 2024).
[27] Evropská komise, „Akční plán proti pašování migrantů (2015-2020)“, COM (2015) 285 final (27. května 2015) (staženo 10. března 2024).
[28] Evropská komise, „Akční plán v oblasti navracení“, COM (2015) 453 final (9. září 2015) (staženo 10. března 2024).

4. Řešení uprchlické krize v Evropě: úloha vnější činnosti EU [29]

5. Přezkum evropské politiky sousedství [30]

6. Nový rámec pro partnerství se třetími zeměmi [31]

Prvním krokem po identifikování relevantních dokumentů je sběr dat. Již ve fázi sběru dat se začíná s organizováním dat a jejich analýzou. V mnoha případech analýza směřuje výzkumníka k novým zdrojům dat. Při kvalitativní analýze jde o systematické nenumerické organizování dat s cílem odhalit témata, pravidelnosti, formy, kvality a vztahy.[32] Data jsou organizována pomocí kategorizačního systému. Konstrukcí kategoriálních systémů je myšlen návrh popisného systému kategorií pro systematickou klasifikaci, roztřídění dat a provádění redukce dat. Pro kvalitativní výzkum je typické, že kategoriální systémy se vytvářejí ad hoc pro potřeby probíhajícího výzkumu. [33] V případě této práce byla získaná relevantní data rozřazena do dvou hlavních kategorií (konceptů), podle toho, zda mají preventivní nebo kontrolní charakter. Kategorie byly následně rozděleny do podkategorií. Druhým krokem po organizaci dat je vlastní interpretace.[34] Tato interpretace je předmětem hlavní analýzy v kapitole „prevence migračních toků“ a „kontrola migračních toků“, kde jsou tyto kategorie a podkategorie podrobněji analyzovány a interpretovány ve vztahu k cílům a otázkám výzkumu.

1.4 Přehled pramenů

Pro zodpovězení výzkumné otázky bylo k analýze vybráno šest sdělení Evropské komise týkající se oblasti migrace vydané v reakci na uprchlickou krizi v letech 2015-2016. Sdělení je jedním z legálních nástrojů, kterým EK disponuje. Sdělení mohou zahrnovat hodnocení politik, komentáře nebo vysvětlení akčních programů nebo stručné nástiny budoucích politik

[29] Evropská komise, „Řešení uprchlické krize v Evropě: Úloha vnější činnosti EU“, JOIN (2015) 40 final (9.září 2015) (staženo 4. dubna 2024).
[30] Evropská komise, „Přezkum evropské politiky sousedství“ JOIN (2015) 50 final (18. listopadu 2015) (staženo 4. dubna 2024).
[31] Evropská komise, „Zřízení nového rámce pro partnerství se třetími zeměmi v Evropském programu o migraci“, COM/2016/0385 final (7. června 2016) (staženo 10. března 2024).
[32] Hendl, *Kvalitativní výzkum: Základní teorie, metody a aplikace*, 227.
[33] Ibid., 215.
[34] Ibid., 221.

nebo ujednání týkajících se podrobností současné politiky. Sdělení komise není právně závazné.[35]

V květnu 2015 přijala Komise Evropský program pro migraci, který představuje komplexní strategii pro zvládání migrace a nový rámec pro provádění vnější migrační politiky EU. První část tohoto migračního programu EU prezentuje okamžitá opatření reagující na nutnost rychlých a důrazných kroků v reakci na humanitární krizi ve Středomoří. V další části programu jsou stanoveny čtyři pilíře pro lepší zvládání migrace – snižování motivace k neregulérní migraci, správa hranic, společná azylová politika a regulérní migrace.[36]

V rámci tohoto programu byly následně přijaty další dokumenty jako akční plán proti pašování migrantů, akční plán v oblasti navracení nebo nový rámec pro partnerství se třetími zeměmi. Několik dní po přijetí nového programu byl přijat akční plán proti pašování migrantů na období 2015-2020, který stanovil konkrétní opatření zaměřené na prevenci a potírání pašování přistěhovalců. Akční plán v oblasti navracení byl přijat v září 2015 a obsahoval opatření pro zvýšení účinnosti návratového systému. Následně v červnu 2016 byl představen nový rámec pro spolupráci se třetími zeměmi v oblasti migrace.

Přijetím tohoto rámce se úroveň spolupráce se třetími zeměmi posunula na novou úroveň. Poskytuje komplexní a flexibilní nástroj pro spolupráci s třetími zeměmi v řadě oblastí, od předcházení neregulérní migrace a podpory regulérní migrace až po návrat nedokumentovaných migrantů a pomoc zemím původu a tranzitu. Nový rámec pro partnerství má zajistit těsnější a komplexnější spolupráci se zeměmi původu a tranzitu migrantů přijímáním paktů. Rámec zahrnuje jak dlouhodobé, tak krátkodobé cíle. Zároveň v tomto sdělení o zřízení nového rámce je shrnut pokrok EU od přijetí Evropského programu pro migraci.[37]

V září 2015 vydala EK spolu s Vysokou představitelkou Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku Federicou Mogherini společné sdělení týkající se úlohy vnější činnosti EU při řešení uprchlické krize v Evropě. Dokument poskytuje komplexní přehled reakce EU na uprchlickou krizi za svými hranicemi a uvádí konkrétní země a regiony, které jsou pro krizi nejdůležitější.[38]

---

[35] EU Monitor, „Legal instruments“, *PDC*, https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh75mdhkg4s0 (staženo 11. dubna 2024).
[36] Evropská komise, „Evropský program pro migraci“.
[37] Evropská komise, „Zřízení nového rámce pro partnerství se třetími zeměmi v Evropském programu o migraci“.
[38] Evropská komise, „Řešení uprchlické krize v Evropě“.

O dva měsíce později na žádost předsedy Komise Jeana-Clauda Junckera a na žádost členských států EU bylo vydáno další společné prohlášení EK a Vysoké představitelky Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku týkající se přezkumu evropské politiky sousedství. Evropská politika sousedství (EPS) byla založena v roce 2004 a v roce 2015 došlo k první revizi této politiky v reakci na uprchlickou krizi. Cílem této revize politiky sousedství EU bylo navrhnout způsoby, jakými by EU a státy v jejím sousedství mohly posílit a zefektivnit vzájemnou spolupráci a reagovat na krizi. Komise v tomto přezkumu navrhla několik opatření týkajících se stabilizace sousedství a silnějšího parterství. Přezkum byl zaměřen na posílení spolupráce ve třech oblastech – ekonomický růst, migrace , mobilita a bezpečnost.[39]

1.5 Přehled vědecké debaty

Vnější dimenze migračních politik EU se stále vyvíjí a dosud neexistuje žádný ustálený model spolupráce. EU se pokouší určit, jaké formy spolupráce a jaké politické nástroje jsou nejúčinnější pro dosažení různých cílů migrační politiky. Paul James Cardwell a Rachel Dickson se zabývají fenoménem „formální neformálnosti“ v rámci externího řízení migrace. „Formální neformálnost“ popisuje situace, které se na první pohled zdají být oficiální a podobají se známým nebo zavedeným nástrojům (nařízením, směrnicím, mezinárodním dohodám). Avšak postrádají právní sílu a jasné kroky, které přinášejí řádné zákony a právní procesy. Neexistuje žádná záruka, že věci budou probíhat otevřeně nebo podle obvyklých pravidel. Dobrým příkladem je prohlášení mezi EU a Tureckem o migraci z roku 2016. Nebyla to skutečná dohoda v právním smyslu, i když se tak tvářila.[40]

Prohlášením EU a Turecka se zabývá také Nefise Ela Gokalp Aras. Tvrdí, že od roku 2015 EU místo formální a standardizované spolupráce s třetími zeměmi přijímá více na míru šité, neformální, flexibilní a diferencované strategie externalizace. Prohlášení bylo pravděpodobně prvním případem přechodu EU k diferencovanějšímu způsobu externího zapojení v řízení migrace. Diferencovaná externalizace se staly „novým normálem“, což se odráží v Nové dohodě o migraci a azylu přijaté v září 2020.[41]

---

[39] Evropská komise, „Přezkum evropské politiky sousedství“.
[40] Paul James Cardwell a Rachel Dickson, „‘Formal Informality’ in EU External Migration Governance: The Case of Mobility Partnerships.” *Journal of Ethnic and Migration Studies 49,* č. 12 (2023): 3121–3139. doi:10.1080/1369183X.2023.2193743 (staženo 14. března 2024).
[41] Nefise Ela Gökalp Aras, „The European Union’s Externalisation Policy in the Field of Migration and Asylum: Turkey as a Case Study”, *Report Multilevel Governance of Mass Migration in Europe and Beyond Project* (2020). https://www.respondmigration.com/wp-blog/ (staženo 15. března 2024).

Christina Boswell popisuje spolupráci EU a třetích zemí na základě dvou přístupů: externalizace kontrolních nástrojů (*remote control*) a prevence (*root cause*).[42] Na tyto koncepty později navázala Ayselin Gözde Yıldız, která popisuje přístup *remote control*, jako bezpečnostní taktiku zaměřenou na omezení migrace lidí. Naopak, *root cause* je založen na rozvoji a proaktivitě, jejímž cílem je podněcovat alternativy k migraci pomocí politických inovací. Tento přístup se snaží odstranit faktory, které lidi nutí opustit svou rodnou zemi.[43]

S tímto konceptem souvisí studie, kterou provedly Arne Niemann a Natascha Zaun. Autorky analyzují nástroje, které EU využívá v rámci externalizace a rostoucí vliv migračních politik EU na další oblasti politiky jako je bezpečnost, rozvoje a obchod. Autorky došly k závěru, že v reakci na migrační krizi v roce 2015 začala EU začleňovat kontrolu migrace do své zahraniční politiky, což vyústilo v zahájení námořní operace ve Středozemním moři v červnu 2015. Vedle této operace již před krizí existoval trend využívání misí Společné bezpečnostní a obranné politiky (SBOP) pro účely prevence migrace. Role Evropské unie v oblasti *search and rescue* během misí SBOP, stejně jako ochrana hranic v rámci agentury Frontex, se ukázala jako problematická, přičemž rozvoj této agentury od počátku její existence až po současnost znamenal významné posílení její role při ochraně hranic EU. Dle autorek došlo k intenzivnějšímu propojení migračních politik a rozvojové pomoci během krize v letech 2015-2016 a s přijetím Evropského nouzového svěřenský fondu (EUTF) pro Afriku v listopadu 2015. Dále autorky argumentují tím, že se EU nově snaží předcházet migraci prostřednictvím rozvojové podpory, která vytváří pracovní příležitosti a možnosti pro migranty. Nicméně účinnost tohoto přístupu může být omezena existencí jiných pohonných faktorů migrace, a EU často čelí nedostatečnému plnění slibů ze strany sousedních zemí, jako je Jordánsko a Libanon. [44]

Někteří autoři se posunuli za hranice EU a blíže zkoumají reakci třetích zemí na externalizaci migračních politik EU. Tamirace Fakhoury zdůrazňuje spornou povahu externalizace migrační politiky EU do třetích zemí a její dopad na regionální dynamiku. Zkoumá různé reakce států, převážně Libanonu, a motivy, které třetí země tlačí ke zpochybnění migrační politiky EU. Zaměřuje se na to, jak státy využívají externalizaci ve

[42] Boswell, „The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy“, 620.
[43] Yıldız, *The European Union's Immigration Policy,* 12.
[44] Arne Niemann a Natascha Zaun, „Introduction: EU external migration policy and EU migration governance“, *Journal of Ethnic and Migration Studies 49,* č.12 (2023), DOI: 10.1080/1369183X.2023.2193710 (staženo 26. listopadu 2023).

svůj vlastní prospěch k prosazování svých vlastních zájmů. Nicméně to často vede ke sporům mezi státy.[45]

Tato bakalářská práce přispívá do vědecké debaty na téma externalizace tím, že poskytuje komplexní přehled a analýzu externalizace migračních politik EU v letech 2015-2016. Tím přispívá k hlubšímu porozumění tomu, jak EU reagovala na jednu z největších migračních krizí v nedávné historii, která významně ovlivnila směřování vnější migrační politiky EU. Práce aplikuje koncepty *root cause a remote control* na opatření přijaté Komisí v období uprchlické krize. Zdůrazňuje důležitost koordinovaného a kombinovaného přístupu k migrační politice, který zahrnuje jak prevenci migrace, tak externí kontrolu migračních toků.

[45] Tamirace Fakhoury, „The external dimension of EU migration policy as region-building? Refugee cooperation as contentious politics“, *Journal of Ethnic and Migration Studies 48*, č.12, (2022), https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.1972568 (staženo 5. března 2024).

2 Migrační politiky EU

Tato část bakalářské práce si klade za cíl poskytnout čtenáři kontext pro pochopení fenoménu externalizace migračních politik. Společná migrační politika EU je rozmanitá a proměnlivá. Tato kapitola se snaží poskytnout přehled o vývoji migračních politik EU, sledujte její vývoj od mezivládní spolupráce na supranacionální úroveň a od primárně vnitřního přístupu k externalizovanému rámci.

Spolupráci členských států v otázce migrace lze vysledovat od poloviny sedmdesátých let 20. století, kdy migrace začala být politizována. Nicméně zpočátku neprobíhala spolupráce v rámci struktur ES, ale pouze na mezivládní úrovni v rámci příležitostných fór.[46] Skutečným průlomem byl až podpis Schengenské dohody v roce 1985 mezi státy Beneluxu, Francií a Spolkovou republikou Německo. Dohoda vstoupila v platnost o 10 let později a přijalo ji 9 zúčastněných států [47], které zrušily vnitřní hranice a vytvořily jednotnou vnější hranici. Schengenská dohoda byla začleněna do hlavní části Smlouvy o EU až přijetím Amsterdamské smlouvy v roce 1999.[48] V důsledku odstranění vnitřních kontrol došlo ke zpřísnění ochrany vnějších hranic a provádění vstupních kontrol pro vstup do schengenského prostoru. Správa vnějších hranic EU je řešena především prostřednictvím Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž Frontex, která byla založena v roce 2004. V roce 2011 došlo k značnému rozšíření jejích pravomocí.[49] Kontroly na vnějších hranicích jsou založeny na společném souboru pravidel, jako je například společná vízová politika, policejní a soudní spolupráce a Schengenský informační systém (SIS) pro shromažďování údajů a sdílení dat.[50]

Maastrichtská smlouva, která vstoupila v platnost v roce 1993, poprvé legálně ukotvila formální mezivládní spolupráci v oblasti migrace a azylu. Období po Amsterdamské smlouvě (1999) je charakteristické komunitarizací migračních politik, což znamená, že otázky týkající se přistěhovalectví a azylu začaly spadat do právního rámce

[46] Baršová, *Přistěhovalectví a liberální stát,* 134-136.
[47] Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Řecko a Španělsko
[48] Andrew Geddes a Christina Boswell, *Migration And Mobility In The European Union*, (Houndmills, Palgrave Macmillan, 2011), 58.
[49] Anna Triantafyllidou a Ruby Gropas, *European Immigration: A Sourcebook* (London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2020), 381.
[50] Andrew Geddes, Leila Hadj Abdou a Leiza Brumat, *Migration And Mobility In The European Union*, (London: Red Globe Press, 2020), 50.

EU.[51] Implementace migrační politiky probíhala na základě pětiletých programů doprovázených akčním plánem.[52] Prvním programem byl Tamperský program v letech 1999 až 2004. Následně od 2005 do 2009 nastoupil Haagský program a po něm do roku 2014 Stockholmský program. Dalším významným mezníkem byla Lisabonská smlouva, která plně začlenila oblast migrace a azylu do rámce Smlouvy o EU.[53] Lisabonská smlouva se silně zaměřuje na neregulérní a azylovou migraci. Začlenění migrace a azylu mezi „normální" otázky znamená spolurozhodování mezi Radou a Parlamentem, hlasování jejich kvalifikovanou většinou v Radě a plnou jurisdikci Evropského soudního dvora.[54] Počet přijímaných migrantů a opatření související s integrací migrantů zůstaly nadále výhradně v odpovědnosti členských států.[55]

2.1 Klíčoví aktéři migrační politiky EU

Společná migrační politika Evropské unie je komplexní a je nutné porozumět roli jednotlivých aktérů a také nástrojům, kterými Unie disponuje při rozhodování o společné migrační politice, jako je vydávání směrnic, nařízení nebo hlasování kvalifikovanou většinou.[56] Hlavními právními výstupy Evropské Unie jsou nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Nařízení a směrnice Evropské unie mají přímý dopad v členských státech po schválení Evropským parlamentem. Musí být začleněny do vnitřního práva členských států. Evropský parlament určuje datum, do kdy je začlenění do vnitřní legislativy povinné.[57] Nicméně směrnice ponechávají větší volnost ve způsobu provádění, zatímco nařízení jsou přísnější.[58] Většina právních aspektů migrační politiky je ustanovena prostřednictvím směrnic.[59] Řízení migrace je prováděno pěti hlavními institucemi– Evropskou komisí, Radou pro spravedlnost a vnitřní věci, Evropskou radou, Evropským parlamentem a Evropským soudním dvorem. V této části bych proto ráda popsala roli

[51] Baršová, *Přistěhovalectví a liberální stát,* 138.
[52] Triantafyllidou, *European Immigration,* 377.
[53] Geddes, *Migration And Mobility In The European Union* (2011), 10.
[54] Ibid., 58.
[55] Geddes, *Migration And Mobility In The European Union* (2020), 45.
[56] Geddes, *Migration And Mobility In The European Union* (2020), 16.
[57] Ondřej Filipec, Valeriu Mosneaga a Aaron T. Walter, *Europe And The Migration Crisis: The Response of The EU Member States*, (Gdańsk: Stowarzyszenie Naukowe Instytut Badań nad Polityka Europejska, 2018), 72.
[58] Geddes, *Migration And Mobility In The European Union* (2020), 49.
[59] Filipec, *Europe And The Migration Crisis,* 72.

jednotlivých institucí s důrazem na Evropskou komisi, jelikož jsou analyzovány dokumenty vydané touto institucí.

Evropská komise zastává roli hlavního zastánce společné evropské migrační politiky a její role v otázce migrace a azylu je klíčová. Komise má pravomoc iniciovat politiky a programy a koordinovat činnosti členských států v oblasti migrace. Její úloha spočívá v tom, že navrhuje a prosazuje opatření na úrovni EU, která mají vliv na řízení migrace jak v rámci Unie, tak i mimo ni. Komise se skládá z 34 generálních ředitelství, z nichž každé se zaměřuje na různé aspekty politiky EU. Komisaři, kteří jsou nominováni národními vládami a potvrzeni Evropským parlamentem, stojí v čele těchto generálních ředitelství. S narůstajícím vlivem EU v oblasti migrace a azylu je Komise více zapojena do veřejné diskuse a kontroly.

Komise začala aktivně prosazovat svou roli v oblasti přistěhovalectví a azylu po ratifikaci Maastrichtské smlouvy v roce 1993, do té doby byla relativně pasivní v oblasti migrace. Její vliv byl posílen Amsterdamskou smlouvou v roce 1999, která jí udělila větší pravomoci při navrhování kroků v rámci společné migrační politiky. [60] Amsterodamská smlouva odstranila některé institucionální překážky a otevřela diskuse ohledně uplatňování přístupu *root cause*, kromě dosavadního *remote control*. Díky přenesení právního základu imigrační a azylové politiky z třetího pilíře na první pilíř, umožnilo Komisi hrát aktivnější roli při iniciování politik a usnadnilo koordinaci s rozvojovou politikou, která rovněž spadala pod první pilíř. Nicméně se ukázalo, že existují podstatné rozdíly mezi jednotlivými generálními ředitelstvími v pojetí vnější dimenze a uplatňování preventivního přístupu. Mnozí preferovali konzervativnější pojetí vnější dimenze (*remote control*), zaměřené na readmisní dohody a boj proti neoprávněné migraci. Panovaly totiž obavy ohledně možného narušení rozvojových a vnějších cílů. Za prvé, existovaly obavy, že preventivní politiky by mohly odvádět pozornost od stávajících rozvojových priorit. Za druhé, mohlo dojít ke změně zaměření rozvojových politik a místo nejzranitelnějších by se pomoc mohla soustředit na mladé muže s nejlepšími možnostmi migrace. Nakonec obavy, že prevence migrace by mohla poškodit vztahy se třetími zeměmi. V důsledku těchto obav se rozvoj preventivních přístupů k migraci rozjížděl pomalu a důraz byl kladen spíše na externalizaci kontroly migrace.[61]

[60] Geddes, *Migration And Mobility In The European Union* (2020), 48-52.
[61] Boswell, „The ‚External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy", 632-634.

V posledních letech se výrazně rozšířila role **Evropského parlamentu** v oblasti migrace a azylu. To především díky zavedení postupu spolurozhodování[62] některých aspektů této politiky. Evropský parlament má spíše progresivní a liberální přístup k migraci ve srovnání s Komisí a Radou.[63] Parlament a Rada EU jsou hlavním rozhodovacím orgánem Unie.[64]

Rada Evropské unie je tvořena ministry vlád členských zemí. Rada je obecně považována za konzervativní a restriktivní. Od té doby, co byla migrace a azyl začleněna do procesu rozhodování EU a posílena Lisabonskou smlouvou, se Rada angažuje více v jednáních nejen s členskými státy, ale také s dalšími orgány EU, jako je Komise a Evropský parlament. [65] Rada zasedá v deseti různých složeních v závislosti na politické oblasti, která se má projednávat. Pro řešení témat týkajících se migrace se schází Rada pro spravedlnost a vnitřní věci (SVV).[66] V SVV se setkávají ministři vnitra a spravedlnosti všech členských států každé tři měsíce s cílem projednat a dohodnout se na legislativních opatřeních. [67]

Dalším orgánem, který hraje důležitou roli v oblasti migrace a azylu je **Evropská rada**. Vrcholné schůzky Evropské rady slouží k formulování významných politických prohlášení o různých otázkách, včetně přistěhovalectví a azylu. Závěry Evropské rady stanovují rámec pro legislativu EU a další iniciativy.[68]

Evropský soudní dvůr (ESD) je nejvyšším soudem v Evropské unii, avšak jeho role v oblasti přistěhovalectví a azylu je omezená. Tuto omezenou roli určila Amsterodamská smlouva, která stanovila, že na ESD může odkazovat pouze nejvyšší odvolací soud v členském státě. Nicméně Lisabonská smlouva rozšířila pravomoci ESD v oblasti migrační a azylové politiky, což posílilo jeho úlohu v těchto záležitostech.[69]

Závěrem lze říci, že migrační politika Evropské unie představuje jednu z nejkomplexnějších a nejcitlivějších oblastí evropské integrace. Její vývoj od historických

---

[62] Postup spolurozhodování je proces, který umožňuje Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie spolupracovat při tvorbě nových zákonů EU, které jsou navrhovány Komisí.
[63] Geddes, *Migration And Mobility In The European Union* (2020), 53.
[64] „Rada Evropské unie“, Instituce EU, Evropská unie, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/council-european-union_cs.
[65] Geddes, *Migration And Mobility In The European Union* (2020), 53.
[66] „Rada pro spravedlnost a vnitřní věci (SVV)“ Evropská rada a Rada Evropské unie, naposledy aktualizováno 4. března 2024. https://www.consilium.europa.eu/cs/council-eu/configurations/jha/.
[67] Geddes, *Migration And Mobility In The European Union* (2020), 53.
[68] Ibid., 53.
[69] Ibid., 49, 58.

počátků až po současnost ukazuje, jak se EU snaží reagovat na dynamické výzvy spojené s migrací, bezpečností a rozvojem.

2.2 Vývoj externalizace migračních politik do roku 2015

Externalizace migračních politik EU není novým fenoménem, nýbrž se vyvíjí již od 90. let minulého století, kdy byla zdůrazněna potřeba spolupráce se zeměmi mimo EU v oblasti migrace. Jedním z nejvýznamnějších mezníků byla migrační krize v roce 2015. Tato krize výrazně ovlivnila směřování vnější dimenze migrační politiky EU a ukázala na potřebu reformy a posílení spolupráce se třetími zeměmi v této oblasti. Postupně se rozvinula řada nástrojů a dohod, které mají za cíl externí řízení migrace a snižování tlaku na vnitřní hranice Unie. Tyto nástroje zahrnují dohody o zpětném přebírání osob, spolupráci s tranzitními zeměmi, posílení monitorování hranic a podporu rozvoje zemí původu migrantů. Externalizace migračních politik EU je interdimenzionální strategií a úzce souvisí s dalšími oblastmi, jako je bezpečnostní a rozvojová agenda.

V 90. letech minulého století docházelo k významným migračním tokům z bývalých zemí Sovětského bloku a Jugoslávie do západní Evropy. V té době byly také zrušeny vnitřní hranice a migrace začala být politizována. Tyto události vedly ES/EU ke spolupráci s tranzitními zeměmi a zeměmi původu migrantů na řízení migračních toků.[70] Zpočátku se spolupráce unijních států se třetími zeměmi zaměřovala pouze na hraniční kontroly a bilaterální dohody. V první polovině 90. let byl zaveden princip „bezpečných třetích zemí“ s cílem snížit počet žádostí o azyl a umožnit navracení žadatelů. Členské státy začaly jednat s tranzitními zeměmi migrantů a byly podepsány dohody s více než 70 zeměmi, o zpětném přebírání osob, tzv. readmisní dohody. Zemím, které podepsaly readmisní dohody, bylo na oplátku poskytnuto zjednodušení vízového režimu. [71] Nicméně readmisní politika byla kritizována z důvodu nedostatečného zohlednění zájmů třetích zemí a nedodržování lidských práv.[72]

V roce 2005 selhal dosavadní přístup externalizace migračních politik a byla zdůrazněna potřeba nového komplexnějšího přístupu, což vedlo k vytvoření Globálního přístupu k migraci (GAM).[73] GAM poskytoval komplexní zastřešující rámec pro spolupráci s třetími

[70] Boswell, „The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy”, 619.
[71] Filipec, *Europe And The Migration Crisis,* 67.
[72] Triantafyllidou, *European Immigration,* 383-385.
[73] Ibid., 385.

zeměmi. V roce 2011 došlo k rozšíření konceptu a přejmenování na Globální přístup k migraci a mobilitě (GAMM). Přístup je založen na čtyřech pilířích (1) organizace regulérního přistěhovalectví a mobility, (2) boj proti neregulérnímu přistěhovalectví a obchodování s lidmi, (3) maximalizace dopadu migrace a mobility na rozvoj a (4) podpora mezinárodní ochrany a azylové politiky. [74] GAMM poskytuje evropským institucím širokou škálu nástrojů pro spolupráci se třetími zeměmi původu a tranzitu. Mezi tyto nástroje můžeme zařadit regionální a bilaterální dialogy o migraci, partnerství v oblasti mobility (MP), společné agendy pro migraci a mobilitu (CAMM), readmisní dohody, dohody o usnadnění udělování víz, migrační doložky v dohodách o přidružení a spolupráci, regionální programy ochrany nebo programy regionálního rozvoje a ochrany.[75] Celkovým cílem toho přístupu je vytvořit všestranně výhodnou situaci pro členské státy EU, třetí země a migranty.

V rámci GAMM je kladen velký důraz na lidská práva migrantů. Nicméně členské státy a třetí země mimo EU mají různé zájmy a je náročné najít rovnováhu. Na jedné straně je Evropská unie, která má velkou moc, a to může vést k tomu, že zájmy třetích zemí jsou podřízeny. Na druhé straně jsou členské státy žádající stranou a jsou závislé na spolupráci třetích stran, což vytváří příležitosti pro třetí země požadovat výhody. Migranti jako třetí strana nejsou do procesu jednání vůbec zapojeni, jejich osud a práva tak závisí na odpovědnosti členských zemí a třetích zemí.[76]

Postupem času došlo ke geografické reorientaci externí dimenze migračních politik EU. Od 90. let se externalizace zaměřovala především na geografickou oblast střední, východní a jihovýchodní Evropy.[77] Tyto země usilovaly o členství v EU a pomocí strategie externalizace migračních politik se EU snažila o harmonizaci migračních politik v těchto zemích. Tímto způsobem chtěla zajistit, že země, které by se staly členy EU, budou schopny efektivně kontrolovat a řídit migrační procesy na svých hranicích. Brzy se ukázalo, že vnitřní dimenze migračních politik EU není efektivní a členské státy EU, zejména ty v Schengenském prostoru, nezvládají své úsilí o omezení nebo zabránění přílivu migrantů

[74] Tineke Strik, „The Global Approach To Migration And Mobility", *Groningen Journal Of International Law* 5, č. 2 (2017): 316, doi:10.21827/5a6afa49dceec (staženo 3. března 2024).
[75] Evropský parlament, Generální ředitelství pro vnitřní politiky Unie, Vita, V., García Andrade, P., Martín, I. et al., *EU cooperation with third countries in the field of migration* (Publications Office, 2015): 9. https://data.europa.eu/doi/10.2861/10460 (staženo 10. března 2024).
[76] Strik, „The Global Approach To Migration And Mobility", 317.
[77] Andrew Geddes, *Governing Migration beyond the State: Governing Migration Beyond the State: Europe, North America, South America, and Southeast Asia in a Global Context* (Oxford: Oxford Academic, 2021), 111, https://doi.org/10.1093/oso/9780198842750.003.0001.

do celé EU. [78] Postupně tak došlo k rozšíření působnosti externalizačních opatření na země vzdálenější, čímž se zahrnula širší geografická oblast, včetně regionů Středomoří, Blízkého východu, Afriky a dalších.

[78] Boswell, „The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy", 622.

3 Externalizace migračních politik EU v letech 2015-2016

V této kapitole podrobněji analyzuji okamžitá a dlouhodobá opatření, která byla navržena či přijata Evropskou komisí v rámci externalizace migračních politik jako odpověď na migrační krizi, jež zasáhla Evropu v letech 2015 a 2016. Tato krize vyvolala potřebu rychlé reakce a zavedení nových politik, které byly zaměřeny na zvládnutí náporu migrantů a uprchlíků přicházejících do Evropské unie. Evropská komise reagovala na tuto situaci souborem opatření, která měla za cíl nejen okamžitě zmírnit dopady krize, ale také zabránit jejímu opakování v budoucnosti. V rámci těchto opatření byly zavedeny nové mechanismy pro správu a regulaci migračních toků, stejně jako iniciativy zaměřené na adresování hlavních příčin migrace v zemích původu migrantů.

Kapitola je členěna do dvou hlavních částí podle toho, zda se jedná o preventivní či kontrolní opatření v kontextu konceptů *remote control* a *root cause.* Preventivní opatření mají za úkol předcházet vzniku migračních tlaků prostřednictvím podpory stability, socioekonomického rozvoje, a to v zemích původu migrantů. Snaží se odradit potencionální migranty od rozhodnutí opustit svou zemi původu či jinou třetí zemi, kde pobývají a vydat se neregulérní cestou do Evropy. Kontrolní opatření jsou aplikována s cílem řídit migrační toky a omezit počty neregulérních migrantů přicházejících na území EU. Tyto kroky zahrnují omezení převaděčských činností, spolupráci s tranzitními a původními zeměmi v oblasti readmisí a repatriací, stejně jako účinnější vytváření regulérních tras. Tyto dva typy opatření tak cílí na jinou skupinu lidí. Opatření preventivního charakteru cílí na lidi pobývající v třetích zemích, kteří se zatím nerozhodli podniknout neregulérní cestu na území Unie. Do této skupiny lidí spadají i vnitřně vysídlené osoby a migranti, kteří se ze své země původu přesunuli do jiné třetí země, ale nemají v úmyslu dále pokračovat do EU. Naopak kontrolní opatření se zaměřují na osoby, které již učinily rozhodnutí o přesunu na území EU a snaží se, aby se tyto osoby nenacházeli v EU neoprávněně.

3.1 Prevence migračních toků

Politika preventivního přístupu k řízení migračních toků se snaží řešit hlavní příčiny migrace a představuje klíčový aspekt ve snaze zabránit neoprávněné migraci a vytvořit udržitelné

strategie. Logika prevence spočívá ve snaze ovlivnit faktory, které migranty a uprchlíky nutí nebo povzbuzují k cestě do EU.[79] Faktory je možné rozdělit do několika kategorií – ekonomické, politické, sociální a environmentální. Politickým faktorům jako jsou válka, konflikty, pronásledování a porušování lidských práv by měla být přikládána největší důležitost. Nicméně kořeny politické nestability mohou být faktory jako chudoba, nerovnost, pocit nespravedlnosti, korupce, diskriminace, slabý hospodářský a sociální rozvoj a nedostatek příležitostí, zejména pro mladé lidi.[80] Cílem je nejen odstranit tyto faktory, ale také předcházet vzniku nových faktorů, což zahrnuje prevenci konfliktů, udržení míru, ochranu lidských práv, ochranu právního státu, a podporu hospodářské liberalizace.[81]

Klíčovým nástroje Komise, který pomůže k řešení a předcházení zmíněných faktorů, budou nově zavedené delegace EU ve třetích zemích, jak EK představila v evropském programu pro migraci. Tyto delegace by měly hrát klíčovou roli při řešení příčin migrace několika způsoby. Zaprvé, by měly posilovat partnerství se zeměmi původu a tranzitu prostřednictvím dvoustranných a regionálních rámců spolupráce. Za druhé, delegace EU by měly sledovat a hlásit hlavní změny související s migrací v hostitelských zemích a poskytovat včasné a relevantní informace o migračních tocích, trendech a faktorech, které je ovlivňují. V důsledku toho pak evropské instituce budou schopny včas reagovat na zvyšující se migrační toky do Evropy a efektivněji řešit příčiny, které vedou migranty k opouštění svých domovů. Poskytováním včasných informací, podporou rozvojových programů a koordinací aktivit s klíčovými partnery budou delegace EU aktivně přispívat k řešení základních příčin migrace a budování stabilních a prosperujících společností v zemích původu a tranzitu. [82]

3.1.1 Rozvojová a humanitární pomoc

Investice do řešení prvotních příčin migrace a rozvoje jsou klíčové, a proto také jsou EU a její členské státy největším poskytovatelem rozvojové a humanitární pomoci na světě.[83] V období zesílení migračních toků do EU se toto úsilí zintenzivnilo.[84] Poskytování humanitární

[79] Boswell, "The 'External Dimension' of EU Immigration And Asylum Policy", 624.
[80] Evropská komise, „Přezkum evropské politiky sousedství", 4.
[81] Yıldız, *The European Union's Immigration Policy,* 14.
[82] Evropská komise, „Evropský program pro migraci", 8.
[83] Evropská komise, „Zřízení nového rámce pro partnerství se třetími zeměmi v Evropském programu o migraci", 4.
[84] Evropská komise, „Evropský program pro migraci", 7.

pomoci je úzce propojeno s rozvojovými opatřeními, jejichž cílem je zlepšit živobytí a posílit soběstačnost vysídlených osob. Nejčastější formou poskytování rozvojové a humanitární pomoci je prostřednictvím finanční podpory.[85]

Komise představila několik nových finančních nástrojů určených pro země, které čelily velkému přílivu uprchlíků, zejména v severní Africe, Africkém rohu a na Blízkém východě. V reakci na syrskou krizi byl zřízen regionální svěřenský fond EU. Z tohoto fondu jsou poskytovány finanční prostředky na humanitární, rozvojovou a stabilizační pomoc Sýrii a okolním hostitelským státům jako je Libanon, Jordánsko a Turecko. Právě v těchto třech sousedních zemích našlo útočiště nejvíce syrských uprchlíků. Turecku je věnována větší pozornost než zbylým dvěma zemím, jelikož je největší hostitelskou zemí pro syrské uprchlíky a také má geograficky blíže k Evropské unii. V návaznosti na společný akční plán EU a Turecka byl v listopadu 2015 zřízen nástroj pro uprchlíky v Turecku.[86] Tento finanční nástroj je primárně určen pro poskytování pomoci zranitelným uprchlíkům, kteří nežijí v táborech. Podporuje vzdělání, zdravotní péči, živobytí, a zajišťuje jim další místní služby.[87]

Potřebu zvýšení rozvojové a humanitární pomoci v Africe vyřešila Komise zřízením nouzového svěřenského fondu EU pro Afriku. Fond je určen pro regiony Sahel, Čadské jezero, Africký roh a sever Afriky. Svěřenský fond má sloužit jako komplexní nástroj pro podporu stability v daných regionech. Zaměřuje se na různé aspekty, které ovlivňují migrační toky a snaží se o jejich trvalé řešení. Fond podporuje odolnost komunit, aby lépe zvládaly krize a výzvy. Dále se zaměřuje na podporu ekonomického rozvoje a rovných příležitostí, čímž se má snížit motivace k neregulérní migraci. Posílení bezpečnosti a budování stabilních státních struktur je další klíčovou oblastí, na kterou se fond zaměřuje. I když svěřenský fond sdílí obecný cíl podpory stability v daných regionech, je nutné zohlednit jejich specifické charakteristiky. Politická a bezpečnostní situace se v jednotlivých regionech liší, a proto bude strategie a řízení svěřenského fondu v každé z oblastí odlišné.[88]

---

[85] Ibid., 5.
[86] Evropská komise, „Zřízení nového rámce pro partnerství se třetími zeměmi v Evropském programu o migraci“, 4.
[87] Evropská komise, „The EU Facility for Refugees in Turkey“ Factsheet (prosinec 2023). https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/3967c96e-e3c5-47fc-8ca0-88141d3d0594_en?filename=frit_factsheet.pdf (staženo 7. dubna 2024).
[88] Evropská komise, „on the establishment of a European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa“, COM (2015) 7293 final (20. října 2015): 5 (staženo 4. dubna 2024).

Nejpostiženější částí Afriky je subsaharská Afrika, která se v posledních letech potýká s největším nárůstem nuceného vysídlení hned po Sýrii.[89] Tento region čelí mnoha výzvám jako je rychlý růst populace způsobený vysokou mírou porodnosti a nízkou úmrtností. Velká část populace žije v chudobě a nemá přístup k základním potřebám, jako je jídlo, voda a vzdělání. V některých částech Afriky probíhají občanské války a ozbrojené konflikty, což zhoršuje již tak bídnou situaci. Miliony lidí jsou nuceny opustit své domovy, případě podniknout nebezpečnou cestu do Evropy.[90]

Komise činí kroky, aby byla schopna rychle a efektivně reagovat na nové krize a poskytnout finanční pomoc tam, kde je to nejvíce potřeba. V tomto kontextu se Komise snaží zlepšit své postupy pro poskytování pomoci a v reakci na uprchlickou krizi v přezkumu evropské politiky sousedství představila možnost „flexibilní rezervy". Vyčleněné prostředky by měly být využity na potřeby během konfliktu a po skončení konfliktu, podporu pro uprchlíky, krize a reakce na katastrofy a bezpečnostní a stabilizační programy. Komise se také zasadí o změnu předpisů, aby nevyužité prostředky v rámci této rezervy byly převedeny do dalšího roku. „Flexibilní rezerva" tak umožní zrychlení a zefektivnění poskytování humanitární pomoci.[91]

Další příčinou, která ovlivňuje migraci do Evropy, je socioekonomická situace ve třetích zemích. Komise se proto rozhodla intenzivněji podporovat socioekonomický rozvoj ve třetích zemích pomocí podpory veřejných a soukromých investic, které by vedly k udržitelnému rozvoji místních ekonomik. Investice by měly vést k vytváření pracovních příležitostí, rozvoje soukromého sektoru, vzdělávání a zdravotnictví. Komise v rámci nového partnerství představila vytvoření ambiciózního plánu vnějších investic, který by řešil prvotní příčiny migrace a přispěl ke splnění rozvojových cílů. Tento plán by se zaměřil na využití omezených veřejných zdrojů inovativním způsobem a aktivaci soukromých investic v nestabilních zemích. Aby byl tento plán úspěšný, EK navrhla zřízení fondu pro vnější investice, který by fungoval jako katalyzátor a aktivoval zdroje na podporu investic do ekonomické a sociální infrastruktury a soukromého sektoru. V rámci tohoto fondu poskytla Komise přes 3 miliardy eur. Tato počáteční investice z fondu by měla sloužit k podpoře a zárukám pro další investice ze soukromého a veřejného sektoru v celkové výši až 31 miliard

[89] Annette Jünemann, Nicolas Fromm a Nikolas Scherer, *Fortress Europe?: Challenges And Failures Of Migration And Asylum Policies*, (Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2017): 76. doi:10.1007/978-3-658-17011-0.
[90] Evropská komise, „Řešení uprchlické krize v Evropě", 7.
[91] Evropská komise, „Přezkum evropské politiky sousedství", 20-21.

eur. Tyto investice ve třetích zemích by měly vést k udržitelnému rozvoji místních ekonomik, generovat růst, snížit nezaměstnanost a odstraňovat nerovnosti.[92]

3.1.2 Zvyšování pozitivního vlivu migrace na rozvoj ve třetích zemích

Migrace může mít pozitivní ekonomické dopady v zemích původu migrantů. Převody remitencí a investice diaspor přispívají ke snižování chudoby a mohou podpořit dosažení sociálních rozvojových cílů.[93] Komise se aktivně zasazuje o to, aby pozitivní dopady migrace byly plně využily k podpoře rozvoje v zemích původu.

Země původu mohou těžit z remitencí, které migrující pracovníci posílají zpět domů. Tyto finanční převody představují pro mnohé rodiny důležitý zdroj příjmu a mohou mít pozitivní dopad na ekonomiku. Důležité je proto zlevnit, zrychlit a zabezpečit převody finančních prostředků migrantů do zemí původu. Komise proto v evropském programu pro migraci podala návrh „směrnice EU o platebních službách II“. [94]

Další strategie k podpoře pozitivního vlivu migrace na rozvoj třetích zemí je podpora zapojení diaspory v zemích původu. Komise chce vyvinout opatření na posílení vlivu diaspor migrantů na rozvoj, a to jak v Evropě, tak v přidružených zemích a v Africe. V této souvislosti se vyvíjejí investiční modely diaspor zaměřené na využití úspor migrantů pro podporu místního podnikání a jako prostředek ke zvýšení místního hospodářského rozvoje. Současně se také snaží zlepšovat povědomí a znalost diaspor o zemích jejich původu. [95]

Dalším návrhem EK jak zvýšit pozitivní vliv migrace je investovat do projektů, které pomohou lépe řídit pohyb pracovníků mezi třetími zeměmi jako příležitost pro rozvoj a prosperitu. Konkrétně bude poskytnuta finanční podpora ve výši minimálně 30 milionů eur na posílení kapacit v oblasti řízení pracovní migrace. Součástí této iniciativy bude také podpora volného pohybu pracovníků v rámci Hospodářského společenství západní Afriky (ECOWAS). Migrující pracovníci budou mít přístup k lepším pracovním příležitostem a životním podmínkám, což přispěje k hospodářskému růstu a rozvoji v zemích ECOWAS. Tím se posílí spolupráce mezi EU a západní Afrikou. Dále EK navrhuje podporu

[92] Evropská komise, „Zřízení nového rámce pro partnerství se třetími zeměmi v Evropském programu o migraci“, 11-12.
[93] Evropská komise, „Maximalizace dopadu migrace na rozvoj“, COM (2013) 292 final (21. května 2013): 4.
[94] Evropská komise, „Evropský program pro migraci“, 16-17.
[95] Ibid., 16-17.

regionálních režimů pracovní mobility, které podporují pohyb pracovníků mezi zeměmi jihu a přispívají k místnímu rozvoji.[96]

V rámci maximalizace rozvojových přínosů pro země původu se Komise snaží podporovat fenomén cirkulace mozků. Fond Startback, který EK navrhla v přezkumu evropské politiky, představuje inovativní nástroj pro podporu "oběhu mozků" a budování prosperity v zemích původu migrantů. Fond by měl poskytovat kapitál migrantům, kteří se vracejí do svých domovských zemí po pobytu v EU, a pomůže jim tak reintegrovat se do společnosti a aktivně se zapojit do rozvoje dané země. Navíc by také mohl poskytnout zájemcům odborné poradenství a podporu při navazování kontaktů pro rozjezd vlastního podnikání. Podporou cirkulace mozků navracející se migranti naplno využijí svých znalostí a dovedností získaných v EU pro rozvoj místního hospodářství a společnosti.[97]

3.1.3 Politická stabilita a bezpečnost

Politická stabilita v zemích původu migrantů má významný dopad na migrační toky. Politická nestabilita, konflikty a porušování lidských práv v zemích původu mohou vytvářet tlak na obyvatelstvo hledat útočiště jinde, včetně evropských zemí. Komise se snaží jednak posilovat stabilitu v oblastech, kde již existují konflikty, ale také předcházet vzniku nových konfliktů. Prioritní země, kde se evropské instituce politicky angažují jsou Sýrie a Irák, odkud v důsledku války uprchlo několik milionů lidí a dalších několik milionů je vnitřně vysídlených.[98]

V Sýrii v rámci arabského jara v roce 2011 propukla občanská válka. Evropské instituce od začátku syrského konfliktu podporují diplomatické úsilí zaměřené na nalezení politického řešení. [99] Konflikt v Sýrii je nejrozsáhlejší uprchlickou krizí na světě. Ke konci roku 2016 dosahoval počet syrských uprchlíků skoro 5 milionů.[100] V sousedním Iráku EU také posiluje politickou a diplomatickou angažovanost s cílem podpořit kroky vedoucí k větší soudržnosti a spojení země. [101] Komise v rámci revize evropské politiky sousedství přijala regionální strategii EU pro Sýrii a Irák. Tato regionální strategie stanovuje rámec pro

[96] Ibid., 16-17.
[97] Evropská komise, „Přezkum evropské politiky sousedství“, 17.
[98] „Evropská komise, „Řešení uprchlické krize v Evropě“, 2.
[99] Ibid., 4.
[100] „Syria Regional Refugee Response“ Operational Data Portal, UNHCR, naposledy aktualizováno 24. dubna 2024, https://data.unhcr.org/en/situations/syria.
[101] Evropská komise, „Řešení uprchlické krize v Evropě“, 4.

spolupráci EU s těmito zeměmi v klíčových oblastech, jako je mír a bezpečnost, humanitární pomoc, politická stabilita a hospodářská obnova v Sýrii a Iráku. Cílem je obnovit mír a bezpečnost v Sýrii a Iráku, podpořit politické řešení konfliktů, budovat demokratické instituce, podporovat hospodářskou obnovu a posílit regionální spolupráci.[102]

Libye se od roku 2011 nachází v chaosu, nestabilitě a nedostatku bezpečnosti, což má významný dopad na migrační toky do Evropy a regionální situaci. Nestabilita také znemožňuje efektivní ochranu hranic a usnadňuje pašerákům práci. V důsledku toho se Libye stala klíčovou tranzitní zemí pro migranty směřující do Evropy. Zároveň nestabilita v Libyi představuje riziko pro celý region. Evropská komise vyjádřila aktivní podporu stabilizace situace v Libyi. Tato snaha zahrnuje soubor opatření zaměřených na podporu vlády národního porozumění, reformu bezpečnostního sektoru, ochranu civilního obyvatelstva a podporu rozvoje. Libyjská vláda také požádala EU o pomoc s budováním kapacit a poskytováním podpory při řízení migračních toků. EU tak poskytuje Libyi pomoc s budováním kapacit libyjské policie, justice a správy hranic a poskytuje technickou a finanční podporu. Do budoucna také uvažuje o zřízení civilní mise SBOP. EU se rovněž zaměřuje na ochranu vysídlených osob a jejich hostitelských komunit a podporuje libyjskou vládu v budování právního a institucionálního rámce v souladu s lidskými právy. EU dále nabízí technickou pomoc a podporu agentury Frontex v Libyi.[103] V sousedním Tunisku, které bylo katalyzátorem protestů Arabského jara, Komise podporuje dokončování přechodu k demokracii a stabilitě. EK poskytne Tunisku zvýšenou finanční a politickou podporu pro křehkou tuniskou transformaci. Finanční podpora pro Tunisko je čerpána z evropského nástroje sousedství.[104]

V regionu Sahelu Evropská unie podporuje politický proces v Mali a mírovou dohodu s ozbrojenými skupinami na severu země, protože destabilizace regionu představuje nebezpečí pro africké i evropské země. Tato angažovanost přispívá ke stabilitě výcvikem malijských vojenských a bezpečnostních sil.[105]

Podpora politické nestability se netýká pouze již vzniklých konfliktů, ale je třeba také věnovat politické úsilí v oblasti bezpečnosti a předcházet vzniku možných nových konfliktů. Mnoho partnerských zemí vyjádřilo zájem o užší spolupráci s EU v boji proti společným

[102] Evropská komise, „Přezkum evropské politiky sousedství“, 19-20.
[103] Evropská komise, „Zřízení nového rámce pro partnerství se třetími zeměmi v Evropském programu o migraci“, 15.
[104] Evropská komise, „Přezkum evropské politiky sousedství“, 14.
[105] Evropská komise, „Řešení uprchlické krize v Evropě“, 7.

hrozbám, jako je terorismus, organizovaný zločin a extremismus. Revidovaná politika sousedství bude reflektovat tento požadavek a nabídne individuální přístup ke spolupráci v bezpečnostních otázkách. Komise přijala opatření ve dvou hlavních oblastech. Jednou z oblastí je předcházení konfliktů pomocí poskytování včasného varování a implementace preventivních opatření. K tomu Komise využije styčné úředníky pro otázky migrace a bezpečnostní experty vyslané do klíčových delegací EU. Dále pak bude Komise posilovat kapacity partnerů podporou a budováním odolnosti vůči vnějším tlakům a posilování suverenity partnerských zemí.[106]

3.1.4 Ochrana uprchlíků a vnitřně vysídlených osob

Dle přezkumu evropské politiky sousedství by Evropská unie měla aktivně pomáhat partnerským zemím v rozvoji jejich azylových a ochranných systémů. Podpora vysídlených osob v důsledku konfliktů v partnerských zemích je klíčová pro řešení migrační krize a ochranu zranitelných osob. Cílem je zajistit základní potřeby vysídlených osob, chránit jejich lidská práva a zabránit ztrátě jejich socioekonomického a lidského potenciálu. Zásadní roli v tomto úsilí budou hrát nové regionální programy rozvoje a ochrany v severní Africe, Africkém rohu na Blízkém východě. Tyto programy se zaměřují na podporu partnerských zemí, které přijímají velké množství vysídlených osob. Poskytují jim pomoc v budování kapacit a odborné znalosti, a to především v oblasti mezinárodní ochrany a azylu.[107] Spolupráce s partnerskými zeměmi na rozvoji jejich azylových a ochranných systémů je v zájmu EU i partnerských zemí. Tato spolupráce vede k humanitárním, bezpečnostním a socioekonomickým benefitům pro všechny zúčastněné strany.

Komise v přezkumu evropské politiky sousedství navrhla projekt zřizování víceúčelových středisek v zemích původu a tranzitu. Jako první pilotní víceúčelové středisko má být zřízeno v Nigeru ve spolupráci s UNHCR, Mezinárodní organizací pro migraci (IOM) a nigerskými orgány. Víceúčelová střediska by mohla mj. poskytovat dočasnou ochranu zranitelným migrantům, kteří jsou ohroženi násilím nebo vykořisťováním a příležitosti k přesídlení. Středisko bude sloužit jako model pro další střediska, která budou zřizována v jiných zemích.[108]

---

[106] Evropská komise, „Přezkum evropské politiky sousedství“, 4.
[107] Ibid., 17.
[108] Ibid., 5.

3.2 Externí kontrola migračních toků

Externí kontrola migračních toků se zaměřuje na řízení pohybu osob a je považována za bezpečnostní a reaktivní, reagující na neustálé změny v migračních trendech a potřebách členských států EU. Hlavním cílem je předejít nežádoucímu pohybu osob na území EU, jelikož po vstupu do EU je obtížné vyhostit nechtěné migranty kvůli existujícím právním ochranám.[109] Logikou této politiky je spolupráce s vysílajícími a tranzitními zeměmi prostřednictvím posílení hraničních kontrol, potírání neregulérního vstupu, pašování migrantů a obchodování s nimi a zpětného přebírání migrantů, kteří přišli do EU neregulérně.[110] V případě této práce kontrola migračních toků zahrnuje také vytváření regulárních tras do EU. To zahrnuje programy relokace a přesídlování, usnadnění vízového procesu a podporu legální pracovní migrace. Externí kontrola migračních toků je problematická strategie, která je často kritizována za porušování lidských práv migrantů. Při implementaci těchto opatření je třeba, aby byl zohledněn dopad na lidská práva a případně nalezeny alternativy, které respektují důstojnost a práva všech migrantů.[111]

3.2.1 Boj proti převaděčství a ochrana hranic

V roce 2015 došlo k rapidnímu nárůstu převaděčství migrantů a více než 90 % migrantů směřujících do Evropské unie využilo služeb těchto podvodníků. Často tyto „služby“ byly nabízeny a poskytovány organizovanými zločineckými skupinami, jejichž obchodní obrat dosahoval astronomických hodnot mezi 3–6 miliardami eur. Tento alarmující trend poukazuje na nutnost důsledného boje proti této formě trestné činnosti.[112] Cílem Komise je nejen snížit počty neregulérních migrantů, ale také zabránit vykořisťování migrantů zločineckými sítěmi.[113]

V současnosti jsou pašeráci migrantů považováni za „podniky s nízkým rizikem a vysokým ziskem“, což znamená, že pro ně převažuje možnost vysokých finančních zisků

[109] Yıldız, *The European Union's Immigration Policy*, 13.
[110] Boswell, „The 'External Dimension' Of EU Immigration And Asylum Policy”, 619.
[111] Bill Frelick, Ian M. Kysel a Jennifer Podkul, „The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants“ *Journal on Migration and Human Security 4*, č. 4 (2016): 196-198.
[112] Europol, „Migrant smuggling in the EU“, *Europol Public Information* (2016): 2. https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/migrant-smuggling-in-eu#downloads (staženo 28. března 2024).
[113] Evropská komise, „Evropský program pro migraci“, 8.

při relativně nízkém riziku odhalení a postihu. Cílem Komise je, aby pašeráci migrantů vnímali svou činnost jako „podniky s vysokým rizikem a nízkým ziskem“. To znamená, že se snaží vytvořit prostředí, ve kterém pašeráci budou čelit vyššímu riziku odhalení a postihu, a zároveň budou mít menší šanci dosáhnout vysokých finančních zisků. Takový přístup může být účinným způsobem, jak snížit přitažlivost pašování migrantů a zároveň zvýšit náklady a rizika pro ty, kteří se pokoušejí tuto nelegální činnost provozovat. [114]

Boj proti pašerákům a obchodníkům s lidmi představuje komplexní úkol, jehož úspěšné řešení vyžaduje koordinovanou spolupráci mezi mnoha různými aktéry. Aby mohla Komise efektivně řídit tento boj, je nezbytná spolupráce s třetími zeměmi, neboť většina pašeráků má své základny právě v těchto regionech.[115] EU již navázala spolupráci s třetími zeměmi na západní Středomořské trase, která se ukázala jako úspěšná a vzorová v oblasti partnerství. Nicméně, pro dosažení podobných výsledků na globální úrovni je nezbytné rozšířit tuto spolupráci na celé Středomoří.[116] Nový rámec pro partnerství se třetími zeměmi pro lepší koordinaci navrhl spuštění platforem EU v klíčových lokalitách, které by usnadňovaly spolupráci mezi členskými státy a jejich partnerskými zeměmi.[117] Tyto platformy by sloužily k setkávání různých styčných úřadů, včetně přistěhovaleckých a migračních úředníků, představitelů agentur EU, diplomatických zastoupení členských států, SBOP a mezinárodních organizací jako je Mezinárodní organizace pro migraci nebo Interpol.[118]

Spolupráce s třetími zeměmi původu a tranzitu migrantů v rámci boje proti pašeráctví má několik klíčových oblastí působnosti. Zaprvé, shromažďování a výměna informací s těmito zeměmi je nezbytná pro efektivní boj proti pašeráckým sítím. V současné době je nedostatek informací o pašování migrantů způsobený utajenou povahou této činnosti. Důležitým nástrojem pro sdílení informací se třetími zeměmi a společné provádění analýz je zpravodajská síť Afrika-Frontex (AFIC). Kromě posílení stávajících mechanismů by se mělo zvážit i zřízení podobných platforem pro sdílení informací a analýzu v dalších klíčových regionech. To by mohlo vést ke komplexnějšímu a efektivnějšímu přístupu k boji proti pašování migrantů na globální úrovni.[119]

---

[114] Evropská komise, „Akční plán proti pašování migrantů (2015–2020)“, 2.
[115] Evropská komise, „Evropský program pro migraci“, 8.
[116] Evropská komise, „Zřízení nového rámce pro partnerství se třetími zeměmi v Evropském programu o migraci“, 4.
[117] Ibid., 8.
[118] Evropská komise, „Akční plán proti pašování migrantů (2015–2020)“, 11.
[119] Ibid., 6.

Za druhé Komise plánuje informovat potenciální migranty v zemích původu a tranzitu o svých právech a také o možnostech regulérního vstupu na území EU a odrazovat je od podnikání nebezpečných cest. K dosažení tohoto cíle chce využít diaspory v EU a informační a preventivní kampaně v klíčových zemích původu nebo tranzitu migrantů.[120]

Další oblastí spolupráce s třetími zeměmi je podpora vytváření strategií proti pašeráctví a korupci. V rámci tohoto úsilí budou Komise a ESVČ posilovat finanční a technickou pomoc pro tyto země. To by mělo zahrnovat zpřísnění legislativy, podporu nezávislosti justice, budování kapacit orgánů činných v trestním řízení, efektivní výměnu informací a koordinaci mezi nimi, realizaci informačních kampaní a začlenění témat do vzdělávání.[121]

Zásadní je spolupráce v oblasti integrovaných systémů správy hranic, které zahrnují analýzu rizik, společné hraniční kontroly a zvýšení schopnosti odhalovat padělané identifikační doklady. K dosažení těchto cílů budou posíleny mise SBOP, jako jsou mise EUCAP Sahel Niger a EUCAP Sahel Mali. Tyto civilní mise EU se zaměřují na podporu budování kapacit nigerských a malijských bezpečnostních sil v boji proti terorismu, organizovanému zločinu a neoprávněné migraci. [122] EU se rovněž snaží omezit ekonomické struktury kriminálních sítí zapojených do pašování migrantů prostřednictvím aktivního finančního vyšetřování a zabavení majetku z trestné činnosti. K tomu je nezbytná spolupráce s finančními institucemi a třetími zeměmi s cílem předcházet praní špinavých peněz spojených s neoprávněnou migrací.[123]

Dalším klíčovým krokem je posílení policejní a justiční reakce na pašeráky. Komise plánuje poskytnout finanční prostředky pro zvýšení efektivity těchto orgánů v boji proti pašeráctví a podpořit jejich spolupráci prostřednictvím výměny informací a společných vyšetřování. Tato iniciativa také zahrnuje podporu vylepšení sběru, sdílení a analýzy dat o pašeráctví migrantů mezi zeměmi původu, tranzitu a cílovými zeměmi.[124]

Boj proti pašerákům přistěhovalců je úzce propojen s možnostmi regulérní migrace do Evropské unie a s efektivními způsoby návratu nedokumentovaných migrantů. Pokud EU poskytne migrantům širší možnosti bezpečné a regulérní migrace do cílové země, a zároveň bude úspěšněji provádět návraty neoprávněných osob, může dojít k výraznému snížení

[120] Ibid., 8.
[121] Evropská komise, „Akční plán proti pašování migrantů (2015-2020)“, 10.
[122] Ibid., 10.
[123] Ibid., 3-5.
[124] Ibid., 11.

poptávky po službách pašeráků. Tím by se podpořila regulérní migrace a současně by se omezil nebezpečný obchod s lidskými osudy.[125]

Pro lepší zvládání a regulaci migračních toků je nezbytná proaktivní spolupráce s partnery ze zemí sousedství v oblasti správy hranic. Spolu se zúčastněnými partnerskými zeměmi bude EU dále prohlubovat činnost týkající se výměny informací, správní kapacity a operativní a technické spolupráce. K tomuto účelu by bylo možné využít odbornou přípravu, výzkum, projekty budování kapacit a pilotní projekty s partnerskými zeměmi uskutečňované zejména prostřednictvím příslušných agentur EU, a to včetně agentur Frontex a Europol. [126]

3.2.2 Regulérní migrace a přesídlování

Vytváření regulérních tras pro migraci do EU má zásadní význam z několika důvodů. Jedním z nich je kontrola nad neoprávněnou migrací. Poskytnutím regulérních cest a možností pro migraci může EU omezit neregulérní migrační toky, což zase přináší řadu výhod. Regulérní trasy poskytují alternativu pro ty, kteří by jinak hledali neregulérní cesty do EU, což přispívá ke snížení rizika spojeného s neoprávněnou migrací, jako využívání služeb převaděčů a další nebezpečné situace. Tímto způsobem může EU lépe řídit a kontrolovat migrační toky a zajistit bezpečnost a stabilitu svých hranic.

Nejdůležitější skupinou, z humanitárního a lidskoprávního hlediska, jsou vysídlené osoby, které jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu. Především pro tento typ migrantů je třeba nabídnou regulérní možnosti, jak se bezpečně dostat do Unie. Regulérní trasy umožňují žadatelům o azyl přístup k ochraně, kterou potřebují, aniž by museli riskovat své životy na nebezpečných cestách nebo upadnout do rukou zločineckých organizací. Poskytování regulérních cest také pomáhá zamezit vzniku nekontrolovaných migračních toků. Přesídlování, jako další součást evropského přístupu k migraci, umožňuje jednoznačně vysídleným osobám, které potřebují mezinárodní ochranu, přesunout se do členských států, kde budou přijaty a kde jim bude poskytnuto právo pobytu a srovnatelná práva s ostatními příjemci mezinárodní ochrany. EU také poskytuje finanční podporu a spolupracuje s členskými státy a dalšími organizacemi, jako je Vysoký komisař OSN pro uprchlíky (UNHCR), na realizaci tohoto programu. V rámci přesídlovacího programu jsou prioritou oblasti, jako je severní Afrika, Střední východ a Africký roh, a EU spolupracuje s

[125] Ibid., 3.
[126] Evropská komise, „Přezkum evropské politiky sousedství“, 18.

regionálními programy rozvoje a ochrany v těchto oblastech. Tímto způsobem EU aktivně přispívá k poskytování ochrany a pomoci vysídleným osobám a zároveň zabraňuje nekontrolovaným migračním tokům, což má pozitivní dopad na evropské společnosti a ekonomiky.[127]

Migrační toky jsou složité a zahrnují různé typy jednotlivců, kteří se přesouvají za lepšími možnostmi. Nejsou jimi pouze lidé, kteří žádají o azyl kvůli ohrožení ve svých zemích původu, ale také ekonomičtí migranti, kteří se rozhodují přestěhovat za prací nebo lepšími ekonomickými podmínkami. Tito migranti představují výzvu i příležitost pro země přijímající, neboť přinášejí své dovednosti a pracovní příležitosti, ale zároveň vyžadují spravedlivou a řádnou regulaci migrace pro zachování stability a udržitelnosti. EU tak nechce ekonomickou migraci do EU úplně zastavit, ale chce zachovat atraktivitu Evropy jako cílový region pro migranty především z důvodu trvajícího demografického poklesu. Evropská Komise tak chce nabídnout i těmto migrantům možnost regulérních cest do EU. Členské státy EU mají poslední slovo v rozhodování o přijímání ekonomických migrantů, nicméně poskytnutí více možností pro regulérní vstup do EU dle Komise povede k snížení počtu neregulérních vstupů a pobytů a zvýší se tak bezpečnost evropských hranic a migračních toků.[128]

Komise přišla s několika návrhy, jak poskytnout ekonomickým migrantům více regulérních možností dostat se do Unie. Jednou z diskutovaných možností je vytvoření mechanismu "systém pro projevení zájmu". Tento systém by využíval ověřené informace k automatickému výběru potenciálních migrantů, kteří by pak mohli být vybráni zaměstnavateli. Migrace by se uskutečnila až poté, co by byla migrantům nabídnuta pracovní příležitost. Tím by vznikl "celounijní rejstřík" kvalifikovaných migrantů, ke kterému by měli přístup jak zaměstnavatelé, tak orgány členských států. Nicméně samotný výběr a postup přijímání by zůstaly v pravomoci jednotlivých států a byly by založeny na aktuálních potřebách trhu práce v dané zemi. Současně chce Komise také zajistit vyšší míru integrace přistěhovalců v hostitelských zemích, a proto chce posílit spolupráci na opatřeních před odjezdem. To zahrnuje nabídku kurzů cizích jazyků a odborné přípravy pro budoucí migranty. Dále je důležité zvýšit povědomí o právech, které jim v hostitelských zemích náleží, což může předejít jejich vykořisťování a zajištění rovných příležitostí pro jejich

[127] Evropská komise, „Evropský program pro migraci“, 20.
[128] Ibid., 7.

začlenění do společnosti. [129]

Jelikož se EU potýká s rostoucím nedostatkem kvalifikované pracovní síly v klíčových odvětvích je třeba podpořit migraci kvalifikovaných pracovníků ze třetích zemí. Pro tyto účely má sloužit směrnice o modré kartě, nicméně to se nejeví jako účinné řešení, jelikož v prvních dvou letech jejího uplatňování bylo vydáno pouhých 16 tisíc modrých karet, přičemž 13 tisíc z nich vydal jediný členský stát. Komise se tak zavázala v evropském programu pro migraci zahájit přezkum směrnice o modré kartě.[130] Tento přezkum byl zahájen v roce 2016 a v roce 2021 byla přijata nová směrnice.[131]

Velmi častým jevem u přistěhovalců, kteří se do Evropy vydají neregulérní cestou, je neinformovanost o regulérních možnostech. Řešení mají poskytovat víceúčelová střediska v zemích původu a tranzitu. Víceúčelová střediska by mohla poskytovat informace migrantům o rizicích migrace a možnostech regulérního přistěhování. Migranti by tak měli možnost lépe se rozhodnout o své migrační cestě.[132]

3.2.3 Navracení a zpětné přebírání osob

S cílem omezit neregulérní migrace v EU, dochází k navracení neregulérních migrantů, kteří nemají právo pobývat v EU, do zemí původu nebo tranzitu. Navracení migrantů je prováděno za dodržování zásady nenavracení (*non-refoulement*).[133] Princip nenavracení je zakotven v Listině základních práv a zaručuje, že nikdo nebude navrácen do země, kde mu hrozí nebezpečí.[134] Společná kritéria pro ustanovení bezpečné třetí země původu jsou obsažena ve směrnici 2013/32/EU a zní následovně:

„Země se považuje za bezpečnou zemi původu, pokud lze na základě tamější právní situace, uplatňování práva v rámci demokratického systému a obecné politické situace prokázat, že v ní obecně a soustavně nedochází k pronásledování (…), k mučení nebo

[129] Ibid., 18.
[130] Evropská komise, „Evropský program pro migraci“, 15.
[131] Úřad pro publikace Evropské unie, „Modrá karta EU – vstup a pobyt pracovníků s vysokou kvalifikací (do roku 2023)“, *EUR-Lex* (11. listopadu 2021). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=legissum:l14573 (staženo 25. dubna 2024).
[132] Evropská komise, „Evropský program pro migraci“, 5.
[133] Evropská komise, „Akční plán v oblasti navracení“, 2.
[134] „The Principle Of Non-Refoulement Under International Human Rights Law”, online, *Síť Osn Pro Migraci*, 2018, https://migrationnetwork.un.org/resources/principle-non-refoulement-under-international-human-rights-law (staženo 1. dubna 2024).

nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestům a k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu.“ [135]

Je v pravomoci každého členského státu EU si samostatně rozhodnout, kterou zemi považuje za bezpečnou zemi původu. Pokud se členský stát rozhodne používat koncept bezpečné země původu podle směrnice 2013/32/EU, musí tato kritéria začlenit do svých vnitrostátních právních předpisů.[136]

V září 2015 vydala EK návrh na vytvoření společného evropského seznamu bezpečných zemí původu. Tento seznam by umožnil rychlejší zpracování žádostí o azyl, v případě že by žadatel byl ze země, která byla označená za bezpečnou zemi původu. Na základě společných kritériích ve výše zmíněné směrnici navrhla Komise na seznam uvést Albánii, Bosnu a Hercegovinu, Makedonii, Kosovo, Černou Horu, Srbsko a Turecko.[137]

Rozlišujeme dva typy navracení na základě spolupráce navraceného s úřady. Pokud jedinec po obdržení rozhodnutí o navrácení dobrovolně spolupracuje s úřady, jedná se o dobrovolný návrat. Naopak, pokud osoba neuposlechne rozhodnutí a je nucena k návratu, jedná se o nucený návrat. Dobrovolný návrat může být buď asistovaný, když je poskytována finanční a/nebo logistická podpora ze strany hostitelské země, nebo neasistovaný, když se jedinec rozhodne navrátit bez takové podpory.[138] Navracení je využíváno jako nástroj odrazení neregulérních přistěhovalců. Komise v reakci na kritiku, že návratový systém EU je nedostatečně efektivní, přijala akční plán EU v oblasti navracení, jehož cílem je zvýšení účinnosti navracení. [139]

Dobrovolný návrat je preferovaným způsobem navracení neregulérních přistěhovalců do zemí původu nebo tranzitu.[140] Je prováděn na základě vlastní svobodné vůle migrantů.[141]Po návratu do bezpečné země původu nebo tranzitu jim jsou poskytována

---

[135] Příloha I Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění), *Úřední věstník Evropské unie L 180/60,* 29. června 2013.
[136] EASO, „‘Safe country of origin’ concept in EU+ countries“, *Situational Update č.3* (9. června 2021): 1, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO-situational_update-safe_country_of_origin-2021.pdf (staženo 25. dubna 2024).
[137] Evropská komise, „Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se vytváří společný seznam EU bezpečných zemí původu pro účely směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany a mění směrnice 2013/32/EU“, COM/2015/0452 final - 2015/0211 (COD) (9. září 2015): 1 (staženo 3. dubna 2024).
[138] „Repatriace: Kolik migrantů v EU je posíláno zpět?”, *Evropský Parlament*, 29. září 2023, https://www.europarl.europa.eu/topics/cs/article/20230704STO02012/repatriace-kolik-migrantu-v-eu-je-posilano-zpet.
[139] Evropská komise, „Akční plán v oblasti navracení“, 2.
[140] Ibid., 3.
[141] Evropská komise, „Nová strategie EU pro dobrovolný návrat a opětovné začlenění: otázky a odpovědi“, *Evropská komise – otázky a odpovědi* (27. dubna 2021): 1,

reintegrační opatření, které pomáhají s opětovným začleněním do společnosti a také mohou podporovat i účast na trhu práce. Náklady na dobrovolný návrat jsou obvykle nižší než na nucený návrat. Dobrovolný návrat také dává migrantům šanci na nový a smysluplný život a snižuje riziko, že se znovu vydají na cestu neregulérní migrace. Dobrovolné návraty provádějí členské státy samostatně, nicméně Komise se zasazuje o vytvoření společných reintegračních projektů. V současnosti existují mezi členskými státy EU značné rozdíly v programech dobrovolného návratu a reintegrace. To může vést k tzv. „nákupu návratů“, kdy si migranti vybírají země s nejlukrativnějšími balíčky. Společné reintegrační projekty by pomohly sjednotit standardy a zajistit spravedlnost a efektivitu v rámci EU. Některé třetí země ne vždy ochotně spolupracují na nuceném návratu svých státních příslušníků. Dobrovolný návrat, na druhou stranu, vnímají pozitivněji, jelikož respektuje autonomii migrantů a dává jim možnost aktivně se podílet na procesu návratu. To může vést k lepší spolupráci s třetími zeměmi v oblasti migrace.[142]

Nucený návrat je uskutečněn v případě, že je přistěhovalci vydáno rozhodnutí o navrácení, nicméně migrant nechce spolupracovat. Oproti dobrovolnému návratu, nucený návrat zahrnuje administrativní a logistické procesy, které jsou časově náročné a drahé.[143]

Evropská komise v reakci na uprchlickou krizi a zvýšení účinnosti navracení neregulérních migrantů zveřejnila společnou příručku k navracení osob a akční plán v oblasti navracení. Větší efektivita návratové politiky by dle EK měla nejenže odradit od pašování migrantů a obchodování s lidmi, ale by měla pomoci regulovat migrační toky a podporovat regulérní migraci. [144]

Třetí země mají povinnost přebírat zpět své vlastní státní příslušníky, nicméně ne vždy tyto země spolupracují s evropskými institucemi. EU by proto měla posílit spolupráci se třetími zeměmi a využít veškerých možných pák, které má k dispozici a motivovat třetí země k větší spolupráci v oblasti zpětného přebírání nedokumentovaných migrantů.[145] Spolupráce mezi EU a třetími zeměmi v oblasti navracení je realizována především prostřednictvím readmisních dohod. EU do roku 2016 uzavřela 17 dohod [146] o zpětném

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/cs/qanda_21_1932/QANDA_21_1932_CS.pdf (staženo 2. dubna 2024).

[142] Evropská komise, „Akční plán v oblasti navracení“, 3.

[143] Ibid., 3.

[144] Evropská komise, „Přezkum evropské politiky sousedství“, 9.

[145] Ibid., 10.

[146] Albánie, Arménie, Ázerbájdžán, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Gruzie, Hongkong, Kapverdy, Macao, Moldavsko, Pákistán, Rusko, Severní Makedonie, Srbsko, Srí Lanka, Turecko a Ukrajina.

přebírání státních příslušníků.[147] Dohody o zpětném přebírání osob jsou bilaterální nebo multilaterální dohody uzavřené mezi třetími zeměmi a institucemi EU/členskými zeměmi EU, které upravují předávání občanů, kteří se nacházejí na území Unie neregulérně a nemají nárok na mezinárodní ochranu.[148] Prioritními zeměmi pro spolupráci v oblasti navracení a zpětném přebírání jsou africké země, jejich občané tvoří velké procento neregulérních migrantů v EU, a zároveň míra navracení do těchto zemí je na nízké úrovni. Konkrétně se jedná o Nigérii, Senegal, Mali, Etiopii, Demokratickou republiku Kongo, Guineu, Pobřeží slonoviny a Gambii. V době migrační krize neměla EU s žádnou z těchto zemí uzavřenou readmisní dohodu.[149]

V rámci kontroly migračních toků se Evropská unie zaměřuje na řadu strategií, které zahrnují jak omezování neregulérní migrace, tak podporu regulérních migračních tras. Klíčovou roli hraje spolupráce s vysílajícími a tranzitními zeměmi, která zahrnuje posílení hraničních kontrol, potírání neregulérního vstupu, pašování migrantů a obchodování s nimi a/nebo zpětné přebírání migrantů, kteří přešli do EU neregulérně. Boj proti převaděčství a ochrana hranic jsou dalšími prioritami, přičemž cílem je snížit počty neregulérních migrantů a zabránit vykořisťování migrantů zločineckými sítěmi. K tomu je nezbytná spolupráce s třetími zeměmi, neboť většina pašeráků má své základny právě v těchto regionech. Regulérní migrace a přesídlování jsou dalšími klíčovými oblastmi, kde EU usiluje o vytvoření bezpečných a regulérních tras pro migraci. Tímto způsobem může EU lépe řídit a kontrolovat migrační toky a zajistit bezpečnost a stabilitu svých hranic. Navracení a zpětné přebírání osob jsou dalšími strategiemi, které EU využívá k omezení neregulérní migrace. EU se snaží posílit spolupráci se třetími zeměmi a motivovat je k větší spolupráci v oblasti zpětného přebírání nedokumentovaných migrantů. Celkově lze říci, že kontrola migračních toků vyžaduje komplexní a koordinovaný přístup, který zahrnuje řadu strategií a opatření na různých úrovních. Je důležité, aby byly tyto strategie a opatření pružné a přizpůsobitelné, aby mohly efektivně reagovat na dynamickou a složitou povahu migračních toků.

[147] Evropská komise, „Akční plán v oblasti navracení“, 11.
[148] „EMN Asylum and Migration Glossary“, Migration and Home Affairs, naposledy aktualizováno v prosinci 2023. https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary_en,
[149] Evropská komise, „Akční plán v oblasti navracení“, 11.

Závěr

Tato práce se zabývala externalizací migračních politik EU v letech 2015-2016. Cílem této bakalářské práce bylo za pomocí kvalitativní obsahové analýzy zjistit, jaká opatření přijala Evropská komise v reakci na uprchlickou krizi v letech 2015 a 2016. Kroky v rámci vnější migrační strategie Komise byly rozděleny do dvou kategorií – prevence a externí kontrola migračních toků. Prevence a externí kontrola migračních toků jsou dvě navzájem propojené strategie, které se vzájemně doplňují.

Prevence migračních toků se zaměřuje na adresování kořenů migrace a snahu o snížení potenciálních faktorů, které vedou k migraci. Preventivní opatření, která přijala Komise v reakci na uprchlickou krizi, zahrnovala rozvojovou a humanitární pomoc, zvyšování pozitivního vlivu migrace na rozvoj ve třetích zemích, podporu politické stability a ochranu uprchlíků a vnitřně vysídlených osob. V rámci rozvojové a humanitární pomoci došlo k jejímu zintenzivnění a vytvoření nových finančních nástrojů, které podporovaly stabilizaci a rozvoj postižených regionů. Komise zavedla několik opatření, která zvyšovala vliv migrace na rozvoj, včetně investic do projektů řízení pracovní migrace a podpory cirkulace mozků. Dále došlo k větší angažovanosti v politické a diplomatické podpoře zemí postižených konflikty a podpoře stability a bezpečnosti v dalších regionech. Evropská komise se také začala více angažovat v pomoci partnerským zemím v rozvoji azylových a ochranných systémů a podporovala regionální programy rozvoje a ochrany. Celkově se politika prevence migračních toků EU snaží o udržení stability a rozvoje ve třetích zemích, aby minimalizovala nutnost migrace.

Externí kontrola migračních toků se soustředí na řízení migračních toků a omezování neregulérní migrace do EU. Evropská komise v letech 2015 a 2016 přijala jak dlouhodobé, tak krátkodobé opatření, které se týkají boje proti převaděčství, ochrany hranic, vytváření regulérních cest a navracení a zpětné přebírání osob. Pomocí těchto opatření se Komise snažila omezit neregulérní migraci na území Unie. Kroky v oblasti boje proti převaděčství se zaměřovaly na snižování pašování migrantů organizovanými zločineckými skupinami, snižování zisků a zvyšování rizik pro pašeráky migrantů a zároveň zvyšování jejich odhalování a postihování. Komise přijala také opatření pro zefektivnění navracení osob zpět do zemi původu, které se již dostali do EU neoprávněně a nemají právo zde pobývat. Zároveň se snaží o poskytnutí možnosti regulérní migrace pro lidi, kteří se rozhodli pro migraci do

EU. Vytváření regulérních tras pro migraci do EU, by mělo snížit neregulérní migraci a současně poskytnout ochranu a pomoc vysídleným osobám.

Tato práce přispívá k lepšímu porozumění vnější migrační politice EU a pochopení strategií a iniciativ, které EU používá k řešení migrace. Je důležité, aby byly tyto strategie nadále rozvíjeny a upravovány v reakci na měnící se migrační trendy a výzvy. Práce také identifikuje klíčové aspekty vnější migrační politiky EU, které mohou být předmětem dalšího výzkumu. Další výzkum v oblasti externalizace migračních politik EU by se mohl zabývat efektivitou těchto přijatých opatření a případně porovnat tyto dva přístupy a zjistit, jaký z nich je účinnější. Další možností je komparativní analýza, která by porovnávala přístup EU s jinými regiony nebo obdobími, což by mohlo odhalit vzory a trendy v migrační politice a poskytnout kontext pro porozumění efektivnosti opatření EU. Kromě toho je důležité přemýšlet o budoucích migračních výzvách a připravit strategie a politiky, které by mohly efektivně reagovat na tyto změny. Fenomén externalizace migračních politik má nepochybně dopad na země původu, tranzitu a samotné migranty. Budoucí výzkum by tak mohl zkoumat dopady na tyto aktéry.

Summary

This thesis examined the externalisation of EU migration policies in 2015-2016. Using qualitative content analysis, the aim of this thesis was to identify the measures taken by the European Commission in response to the refugee crisis in 2015 and 2016. The actions within the Commission's external migration strategy were divided into two categories – prevention and external control of migration flows. Prevention and external control of migration flows are two interlinked and complementary strategies.

Preventing migration flows focuses on addressing the roots of migration and trying to reduce the potential drivers of migration. Preventive measures taken by the Commission in response to the refugee crisis included development and humanitarian aid, increasing the positive development impact of migration in third countries, promoting political stability and protecting refugees and internally displaced persons. Development and humanitarian assistance has been stepped up and new financial instruments have been created to support the stabilisation and development of affected regions. The Commission introduced several measures to increase the development impact of migration, including investments in labour migration management projects and support for brain circulation. In addition, there has been greater engagement in political and diplomatic support to conflict-affected countries and in

promoting stability and security in other regions. The European Commission has also become more involved in helping partner countries to develop asylum and protection systems and has supported regional development and protection programmes. Overall, the EU's policy on preventing migration flows seeks to maintain stability and development in third countries in order to minimise the need for migration.

External control of migration flows focuses on managing migration flows and reducing irregular migration to the EU. In 2015 and 2016, the European Commission adopted both long-term and short-term measures related to combating smuggling, border protection, creating regular routes, and return and readmission. Through these measures, the Commission has sought to reduce irregular migration into the Union. Action to combat smuggling has focused on reducing the smuggling of migrants by organised criminal groups, reducing the profits and increasing the risks for migrant smugglers, while increasing detection and prosecution. The Commission has also adopted measures to streamline the return to the country of origin of people who have already entered the EU illegally and have no right to stay. At the same time, it seeks to provide regular migration opportunities for people who have chosen to migrate to the EU. Creating regular routes for migration to the EU should reduce irregular migration while providing protection and assistance to displaced persons.

This work contributes to a better understanding of the EU's external migration policy and to understanding the strategies and initiatives that the EU uses to address migration. It is important that these strategies continue to be developed and adapted in response to changing migration trends and challenges. The paper also identifies key aspects of EU external migration policy that can be the subject of further research. Further research on the externalisation of EU migration policies could look at the effectiveness of these measures taken and possibly compare the two approaches to see which one is more effective. Another possibility is a comparative analysis comparing the EU approach with other regions or periods, which could reveal patterns and trends in migration policy and provide a context for understanding the effectiveness of EU measures. In addition, it is important to think about future migration challenges and develop strategies and policies that could respond effectively to these changes. The phenomenon of externalisation of migration policies undoubtedly has an impact on countries of origin, transit and migrants themselves. Future research could thus explore the impacts on these actors.

Použitá literatura

1. Aras, Nefise Ela Gökalp. „The European Union's Externalisation Policy in the Field of Migration and Asylum: Turkey as a Case Study". *Report Multilevel Governance of Mass Migration in Europe and Beyond Project* (2020). https://www.respondmigration.com/wp-blog/. Staženo 15. března 2024.

2. Baršová, Andrea a Pavel Barša. *Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*, Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2005.

3. Boswell, Christina a Andrew Geddes. *Migration And Mobility In The European Union*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2011.

4. Boswell, Christina. „The 'External Dimension' Of Eu Immigration And Asylum Policy" *International Affairs 79*, č. 3 (2003): 619-638. doi:10.1111/1468-2346.00326. Staženo 13. března 2024.

5. De Haas, Hein, Stephen Castles, and Mark J. Miller. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Guilford Publications, 2020.

6. EASO. „'Safe country of origin' concept in EU+ countries". *Situational Update č.3* (9. června 2021). https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO-situational_update-safe_country_of_origin-2021.pdf. Staženo 25. dubna 2024.

7. Europol. „Migrant smuggling in the EU". *Europol Public Information* (2016). https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/migrant-smuggling-in-eu#downloads. Staženo 28. března 2024.

8. Evropská komise. „Akční plán proti pašování migrantů (2015–2020)“. COM (2015) 285 final (27. května 2015). Staženo 10. března 2024.

9. Evropská komise. „Akční plán v oblasti navracení“. COM (2015) 453 final (9. září 2015). Staženo 10. března 2024.

10. Evropská komise. „Evropský program pro migraci“. COM (2015) 240 final (13.května 2015). Staženo 10. března 2024.

11. Evropská komise. „Maximalizace dopadu migrace na rozvoj“. COM (2013) 292 final (21. května 2013).

12. Evropská komise. „Nová strategie EU pro dobrovolný návrat a opětovné začlenění: otázky a odpovědi“. *Evropská komise – otázky a odpovědi* (27. dubna 2021). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/cs/qanda_21_1932/QANDA_21_1932_CS.pdf. Staženo 2. dubna 2024.

13. Evropská komise. „on the establishment of a European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa“. COM (2015) 7293 final (20. října 2015). Staženo 4. dubna 2024.

14. Evropská komise. „Přezkum evropské politiky sousedství“. JOIN (2015) 50 final (18. listopadu 2015). Staženo 4. dubna 2024.

15. Evropská komise. „Řešení uprchlické krize v Evropě: Úloha vnější činnosti EU“. JOIN (2015) 40 final (9.září 2015). Staženo 4. dubna 2024.

16. Evropská komise. „The EU Facility for Refugees in Turkey“ Factsheet (prosinec 2023). https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/3967c96e-e3c5-47fc-8ca0-88141d3d0594_en?filename=frit_factsheet.pdf. Staženo 7. dubna 2024.

17. Evropská komise. „Zřízení nového rámce pro partnerství se třetími zeměmi v Evropském programu o migraci“. COM/2016/0385 final (7. června 2016). Staženo 10. března 2024.

18. Evropská rada a Rada Evropské unie. „Rada pro spravedlnost a vnitřní věci (SVV)“. Naposledy aktualizováno 4. března 2024. https://www.consilium.europa.eu/cs/council-eu/configurations/jha/.

19. Evropská unie. „Rada Evropské unie“. Instituce EU. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/council-european-union_cs.

20. Evropský parlament, Generální ředitelství pro vnitřní politiky Unie, Vita, V., García Andrade, P., Martín, I. et al., *EU cooperation with third countries in the field of migration*. Publications Office, 2015. https://data.europa.eu/doi/10.2861/10460. Staženo 10. března 2024.

21. Evropský parlament. „Repatriace: kolik migrantů v EU je posíláno zpět?”, *Evropský Parlament*, 29. září 2023. https://www.europarl.europa.eu/topics/cs/article/20230704STO02012/repatriace-kolik-migrantu-v-eu-je-posilano-zpet.

22. Filipec, Ondřej, Valeriu Mosneaga a Aaron T. Walter. *Europe And The Migration Crisis: The Response of The EU Member States*. Gdańsk: Stowarzyszenie Naukowe Instytut Badań nad Polityka Europejska, 2018.

23. Frelick, Bill, Ian M. Kysel a Jennifer Podkul. „The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants“. *Journal on Migration and Human Security 4*, č. 4 (2016): 190-220.

24. Geddes, Andrew, Leila Hadj Abdou a Leiza Brumat. *Migration And Mobility In The European Union*, London: Red Globe Press, 2020.

25. Geddes, Andrew. *Governing Migration beyond the State: Governing Migration Beyond the State: Europe, North America, South America, and Southeast Asia in a Global Context*. Oxford: Oxford Academic, 2021. https://doi.org/10.1093/oso/9780198842750.003.0001.

26. Hendl, Jan. *Kvalitativní výzkum: Základní teorie, metody a aplikace*. Praha: Portál, 2016.

27. Jünemann, Annette, Nicolas Fromm, a Nikolas Scherer. *Fortress Europe?: Challenges And Failures Of Migration And Asylum Policies*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2017. doi:10.1007/978-3-658-17011-0.

28. Migration and Home Affairs. „EMN Asylum and Migration Glossary". Naposledy aktualizováno v prosinci 2023. https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary_en. Staženo 20. dubna 2024.

29. Niemann, Arne a Natascha Zaun. „Introduction: EU external migration policy and EU migration governance". *Journal of Ethnic and Migration Studies 49,* č.12 (2023): 2965-2985. DOI: 10.1080/1369183X.2023.2193710. Staženo 26. listopadu 2023.

30. Parusel, Bernd. „The external dimension of EU migration policy – new proposals, possibilities, and risks". *Swedish Institute for European Policy Studies* (únor 2023). Staženo 11. dubna 2024.

31. Schimmelfennig, Frank. „Europeanisation Beyond the Member States". *Journal for Comparative Government and European Policy 8*, č.3 (2010): 319-339. https://www.jstor.org/stable/24237074. Staženo 12. dubna 2024.

32. Schimmelfennig, Frank. „Europeanization beyond Europe", *Living Reviews in European Governance 10*, č. 1 (2015). http://europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2015-1/. Staženo 12. dubna 2024.

33. Schneider, Moritz. „Europeanization beyond the EU: The Dynamics of Europeanization in the Southern Mediterranean Partner States". *L'Europe en Formation 356*, č. 2 (2010): 125-137. https://doi.org/10.3917/eufor.356.0125. Staženo 12. dubna 2024.

34. Síť OSN pro migraci. "The Principle Of Non-Refoulement Under International Human Rights Law." Online. *Síť Osn Pro Migraci*, 2018.

https://migrationnetwork.un.org/resources/principle-non-refoulement-under-international-human-rights-law. Staženo 1. dubna 2024.

35. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění), *Úřední věstník Evropské unie L 180/60,* 29. června 2013.

36. Strik, Tineke. „The Global Approach to Migration and Mobility." *Groningen Journal of International Law* 5, č. 2 (2017): 310-328. doi:10.21827/5a6afa49dceec. Staženo 3. března 2024.

37. Tamirace Fakhoury. „The external dimension of EU migration policy as region-building? Refugee cooperation as contentious politics". *Journal of Ethnic and Migration Studies 48*, č.12, (2022): 2908-2926. https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.1972568. Staženo 5. března 2024.

38. Triantafyllidou, Anna a Ruby Gropas. *European Immigration: A Sourcebook*, London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2020.

39. UNHCR. „Syria Regional Refugee Response". Operational Data Portal. Naposledy aktualizováno 24. dubna 2024. https://data.unhcr.org/en/situations/syria.

40. Úřad pro publikace Evropské unie. „Modrá karta EU – vstup a pobyt pracovníků s vysokou kvalifikací (do roku 2023)". *EUR-Lex* (11. listopadu 2021). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=legissum:l14573. Staženo 25. dubna 2024.

41. Valné shromáždění OSN. „Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime" *Organizace spojených národů* (15. listopadu 2000). https://www.refworld.org/legal/agreements/unga/2000/en/53096. Staženo 28. března 2024.

42. Yıldız, Ayselin Gözde. *The European Union's Immigration Policy: Managing Migration in Turkey and Morocco*. London: Palgrave Macmillan, 2016.

https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=1214287&lang=cs&site=ehost-live. Staženo 15. března 2024.