

Diskuzní dokument: Prevence neregulární masové imigrace do Evropy

Rámec pro rozvoj účinné a udržitelné politiky



Tato zpráva byla vytvořena s finanční podporou Mezinárodního visegrádského fondu.

Program se zaměřuje na boj proti extremismu a terorismu, přísnější migrační politiku a účinnější integrační politiku.

Editor:

- Radko Hokovský, zakladatel, předseda správní rady a vedoucí Programu pro vnitřní bezpečnost, Think-tank Evropské hodnoty

Příspěvatelé:

- Jan Stehlík, koordinátor a analytik Programu pro vnitřní bezpečnost, Think-tank Evropské hodnoty
- Sylvie Burianová, analytička Programu pro vnitřní bezpečnost, Think-tank Evropské hodnoty
- Marek Degro, ředitel, Anton Tunega Foundation
- Viktor Marsai, Senior Researcher, Migration Research Institute
- Ádám Klopfer, Researcher, Migration Research Institute
- Aleksandra Rybinska, Warsaw Institute

Program pro vnitřní bezpečnost vznikl jako reakce na znepokojivé jevy, jako jsou šíření islámského extremismu, masová migrace, a problémy s integrací muslimské populace. Program se zaměřuje na boj proti extremismu a terorismu, přísnější migrační politiku a účinnější integrační politiku.

Tato studie byla provedena díky financování Mezinárodního visegrádského fondu. Mezinárodní visegrádský fond nepřebírá žádnou odpovědnost za skutečnosti nebo názory vyjádřené v této publikaci ani za jakékoli následné použití informací obsažených v této publikaci. Plnou zodpovědnost přebírá Centrum SEBEVĚDOMÉ ČESKO a autoři publikace.

1. Úvod

- Účelem tohoto dokumentu je přispět k probíhající politické debatě v Evropské unii, jejíž smyslem je hledat řešení migračních tlaků a realizovat závěry Evropské rady směřující k zastavení nebývalých migračních toků, kterým Evropa čelí od roku 2015. Tento dokument by měl sloužit primárně tvůrcům politik, politickým poradcům a vládním úředníkům v členských státech a institucích EU.
- Jakožto diskuzní dokument si tento text neklade za cíl představit kompletní, podrobnou a definitivní odpověď či plán pro migrační a azylový systém EU. Poskytuje však rámec pro další politickou diskuzi a také sadu politických možností, kterou EU a její členské státy mají k dispozici. Tento text není PR dokumentem, jehož cílem by bylo prodat novou politickou myšlenku širšímu publiku, ani se nejedná o politickou deklaraci, a proto je tento dokument psán odborným jazykem, nikoliv diplomatickým či politickým. Stejně tak význam tohoto dokumentu nespočívá v tom, že by představil nové politické ideje a originální opatření, ale spíše tím, že nabízí komplexní rámec s jasně definovaným politickým problémem, politickým cílem a politickými řešeními. Přestože je tento text zaměřen zejména na neregulární migraci z Afriky, neboť ta představuje nejpravděpodobnější zdroj budoucích migračních toků do Evropy, analýza a doporučení zde obsažená jsou rovněž aplikovatelná pro Blízký a Střední východ, Asii a východní Evropu.
- Tento text používá standardní terminologii definovanou Mezinárodní organizací pro migraci.¹ Neregulární migrace je pohyb, který se odehrává mimo rámec regulačních norem vysílajících, tranzitních a přijímajících zemí. Neexistuje jasná nebo všeobecně uznávaná definice neregulární migrace. Z pohledu cílových zemí se jedná o vstup, pobyt, nebo práci v dané zemi bez potřebných povolení či dokumentů, které jsou dle migračních pravidel vyžadovány. Z pohledu vysílající země nastává neregulérnost v případech, kdy určitá osoba překročí mezinárodní hranici bez platného cestovního pasu nebo cestovního dokumentu, nebo nesplní administrativní požadavky pro vycestování z daného státu. Z pohledu členských států EU zahrnuje neregulární migrace jak (a) nucenou migraci – včetně vysídlených osob, jako jsou uprchlíci a žadatelé o azyl, tak (b) nelegální ekonomickou migraci – včetně veškerých nelegálních migrantů, kteří v důsledku nelegálního vstupu nebo uplynutím platnosti víza nemají právní status v dané tranzitní či hostitelské zemi.
- Neregulární imigranti v dané se tedy dělí na čtyři obecné kategorie:
 1. žadatelé o azyl, kterým bude udělena určitá forma ochrany nebo právní status;
 2. žadatelé o azyl, jejichž žádost bude zamítnuta a budou proto spadat do kategorie nelegálních ekonomických imigrantů, kteří budou navraceni;
 3. nelegální ekonomičtí imigranti, kteří do dané země přišli nelegálně bez oprávnění ke vstupu a ani nezažádali o azyl, a budou proto navraceni;
 - a) a nelegální ekonomičtí imigranti, kteří do dané země přišli legálně, ale z nějakého důvodu ztratili svůj právní status a budou proto navraceni.

¹ Key Migration Terms, International Organization for Migration <https://www.iom.int/key-migration-terms>; podrobněji IOM (2004) GLOSSARY ON MIGRATION http://www.iomvienna.at/sites/default/files/IML_1_EN.pdf (v angličtině)

- Tento text je strukturován následovně: první část definuje daný politický problém, tzn. jaká je situace, která se má pomocí politických opatření změnit, a rozčleňuje jej na primární, sekundární, terciární a dodatečné problémy. Toto rozdělení nepoukazuje na důležitost jednotlivých problémů, slouží pouze jako analytické rozčlenění. Druhá část nabízí jasnou definici politického cíle, kterého je možné dosáhnout pomocí navrhovaných politických opatření. Tato část se také zabývá některými z nejvýznamnějších návrhů politických programů a objasňuje, proč jsou ve vztahu k definovanému politickému cíli nedostatečné, nebo dokonce klamavé. Třetí a poslední část nabízí sadu politik rozčleněnou do čtyř oblastí: primární prevence (tj. zahraniční a bezpečnostní politika), sekundární prevence (tj. ujednání proti neregulární migraci), terciární prevence (tj. navrácení nelegálních migrantů) a dodatečná opatření.

2. Definice politického problému

- Jedním z nejčastějších nedostatků mnoha politických dokumentů o neregulární imigraci je, že jasně nedefinují problém, který má být vyřešen. Ve skutečnosti neexistuje jen jediný problém, ale celá škála propojených otázek, které je potřeba řešit individuálně, ale zároveň koordinovaně. Panuje však shoda, že hlavní příčinou zvýšené neregulární imigrace je situace v oblastech původu.

Definice masové neregulární imigrace

- Dle stávajících právních podmínek akceptují členské státy EU v rámci neregulární imigrace určitý počet žadatelů o azyl, a to zejména těch, pro které je členský stát EU první bezpečnou zemí. K tomuto účelu existují standardní postupy hraničních kontrol a žádostí o azyl, které jsou z velké části na úrovni EU harmonizovány Schengenským hraničním kodexem a společným evropským azylovým systémem (nyní v procesu reformy). V případě, že počet neregulárních imigrantů—s narůstajícím podílem nelegálních ekonomických imigrantů—zprudka a významně vzroste (tak, jako situace v r. 2015, nazývaná migrační nebo uprchlickou krizí), vzniká politický problém. Neexistuje objektivní způsob, jak zjistit, jaký počet neregulárních imigrantů představuje přijatelnou hranici pro danou zemi, neboť se nepochybně jedná o suverénní politické rozhodnutí závislé na mnoha faktorech. Každý členský stát EU by pravděpodobně měl stanovit počet neregulárních imigrantů, jaký je schopen za měsíc a za rok zpracovat.² Takové rozhodnutí by mohlo zahrnovat tři základní úrovně:
 1. standardní počet neregulárních imigrantů, který vyžaduje běžnou kapacitu hraničních kontrol a žádostí o azyl;
 2. nadstandardní počet neregulárních imigrantů, který vyžaduje zvýšení kapacity;
 3. a masový počet neregulárních imigrantů, kterému by se mělo předcházet, neboť takový počet vyžaduje nouzové kapacity a postupy krizového řešení.

² V souladu s definicemi uvedenými výše zahrnuje počet neregulárních imigrantů přijatých do země jak uprchlíky, kteří mají právo zůstat, tak nelegální ekonomické imigranty, kteří budou navraceni.

- Na základě dat Eurostatu o počtu žadatelů o azyl a dat Frontexu o počtu nelegálních překročení hranic za posledních 12 let (2006-2017) předkládáme následující ukázkovou definici pro EU:
 1. standardní neregulérní imigrace: do 250 tisíc osob v období 12 měsíců;
 2. nadstandardní neregulérní imigrace: 250-500 tisíc osob v období 12 měsíců;
 3. a masová neregulérní imigrace: více než 500 tisíc osob v období 12 měsíců, nebo 42 tisíc osob v jednom měsíci.
- V této souvislosti můžeme stanovit, že politický problém může být definován jako masová neregulérní imigrace na území EU přesahující 500 tisíc neregulérních imigrantů v období 12 měsíců, nebo 42 tisíc osob v jednom měsíci. Tento problém je však důsledkem a zároveň i příčinou dalších provázaných problémů, které tvoří celou škálu politických otázek, které je třeba řešit.
- Co se týče území, na kterém se problém projevuje, můžeme rozlišovat primární, sekundární, terciární a dodatečné politické problémy neregulérní imigrace. Toto rozdělení nepoukazuje na důležitost jednotlivých problémů, slouží pouze jako analytické rozčlenění. Obecně můžeme říci, že neschopnost předejít primárnímu problému vede k sekundárnímu problému a neschopnost předejít sekundárnímu problému vede k terciárnímu problému.
 1. **Primárním problémem** je hlavní příčina růstu neregulérní imigrace do Evropy, kterou je zvyšující se počet (a) osob, které potřebují ochranu a (b) těch, které hledají zlepšení své ekonomické situace, a to ze širšího sousedství Evropy, zejména z Afriky a z Blízkého a Středního východu. Zhoršující se bezpečnostní, politické, sociální, ekonomické a environmentální podmínky ve vysílajících a tranzitních zemích tedy představují primární problém, kterým je třeba se zabývat.
 2. **Sekundárním problémem** je zvyšující se počet neregulérních migrantů, kteří se pokoušejí vstoupit na území EU. Zahrnuje škálu událostí souvisejících s nelegálními pokusy o překročení vnější hranice EU, jako jsou humanitární katastrofy, úmrtí na moři a kriminální aktivity jako např. pašeráctví migrantů, obchodování s lidmi a další bezpečnostní rizika.
 3. **Terciárním problémem** je zvyšující se počet neregulérních imigrantů na území EU. Tito imigranti mají nejčastěji status žadatele o azyl, protože obvykle žádají o azyl po příchodu, avšak po skončení azylového řízení se jejich status mění buď na status uprchlíka s povolením k pobytu, nebo na nelegálního imigranta, který bude navrácen mimo území EU. Tato druhá oblast také zahrnuje nelegální rezidenty, kteří původně přišli legálně, ale z nějakého důvodu přišli o svůj status. Terciární problém má různé dopady, jako např. druhotné pohyby, spory mezi členskými státy EU, zatěžování národních sociálních a bezpečnostních systémů a integrační kapacity, a také radikalizaci veřejné a politické debaty.
 4. Mezi **dodatečné problémy a omezení** patří řada problémů, které přímo nesouvisí s růstem neregulérní imigrace, ale komplikují formulování a implementaci účinných a

udržitelných řešení vlastních politických problémů. Tyto dodatečné problémy zahrnují především institucionální uspořádání EU, normativní omezení a konfliktní zájmy.

- a. Aspekty současného právního a institucionálního uspořádání EU, které ztěžují reakci na neregulární imigraci. Toto omezení tkví v existenci jednotného prostoru volného pohybu a v současné absenci společného orgánu k prosazování imigračních zákonů, který by měl oprávnění působit v celém tomto prostoru nezávisle na jednotlivých členských zemích. Tímto chceme pouze popsat současnou situaci, ne vyzývat k podstatné změně tohoto uspořádání, neboť je politicky nepředstavitelné.
- b. Normativní omezení jsou diskurzivní, politické a právní normy, které zamezují či ztěžují vedení otevřené, pragmatické politické debaty o neregulární imigraci. Nejvýstižnější ukázkou tohoto omezení je nesrovnalost mezi oficiální politickou debatou o neregulární imigraci, která klade důraz na ochranu práv migrantů a na respektování svrchovanosti a zájmů třetích zemí na jedné straně, a neoficiálními praktikami některých členských států, jako jsou utajené diplomatické styky a tajné politické a finanční dohody s autoritářskými vůdci na straně druhé. Opět se jedná pouze o poznámku popisující stav, nikoliv o normativní úsudek.
- c. Mezi konfliktní zájmy hlavních aktérů a účastníků zapojených do prevence neregulární imigrace patří (tyto kategorie se navzájem nevylučují):
 - i. hlavní politické síly v EU, které upřednostňují práva migrantů a prosazují širší výklad uprchlického práva a rozšíření přijímacích kapacit
 - ii. hlavní politické síly v EU, které upřednostňují bezpečnost občanů a prosazují užší výklad uprchlického práva a rozšíření restriktivních opatření
 - iii. radikální politické síly v EU, které se staví proti jakémukoliv omezování neregulární imigrace a prosazují politiku otevřených dveří
 - iv. radikální politické síly v EU, které se staví proti jakékoliv imigraci a prosazují politiku zavřených dveří a pozastavení současného uprchlického práva
 - v. politické síly v EU, které preferují politická řešení a opatření na úrovni EU
 - vi. politické síly v EU, které preferují politická řešení a opatření na úrovni národních států
 - vii. třetí země původu, které těží z remitencí od legálních i nelegálních migrantů
 - viii. třetí země přestupu, které samy nechtějí nést zátěž a zastavovat neregulární migranty na svém území
 - ix. mezinárodní vládní a nevládní aktéři, kteří prosazují práva migrantů

3. Definice politického cíle

- Předtím, než předložíme jakákoliv účinná a udržitelná politická řešení, musíme formulovat jasnou definici politického cíle, tedy popsat stav, ve kterém dojde k prevenci výše uvedených problémů. Již jsme formulovali sadu propojených politických problémů, můžeme tedy definovat tyto odpovídající politické cíle:
 1. **Primárním politickým cílem** je zamezit dalšímu zhoršování bezpečnostních, politických, sociálních, ekonomických a environmentálních podmínek pro neregulární migranty ve vysílajících a tranzitních zemích, a dosáhnout tak snížení míry neregulární migrace do Evropy, a to včetně nucených migrantů a nelegálních ekonomických migrantů. Primárním politickým problémem je tedy zmenšení možného neregulárního proudu migrantů do Evropy, tedy počet osob, které uvažují o neregulární migraci do Evropy z humanitárních či ekonomických důvodů.
 2. **Sekundárním politickým cílem** je snížit počet neregulárních migrantů, kteří se pokoušejí vstoupit na území EU nelegálně skrz mořské, pozemní nebo vzdušné hranice, a zabránit tak humanitárním katastrofám, trestné činnosti a bezpečnostním rizikům spojeným s nelegálním překračováním hranic. Sekundárním politickým problémem je tedy snížení neregulárních pokusů o překročení hranic EU. Tento politický cíl předpokládá, že nebude dosaženo úrovně masové neregulární imigrace podle výše uvedených úrovní neregulární imigrace do EU, tzn. více než 500 tisíc migrantů v období 12 měsíců, nebo 42 tisíc v jednom měsíci. Toto obnáší zamezení jakéhokoliv nepředvídaného masového přílivu osob přesahujícího standardní úroveň.
 3. **Terciárním politickým cílem** je zvýšit míru úspěšnosti navrácení nelegálních imigrantů pobývajících na území EU, a snížit tak počet nelegálních imigrantů v EU. Tito neoprávnění rezidenti zahrnují migranty, kteří přišli nelegálně, žadatele o azyl, jejichž žádost byla zamítnuta a migranty, kteří přišli legálně, ale z nějakého důvodu ztratili svůj právní status.
- Co se týče dodatečných problémů a omezení, jejich řešení není přímým cílem tohoto dokumentu. Tyto dodatečné problémy je však nutno brát v potaz při definování skutečných politických řešení a opatření pro primární, sekundární a terciární problémy.

4. Sada politických nástrojů

- Politická opatření jsou politické kroky, které řeší politické problémy a vedou k naplnění politického cíle. V tomto textu jsme definovali tři úrovně politických problémů a odpovídající politické cíle. Následující část textu poskytuje sadu politických opatření, která povedou k požadovaným výsledkům, budou-li zavedena. Je důležité si uvědomit, že tato opatření by měla být zaváděna různými aktéry a institucemi, a to včetně národních vlád a institucí a agentur EU. V níže uvedené sadě nástrojů uvádíme jak činnosti, které jsou Evropskou unií a členskými státy již realizovány, tak návrhy, které jsou zatím projednávány. Navrhovaná sada nástrojů je významná jako přehled pro tvůrce politik, politické poradce a vládní úředníky. Následující část projednává nejdůležitější politická opatření proti neregulární imigraci.

Sada doporučených politických nástrojů proti neregulární imigraci

1. Primární prevence: zahraniční a bezpečnostní politika

- První sada opatření a politik je navržena tak, aby řešila primární politický problém, kterým je zvyšující se počet (a) osob, které potřebují ochranu a (b) těch, kteří hledají zlepšení své ekonomické situace v širším sousedství Evropy, zejména v Africe a na Blízkém a Středním východě. Zhoršující se bezpečnostní, politické, sociální, ekonomické a environmentální podmínky v zemích původu a tranzitních zemích jsou hlavní příčiny neregulární imigrace, které je třeba řešit. Většina navrhovaných opatření již existují, musí však být lépe koordinována tak, aby jednoznačně přispívala k cíli, tj. ke snížení počtu neregulárních migrantů opouštějících určitou zemi či oblast. Myšlenka primární prevence je postavena na předpokladu, že včasná a přímá intervence v daném regionu je účinnější a méně nákladná než řešení důsledků vzniklých krizí. Do primární prevence spadají tyto politiky a opatření:
 1. **Hospodářské partnerství, obchod a rozvojová pomoc.** Tyto politiky, jejich cíle, nástroje k jejich plnění a jejich realizace musí být přehodnoceny s ohledem na prevenci neregulární migrace. Je třeba nalézt možné pozitivní i negativní faktory v každé příslušné zemi a použít je k vylepšení stávajících dohod a ke zřízení nových. Obecně vzato musí být EU a její členské státy aktivnější a více angažované v Africe, aby ostatní aktéři, jako je Čína, netěžili ze situace veškerý prospěch, zatímco EU by byla zaměstnána zmírňováním následků.
 2. **Humanitární pomoc a intervence.** Humanitární pomoc lidem zasaženým katastrofami způsobenými člověkem a přírodními katastrofami, zvláště těm nejzranitelnějším obětem, je přínosem sama o sobě. Stávající programy EU a jejich členských států by měly být přehodnoceny tak, aby lépe přispívaly k prevenci masové neregulární migrace.
 3. **Předcházení konfliktům, budování míru a mediace.** Členské státy EU a Evropská služba pro vnější činnost, ve spolupráci s OSN a NATO, by měly být aktivnější zejména v situacích, které mohou vyvolávat masovou neregulární migraci do Evropy.

4. **Bezpečné zóny.** Bezpečné zóny, jež jsou v ideálním případě navrhovány dohodou stran v ozbrojeném konfliktu, jsou zaváděny jako oblasti, ve kterých ozbrojené složky neprovádí útoky a často jsou jejich součástí i bezletové zóny. Většina lidí postižených ozbrojenými konflikty či humanitárními krizemi nejsou zpravidla uprchlíci, ale vnitřně vysídlené osoby ve vlastní zemi. V mnoha případech mohou být bezpečné zóny jediným nástrojem, který by zajistil bezpečí lidem, kteří nemohou opustit oblast konfliktu. Je nutno zajistit ochranu vnitřně vysídleným osobám a poskytnout jim přístup k humanitární pomoci. Neschopnost zavést bezpečné zóny pro více než 6 milionů lidí v Sýrii je selháním mezinárodní komunity. Bezpečné zóny by měly být zavedeny v nestabilních oblastech tak, aby byla zajištěna okamžitá pomoc, a aby tak lidé v obtížných situacích nepodnikali nebezpečnou cestu za hranice. Vznik bezpečných zón musí být podporován spoluprací klíčových aktérů. Zaprvé musí existovat snaha dotčeného státu a souhlas stran zapojených do konfliktu. Zadruhé musí být zajištěna humanitární složka bezpečné zóny pod vedením UNHCR. Zatřetí, ačkoliv jsou bezpečné zóny v zásadě demilitarizované, musí být chráněny mezinárodními silami. Jakkoliv obtížné je bezpečné zóny zavádět a udržovat, obzvláště vzhledem k tomu, že v minulosti docházelo k chybám mezinárodní komunity při jejich udržování, bezpečné zóny zůstávají nepostradatelným nástrojem k ochraně obyvatel a prevenci masové neregulární imigrace.
5. **Uprchlíká střediska.** V případech, kdy v nestabilních oblastech nemohou být vytvořeny bezpečné zóny, je klíčové v sousedních zemích stavět uprchlická střediska ve spolupráci s UNHCR. Každý stát by měl mít plán řešení uprchlické krize a v případě potřeby zareagovat tak rychle, jak jen to bude možné. Uprchlíká střediska nejsou nikdy nejvhodnějším řešením. Jsou ale klíčovým prvkem pro ochranu osob na útěku a je tedy naprosto zásadní, aby státy disponovaly nezbytnou infrastrukturou k zajištění jejich funkčnosti. EU musí logisticky i finančně podporovat vznik uprchlických středisek v bezpečných zemích co nejbližší k destabilizované oblasti, aby byla zajištěna ochrana uprchlíků co nejbližší jejich domovu, s ohledem na jejich možný návrat a reintegraci v blízké budoucnosti. Částečně trvalý charakter uprchlických středisek výrazně ovlivňuje jejich správu. Uprchlíká střediska by měla vznikat s ohledem na možnou udržitelnost, aby se mohla ekonomicky a sociálně rozvíjet, případně i integrovat do místních komunit a ekonomiky, a zároveň zaručovat možnosti návratu.

2. Sekundární prevence: ujednání proti neregulární migraci

- Druhá sada opatření a politik je navržena tak, aby řešila sekundární politický problém, kterým je zvyšující se počet neregulárních migrantů, kteří se pokoušejí vstoupit na území EU. Je třeba zamezit celé škále nežádoucích událostí souvisejících s nelegálními pokusy o překročení vnější hranice EU, jako jsou humanitární katastrofy, úmrtí na moři, kriminální aktivity jako např. pašeráctví migrantů nebo obchodování s lidmi a další bezpečnostní rizika. Hlavním problémem v této sekundární oblasti prevence je, že většina politických kroků musí být realizována třetími zeměmi, nebo v úzké spolupráci s nimi. Taková spolupráce musí být postavena na konkrétních dohodách a ujednáních. Samotná EU není vždy pro taková ujednání nejlepším partnerem, a

v mnoha případech by taková ujednání byla spíše sepsána vládami jednotlivých členských států. Navíc třetí země obvykle nejsou ochotné spolupracovat na držení neregulárních migrantů na svém území. Členské státy EU tedy musí využívat škálu pozitivních i negativních pobídek, aby tím přesvědčily partnerské státy ke spolupráci. Taková ujednání obecně mohou zahrnovat následující:

1. **Ochrana hranic ve třetích zemích.** Členské státy EU a mise EU musí zintenzivnit přímou pomoc třetím zemím vytvářením a vylepšováním jejich systémů ochrany hranic. Obzvláště závažným problémem je to v zemích sousedících s EU. Pokročilá kontrola hranic by měla zamezit neregulární přecházení hranic u dotčených třetích zemí. Mimo to by se třetí země neměly jen zaměřovat na prevenci neoprávněného vstupu neregulárních imigrantů, ale měly by také provádět výstupní kontroly za účelem zadržení neregulárních migrantů a přípravy na jejich navrácení.
2. **Boj proti pašeráctví s migranty.** Dobře koordinované kroky proti nezákonným převaděčským sítím jsou nezbytnou součástí spolupráce se třetími zeměmi. Zahrnují opatření na výstavbu alternativních ekonomických modelů v oblastech závislých na ziscích z pašeráctví s migranty.
3. **Odrážející kampaně.** Mnoho neregulárních migrantů se snaží dostat se do EU pod mylnou představou jednoduššího života. Jakmile však vstoupí na území EU, jsou zklamáni skutečností. EU a její členské státy musí v úzké spolupráci s třetími zeměmi vést osvětové a informační kampaně, aby lépe informovaly potenciální neregulární migranty o skutečnostech migrace do Evropy. Hlavním účelem takových kampaní je poskytnout potenciálním migrantům objektivní informace a pomoci jim tak rozhodnout se migrovat do EU legální cestou a ochránit je před smyšlenými zprávami ze strany pašeráckých sítí. Stejně tak musí dát EU jednoznačně najevo, že osoby, které se rozhodnou migrovat do EU nelegálně, budou zadrženy a navráceny.
4. **Střediska pro nelegální migranty.** Třetí země budou muset být schopny rozlišit nucené migranty, kteří mají právo na ochranu, a nelegální ekonomické migranty, kteří budou zadrženi a deportováni. EU musí se svými partnery spolupracovat na výstavbě středisek pro nelegální migranty zadržovaných na jejich území, a to za pomoci a finanční podpory EU. Nalezení neregulární migranti by v těchto střediscích byli registrováni a následně navráceni do země původu nebo přestupu. Tato střediska by měla vznikat zejména podél hlavních migračních tras, například v Libyi. Výstavba těchto středisek předpokládá a podporuje efektivní komunikaci v rámci jednotlivými africkými státy a mezi EU a jejími africkými partnery. Zajištění patřičných standardů ochrany lidských práv musí být přikládána vysoká priorita.
5. **Pátrací a záchranné akce.** EU a její členské státy musí v první řadě přednostně zajistit, aby se neregulární migranti vůbec nenaloďovali na plavidla nezpůsobilá k plavbě nebo na žádné jiné lodě ve Středozemním moři. Pohraniční a pobřežní stráž partnerských třetích zemí by v prevenci takových situací měla hrát roli. Pokud prevence selže, pátrací a záchranné akce by měly být vedeny přímo pobřežní stráží třetích zemí, aby docházelo k záchraně životů co nejbližší k pobřeží, a to s možnou finanční podporou EU a jejích členských států. Partnerské země by také vedly pátrací a záchranné akce, v rámci kterých

by neregulární migranti byli identifikováni a rozděleni na ty, kteří mají nárok na ochranu a na ty, kteří budou zadrženi a navraceni.

3. Terciární prevence: vracení nelegálních migrantů

- Třetí sada opatření a politik je navržena tak, aby řešila terciární problém, kterým je zvyšující se počet nelegálních imigrantů na území EU. Neschopnost členských států EU přemístit nelegální migranty mimo svá území má různé negativní dopady, jako jsou bezpečnostní rizika a radikalizace veřejné a politické debaty.
 1. **Readmisní dohody.** Jak již bylo uvedeno výše, klíčovým faktorem pro úspěšná navrácení nelegálních migrantů jsou fungující readmisní dohody se třetími zeměmi. EU a její členské státy musí pro jejich vyjednání a prosazování využívat obratnou a tvrdou návratovou diplomacii s pozitivními a negativními pobídkami pro třetí země.
 2. **Návratové operace.** Druhým klíčovým faktorem pro úspěšná navrácení nelegálních migrantů je ochota a schopnost vlád členských států EU a orgánů prosazování práva připravit navracené osoby k přesunu. Takové operace mohou zahrnovat zadržení a deportace.
 3. **Návratová střediska.** Jak již bylo zmíněno, značné množství nelegálních migrantů není navraceno do země původu či přestupu, neboť deklarují, že se v jejich případě jedná o osobu bez státní příslušnosti nebo o dodržování zásady nenavrácení (*non-refoulement*). V těchto případech musí EU a její členské státy vyjednat vznik tzv. návratových středisek jakožto přestupních center ve třetích zemích pro navracené osoby, které však nemohou být do země původu nebo přestupu navraceny ihned. Dostupnost takovýchto středisek by zajistila, že nelegální migranti, kteří mají být navraceni, mohou zůstat na území EU. Existence návratových středisek by zároveň znemožnila (migrantům) zůstat v EU nelegálně, a tedy vyslala jasný signál k odrazení velké části potenciálních neregulárních imigrantů od snahy přijít do EU nelegálně. Zajištění patřičných standardů ochrany lidských práv v návratových střediscích musí být vysokou prioritou.

4. Dodatečná opatření

Na rozdíl od zmíněných oblastí prevence nemají dodatečná opatření preventivní charakter a neřeší tedy dodatečné problémy uvedené výše. Jedná se spíše o politické kroky, které doplňují restriktivní opatření proti neregulární imigraci. Zahrnují tak programy na přesídlení pro „zvané uprchlíky“ z uprchlických táborů a středisek ve třetích zemích, programy na legální ekonomickou migraci a integrační programy pro navracené osoby.

Centrum SEBEVĚDOMÉ ČESKO z.ú.

Na baště sv. Jiří 260/11, CZ-160 00 Praha 6 – Hradčany

www.sebevedome-cesko.cz