

Bakalářská práce

2021

Kateřina Buchtelová

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Bakalářská práce

Analýza migrační dohody mezi EU a Tureckem

Kateřina Buchtelová

Plzeň 2021

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Studijní program Politologie

Studijní obor Mezinárodní vztahy – teritoriální studia

Bakalářská práce

Analýza migrační dohody mezi EU a Tureckem

Kateřina Buchtelová

Vedoucí práce:

PhDr. Zdeněk Sychra, Ph.D.

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2021

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci s názvem „*Analýza migrační dohody mezi EU a Tureckem*“ vypracovala zcela samostatně za použití pouze uvedených zdrojů.

Plzeň, duben 2021

Kateřina Buchtelová

Poděkování

Chtěla bych tímto poděkovat PhDr. Zdeňku Sychrovi, Ph.D. za odborné vedení, cenné rady, podnětné připomínky a vstřícný přístup při tvorbě této práce.

Plzeň, duben 2021

Obsah

1	Úvod.....	8
2	Pozadí, původ a důvody uzavření migrační dohody mezi EU Tureckem.....	12
2.1	Migrační a azylová politika Turecka.....	13
2.2	Migrační a azylová politika EU	16
2.3	Spolupráce EU a Turecka před uzavřením migrační dohody	20
2.3.1	Readmisní dohoda	21
2.3.2	Společný akční plán.....	22
3	Migrační dohoda nebo prohlášení?	24
4	Analýza implementace migrační dohody	27
4.1	Princip navrácení uprchlíků a mechanismus „jeden za jednoho“	28
4.2	Zabránění vzniku nových tras pro nelegální migraci z Turecka do EU.....	31
4.3	Dobrovolný program přijímání osob z humanitárních důvodů.....	33
4.4	Zrušení vízové povinnosti pro turecké občany	34
4.5	Finanční podpora pro Turecko	34
4.6	Prohlubování celní unie a oživení procesu přistoupení Turecka do EU	36
4.7	Zlepšení humanitárních podmínek uvnitř Sýrie	38
5	Naplnění zájmů z hlediska jednotlivých aktérů	40
5.1	Naplnění zájmů EU	41
5.2	Naplnění zájmů Turecka	42
5.3	Naplnění zájmů migrantů	42
5.4	Naplnění společných zájmů	43
5.5	Naplnění win-win-win partnerství	44
6	Závěr.....	46
	Seznam pramenů a literatury	49

Resumé..... 61

1 Úvod

Evropa zažila v letech 2015–2016 největší migrační vlnu od dob druhé světové války (Evropský parlament 2020a). Evropské země se od konce druhé světové války, především s pádem východního bloku, změnily z emigračních zemí na země imigrační, kdy do Evropy začali vstupovat imigranti z chudých zemí a ze zemí postižených národnostními konflikty např. na Balkáně a na Kavkaze (Lid'ák 2010: 3–4). Nárůst počtu migrantů v roce 2015, kdy do Evropy přišlo přes milion žadatelů o mezinárodní ochranu, vyvolal politickou krizi mezi členskými státy EU (Refugees Operational Data Portal 2020a). Hlavní příčinou tzv. evropské migrační krize je odchod obyvatel z dlouhodobě destabilizovaných oblastí Blízkého východu a severní Afriky, v kterých často probíhají násilné konflikty a války. Právě společensko-politická situace v zemi je jedním z nejčastějších důvodů migrace, při které jsou lidé ohrožováni na životech, utlačováni či pronásledováni z etnických, náboženských, kulturních nebo politických důvodů. Dalšími důvody jsou demografické, ekonomické nebo environmentální faktory (Evropský parlament 2020b).

Největší počet migrantů pochází ze Sýrie, kde od roku 2011 probíhá občanská válka. Od té doby zemi opustilo více než 5,6 milionů lidí¹ (UNHCR 2021a). Náporu migrantů ze Sýrie musely čelit sousední země, především Turecko, které se stalo hostitelskou zemí pro největší populaci uprchlíků a žadatelů o azyl na světě, kde z celkových 4 milionů uprchlíků pochází 3,6 miliony právě ze Sýrie (UNHCR 2020a). Ostatní uprchlíci pochází především z Iráku, Afghánistánu a Somálska. Turecko se stalo klíčovým aktérem v zastavení migračního toku migrantů do Evropy, kam se snaží dostat trasou přes východní Středomoří směřující především do Řecka, na Kypr, do Bulharska a dále do Evropy (Evropská rada – Rada Evropské unie 2021a).

Nárůst příchozích osob do EU vyvolalo znepokojení ze strany obyvatelstva a některých vlád, které začaly vnímat migraci jako kulturní, sociální, ekonomickou a také bezpečnostní hrozbu v souvislosti s teroristickými útoky na území Evropy

¹ K 4. 2. 2021 bylo zaregistrováno 5 578 575 uprchlíků ze Sýrie (UNHCR 2021a).

(Lidřák 2010: 4). Problémem řešení migrační krize, které se stalo jednou z priorit EU, byla nejednotnost členských států v přístupu k migraci a k vytvořeným uprchlickým kvótám, které měly za účel ulehčit zátěž pohraničním zemím v rámci „sdílení migračního břemene“ podle principu solidarity a sdílení zodpovědnosti² (Votoupalová 2019: 61–62). Pro krátkodobé řešení krize se státy EU obrátily na tranzitní zemi Turecko. Oživení vzájemných vztahů a prohloubení spolupráce při řešení migrační krize s Tureckem, jakožto dlouhodobým ekonomickým a strategickým partnerem EU a kandidátskou zemí pro vstup do EU (Euroskop 2018a), vyvrcholilo uzavřením migrační dohody dne 18. března 2016 s cílem ukončit nelegální migraci statisíců migrantů z Turecka, zlepšit životní podmínky syrských uprchlíků, rozbit obchodní model pašeráckých gangů a obchodníků s lidmi a umožnit migrantům organizovanou, bezpečnou a legální cestu do Evropy bez ohrožení jejich životů (European Commission 2020a).

Předkládaná bakalářská práce je jedinečnou případovou studií, jejímž objektem výzkumu je zmíněná migrační dohoda, která má za cíl poskytnout hlubší porozumění případu se zohledněním celkového kontextu fenoménu evropské migrační krize (Kořan 2008: 33). Dohodu od okamžiku podepsání provází kontroverze, nedůvěra a kritika především ze strany lidskoprávních organizací, ale i některých evropských vlád, i přestože splnila svůj hlavní účel – omezit tok nelegální migrace do EU. Cílem mé bakalářské práce je zjistit, zdali je uzavřená dohoda tzv. *win-win-win partnership*, tedy partnerství, které je prospěšné všem – EU, Turecku i migrantům. Na dohodu budou aplikovány modely teorie her, jedna z hlavních směrů současného teoretického myšlení mezinárodních vztahů. Teorie her je matematickou teorií rozhodování racionálních hráčů, kteří jsou na sobě závislí. Cílem teorie her je nalézt v každé hře bod rovnováhy. Hlavním modelem, který bude na partnerství aplikován, bude model kooperativní hry s nenulovým součtem nebo také situace win-win, jak se někdy nazývá. Je to situace, kdy strany usilují o vzájemný prospěch, tak aby uspokojily své zájmy (Drulák 2010). Na spolupráci Turecka a EU budou kromě modelu win-win aplikovány modely mini-win a win-lose. Model mini-win představuje

² Princip solidarity a sdílení zodpovědnosti je obsažen ve článku 80 Smlouvy o fungování Evropské unie.

spolupráci, v rámci které jsou zájmy uspokojeny jen částečně. V modelu win-lose jedna ze stran ztrácí a druhá získává maximum možného (Katz – McNulty 1994). V případě win-win-win partnerství se nejedná o zájmy pouze vyjednávacích stran, ale jsou brány v potaz i zájmy migrantů, kteří tradičně nesedí u jednacího stolu (Koenig 2017). Jsou to především humanitární a lidskoprávní organizace, které upozorňují a kritizují dohodu kvůli tomu, že nesleduje zájmy migrantů, protože porušuje princip nenavrácení a lidská práva (OHCHR 2016; Lékaři bez hranic 2016). Dohoda také vyvolává mnohé otázky ohledně ochrany násilně vysídlených osob a otázky právního státu a demokratické odpovědnosti v rámci EU (Provera 2016: 2). Pro naplnění stanoveného cíle práce bude provedena analýza implementace jednotlivých bodů dohody. Následně budou jednotlivé body dohody rozděleny podle zájmů jednotlivých aktérů v rámci kapitoly 5. Toto rozdělení napomůže dosáhnout stanoveného cíle za pomoci zodpovězení následujících otázek: Dosáhla EU svých zájmů v rámci dohody? Dosáhlo Turecko svých zájmů v rámci dohody? Byly naplněny zájmy migrantů? Došlo k naplnění společných zájmů?

Bakalářská práce je členěna do šesti kapitol včetně úvodu a závěru. Druhá kapitola se bude zabývat kontextem, v kterém byla dohoda uzavřena. Zaměřím se na migrační a azylovou politiku Turecka a EU a také na jejich spolupráci před podepsáním dohody. Třetí kapitola se zaměřuje na formu dohody a její právní úskalí. Čtvrtá kapitola poskytuje analýzu reálného plnění obsahu migrační dohody skládající se z devíti bodů, k jejichž dodržování se obě strany zavázaly. V páté kapitole jsou body dohody rozděleny podle zájmů jednotlivých aktérů a je zde vyhodnoceno jejich naplnění. Dále kapitola poskytuje odpověď, zdali bylo dosaženo win-win-win partnerství. Za zmínku stojí sekundárně proměnné události vstupující do pokračování spolupráce, které ovlivňují jak analýzu ve čtvrté kapitole, tak zhodnocení naplnění zájmů v kapitole páté. Těmito událostmi jsou krize na hranici EU s Tureckem, spory o naleziště ropy a zemního plynu mezi Řeckem a Tureckem ve východním Středomoří a vojenská intervence Turecka do Sýrie (Stanicek 2020).

Primárními zdroji bakalářské práce jsou kromě prohlášení EU a Turecka z roku 2016 také oficiální dokumenty vydané institucemi EU nebo Turecka, jako

např. tisková prohlášení a studie a především zprávy o pokroku při provádění prohlášení EU a Turecka vydávané EU. Jako sekundární zdroje využívám zejména odborné články, studie a policy briefy zabývající se uzavřenou dohodou, včetně tureckých autorů. Dále také využívám data a analýzy organizací zabývajících se migrací jako je například UNHCR, Člověk v tísni nebo Amnesty International. Téma migrační dohody bylo nejvíce reflektováno v akademické literatuře po jejím uzavření v letech 2016–2017, kdy vzniklo mnoho prací, které dohodu a její implementaci analyzují (Den Heijer – Spijkerboer 2016; Peers – Roman 2016; Provera 2016). Autoři, na které navazuji, jsou například Dudden a Ustun (2017), kteří došli k závěru, že vyjednávací strany vynaložily tolik úsilí, že je nepravděpodobné, že by dohoda padla. Nicméně v policy paperu Weber (2017) uvádí, že dohoda nevedla k úplnému uzavření balkánské cesty. Mezi články reagující na aktuální debatu ohledně dohody patří články od Lenhera (2019) nebo Smeetse a Beache (2020), které se věnují právním úskalím a problematické formě dohody. Využívané sekundární zdroje často nepracují s dohodou jako celkem, ale věnují se pouze určité problematice. Určitou limitací práce je omezení informací pocházejících z primárních zdrojů vzhledem k nezavedení kontrolních mechanismů implementace dohody.

2 Pozadí, původ a důvody uzavření migrační dohody mezi EU Tureckem

Turecko – most mezi Evropou a Blízkým východem, Balkánem, Středomořím, Černým mořem a Zakavkazskem – představuje nejvýznamnější sousední zemi EU v rámci bezpečnosti, ekonomiky a boji proti migraci a terorismu (Dursun-Özkanca 2019). Snaha Turecka o těsnější spolupráci se státy Evropy, v té době se členskými státy EHS, započala v 60. letech 20. století, kdy byla podepsaná Asociační dohoda známá také jako Ankarská dohoda, díky které se z Turecka stal přidružený člen EHS (Ferguson 2013: 362). Země, která má od roku 1999 statut kandidátské země a s níž byly v roce 2005 zahájeny přístupová jednání, dlouhodobě čelí obavám a skepsi ze strany EU ohledně přiřazení do EU (Euroskop 2018a). Hlavními obavami přiřazení Turecka k EU je kultura, náboženství a hodnoty vycházející z Islámu, dále také problematika nedodržování demokratických principů, lidských práv a práv etnických a náboženských menšin. Další obava vyvstává ze změny mocenské rovnováhy v EU, kdy by se z Turecka, vzhledem k jeho počtu obyvatel, stal druhý nejsilnější stát ve strukturách EU hned po Německu. V neposlední řadě je zde problém Severokyperské turecké republiky, která je mezinárodně považována za součást Kyperské republiky a jako celek také vstoupila do EU v roce 2004 (Evropská unie 2020). Obavy byly vyjádřeny např. německou kancléřkou Angelou Merkelovou nebo bývalým francouzským prezidentem Nikolasem Sarkozym, kteří vyjádřili v roce 2008 nesouhlas s plným členstvím Turecka v EU, namísto kterého by preferovali *privilegované partnerství*, které však Turecko odmítá (Ferguson 2013: 383).

Převratem ve vztazích EU a Turecka se stal nástup Strany spravedlnosti a rozvoje (AKP) v roce 2002 v čele s Recepem Tayyipem Erdoğanem, dnešním autoritářským vládnoucím prezidentem, jehož původní vstřícný postoj k EU se postupně začal obracet opačným, provýchodním směrem. Zároveň se Turecko stalo jakýmsi modelem k následování pro země Arabského světa, kde začalo uplatňovat svoji *soft power* jakožto regionální mocnost (Dinçer–Kutlay 2013: 420). Zahraniční politika Turecka se stala proaktivní, nezávislou a protizápadní. Po roce 2010 Turecko

díky zahraniční politice nazývané „více přátel než nepřátel“ zlepšilo vztahy především s Čínou, Ruskem a Íránem (Dursun-Özkanca 2019; Roubanis 2019).

Vztahy Turecka a EU neovlivnily pouze vnitropolitické vlivy, ale také vlivy vnější, mezi které beze sporu patří právě migrační krize, která vnesla do vztahů mnoho výzev k naplnění a také možnost posílení vzájemných vztahů. Samotná mezinárodní migrace a evropská migrační krize jsou složitými a dlouhodobě diskutovanými tématy, které s mou bakalářskou prací zajisté souvisí, avšak je velmi obsáhlé. Pro účely této práce bude představena výchozí pozice Turecka a jeho migrační a azylová politika, poté se zaměřím na stejné téma z pozice EU. Tento kontext má za účel poskytnout informace k pochopení role a důležitosti uzavřené migrační dohody.

2.1 Migrační a azylová politika Turecka

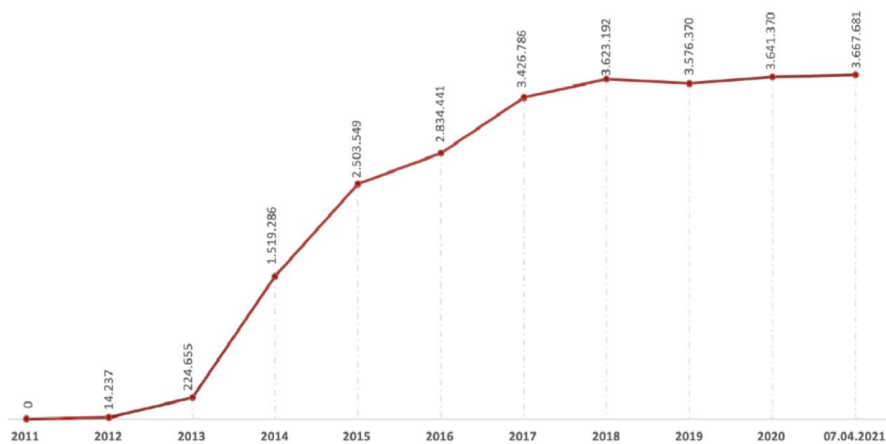
Jak již bylo zmíněno v úvodu práce, dopady migrační vlny z destabilizovaného Blízkého východu, kterým prošla vlna demonstrací proti autoritářským režimům známá jako Arabské jaro, jako první okusily sousední státy v čele s Tureckem, kde tzv. turecká migrační krize probíhala již od roku 2010. Byly to právě jižní provincie Turecka, kde se od roku 2011 začaly stavět provizorní tábory (*Temporary Accommodation Centres*) pro migranty ze Sýrie. Příchozí ze Sýrie se stali „hosty“ Turecka v rámci jeho zahraniční politiky „otevřených dveří“, která převažovala až do roku 2015 (İçduygu – Şimşek 2016: 60). Prvotně jim turecká vláda neposkytovala žádná zákonná práva s přesvědčením, že se bude jednat pouze o dočasný pobyt na tureckém území. Nicméně s narůstajícími represemi a agresí vládních ozbrojených složek v Sýrii a dalších státech se počet uprchlíků v Turecku stále zvyšoval až do roku 2018 (Graf 1; Directorate General of Migration Management 2021).

Turecko vynaložilo nemalé finanční náklady na vybudování uprchlických táborů, ve kterých byla poskytována bezplatná zdravotní péče a vzdělání (Düzgüt – Keyman – Biehl 2019: 5)³. Avšak jejich kapacita byla dostatečná pouze do roku 2013 (İçduygu 2015: 7). Důsledkem politiky otevřených dveří se reakce Turecka na migraci

³ Od začátku krize do roku 2015 vydalo Turecko z vlastních zdrojů na humanitární pomoc a podporu uprchlíků více než 7 miliard EUR (European Commission 2015b).

liší od ostatních zemí. Dnes žijí pouhá 2 % uprchlíků v 7 zbývajících dočasných ubytovacích centrech, kde je poskytována humanitární pomoc, zbývajících 98 % se usadilo především v provinciích Istanbul, Gazianteb, Hatay a Şanlıurfa (Mapa 1; Refugees Operational Data Portal 2020b; Directorate General of Migration Management 2021). Z Turecka, které bylo spíše zemí emigrační nebo tranzitní, se tak stala země imigrační.

Graf 1 – Syřané se statutem dočasné ochrany v Turecku



Zdroj: Directorate General of Migration Management 2021

Mapa 1 – Rozmístění uprchlíků ze Sýrie v provinciích Turecka (2020)



Zdroj: Refugees Operational Data Portal 2020b

Turecko od roku 1934 v Zákoně o usídlení⁴ omezovalo právo na azyl a přistěhovalectví pouze pro osoby „tureckého původu a kultury“ (Içduygu 2015: 4). Právní status uprchlíků v Turecku se zakládá na hlavních právních dokumentech v oblasti mezinárodní ochrany uprchlíků, které definují, kdo je uprchlík, jeho právní status a jeho práva. Jedná se o Ženevskou úmluvu o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a doplňující Protokol z roku 1967, který rozšířil platnost Úmluvy na uprchlíky „bez jakýchkoli zeměpisných a časových omezení“ vzhledem k tomu, že Úmluva o právním postavení uprchlíků se omezovala na ochranu evropských uprchlíků po druhé světové válce (OHCHR 2016). Nicméně Turecko zrušilo pouze časové omezení uprchlíků a uprchlíky stále definuje podle geografické limitace. Turecko tak poskytuje 3 typy statusu mezinárodní ochrany: status uprchlíka (*Refugee*) pro osoby pocházející z evropských zemí, status podmíněného uprchlíka (*Conditional Refugee*) pro osoby pocházející z mimoevropských zemí a status doplňkové ochrany (*Subsidiary Protection*) pro osoby, které nesplňují kritéria dvou předchozích, ale v případě návratu do země původu jim hrozí trest smrti, mučení nebo individuální ohrožení z důvodu nahodilého násilí (Directorate General of Migration Management 2021).

Příchod velkého množství migrantů byl důvodem pro zavedení *Zákona o cizincích a mezinárodní ochraně* (Zákon č. 2013/6458) tureckou vládou v roce 2014. Zákon byl velkým pokrokem turecké legislativy směrem ke standardům EU, protože zohledňuje humanitární principy, bohužel nadále potvrzuje definici uprchlíka podle geografické limitace z roku 1967. Z toho vyplývá, že podmíněným uprchlíkům je umožněn dočasný pobyt v Turecku, dokud nebudou přesídleni do třetí země (Directorate General of Migration Management 2021). S přijetím zákona začalo Turecko poskytovat státním příslušníkům a osobám bez státní příslušnosti přicházejících ze Sýrie *status dočasné ochrany*⁵. Příjemcům dočasné ochrany má být poskytována ochrana a pomoc, která zahrnuje např. právo zůstat v Turecku, dokud

⁴ V roce 2006 byl přijat nový Zákon o usídlení, který toto omezení zachoval (Içduygu 2015: 12).

⁵ Dočasná ochrana je výjimečný druh ochrany, vedle mezinárodní ochrany, který se používá pro okamžitá a účinná řešení v případě hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země svého původu (UNHCR 2021b).

nebude nalezeno trvalejší řešení jejich situace, ochrana před násilným návratem do Sýrie a také přístup k nejzákladnějším právům jako je zdravotní péče, přístřeší, jídlo, voda, vzdělání, bydlení, trh práce a mechanismy sociálního zabezpečení (UNHCR 2021b; İçduygu – Şimşek 2016).

Dopady migrační vlny v Turecku jsou především socioekonomické a bezpečnostní povahy. Dlouhodobou výzvou pro Turecko je tak integrace etnických menšin do společnosti, jejich přístup ke vzdělání, zdravotnictví, bydlení a na legální trh práce⁶. Turecko čelí problémům, jako je růst cen potravin, nemovitostí, nájmu a také růst nezaměstnanosti v zemi (Boluk – Erdem 2016: 119).

2.2 Migrační a azylová politika EU

I přestože Turecko bylo pro velkou část uprchlíků „cílovou destinací“, kde našli požadovanou ochranu a azyl, velká část z nich považovala Turecko pouze za tranzitní zemi, přes kterou se dostanou do vytoužené Evropy, často za využití služeb převaděčů a pašeráků. „Pevnost Evropa“, jak je někdy EU označována kvůli neochotě přijímat cizince ze třetích zemí a upřednostňování bezpečnosti před lidskými právy (Votoupalová 2019: 62), byla vystavena nebyvalé intenzitě nelegální migrace. Kulminacním bodem se stal rok 2015, kdy počet přicházejících byl vůbec nejvyšší.⁷ Přestože čísla příchozích osob jdou jen těžko s přesností vyčíslit, podle agentury Frontex bylo v roce 2015 zaznamenáno více než 1,82 milionů pokusů o nelegální překročení hranic EU⁸, jejichž ochrana narazila na limity. Pro nelegální překročení hranic EU byla nejvíce využívána Balkánská migrační trasa přes Egejské moře nebo pevninu do Řecka, a to jak na pevninu, tak na řecké ostrovy (Frontex 2016). EU tak byla postavena před krizí nejen bezpečnostní, ale také společenskou, humanitární, rozpočtovou a ekonomickou. Migrační krizí se plně odhalila nefunkčnost klíčových

⁶ Pracovní povolení Syřanům registrovaným pod dočasnou ochranou udělila vláda až v lednu 2016, do té doby neměli právo legálně pracovat v Turecku (Directorate General of Migration Management 2021).

⁷ Číslo migrantů, kteří překročili hranice EU v roce 2015, se odhaduje mezi jedním a dvěma miliony (Votoupalová 2019: 62). Snadnější je tak uvést počet žadatelů o azyl v EU, kterých se v roce 2015 registrovalo 1,28 milionů (Eurostat 2021).

⁸ Počet nezákonných překročení vnější hranice není totožný s počtem nelegálních migrantů, protože jeden migrant může být odhalen při více nelegálních překročeních.

oblastí působení EU – Schengenského prostoru a Společného evropského azylového systému (CEAS).

Neshoda ohledně společných řešení se dotkla jednoho z klíčových pilířů EU, Schengenského systému, který umožňuje volný pohyb bez hraničních kontrol. Migrační vlna směrem do EU odhalila některé nedostatky ve správě vnějších hranic, jejichž kontrola má být prostřednictvím Schengenu zajištěna. Ochrana vnější hranice a zabránění jejího nezákonného překračování se stává sdíleným zájmem i problémem zúčastněných států. Hlavní kritika ze strany členských států EU směřovala k Řecku, které dlouhodobě nezvládalo kontrolu vnějších hranic i přestože agentura Frontex⁹, která s ochranou vnějších hranic EU pomáhá, působí v Řecku již od roku 2010 (European Commission 2011). Do Řecka pouze za rok 2015 přišlo více než 885 000 osob (Frontex 2016). Řecko nebylo schopno zajistit monitorování a registraci příchozích osob a ani správu svých vnějších hranic, což vedlo k nekontrolovatelnému pohybu po celém území EU (Frontex 2016). Většina členských států EU reagovala na vniknutí migrantů znovuoobením svých vnitřních hranic a zavedením dočasných kontrol na hranicích s odvoláním na ohrožení veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti¹⁰. Nicméně některé státy jako například Maďarsko, Chorvatsko, Slovinsko nebo Bulharsko se rozhodly jednat radikálněji a postavit podél svých vnějších hranic zdi nebo ploty (Evropský parlament 2021).

Problematické je také časté spojování otázky vnitřní bezpečnosti členských států EU s nárůstem terorismu, sexuálních útoků a kriminální činnosti v souvislosti s přílivem migrantů z jiného kulturního prostředí. Společensky je patrný vzestup xenofobní, antiimigrační a nacionalistických nálad, což vedlo k posílení pozice krajně pravicových stran a populistického diskurzu, který se projevil nejen na národní úrovni,

⁹ Agentura Frontex je Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž zřízená v roce 2004 a financována z rozpočtu EU a z příspěvků zemí přidružených k Schengenu. Cílem agentury je pomoci členským státům EU a zemím přidruženým k Schengenu chránit vnější hranice prostoru volného pohybu EU (Frontex 2021).

¹⁰ Jako první obnovilo své vnitřní hranice Německo, následovalo Rakousko, Švédsko, Norsko a Dánsko (Votoupalová 2019: 75).

ale také na úrovni EU prostřednictvím voleb do Evropského parlamentu (Dimitriadi – Kaya – Kale – Zurabishvili 2018)¹¹.

V rámci Společného evropského azylového systému (CEAS), jehož hlavním cílem je harmonizace azylové politiky jednotlivých členských států, byl tvrdě kritizován především *dublinský systém* fungující od roku 1997, dnes jako nařízení Dublin III. (Evropský parlament – Evropská Rada 2013a). Cílem dublinského systému bylo zamezit mnohonásobnému podávání žádostí o mezinárodní ochranu resp. o azyl (tzv. *asylum shopping*) a také zabránit situaci, kdy se žádný ze států necítí být odpovědný za posouzení žádosti (Ministerstvo vnitra České republiky). Nařízení Dublin III. stanovilo kritéria a mechanismy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států EU. V praxi se pak nejvíce uplatňovalo kritérium místa vstupu na území EU. První země EU, kam žadatel vstoupil, měla být také jedinou zemí, ve které bude vyřízena jeho žádost o azyl¹². Problematičnost tohoto principu se projevila s narůstajícím množstvím žádostí o azyl, protože tento systém vede k nerovnoměrnému zatížení žádostmi mezi státy EU (Votoupalová 2019: 71)¹³. To se dotklo především Řecka a Itálie, kde čelili velkému množství příchozích osob na jejich území. Bylo to především Švédsko a Německo v čele s Angelou Merkelovou, které se rozhodlo z humanitárních důvodů a z důvodu solidarity dočasně nedodržovat Dublin III. a otevřít své hranice nově příchozím. Syrští občané toto rozhodnutí vyhodnotili jako pozvání do Německa, které se stalo hlavní cílovou zemí. V roce 2015 tak do Německa dorazilo přes jeden milion uprchlíků (The Guardian 2018).

¹¹ Příkladem vzestupu pravicových stran je Národní fronta pod vedením Marine Le Pen ve Francii, AfD v Německu nebo Úsvit – Národní Koalice založený Tomiem Okamurou v České republice. Na poli EU antiimigrační postoj zastupovala politická skupina Evropa národů a svobody sdružující tyto nacionalistické strany, dnes působící pod názvem Identita a demokracie.

¹² Než může osoba dostat azyl, musí jí být přiznána mezinárodní ochrana – musí být uznána buď za uprchlíka, nebo za osobu požívající doplňkové ochrany.

¹³ Největší počet prvních žádostí o azyl v EU zaznamenalo za rok 2015 Německo (441 800 žádostí), Maďarsko (174 435 žádostí), Švédsko (156 110 žádostí), Rakousko (85 505) a Itálie (83 245 žádostí) (Eurostat 2016).

EU chce dlouhodobě dosáhnout účinné, spravedlivé a stabilní migrační politiky. Za tímto účelem vydala od počátku krizového období mnoho opatření různé povahy. Za stěžejní dokumenty je považován *Evropský program pro migraci* vydaný v květnu 2015 (Evropská komise 2015) a sdělení *Směrem k reformě společného evropského azylového systému a posilování legálních cest do Evropy* z dubna 2016 (Evropská komise 2016a). Evropský program pro migraci je dělen do tří základních částí obsahující jednotlivé cíle a záměry. Mezi okamžitá opatření patří záchrana životů na moři, pronásledování zločinných převaděčských sítí, přemísťování, přesídlování, řešení příčin migrace v partnerství se třetími zeměmi a využití nástroje EU na pomoc členským státům v přední linii. Mezi klíčová opatření patří snižování motivace k nelegální migraci, správa hranic, silná společná azylová politika a nová pravidla legální migrace. Mezi další postupy uvedené v programu patří dokončení společného evropského azylového systému, sdílená správa evropských hranic a nový model legální migrace (Evropská komise 2015).

Pro kontrolu a ochranu vnějších hranic zavedla EU jedno ze stěžejních okamžitých opatření v rámci Evropského programu pro migraci – tzv. ohniskový přístup (*hotspot approach*). Jedná se o operativní podporu Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO), Frontexu, Europolu a Eurojustu na vnější hranici EU v oblastech se silnými migračními tlaky – v Řecku a Itálii. Cílem je podpořit hostitelské státy v plnění povinností podle práva EU při přijímání migrantů, zajistit identifikaci, registraci a snímání otisků prstů příchozích migrantů (Břicháček 2016: 104).

Značně kontroverzním zavedeným opatřením byl nouzový mechanismus pro relokaci – uprchlické kvóty. Návrh na přerozdělování migrantů se objevil již v dubnu 2015, v době, kdy Itálie a Řecko čelili enormnímu počtu žadatelů o azyl a požádali ostatní členské státy o pomoc v rámci principu solidarity EU. Úkolem zavedených kvót mělo být zmírnění a rozložení dopadů a rizik mezi všechny členské státy EU. Relokace se vztahovaly na žadatele o azyl z Itálie a Řecka, které byly jako

první země vstupu extrémně zatížené¹⁴. Povinné kvóty byly schválené 23 členskými státy v září 2015. Proti návrhu hlasovali ministři vnitra Česka, Slovenska, Maďarska a Rumunska, Finsko se hlasování zdrželo. Nicméně relokační mechanismus podle údajů Evropské komise nebyl dostatečně funkční a v roce 2018 byl koncept povinných kvót odmítnut (Euroskop 2018b).

Dalším zavedeným opatřením je plán na přesídlování uprchlíků do EU ze třetích zemí, kteří potřebují ochranu, vstoupit do EU legálně a bezpečně, aniž by museli riskovat život podniknutím nebezpečné cesty (Evropská rada – Rada Evropské unie 2021a)¹⁵. EU se také podílí na kontrole vnějších hranic finanční podporou a vysílá operace pod záštitou agentury Frontex tzv. *joint operations*. Mezi ty nejvýznamnější patří mise *Triton* a *Poseidon* ve Středozemním moři, na kterých se podílela vojenská operace EU NAVFOR MED SOPHIA (Břicháček 2017). Došlo také k posílení agentury Frontex, ze které se stala v roce 2016 Evropská hraniční a pobřežní stráž s většími kompetencemi například v oblasti navrácení osob, rozpočtem a s více zaměstnanci a posílila se i role bezpečnostních databází (Evropská komise 2015).

Nejzásadnějším bodem Evropského programu pro migraci v souvislosti s migrační dohodou uzavřenou v roce 2016 s Tureckem je okamžité opatření řešení příčin migrace v partnerství se třetími zeměmi s cílem zasáhnout přímo v oblastech původu a tranzitu. EU se zavázala k zintenzivnění podpory zemím s velkou zátěží vysídlených uprchlíků v rámci regionálních programů rozvoje a ochrany nejen na Blízkém východě ale i v severní Africe a v Africkém rohu ve výši 30 milionů EUR (Evropská komise 2015).

2.3 Spolupráce EU a Turecka před uzavřením migrační dohody

Vzhledem k faktu, že existující pojistky v podobě ochrany vnějších hranic EU před nelegální migrací a azylové politiky se ukázaly jako nedostačující, EU zvolila

¹⁴ Podle dvou dočasných relokačních schémat se mělo jednat celkem o 160 000 žadatelů o azyl z Itálie a Řecka, kteří již na území EU byli. Reálně se však uskutečnilo pouze 31 500 relokací (Votoupalová 2019: 72).

¹⁵ V rámci dvou přijatých programů bylo od roku 2015 přesídleno 70 000 nejzranitelnějších osob (Evropská rada – Rada Evropské unie 2021a).

strategii „zadržení“ a obrátila se v roce 2015 na třetí země, především na Turecko, jehož role v řízení nelegální migrace vzrostla kvůli jeho posílení *soft power* v regionu, jakožto země přispívající k řešení humanitárních problémů (Dimitriadi – Kaya – Kale – Zurabishvili 2018). Došlo tím k výměně pozic ve vyjednávání mezi Tureckem a EU. Silnou vyjednávací pozici, kterou měla vždy EU, převzalo Turecko, které si bylo vědomo své geostrategické pozice a kapacit pro utlumení migračních toků směrem do EU a také kvůli faktu, že ho můžeme považovat za „bezpečnou zemi“ (Břicháček 2017)¹⁶. EU, vědoma si faktu, že Turecko je obojí, příčina a část řešení problému regionální a evropské stability a bezpečnosti, zvolila pro dosažení svých cílů metodu cukru a biče (*carrots and sticks*), kdy výměnou za spolupráci při bránění migračních toků EU Turecku nabídla možnost dosažení vlastních zájmů – oživení přístupového EU ohledně přičlenění do EU a dosažení vízové liberalizace pro turecké občany cestující do EU. Řízení migrace se tak dostalo do středu pozornosti vnějších politik a vztahů EU (Tsakonas 2020).

2.3.1 Readmisní dohoda

Spolupráce EU a Turecka na řízení nelegální migrace není ničím zcela novým. Nicméně vzájemnou spolupráci před rokem 2011 můžeme nejlépe charakterizovat jako příležitostnou. Původně se řízení nelegální migrace řídilo bilaterální *readmisní dohodou*¹⁷ mezi Tureckem a Řeckem podepsanou v roce 2001 a platnou od dubna 2002. Tato dohoda však v praxi nebyla funkční, pouze z části byla prováděna mezi lety 2011–2012 (Dimitriadi – Kaya – Kale – Zurabishvili 2018). Nedostatky v provádění bilaterální dohody zvýraznily potřebu navázání zmražených rozhovorů mezi EU a Tureckem, které byly obnoveny iniciativou EU v roce 2009 (Euro-

¹⁶V září 2015 bylo Turecko zahrnuto do seznamu EU bezpečných zemí původu. Bezpečnou zemí původu se míní stát, v němž státní moc dodržuje lidská práva a má demokratický systém. V zemi obecně a soustavně nedochází k pronásledování, mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestům, násilí a ozbrojeným konfliktům (European Stability Initiative 2015).

¹⁷ Readmisní dohoda je bilaterální nebo multilaterální mezinárodní smlouva uzavíraná pro řízení nelegální migrace. Dohoda stanovuje podmínky předávání občanů, kteří neoprávněně vstoupili na území jedné ze smluvních stran nebo na něm neoprávněně pobývají, do země jejich původu (Euro-mediterranean human rights network 2015).

mediterranean human rights network 2015). Nutno říci, že turecká vláda podepsáním readmisní dohody nesledovala boj proti ilegální migraci, ale především zrušení vízové povinnosti pro turecké občany cestující do EU, jehož přijetím bylo podepsání dohody podmíněno. K podepsání readmisní dohody, která navazovala na tu bilaterální mezi Tureckem a Řeckem, došlo nakonec v roce 2013, kdy byl také zahájen dialog o vízové liberalizaci. I když dohoda vstoupila v platnost 1. října 2014, reciproční povinnosti zpětného přebírání státních příslušníků třetích zemí měly vstoupit v platnost až dne 1. října 2017 (Evropská unie – Turecko 2014). Ohledně readmisní dohody panují tři hlavní obavy. První obavou je nedostatek záruk v oblasti lidských práv týkajících se zacházení se státními příslušníky třetích zemí při zpětném přebírání Tureckem, kteří mohou být zadržováni nebo deportováni, přestože mají nárok na status podmíněného uprchlíka nebo status dočasné ochrany. Zadruhé byl ponechaný nadměrný prostor členským státům EU při posuzování žádostí o mezinárodní ochranu a azyl. S tím souvisí i nedůsledné dodržování mezinárodních závazků v souvislosti se zacházením se zadrženými nelegálními migranty, kteří podléhají zpětnému přebírání. Třetí obavou je nedostatečné sledování transparentnosti a odpovědnosti za dodržování dohody (Euro-mediterranean human rights network 2015).

2.3.2 Společný akční plán

První společnou iniciativou vzniklou pro prohloubení spolupráce ohledně nelegální migrace na základě negociací EU a Turecka z poloviny května 2015 je *Společný akční plán* přijatý 29. listopadu 2015, jenž byl okamžitou reakcí na dramatickou situaci. Spolupráce byla založená na sdílené odpovědnosti, vzájemných závazcích a jejich plnění. Cílem Společného akčního plánu bylo vyřešit základní příčiny vedoucí k masivnímu přílivu Syřanů pomocí posílení podpory syrských uprchlíků pod dočasnou ochranou a hostitelské komunity v Turecku a pomocí posílení spolupráce za účelem zamezit nelegální migraci do EU (European Commission 2015b). EU se zavázala poskytovat humanitární pomoc a finanční podporu ve výši 3 miliard EUR nejpozději do roku 2017. Turecko se zase zavázalo zvýšit své úsilí v boji proti nelegální migraci do EU a dodržovat navrácení migrantů,

u nichž bylo zjištěno, že nepotřebují mezinárodní ochranu¹⁸. Motivačním faktorem pro Turecko byl také závazek EU k urychlení procesu zrušení vízové povinnosti pro turecké občany a k pokročení při vyjednávání o vstupu do EU (European Commission 2015b). Uzavřením Společného akčního plánu začaly od června 2016 platit reciproční povinnosti zpětného přebírání státních příslušníků třetích zemí, které měly vstoupit v platnost podle readmisní dohody až v říjnu 2017. Podle hodnotící zprávy Evropské komise vydané v únoru 2016 byla čísla nelegálních migrantů nadále příliš vysoká, i přestože Turecko přijalo řadu důležitých opatření. Společný akční plán měl tak pouze omezené účinky (European Commission 2016b).

¹⁸ Mezi další závazky Turecka patří zejména zpřísnění ostrahy svých hranic, aktivní bránění nelegální migrace do EU a posilování svých kapacit pro boj s převaděči (European Commission 2015b).

3 Migrační dohoda nebo prohlášení?

Společný akční plán stanovil základní aspekty budoucí dohody a výrazně posílil spolupráci mezi EU a Tureckem. Protože ale výsledky uzavřeného Společného akčního plánu nebyly takové, jaké EU očekávala, jednání o prohloubení spolupráce s Tureckem dále pokračovala. Během vyjednávání Turecko prosadilo většinu svých ambiciózních požadavků. Hlavní části dohody byly oznámeny dne 7. března 2016 v Prohlášení hlav států a předsedů vlád zemí EU (Evropská rada – Rada Evropské unie 2016a). Dohoda byla sjednaná na summitu v Bruselu 18. března 2016 a v platnost vešla 20. března 2016 (Evropská rada – Rada Evropské unie 2016b). Dohoda byla přijata jako nouzové a dočasné opatření, doba trvání však není v textu uvedena.

Dohoda vyvolává dvě otázky spojené s formou dohody a jejím autorstvím, které je potřeba zmínit, protože zásadně ovlivňují vnímání dohody a vymahatelnost jejího dodržování. Na dohodu můžeme nahlížet, co se týče její formy, dvěma perspektivami. První perspektivou je dohoda jakožto formální, nezávazný právní akt, kterou podporuje Peers (2016), který říká, že „jelikož má dohoda formu „*prohlášení*“, nebude podle mého názoru právně závazná [...] a nelze ji ani právně napadnout“ (Peers 2016)¹⁹. Právě forma prohlášení je typická pro nezávazné nástroje. Prohlášení bylo zveřejněno jako tisková zpráva na webových stránkách Evropské rady a Evropské komise, neobsahuje žádné podpisy a namísto použití modálního slovesa „musí“ používá pomocné sloveso „bude“. Obsah dohody je považován za sérii jednotlivých opatření, která má provádět více aktérů (Peers 2016).

Druhou perspektivou je dohoda jako závazná dohoda v rámci mezinárodního veřejného práva. Tento pohled zastávají Den Heijer a Spijkerboer, kteří tvrdí, že „...prohlášení EU a Turecka je smlouvou s právními účinky, navzdory svému názvu a přes nedodržování vnitřních pravidel EU“ (Der Heijer – Spijkerboer 2016)²⁰. V tomto případě se tedy jedná o mezinárodní dohodu s třetí zemí, kdy obsah a účel

¹⁹ Since the agreement will take the form of a ‘statement’, in my view it will not as such be legally binding [...]nor can it be legally challenged as such (Peers 2016).

²⁰ ... the EU-Turkey Statement is a treaty with legal effects, despite its name and despite internal EU rules not having been observed (Der Heijer – Spijkerboer 2016).

prohlášení je stejný jako obsah mezinárodních dohod a závazky tak mají normativní a závazný charakter. To stejné tvrdí i Soudní dvůr EU, který považuje mezinárodní dohodu za jakýkoli závazek uzavřený mezi subjekty podléhajícími mezinárodnímu právu bez ohledu na jeho formální označení (Court of Justice of the European Union 1975: Opinion 1/75).

Dalším problémem dohody je otázka autorství. Zatímco autorství ze strany Turecka je zřejmé, nejisté je autorství ze strany EU. Není jasné, zdali členské státy jednaly jako hlavy států nebo vlád členských států nebo jako členové Evropské rady, přestože v samotné dohodě je zmiňovaná Evropská Rada. Zatímco myšlenka a rámec prohlášení pochází od odborníků z orgánů a institucí EU, samotné vyjednávání bylo ponecháno na členských státech EU (Ineli-Ciger – Ulusoy 2020). Pokud by členské státy jednaly jako hlavy států a vlád a jednalo by se o mezinárodní dohodu, v tom případě by byla dohoda v rozporu se stanovenými postupy v článku 218 Smlouvy o fungování Evropské unie o sjednávání a uzavírání mezinárodních smluv a nemohla by být mezinárodní dohodou. Tento článek uvádí, že vyjednávat mezinárodní dohody má Rada nebo Komise a schválit ji musí Parlament EU, který musí být „okamžitě a plně informován ve všech etapách tohoto postupu“ (Roberts 2018). Zajímavostí je, že samotná Evropská komise označila prohlášení na svých webových stránkách za „dohodu“ (European Commission 2016c). Posunem v problematice bylo rozhodnutí Soudního dvora EU z roku 2018, který zamítl tři odvolání podané v dubnu 2017 směřující ke zrušení prohlášení EU a Turecka na základě toho, že autorství náleží členským státům EU a Turecku a ne orgánům EU. Proto nemá pravomoc přezkoumávat zákonnost prohlášení a rozhodovat. Tribunál Soudního dvora EU také dospěl k závěru, že před sjednáním dohody proběhly dvě oddělené schůze, zaprvé zasedání Evropské rady dne 17. března 2016 a zadruhé jednání hlav států nebo předsedů vlád na mezinárodním summitu dne 18. března 2016. Právě na schůzku hlav států a představitelů vlád s tureckým protějškem odkazuje uzavřená dohoda (European Court of Justice 2018).

Důsledkem problematické formy a autorství dohody je skutečnost, že dohoda zůstává mimo systém brzd a rovnovah práva EU a EU ani Turecko nenes

odpovědnost za porušení mezinárodního uprchlického práva a mezinárodního práva v oblasti lidských práv (Ineli-Ciger – Ulusoy 2020). Tento fakt považují někteří autoři jako Gatti (2016) nebo Woollard (2016) za snahu zamaskovat dohodu, aby se předešlo zdlouhavému postupu uzavírání mezinárodní dohody a aby dohoda nebyla právně napadnutelná ze strany Soudního dvora EU. Z těchto důvodů budu odted' považovat prohlášení za asymetrickou mezinárodní dohodu a dále ji budu již nazývat pouze dohodou.

4 Analýza implementace migrační dohody

Následující kapitola se věnuje analýze implementace jednotlivých bodů dohody. Cílem analýzy je zjistit, kam až dospěla implementace bodů dnes a zdali došlo k jejich naplnění. Ohledně analýzy implementace dohody panuje jeden zásadní problém a tím jsou dostupné zdroje informací. Více informací poskytuje bezesporu EU, protože Turecko, kromě zveřejňování údajů o počtu návratů z Řecka do Turecka a počtu osob přesídlených v rámci přesídlovacího systému 1:1 na webových stránkách Generálního ředitelství pro řízení migrace, nezveřejňuje žádné zprávy o provádění dohody. Evropská komise od dubna 2016 do září 2017 zveřejňovala zprávy o pokroku při provádění dohody. Celkem bylo těchto „jednostranných“ zpráv publikováno sedm.²¹ Od roku 2018 jsou částečně informace o provádění dohody obsaženy ve zprávách o provádění Evropského programu pro migraci a ve zprávách o Turecku. Každoročně také Evropská komise vydává stručné zprávy, ve kterých hodnotí výsledky dohody (doposud byly vydány čtyři zprávy). Toto jsou tedy dostupné zdroje pro posouzení implementace dohody, které poskytují někdy neúplné informace²². Důvodem pro nedostatek údajů a zdrojů je fakt, že přestože je v samotné dohodě zmíněno, že opatření budou společně měsíčně monitorována, konkrétní monitorovací nebo kontrolní mechanismy stejně jako příslušné orgány, které by implementaci kontrolovaly, nebyly zavedeny. Jedním z důvodů pro jejich nezavedení může být i fakt, že dohoda byla definována jako „dočasné a mimořádné opatření“ (Ineli-Ciger – Ulusoy 2020).

Pro přehlednost práce je níže představen obsah dohody sestávající se z devíti bodů, které budou dále rozpracovány a analyzovány za účelem zjistit, kam jejich implementace dospěla. Body dohody jsou následující:

1. návrat všech neregulérních migrantů přicházejících z Turecka do Řecka;

²¹ Poslední zpráva byla vydána 6. září 2017, od té doby Evropská komise nevydala žádnou zprávu týkající se pokroku v souvislosti s prováděním dohody (Ineli-Ciger 2017).

²² Zprávy Evropské komise postrádají zmínku o tom, co se děje se všemi navracenými Syřany do Turecka. Tento problém vyvolává obvinění z porušení zásady nenavrácení a porušení práva na účinnou právní ochranu v Turecku (Ineli-Ciger 2017).

2. přesídlení jednoho syrského uprchlíka či uprchlice do EU přímo z Turecka výměnou za každého navráceného syrského uprchlíka či uprchlici do Turecka;
3. zabránění vzniku nových tras pro nelegální migraci z Turecka do EU;
4. dobrovolný program přijímání osob z humanitárních důvodů;
5. zrušení vízové povinnosti pro turecké občany;
6. finanční podpora pro Turecko;
7. prohlubování celní unie;
8. oživení přístupových rozhovorů s Tureckem;
9. zlepšení humanitárních podmínek v Sýrii.

4.1 Princip navrácení uprchlíků a mechanismus „jeden za jednoho“

Na rozdíl od Společného akčního plánu je v dohodě zesílená myšlenka navrácení uprchlíků. Počátkem jara 2016 předložili němečtí a nizozemští politici návrh na „obnovení kontroly nad vnějšími hranicemi v Egejském moři“, tzv. *Merkel-Samsom plan*²³. Tento plán se na rozdíl od Společného akčního plánu nezaměřuje pouze na nelegální migranty, ale také na žadatele o azyl (Bialasiewicz – Maessen 2018). Je založen na předpokladu, že Turecko lze považovat za „bezpečnou třetí zemi“²⁴, za kterou se rozhodlo Řecko uznat Turecko již v únoru 2016, i přestože Turecko poskytuje status uprchlíka s geografickým omezením na Evropu, jak jsem již dříve

²³ Původní plán byl představen Evropskou iniciativou pro stabilitu (ESI) již v říjnu 2015 (tzv. *Merkel plan*). Plán byl založen na základní myšlence Turecka jakožto bezpečné třetí země, kdy mělo dojít k podepsání bilaterální dohody mezi Tureckem a Německem, které mělo přijmout půl milionu Syřanů z Turecka (European Stability Initiative 2015).

²⁴ Označení „bezpečná třetí země“ znamená, že země je bezpečná nejen pro obyvatele země, ale také pro žadatele o azyl jiné národnosti. Tato země musí s osobami žádajícími o mezinárodní ochranu jednat v souladu s následujícími zásadami: a) není ohrožen život a svoboda z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo zastávání určitých politických názorů; b) neexistuje riziko vážné újmy, jak je vymezena ve směrnici 2011/95/EU; c) je dodržována zásada nenavrácení v souladu s Ženevskou úmluvou; d) je dodržován zákaz vyhoštění, představuje-li to porušení zákazu mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení, jak je stanoven mezinárodním právem; e) existuje možnost požádat o přiznání postavení uprchlíka a v případě uznání za uprchlíka obdržet ochranu v souladu s Ženevskou úmluvou (Evropský parlament – Rada Evropské unie (2013b).

zmiňovala, a také neuznává práva uprchlíků uvedená v Úmluvě o právním postavení uprchlíků (Roman – Baird – Radcliffe 2016). Tento předpoklad Turecka jakožto bezpečné třetí země se stal základním kamenem uzavřené dohody a je silně kritizovaný jak ze strany organizací, tak vědců (Amnesty International 2017; Peers 2016; Roman – Baird – Radcliffe 2016).

První bod dohody se věnuje okamžitému navracení nelegálních migrantů a žadatelů o azyl z Řecka do Turecka, kteří nemají právo na mezinárodní ochranu a jejich žádosti o azyl byly shledány jako nedůvodné nebo nepřijatelné. Je to také jediný bod dohody, který přímo směřuje k hlavnímu cíli dohody – ukončit nelegální migraci z Turecka do EU (Peers – Roman 2016; Evropská rada – Rada Evropské unie 2016b). Žádost o azyl může být zamítnuta bez přezkoumání ze dvou důvodů, a to pokud byla osoba již v této zemi uznána jako uprchlík nebo v ní jinak požívá dostatečné ochrany (Evropský parlament – Rada Evropské unie 2013b: čl. 34; European Commission 2016c) nebo pokud daná osoba dosud nedostala ochranu ve třetí zemi, ale třetí země může zaručit účinný přístup k ochraně navracené osoby (Evropský parlament – Rada Evropské unie 2013b: čl. 38; European Commission 2016c). Navracení začala fungovat 4. dubna 2016 nejprve podle bilaterální dohody o zpětném přebírání osob mezi Řeckem a Tureckem, od 1. června 2016 na tuto dohodu navázala readmisní dohoda mezi EU a Tureckem (European Commission 2016c). UNHCR je klíčovým aktérem v procesu znovusídlování, aby poskytoval další podporu a dohled v Turecku (European Commission 2016c). Přitom je to EU, která platí náklady návratových operací nelegálních migrantů (Evropská rada – Rada Evropské unie 2016b).

Zprávy Evropské komise uvádějí, že navracení je v souladu s právem EU a s mezinárodním právem a státy pro to podnikly příslušné legislativní a administrativní kroky (Evropská komise 2016b). V praxi ale vedla dohoda k automatickému zadržení všech nově přicházejících nelegálních migrantů v hotspotech²⁵, které původně sloužily k rychlé identifikaci a registraci migrantů, byly přeměněny na uzavřená detenční zařízení, kde příchozí čekají na výsledek posouzení

²⁵ V Řecku se jedná o hotspoty na ostrovech Lesbos, Chios, Samos, Leros a Kos (European Parliament 2018).

jejich žádosti o azyl (European Parliament 2018). Zároveň také vzrostl počet žádostí o azyl v Řecku kvůli obavě o navrácení do Turecka, což způsobilo další tlak na již tak přetížený azylový systém Řecka (Fili 2016; Evropská komise 2016b). Současně s přijetím dohody začala být poskytována podpora Evropské komise a členských států EU pro Řecko pro zlepšení řízení migrace a podmínek přijímání migrantů. Od začátku roku 2015 bylo Řecku na podporu řízení migrace přiděleno více než 2,07 miliardy EUR z financování EU, včetně 816,4 milionů EUR na pomoc při mimořádných událostech a více než 643,6 milionů EUR na projekty v rámci nástroje EU pro podporu při mimořádných událostech (European Commission 2019).

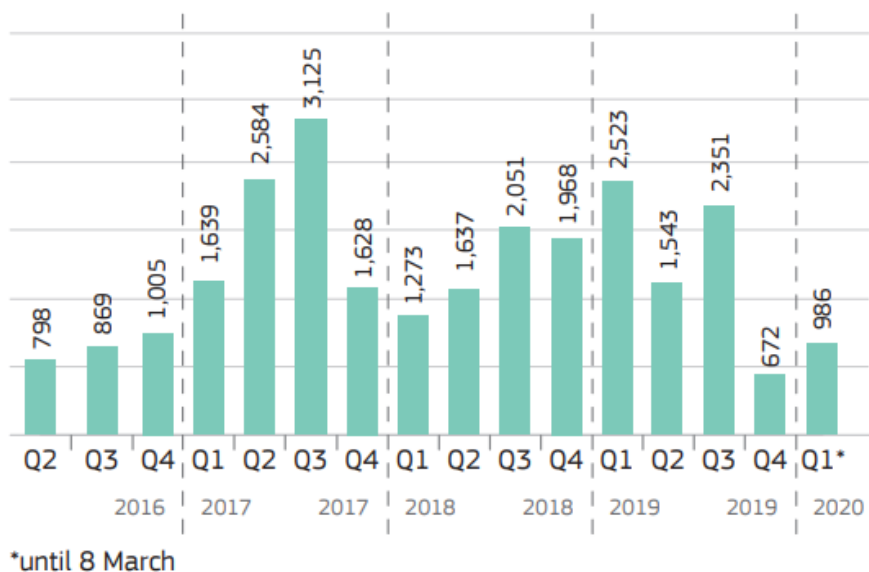
Tempo návratů bylo a stále je pomalejší, než se očekávalo, jak je uvedeno již v druhé zprávě o pokroku při provádění prohlášení EU a Turecka (European Commission 2016d). Od března 2016 do března 2020 bylo navraceno pouze 2 735 migrantů²⁶. Dalších 18 711 migrantů se od začátku roku 2016 do ledna 2020 dobrovolně vrátilo z Řecka do země původu za podpory Mezinárodní organizace pro migraci v rámci programu AVRR (*Assisted Voluntary Return and Reintegration*) (European Commission 2020a). Otázkou ale nadále zůstává, co se děje s navrácenými nelegálními migranty v Turecku s ohledem na obvinění z porušení zásady nenavrácení a porušení práva na potřebnou ochranu v Turecku (Amnesty International 2017; OHCHR 2016).

Princip přesídlování „jeden za jednoho“ obsažený v druhém bodu dohody stanovil maximální počet syrských uprchlíků potřebujících mezinárodní ochranu, kteří mohou být přesídleni z Turecka do EU na 72 000 (Evropská rada – Rada Evropské unie 2016b)²⁷. Podle poslední zprávy vydané Evropskou komisí v březnu 2020 bylo necelých 27 000 syrských uprchlíků přesídleno z Turecka do členských států EU (Graf 2; European Commission 2020a).

²⁶ UNHCR udává 2 140 navrácených migrantů z Řecka do Turecka od dubna 2018 do 31. března 2020 s tím, že 35 % z nich pochází z Pákistánu, 19 % ze Sýrie, dále pak z Alžírka, Afghánistánu a Iráku. Hlavním důvodem pro navrácení Syřanů je zamítnutí žádosti o azyl ve druhém stupni (UNHCR 2020b).

²⁷ Jednalo se o zbylých 18 000 z 22 000 míst, které byly vyjednány 20. července 2015. Veškeré další potřeby přesídlování mají probíhat prostřednictvím dobrovolného ujednání až do limitu dalších 54 000 osob (Evropská rada – Rada Evropské unie 2016b).

Graf 2 – Přesídlení syrských uprchlíků



Zdroj: European Commission 2020a

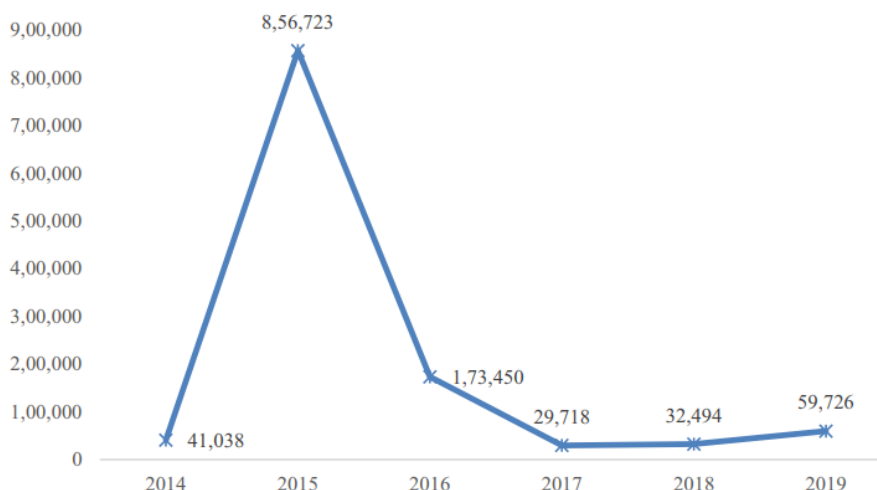
Pro přesídlování byl vytvořen mechanismus ve spolupráci mezi Komisí, členskými státy, úřadem EASO, úřadem UNHCR a Tureckem (Evropská komise 2016b). Ačkoli tempo přesídlování je mnohem vyšší než tempo návratu, zůstává příliš pomalé na to, aby představovalo reálnou alternativu k nelegální migraci. Jedním z důvodů může být také fakt, že dobrovolného přesídlování se neúčastní všechny členské státy EU, ale pouze 20 z nich (Directorate General of Migration Management 2021). Dalším důvodem nenaplňování jak navrácení nelegálních migrantů do Turecka, tak principu 1:1, je obviňování EU ze strany Turecka z nedodržování závazků plynoucích z dohody (The Guardian 2020).

4.2 Zabránění vzniku nových tras pro nelegální migraci z Turecka do EU

Třetím bodem dohody se Turecko zavázalo k přijetí veškerých nezbytných opatření, aby zabránilo vzniku nových tras pro nelegální migraci z Turecka do EU, ať už námořních nebo pozemních. Za tímto účelem bude spolupracovat se sousedními státy i s EU (Evropská rada – Rada Evropské unie 2016b). Probíhající operace agentur Frontex a NATO posílily činnosti včasného varování a dozoru a sdílení informací s řeckou a tureckou pobřežní stráží. Nicméně uzavřením trasy přes Egejské moře do

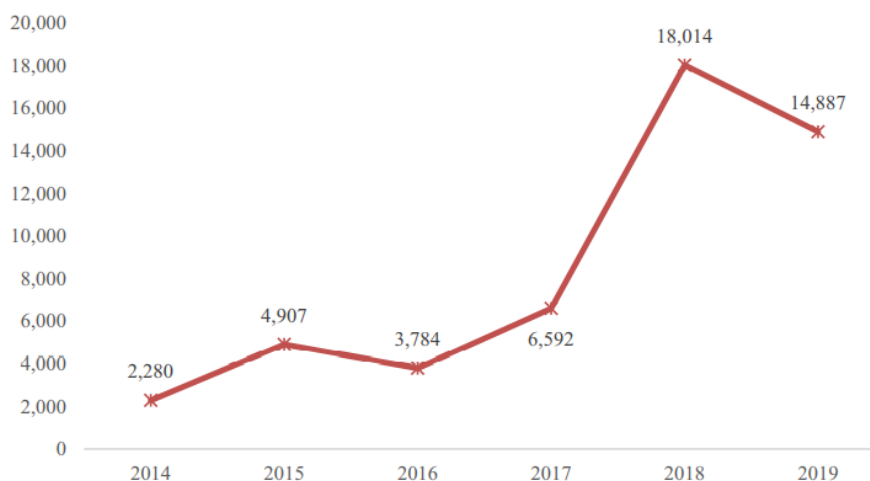
Řecka nastal v roce 2018 a 2019 nárůst příchozích přes pevninskou trasu do Řecka (Graf 3; Graf 4; Yıldız 2020; Refugees Operational Data Portal 2020a).

Graf 3 – Příchody migrantů z Turecka do Řecka po moři



Zdroj: Yıldız 2020: 6

Graf 4 – Příchody migrantů z Turecka do Řecka přes pevninu



Zdroj: Yıldız 2020: 6

Tím, že se o nelegální cestu pokouší méně lidí, se snížil počet zahynulých osob ve Středozemním moři z 5096 v roce 2016 na 1401 v roce 2020 (Refugees Operational Data Portal 2020a). Nicméně riziko úmrtí ve Středomoří vzrostlo. Důvodem je, že pašerácké sítě používají nebezpečnější cesty a metody, využívají menší přeplněná

plavidla, která nejsou způsobilá k plavbě na moři nebo volí delší cestu k břehům Itálie, Kypru nebo Rumunska (Roberts 2018; Vammen – Lucht 2017). I přes výrazný pokles nelegální migrace z Turecka na řecké ostrovy zůstává pašování migrantů stále rozšířenou aktivitou. Namísto prevence převaděčských činností a narušení sítí převaděčů dohoda podpořila nové postupy mezi převaděči, jako je změna cen a dopravních prostředků. Kromě toho v některých případech zvýšilo násilí a vykořisťování migrantů ze strany převaděčů kvůli nedostatku bezpečných legálních cest do Evropy (Yıldız 2020).

Kritická situace na hranicích s Řeckem a hrozba nové migrační krize nastala v březnu 2020, když se opakované výhrůžky prezidenta Erdoğana staly skutečností a 28. února 2020 se „otevřela migrantům brána do Evropy“ (Stanicek 2020). Turecká vláda si dlouhodobě stěžovala, že EU neplní své závazky plynoucí z dohody, ať už jde o liberalizaci vízového režimu, prohlubování celní unie nebo o vyplácení slíbených 6 miliard EUR, které podle Turecka stále přicházejí příliš pomalu. V této souvislosti se Erdoğan vyslovil následovně: „V nadcházejícím období tyto dveře nezavřeme a bude to pokračovat. Proč? Evropská unie musí dodržet své sliby. Nejsme povinni se starat a krmit tolik uprchlíků. Pokud jste čestní, pokud jste upřímní, musíte se podělit“.²⁸ Erdoğan uvedl, že migrantů, kteří takto překročili řecké hranice, bylo 18 000 (The Guardian 2020). Řízený tlak na vnějších hranicích EU nakonec ustal v březnu 2020 se zaváděním opatření proti šíření koronaviru, kvůli čemuž turecká vláda uzavřela své hranice. Přestože tedy Řecko a potažmo EU odolali tlaku na vnějších hranicích, krize potvrdila závislost EU na Turecku při řízení migrace (Stanicek 2020).

4.3 Dobrovolný program přijímání osob z humanitárních důvodů

Čtvrtým bodem dohody je aktivace dobrovolného programu přijímání osob z humanitárních důvodů. Dohoda slibuje aktivaci tohoto programu v momentě, kdy bude nelegální překračování hranic mezi Tureckem a EU končit nebo se alespoň podstatně a udržitelně sníží počet případů tohoto překračování (Evropská rada – Rada

²⁸ “We are not obliged to look after and feed so many refugees. If you’re honest, if you’re sincere, then you need to share.” (The Guardian 2020).

Evropské unie 2016b). Jedná se o další zjednodušený program přesídlování, který by otevřel nové bezpečnější a legální cesty do EU, které jsou jedinou udržitelnou a lidskou cestou, jak zabránit lidem v nebezpečných cestách a ztrátách na životech. K podstatnému snížení příchodů přes moře došlo již v roce 2016, kdy z počtu 856 713 lidí překračující Egejské moře nelegálně v roce 2015, klesl jejich počet v roce 2016 na 173 450 (Refugees Operational Data Portal 2020a). I když standardní operační postupy pro tento program byly schváleny jak Tureckem, tak členskými státy EU v roce 2017, k samotné aktivaci programu prozatím nedošlo (Evropská komise 2020).

4.4 Zrušení vízové povinnosti pro turecké občany

Zatímco Společný akční plán z 29. listopadu 2015 stanovil ambiciózní program pro turecké orgány zaměřený na uvolnění vízového režimu ve vztahu ke všem zúčastněným členským státům s cílem zrušit vízové požadavky pro turecké občany na podzim 2016, dohoda urychlila plnění plánu nejpozději do konce června 2016, a to za předpokladu, že budou splněna všechna kritéria (Evropská rada – Rada Evropské unie 2016b). Přestože dialog EU a Turecka o vízové liberalizaci byl zahájen již v prosinci roku 2013, dodnes Turecko nesplňuje všech 72 kritérií stanovených EU pro zavedení devadesátidenního bezvízového styku. Turecko doposud splnilo 65 ze 72 kritérií. I přes ohlášené zrychlení prací na liberalizaci vízového režimu, zbylých 7 kritérií Turecko nesplňuje ani k březnu 2021. Problém činí především kritérium úplného provedení readmisní dohody mezi EU a Tureckem, revize protiteroristických zákonů a zákon o ochraně údajů. Turecko musí také sladit své právní předpisy s *acquis* EU v oblasti vízové politiky (Evropská komise 2016c; European Commission 2020d).

4.5 Finanční podpora pro Turecko

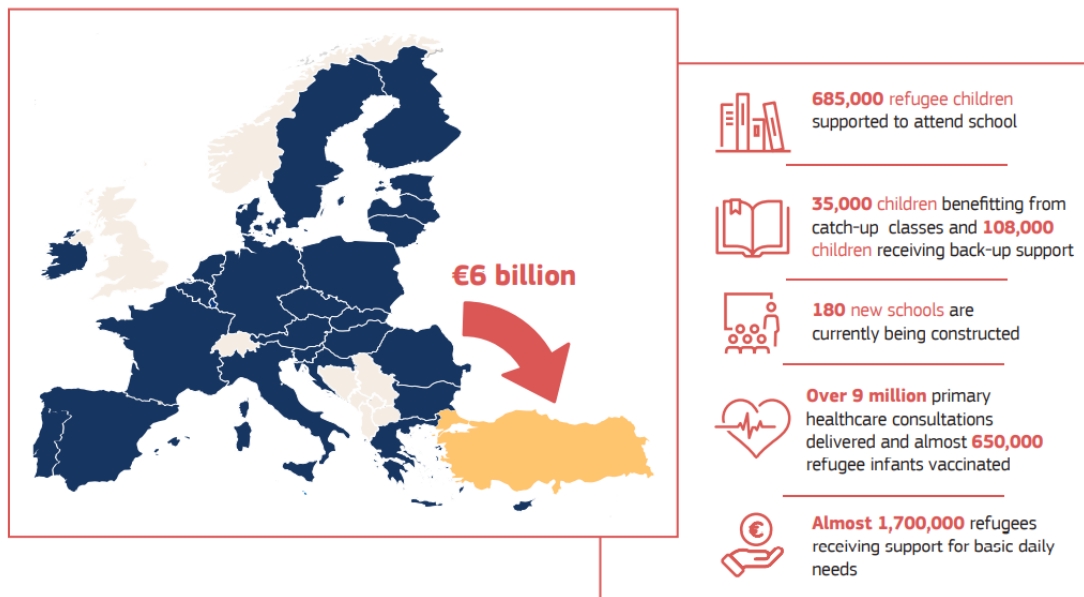
Na oplátku za spolupráci Turecka v boji proti nelegální migraci nabídla EU širokou škálu pobídek. První pobídkou je finanční podpora. EU se uzavřením dohody zavázala v rámci nástroje pro uprchlíky v Turecku vyplatit navíc částku 3 miliard EUR k již dříve smluveným 3 miliardám EUR ve Společném akčním plánu. Tato finanční podpora měla být podle dohody poskytnuta do konce roku 2018, jakmile budou téměř

vyčerpány první 3 miliardy EUR a za předpokladu, že závazky (bod 1–5 dohody) budou splněny (Evropská rada – Rada Evropské unie 2016b). Finanční podpora cílí na humanitární pomoc, vzdělávání, zdravotní péči, infrastrukturu a sociálně-ekonomickou podporu uprchlíků v Turecku (Mapa 2; European Commission 2020a). Peníze z EU jsou poskytovány přímo projektům podporující potřeby uprchlíků požívajících dočasné ochrany a hostujících komunit. To ve výsledku znamená, že to není turecká vláda, která přerozděluje unijní peníze (Evropská rada – Rada Evropské unie 2016b). Od roku 2016 EU spolupracuje s tureckými ministerstvy, rozvojovými bankami členských států EU, mezinárodními finančními institucemi, agenturami OSN a nevládními organizacemi na provádění více než 100 projektů v Turecku (European Commission 2020b). Největší humanitární program v historii EU, Nouzová sociální záchranná síť (*the Emergency Social Safety Net*; ESSN), poskytuje téměř 1,7 milionům uprchlíků měsíční hotovostní pomoc k uspokojení jejich základních potřeb (European Commission 2020a). Druhý důležitý program, Podmíněné peněžní převody za vzdělání (*the Conditional Cash Transfers for Education*; CCTE), poskytuje podporu rodinám, jejichž děti pravidelně navštěvují školu (European Commission 2020b)²⁹.

Z celkových 6 miliard EUR pochází 2 miliardy EUR přímo z rozpočtu EU, zbylé 4 miliardy EUR pochází od členských států EU (European Commission 2018). Ze smluvených 3 miliard EUR, které měly být vyplaceny do konce roku 2017, bylo vyplaceno v tu dobu pouze 1,85 miliardy EUR. Nicméně zbylé peníze již byly nasmlouvány k vyplácení (European Commission 2018). Podobně se to má i s vyplácením dalších 3 miliard EUR, které měly být poskytnuty do konce roku 2018. Celkově tedy do roku 2020 byly z 6 miliard EUR již 4,7 miliardy EUR nasmlouvány k vyplácení a vyplaceny byly 3,2 miliardy EUR (European Commission 2020a). EU byla kritizována ze strany Turecka, že peníze nejsou poskytovány dostatečně rychle (The Guardian 2020). 17. prosince 2020 bylo nasmlouváno vyplácení zbylé částky ze slíbených 6 miliard EUR (Wallis 2020).

²⁹ Tyto dva programy byly prodlouženy do roku 2022 nad rámec slíbených 6 miliard EUR, celkové náklady činí 485 milionů EUR (European Commission 2020b)

Mapa 2 – Poskytování finančních prostředků Turecku



Zdroj: European Commission 2020a

4.6 Prohlubování celní unie a oživení procesu přistoupení Turecka do EU

Bod prohlubování a modernizování celní unie je opomíjený v každoročních zprávách EU. Více se o prohlubování uvádí pouze v 7 zmíněných zprávách vydaných Evropskou komisí o pokroku při provádění prohlášení EU a Turecka. V prosinci 2016 přijala Evropská komise doporučení k zahájení jednání s Tureckem o modernizaci celní unie. Současná celní unie se vztahuje pouze na průmyslové výrobky a zpracované zemědělské produkty. Nicméně prohloubení a modernizace celní unie by nepřinesla ekonomické výhody pouze Turecku, ale také EU (Tsakonas 2020). Vývoj celní unie směrem k prohlubování však nenastal, ba naopak. Již v roce 2017 požadovalo Německo kvůli politickému vývoji v zemi zastavení hovorů o prohlubování celní unie (Euractiv 2017). V roce 2020 se zástupci Řecka, Kypru a Egypta shodli na tvrdé kritice vůči geologickému průzkumu prováděném tureckými loděmi ve východním Středomoří a vyzvali země EU, aby zvážili setrvání celní unie s Tureckem (Euroskop 2020a).

V rámci dohody se strany dohodly na obnovení rozhovorů o kapitole 17 a 33, které ale nejsou ústředními body procesu přistoupení a jeho dalšího pokroku. Poslední zasedání přístupové konference s Tureckem na ministerské úrovni se konalo dne 30. června 2016. Konference zahájila jednání o kapitole 33 – Finanční a rozpočtová ustanovení. Z celkového počtu 35 kapitol bylo k březnu 2021 k jednání otevřeno 16 kapitol, z nichž pouze jedna (kapitola 25 – Věda a výzkum) byla předběžně uzavřena (Evropská rada – Rada Evropské unie 2021b). Turecko se nicméně od přístupových kritérií ještě více vzdálilo po nezdařeném státním převratu v červenci 2016 a vyhlášeném nouzovém stavu, který byl ukončen až v roce 2018. Poté, co prezident Erdoğan oznámil znovuzavedení trestu smrti, Rakousko a většina Evropského parlamentu odmítli pokračování přístupových rozhovorů na podzim 2016. Formálně stále rozhovory pokračovaly, ale de facto jsou zmrazeny (Koenig 2017). V reakci na vzdalování se Turecka v oblastech demokracie, právního státu a základních práv, Rada pro obecné záležitosti EU v červnu 2018 rozhodla, že přístupová jednání s Tureckem budou skutečně zmrazena. K závažnému zhoršení situace došlo v klíčových oblastech, jako jsou soudnictví, reforma veřejné správy, základní práva a svoboda projevu (Evropská komise 2018). Jak vyplývá ze zprávy Evropské komise o Turecku z roku 2020, Turecko podstoupilo pouze omezený pokrok směrem k EU. Jedním z mála bodů, v kterých Turecko dosáhlo určitého pokroku, je právě migrační a azylová politika, kdy byla v roce 2019 přijata komplexní novela zákona o cizincích a mezinárodní ochraně. Dalšími oblastmi, v kterých Turecko pokročilo, je oblast práva obchodních společností, transevropských sítí a vědy a výzkumu. Rovněž dosáhlo dobré úrovně přípravy v oblastech jako je volný pohyb zboží, právo duševního vlastnictví, finanční služby nebo podniková a průmyslová politika. Mírný pokrok je také patrný v oblastech volného pohybu kapitálu, dopravní politiky, energetiky, daní, hospodářské a měnové unie a statistiky, kde je zapotřebí výrazného plošného úsilí (European Commission 2020d).

Po odklonu od EU od roku 2016 se rétorika prezidenta Erdoğana opět obrátila směrem k EU v roce 2021. Při online setkání s velvyslanci členských zemí EU konaném 12. ledna 2021 vyjádřil odhodlanost napravit vztahy s EU. „Jsme připraveni uvést naše vztahy zpět do starých kolejí [...]. Očekáváme, že naši evropští přátelé

projeví stejnou dobrou vůlí“, uvedl Erdoğan na setkání (Aljazeera 2021)³⁰. Na schůzce Evropské rady s tureckým protějškem konané v březnu 2021 potvrdila Evropská rada záměr pokračovat ve spolupráci s Tureckem v oblasti migrační politiky. Obě strany taktéž potvrdily všechny konkrétní závazky vyplývající z dohody (ESI 2021).

4.7 Zlepšení humanitárních podmínek uvnitř Sýrie

EU a její členské státy jsou hlavními dárci mezinárodní pomoci osobám zasaženým válkou v Sýrii. Od začátku krize v roce 2011 bylo mobilizováno více než 24 miliard EUR na podporu nejzranitelnějších Syřanů v zemi i v celém regionu. Přibližně 2,7 milionů lidí zůstává vysídleno na severozápadě Sýrie, většina z nich je závislá na humanitární pomoci (European Commission 2020c). Turecko na druhou stranu hraje zásadní roli při usnadňování víz a registraci pro místní a mezinárodní nevládní organizace působící přeshraničně a při zajišťování dodávání humanitární pomoci z Turecka do všech potenciálně přístupných přeshraničních oblastí v Sýrii (Evropská komise 2016b).

Turecko se však rozhodlo situaci v Sýrii řešit po svém, nejprve postavením zdi na hranici se Sýrií v roce 2017, poté invazí do Afrínu v roce 2018 a tzv. operací Pramen míru v roce 2019. V souvislosti s přeshraniční operací v severní Sýrii, kterou Turecko zahájilo 9. října 2019, EU rozhodně odmítá turecké plány na zřízení tzv. bezpečné zóny pro přesídlování uprchlíků. Plánem prezidenta Erdoğana je přesunout syrské uprchlíky, kteří se v současné době nacházejí v Turecku, na území Kurdské autonomní správy pro severní a východní Sýrii („Rojava“). Je také pravděpodobné, že se zvýší počet vnitřně vysídlených osob (Stanicek 2020). EU zdůrazňuje, že jakýkoli nucený přesun syrských uprchlíků nebo vnitřně vysídlených osob do této oblasti by představoval závažné porušení konvenčního mezinárodního uprchlického práva, mezinárodního humanitárního práva a zásady nenavrácení (Evropský parlament 2019). Evropský parlament důrazně odsoudil tureckou intervenci, požadoval stažení všech jeho sil ze syrského území a také vyzval

³⁰ „We are ready to put our relations back on track [...]. We expect our European friends to show the same goodwill.“ (Aljazeera 2021).

k vytvoření bezpečné zóny pod vedením OSN (Evropský parlament 2019). Turecko využívá svého vyděračského potenciálu a po EU de facto žádá, aby podporovala a financovala změnu etnického složení území. Přestože EU vynakládá nemalé finanční prostředky na pomoc a podporu lidí přímo uvnitř Sýrie, na provádění se podepsaly vlastní zájmy Turecka na vytvoření bezpečné zóny. Turecko dnes nejenže spravuje tábory, ale zajišťuje peněžní služby, buduje infrastrukturu a platí místní ozbrojence i úředníky, kteří jsou podřízeni tureckým guvernérům (ČT24 2021; BBC 2019).

5 Naplnění zájmů z hlediska jednotlivých aktérů

Následující kapitola slouží ke zhodnocení naplnění zájmů v rámci win-win-win partnerství. Na základě předchozí analýzy bude do následující tabulky doplněno, zdali došlo k naplnění jednotlivých zájmů nebo naopak nikoli a budou tak zodpovězeny výzkumné otázky. Vycházím z rozdělení zájmů podle Koenigové (2017), které poskytuje přehledné rozdělení jednotlivých bodů dohody na zájmy EU, Turecka, migrantů, ale také na zájmy společné, jejichž vyhodnocením se dále pátá kapitola zabývá (Tabulka 1). U jednotlivých zájmů je přidáno jejich vyhodnocení. Kromě stavu splněno/nesplněno přidávám také stav částečně splněno, který charakterizuje ty zájmy, u nichž došlo k posunu vpřed, ale nebyly naplněny.

Tabulka 1 – Kategorizace naplnění zájmů z hlediska jednotlivých aktérů

Druh zájmů	Bod dohody	Vyhodnocení
Zájmy EU	Mechanismus 1:1; navrácení všech nelegálních migrantů do Turecka	Částečně splněno
	Spolupráce s Tureckem při prevenci nelegální migrace a boji proti pašování a organizovanému zločinu	Částečně splněno
	Zajištění registrace migrantů a vydávání dokumentů v Turecku	Nesplněno
Zájmy Turecka	Technická a finanční podpora ze strany EU pro prevenci nelegální migrace a pro přijímání migrantů	Splněno
	Znovuobnovení přístupových rozhovorů s EU	Nesplněno
	Liberalizace víz pro turecké občany	Nesplněno
	Prohlubování celní unie	Nesplněno
	Podpora EU pro vytvoření humanitárních bezpečných zón v Sýrii	Částečně splněno

Zájmy migrantů	Mechanismus 1:1	Částečně splněno
	Dobrovolný režim přijímání osob z humanitárních důvodů	Nesplněno
	Finanční pomoc EU na zlepšení situace Syřanů v Turecku	Částečně splněno
	Přizpůsobení turecké legislativy o udělení mezinárodní ochrany	Nesplněno
	Přístup osob pod dočasnou ochranou k veřejným službám a trhu práce v Turecku	Částečně splněno
Společné zájmy	Ukončení nelegální migrace z Turecka	Částečně splněno
	Zlepšení životních podmínek syrských uprchlíků	Částečně splněno
	Rozbití obchodního modelu pašeráckých gangů a obchodníků s lidmi	Částečně splněno
	Umožnění organizované, bezpečné a legální cesty do Evropy migrantům bez ohrožení jejich životů	Nesplněno

Zdroj: Koenig (2017) a autorka

5.1 Naplnění zájmů EU

Když se zaměříme na naplnění zájmů EU, mezi její hlavní priority patří body navrácení nelegálních migrantů a mechanismus 1:1, které jsou dodržovány jen z části. Do roku 2020 bylo navráceno do Turecka pouze 2 735 migrantů v porovnání s téměř 27 000 migranty, kteří byli přesídleni z Turecka do členských států EU (European Commission 2020a). I přesto EU ve svých vyjádřeních a sděleních většinou vyjadřuje uznání za významné úsilí Turecka vynaložené v souvislosti s přijetím uprchlíků a za pokrok v plnění dohody. Tento fakt dokazuje i zpráva Evropské komise o Turecku z roku 2019, která říká, že „Turecko nadále poskytuje velkorysou pomoc uprchlíkům“ (European Commission 2019). Naopak Turecko je k EU velmi kritické kvůli neplnění svých závazků vyplývajících z dohody.

Problematika legislativy v Turecku související s registrací migrantů a vydáváním dokumentů, které jim poskytují dočasnou ochranu je blíže popsána v kapitole 2.1 týkající se migrační a azylové politiky Turecka. Nejenže Turecko stále nesplňuje charakteristiky bezpečné třetí země, za kterou je ze strany EU považována, ale také stále dodržuje geografickou limitaci Ženevské úmluvy. Na registraci syrských uprchlíků původně Turecko spolupracovalo s UNHCR, nicméně tato spolupráce skončila v září 2018 (Burchill 2020: 17–18). Od této doby provádí registraci uprchlíků Generální ředitelství pro řízení migrace, které bylo pověřeno tímto úkolem ze Zákona o cizincích a mezinárodní ochraně. UHNCR tak funguje již jen jako poradenská služba pro uprchlíky a žadatele o azyl v Turecku (UNHCR 2021c).

5.2 Naplnění zájmů Turecka

Pokud jde o zájmy Turecka, je zřejmé, že žádný ze slíbených bodů dohody nebyl dosud naplněn. Výjimkou je pouze finanční podpora, kterou ale Turecko považuje za nedostatečnou. Na rozdíl od EU, která Turecko chválí, Turecko EU silně kritizuje za nedodržování sjednaných bodů, které měly sloužit jako *carrots* pro Turecko. Částečně byl splněn zájem Turecka na vytvoření humanitárních bezpečných zón v Sýrii, avšak bez ochoty EU spolupracovat na zřizování těchto zón.

5.3 Naplnění zájmů migrantů

Ze strany EU je problematické systematické zadržování žadatelů o azyl a migrantů, včetně hromadného zadržování na policejních stanicích v Řecku, které porušuje práva žadatelů na řádný proces a ochranu před nezákonným odnětím svobody. Žadatelé o azyl by neměli být diskriminováni na základě jejich státní příslušnosti. Žádosti o azyl musí být posuzovány podle mezinárodních standardů a podle individuální žádosti žadatele, bez ohledu na jejich státní příslušnost (Masouridou – Kyprioti 2018). Kritizované jsou také podmínky v řeckých hotspotech, kde je neustálý problém s přelidněním a nedostatkem přístřeší pro všechny. Přelidnění přináší tlak na infrastrukturu, lékařskou péči a také na nakládání s odpady (European Parliament 2018). Momentálně se v Řecku nachází kolem 50 000 uprchlíků a 119 700 žadatelů o azyl, přičemž 19 100 z nich se nachází na řeckých ostrovech (International

Rescue Committee 2021). EU také doposud neaktivovala dobrovolný režim přijímání osob z humanitárních důvodů. Tím pádem nevzniklo více legálních cest pro uprchlíky do EU.

Co se týče Turecka a jeho vztahu k migrantům, Turecko doposud není schopné nabídnout mezinárodní ochranu žádnému uprchlíkovi, který nepochází z evropských zemí, jelikož stále dodržuje geografickou limitaci Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků. Problematické je také dodržování principu nenavrácení. Studie Amnesty International v Turecku v letech 2015 a 2016 ukázala, že žadatelům o azyl a uprchlíkům hrozilo násilné navrácení do země původu z Turecka a někteří byli násilně vráceni do zemí původu. Obecněji řečeno, žadatelé o azyl nemají přístup ke spravedlivým a účinným postupům pro určení jejich postavení. Turecký azylový systém je stále v procesu vytváření a není tak schopný vypořádat se s jednotlivými žádostmi stovek tisíc žadatelů o azyl. Žadatelé o azyl a uprchlíci nemají včasný přístup k tzv. trvalým řešením: repatriaci, integraci nebo přesídlení (Amnesty International 2017). Právě integrace uprchlíků do hostitelské komunity je dlouhodobým řešením snížení migrace do Evropy, která je demotivována nedostatkem vyhlídek na zdárnou budoucnost v Turecku. Důraz by měl být také kladen na usnadnění přístupu ke vzdělání a na trh práce. K březnu roku 2019 mělo oficiální pracovní povolení pouze 31 000 uprchlíků ze Sýrie. To je pouze 1,5 % z 2,2 milionů syrských uprchlíků v produktivním věku. Vzdělání uprchlíkům také není dostatečně poskytováno (Demirguc-Kunt – Lokshin – Ravallion 2019). Rostoucí přítomnost uprchlíků v Turecku, zejména v oblastech s vysokým počtem uprchlíků, vyústila ve zvýšené sociální napětí a střety s tureckou populací. Vzestup protisyrské rétoriky se projevil během místních voleb v roce 2019. Někteří politici považují syrské uprchlíky za hrozbu v kontextu zhoršující se ekonomické situace Turecka (Vammen – Lucht 2017; Stanicek 2020).

5.4 Naplnění společných zájmů

Mezi největší úspěch dohody patří snížení počtu příchozích na řecké ostrovy, kdy denní průměr klesl z 6 360 v listopadu 2015 a 3 222 v prosinci 2015 na 105 v roce 2020. Počet tak klesl o 94 % (European Commission 2016d). Přesto však

Agentura Frontex zaznamenala v roce 2019 nárůst migrantů přicházejících z Turecka o 46 %, a to navzdory dohodě s EU (Deutsche Welle 2020). Kvůli snížení počtu uprchlíků přicházejících do Evropy mnoho členů Evropské rady i Evropské komise považuje dohodu za velký úspěch. Tento úspěch ale nelze jednoznačně spojovat s dopadem plnění dohody, protože pokles příchozích je taktéž dán faktem, že jsou příchozí před vstupem do Řecka zadrženi v uprchlických táborech (Haferlach – Kurban 2017: 90). Jak jsem již dříve naznačila, přestože EU vynakládá velké finanční prostředky pro zlepšení životních podmínek syrských uprchlíků, tento zájem byl splněn jen částečně. Stejně tak i snaha rozbít obchodní model pašeráckých gangů a obchodníků s lidmi a umožnění organizované, bezpečné a legální cesty do Evropy migrantům bez ohrožení jejich životů. Pokrok nicméně nenastal v umožnění bezpečné a legální cesty do EU, protože se členské státy doposud nedohodly na zavedení dobrovolného režimu přijímání osob z humanitárních důvodů. Problematický je také jejich nejednotný postoj k novému paktu o migraci a azylu vydanému Komisí v září 2020.

5.5 Naplnění win-win-win partnerství

Partnerství EU, Turecka a migrantů nemůže být považováno za win-win-win partnerství, jelikož nebyly doposud naplněny všechny zájmy plynoucí z dohody. Hlavním problémem naplnění win-win-win partnerství představují zájmy migrantů, které jdou stranou, když jde o dohodu. Není to pouze Turecko, které nebere ohledy na zájmy migrantů, ale také EU, kteří nechávají uprchlíky a žadatele o azyl v nejistotě. Cenou za „pevnost Evropu“ jsou tak lidská práva migrantů.

Dalším problémem naplnění win-win-win partnerství je spolupráce EU a Turecka. Z výše uvedené tabulky 1 je zřejmé, že většina zájmů nebyla uspokojena, některé byly uspokojeny jen částečně, pouze finanční podpora pro Turecko, ke které se EU zavázala, byla vyplacena. Z těchto důvodů nemůžeme považovat jejich spolupráci za win-win partnerství. Podle Katze a McNultyho zabývajících se strategiemi konfliktu (1994: 5) lze jejich spolupráci charakterizovat jako *mini-win partnership*, protože zájmy Turecka i EU jsou uspokojeny jen částečně. Ve vyjednávacím postoji

mini-win partnerství, tedy v kompromisním přístupu, převažuje manipulace, kterou zajisté splňuje Turecko, které využívá svého politického vlivu na EU a opakovaně vyhrožuje EU odstoupením od dohody. Výhrůžky se staly skutečností v roce 2020, kdy došlo k „otevření“ hranic s Řeckem. Svůj politický vliv využívá také pro získání podpory pro své vojenské operace v Sýrii. Turecko se díky tomu také zbavilo jakékoli kritiky ze strany EU, a to i přes tvrdé zásahy proti médiím, univerzitám, politickým stranám nebo organizacím občanské společnosti (European Commission 2020d). Vzhledem k vyděračské rétorice Turecka, kterou využívá v jednání s EU, nemůžeme jejich kooperaci nazvat win-win partnerstvím, přestože EU nepřistoupila na turecké vydírání. Proto pro partnerství EU a Turecka není vhodný model win-lose, který je založen na zavedení řešení jedné ze stran bez ohledu na to, co chce strana druhá (Katz – McNulty 1994). Obě strany, jak je zřejmé z posledních událostí, nechtějí přijít o své vzájemné vztahy a naopak je ještě posílit (Kleist – Engler 2021; Aljazeera 2021).

6 Závěr

Dohoda je jedinečným případem externalizace migrační politiky EU v podobě dohody jak ze své podstaty, tak i jejím prováděním. Přestože je dohoda často vyzdvihovaná jako model k následování pro uzavírání spolupráce s třetími zeměmi, dohoda obsahuje četné problémy ohledně legality, autorství i samotného plnění. Proto lze souhlasit s tvrzením Smeets a Beache (2020), že v blízké budoucnosti není pravděpodobné uzavření podobné dohody s dalšími zeměmi mimo EU.

Stanoveným cílem mé práce bylo pomocí analýzy implementace dohody zjistit, zdali můžeme dohodu považovat za win-win-win partnerství. Se zaměřením na stanovené výzkumné otázky lze tvrdit, že nedošlo k úplnému naplnění zájmů žádné ze zainteresovaných stran, stejně tak nebyly splněny ani společné zájmy. Jediným zcela naplněným zájmem Turecka a migrantů je poskytnutá finanční podpora ve výši 6 miliard EUR.

Pro EU prioritní zájmy v podobě navrácení nelegálních migrantů a principu 1:1 jsou naplněny jen z části. Zájem EU na zajištění registrace migrantů a vydávání dokumentů nebyl naplněn. Turecko nadále nesplňuje charakteristiky bezpečné třetí země, za kterou je ze strany EU považována, a dodržuje geografickou limitaci Ženevské úmluvy.

Naplnění tureckých zájmů je méně úspěšné v porovnání se zájmy EU, protože Turecko nedosáhlo kromě zisku finanční podpory ve výši 6 miliard EUR žádného významného pokroku směrem k naplnění zájmů týkajících se znovuoobnovení přístupových rozhovorů s EU, vízové liberalizace pro turecké občany a prohloubení celní unie. Za částečné splnění zájmu Turecka lze považovat vytvoření humanitárních bezpečných zón v Sýrii, jejichž vytvoření ale nepodporuje EU s ohledem na tureckou intervenci do Sýrie v roce 2019, nucený přesun syrských uprchlíků nebo vnitřně vysídlených osob a změnu etnického složení území.

Ve prospěch zájmů migrantů bylo vyplacení finanční podpory, které mělo zlepšit jejich situaci v Turecku. Pokud jde o umožnění legální cesty do EU, přesídlování syrských uprchlíků do EU zavedené v mechanismu 1:1, probíhá nadále

pomalým tempem a je nedostatečné. Ani dobrovolný režim přijímání osob z humanitárních důvodů nebyl doposud aktivován. Dalším částečně splněným zájmem je přístup osob pod dočasnou ochranou k veřejným službám a trhu práce v Turecku. Avšak pokroku nebylo dosaženo v přizpůsobení turecké legislativy o udělení mezinárodní ochrany.

Úspěchem dohody je společný zájem na ukončení nelegální migrace z Turecka, kdy i přestože nelegální migrace nebyla zcela ukončena, došlo k jejímu významnému snížení. V souvislosti s nelegální migrací byl částečně splněn také zájem na rozbití obchodního modelu pašeráckých gangů a obchodníků s lidmi. Vzhledem k omezení nelegální migrace a neposkytnutí legální cesty do EU se riziko ztráty života při cestě do Evropy zvýšilo. Částečně také došlo ke zlepšení životních podmínek syrských uprchlíků.

Závěrem mé bakalářské práce je zjištění, že dohoda nemůže být považovaná za win-win-win partnerství. Prvním problémem jsou zájmy migrantů. I když se díky dohodě částečně zlepšily humanitární podmínky v Sýrii, Turecku a Řecku, dodržování lidských práv stále představuje problém a je do značné míry limitováno. Dohoda nereflektuje zájmy migrantů, kteří jsou ponecháni v naprosté nejistotě. Hlavními problematikami, které jsou v této souvislosti kritizovány, jsou zadržování uprchlíků a žadatelů o azyl a jejich podmínky v řeckých hotspotech, geografická limitace Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků a s ní spojené označení Turecka jako „bezpečné třetí země“ a také rostoucí humanitární výzvy v Turecku, potažmo v Sýrii.

Druhým problémem je spolupráce EU a Turecka. Přestože vyjednávací strany, Turecko i EU spolupráci hodnotí jako kladnou, jejich spolupráci nelze považovat za win-win partnerství, protože zájmy ani jedné ze stran nebyly zcela naplněny. Z tohoto důvodu lze jejich spolupráci považovat za mini-win partnerství, tedy kompromisní přístup, ve kterém převažuje vyděračství a manipulace jakožto způsob komunikace, kterou zajisté splňuje Turecko, které využívá svého politického vlivu na EU a opakovaně vyhrožovalo EU odstoupením od dohody.

Dnes, pět let od uzavření dohody, roste tlak na zavedení nové strategie ohledně řízení migrace, protože situace je jiná, než byla před pěti lety. Pokud by EU pokračovala ve spolupráci s Tureckem, jak je uvedeno v dohodě, stala by se trvale závislá na Turecku. Po březnové schůzce leaderů EU a Turecka v roce 2021 se i přes nedávné turbulentní události znovu obě strany zavázaly k dodržování závazků vyplývajících z dohody. EU také oznámila, že hodlá rozšířit uzavřenou dohodu s Tureckem (Kleist – Engler 2021). European Stability Initiative již vypracovala návrh revidovaného prohlášení EU a Turecka (ESI 2021). Tento návrh obsahuje například zavedení dobrovolného programu přijímání osob z humanitárních důvodů na 4 roky, finanční podporu pro Turecko na dalších 5 let a plnění všech závazků stanovených již dříve v dohodě. Je zde tedy šance, že po revizi dohody budeme moci považovat dohodu za win-win-win partnerství. Nicméně otázkou zůstává, do jaké míry ovlivní současná pandemie COVID-19 postavení migrantů a uprchlíků. Pandemie COVID-19 již zastavila azylový systém EU na hraničních hotspotech i jinde a tím ještě zvětšila nejistotu migrantů (Burchill 2020: 26). Důležitým bodem v řešení migrace bude schválení nového, reformovaného Evropského paktu o migraci a azylu, který byl předložen Evropskou komisí v září 2020 a jehož cílem je vyvažovat zásady doposud nezohledňovaného spravedlivého sdílení odpovědnosti a solidarity mezi členskými státy EU (Euroskop 2020b).

Seznam pramenů a literatury

Alzazeera (2021). *Softened stance: Erdogan promises to put EU ties 'back on track'*. 12. 1. 2021 (<https://www.aljazeera.com/news/2021/1/12/turkeys-erdogan-eyes-eu-reset-wants-ties-back-on-track>, 13. 4. 2020).

Amnesty International (2017). *A Blueprint for Despair: Human Rights Impact of the EU-Turkey Deal*. 14. 2. 2017 (<https://www.refworld.org/docid/58a30b0b4.html>, 13. 4. 2020).

Bialasiewicz, L. – Maessen, E. (2018). Scaling rights: the 'Turkey deal' and the divided geographies of European responsibility. *Patterns of Prejudice* 52 (2–3), s. 210–230.

Boluk, G. – Erdem, S. (2016). Syrian Refugees in Turkey: between Heaven and Hell? *Centre for Economic Research on Mediterranean Countries*.

Břicháček, T. (2016). *Unie ve víru migrační krize* (Praha: Institut Václava Klause).

Břicháček, T. (2017). EU a její reakce na migrační krizi. *New Direction – The Foundation for European Reform*.

Burchill, R. (2020). THE EU, TURKEY AND REFUGEES: THE NEED FOR HUMANITARIAN APPROACHES. *Bussola Institute*.

Court of Justice of the European Union (1975). *Opinion of the Court of 11 November 1975 given pursuant to Article 226 (1) of the EEC Treaty - Opinion 1/75*.

ČT24 (2021). *Erdogan požaduje evropské peníze na ochranu tureckého území v Sýrii. Hájí zde podle sebe zájmy Západu*. 25. 3. 2021 (<https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/3288803-erdogan-pozaduje-evropske-penize-na-ochranu-tureckeho-uzemi-v-syrii-haji-zde-podle-nej>, 27. 3. 2021).

Demirguc-Kunt, A. – Lokshin, M. – Ravallion, M. (2019). A New Policy to Better Integrate Refugees into Host-Country Labor Markets. *Center For Global*

Development. 22. 11. 2019 (<https://www.cgdev.org/blog/new-policy-better-integrate-refugees-host-country-labor-markets>, 22. 3. 2021).

Den Heijer, M. – Spijkerboer, T. (2016). Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty? *EU Law Analysis*. 7. 4. 2016 (<http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/04/is-eu-turkey-refugee-and-migration-deal.html>, 23. 3. 2021).

Deutsche Welle (2020). *EU border agency: Spike in migrant arrivals from Turkey*. 17. 1. 2020 (<https://www.dw.com/en/eu-border-agency-spike-in-migrant-arrivals-from-turkey/a-52046623>, 13. 3. 2021).

Dimitriadi, A. – Kaya, A. – Kale, B. – Zurabishvili, T. (2018). EU-Turkey Relations and Irregular Migration: Transactional Cooperation in the Making. *University of Cologne*.

Dinçer, O. B. – Kutlay, M. (2013). The Arab Spring: A Game Changer in Turkey-EU Relations? *Perspectives on European Politics and Society* 14 (4), s. 418–430.

Directorate General of Migration Management (2021). *Temporary protection* (<https://en.goc.gov.tr/temporary-protection27>, 8. 3. 2021).

Dudden, L. – Ustun, K. (2017). EU-Turkey Refugee Agreement: Too Big To Fail. *SETA* 34 (http://setadc.org/wp-content/uploads/2017/06/Report_34_EUTurkey_Refugee_Agreement-1-1.pdf, 8. 3. 2021).

Dursun-Özkanca, O. (2019). *Turkey–West Relations: The Politics of Intra-alliance Opposition* (Cambridge: Cambridge University Press).

Düzgüt, S. A. – Keyman, E. F. – Biehl, K. S. (2019). Changing Parameters of Migration Cooperation: Beyond the EU-Turkey Deal? *Istanbul Policy Center*.

ESI (2021). *Revised EU-Turkey Statement 2.0*. 16. 3. 2021 (<https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20EU%20Turkey%20Statement%202.0%20-%2016%20March%202021.pdf>, 25. 3. 2021).

Euractiv (2017). *Berlin wants more EU pressure on Turkey, asks to freeze customs union talks*. 1. 8. 2017 (<https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/berlin-wants-more-eu-pressure-on-turkey-asks-to-freeze-customs-union-talks/>, 25. 3. 2021).

Euro-mediterranean human rights network (2015). *An EU-Turkey Readmission Agreement – Undermining the rights of migrants, refugees and asylum seekers?* (<https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2015/02/EU-Turkey-Readmission-Agreement1.pdf>, 15. 3. 2021).

European Commission (2011). *Frontex and the RABIT operation at the Greek-Turkish border* (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/MEMO_11_130, 15. 3. 2021).

European Commission (2015b). *EU-Turkey joint action plan*. 15. 10. 2015 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860, 17. 3. 2021).

European Commission (2016b). *Managing the Refugee Crisis EU-Turkey Joint Action Plan: Implementation Report* (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/managing_the_refugee_crisis_-_eu-turkey_join_action_plan_implementation_report_20160210_en.pdf, 14. 3. 2021).

European Commission (2016c). *EU-Turkey Statement: Questions and Answers*. 19. 3. 2016 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_963, 15. 3. 2021).

European Commission (2016d). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. 15. 6. 2016 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0349>, 22. 3. 2021).

European Commission (2017). *EU-Turkey Statement: One year on*. 17. 3. 2017 (<https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european->

agenda-migration/background-information/eu_turkey_statement_17032017_en.pdf, 20. 3. 2021).

European Commission (2018). *EU-Turkey Statement: Two years on*. 14. 3. 2018 (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_eu-turkey-two-years-on_en.pdf, 20. 3. 2021).

European Commission (2019). *EU-Turkey Statement: Three years on*. 18. 3. 2019 (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190318_eu-turkey-three-years-on_en.pdf, 20. 3. 2021).

European Commission (2020a). *EU-Turkey Statement: Four years on*. 18. 3. 2020 (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200318_managing-migration-eu-turkey-statement-4-years-on_en.pdf, 6. 2. 2021).

European Commission (2020b). *EU signs final contracts under the €6 billion budget of the Facility for Refugees in Turkey*. 17. 12. 2020 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2487, 22. 3. 2021).

European Commission (2020c). *Syria. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*. 31. 3. 2021 (https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/syria_en, 31. 3. 2021).

European Commission (2020d). *Key findings of the 2020 Report on Turkey*. 6. 10. 2020 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/country_20_1791, 25. 3. 2020).

European Court of Justice (2018). *Order of the Court in cases T-192/16, T-193/16 a T-257/16. NF, NG a NM v. European Council* (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=205744&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1>, 24. 3. 2021).

European Parliament (2013). *Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection*, OJ 2013 L 180.

European Parliament (2018). *Hotspots at EU external borders State of play* ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI\(2018\)623563_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI(2018)623563_EN.pdf), 20. 3. 2021).

European Stability Initiative (2015). *The Merkel Plan – A proposal for the Syrian refugee crisis*. 4. 10. 2015 (<https://www.esiweb.org/publications/merkel-plan-proposal-syrian-refugee-crisis>, 24. 3. 2021).

European Stability Initiative (2015). *Turkey as a “Safe Third Country” for Greece* (<https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20Turkey%20as%20a%20safe%20third%20country%20-%202017%20October%202015.pdf>, 15. 3. 2021).

Euroskop (2018a). *Turecko* (<https://www.euroskop.cz/9132/sekce/turecko/>, 17. 2. 2021).

Euroskop (2018b). *Azylová politika* (<https://www.euroskop.cz/9256/sekce/azylova-politika/>, 8. 3. 2021).

Euroskop (2020a). *Řecko vyzvalo EU, aby zvážila setrvání celní unie s Tureckem* (<https://www.euroskop.cz/8956/35804/clanek/recko-vyzvalo-eu-aby-zvazila-setrvani-celni-unie-s-tureckem/>, 25. 3. 2021).

Euroskop (2020b). *Nový pakt pro migraci a azyl – obsah a postoje aktérů*. 9. 11. 2020 (<https://www.euroskop.cz/9047/35881/clanek/novy-pakt-pro-migraci-a-azyl-obsah-a-postoje-akteru/>, 24. 3. 2021).

Eurostat (2016). *Asylum applicants in the EU* (<https://ec.europa.eu/eurostat/news/themes-in-the-spotlight/asylum2015>, 14. 3. 2021).

Eurostat (2021). *Azylové statistiky* (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/cs, 8. 3. 2021).

Evropská komise (2015). *SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ EVROPSKÝ PROGRAM PRO MIGRACI*. 13. 5. 2015 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52015DC0240>, 8. 3. 2021).

Evropská komise (2016a). *SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADY SMĚREM K REFORMĚ SPOLEČNÉHO EVROPSKÉHO AZYLOVÉHO SYSTÉMU A POSILOVÁNÍ LEGÁLNÍCH CEST DO EVROPY*. 6. 4. 2016 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=COM%3A2016%3A197%3AREV1>, 15. 3. 2021).

Evropská komise (2016b). *SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ A RADĚ První zpráva o pokroku dosaženém při provádění prohlášení EU a Turecka*. 20. 4. 2016 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52016DC0231&qid=1616955683266>, 20. 3. 2021).

Evropská komise (2016c). *ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ Třetí zpráva o pokroku Turecka při plnění požadavků plánu na uvolnění vízového režimu*. 4. 5. 2016 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52016DC0278>, 23. 3. 2021).

Evropská komise (2018). *SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ Sdělení o politice rozšíření EU pro rok 2018*. 17. 4. 2018 (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/CS/COM-2018-450-F1-CS-MAIN-PART-1.PDF>, 21. 3. 2021).

Evropská komise (2020). *SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ Čtvrtá výroční zpráva o nástroji pro uprchlíky v Turecku*. 30. 4. 2020 (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0162:FIN:CS:PDF>, 23. 3. 2021).

Evropská rada – Rada Evropské unie (2016a). *Prohlášení hlav států a předsedů vlád zemi EU*. 8. 3. 2016 (<https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2016/03/08/eu-turkey-meeting-statement/>, 23. 3. 2021).

Evropská rada – Rada Evropské unie (2016b). *Prohlášení EU a Turecka, 18. března 2016*. 18. 3. 2016 (<https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>, 1. 4. 2020).

Evropská rada – Rada Evropské unie (2021a). *Migrační politika EU*. 6. 1. 2021 (<https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/migratory-pressures/>, 3. 2. 2021).

Evropská rada – Rada Evropské unie (2021b). *Turecko* (<https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/enlargement/turkey/>, 15. 3. 2021).

Evropská unie – Turecko (2014). *Dohoda mezi Evropskou unií a Tureckou republikou o zpětném přebírání neoprávněně pobývajících osob* ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:22014A0507\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:22014A0507(01)), 15. 3. 2021).

Evropská unie (2020). *Kypr* (https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/cyprus_cs, 7. 3. 2021).

Evropský parlament – Rada Evropské unie (2013b). *Směrnice Evropského parlamentu a rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění) článek 34, článek 38*. IN: Úřední věstník Evropské unie L 180/60. 29. 6. 2013 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&from=SV>, 22. 3. 2021).

Evropský parlament – Rada Evropské unie a (2013a). *Nářízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států*.

Evropský parlament (2020a). *Migrační krize v Evropě*. 14. 7. 2017 (<https://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/society/20170629STO78631/migrační-krize-v-evrope>, 8. 2. 2021).

Evropský parlament (2020b). *Migrace: Proč lidé opouštějí své domovy?* 3. 7. 2020 (<https://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/world/20200624STO81906/migrace-proc-lide-opousteji-sve-domovy>, 5. 2. 2021).

Ferguson, Y. H. (2016). Turkey and the EU: The Context Changes Again. *European Review* 24 (3), s. 365–380.

Fili, A. (2016). *The Continuum of Detention in Greece* (<https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/05/continuum>, 22. 3. 2021).

Frontex (2016). *Risk Analysis for 2016* (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/cs, 8. 3. 2021).

Frontex (2021). *Co je to Frontex?* (<https://frontex.europa.eu/language/cs/>, 15. 3. 2021).

Gatti, M. (2016). *The EU-Turkey Statement: A Treaty That Violates Democracy (Part 1 of 2)* (<https://www.ejiltalk.org/the-eu-turkey-statement-a-treaty-that-violates-democracy-part-1-of-2/>, 22. 3. 2021).

Haferlach, L. – Kurban, D. (2017). Lessons Learnt from the EU-Turkey Refugee Agreement in Guiding EU Migration Partnerships with Origin and Transit Countries. *Global Policy* 8 (4), s. 85–93.

İçduygu A. (2015). Syrian Refugees in Turkey: The Long Road Ahead. *Migration Policy Institute*.

İçduygu, A. – Şimşek, D. (2016). Syrian Refugees in Turkey: Towards Integration Policies. *Turkish Policy Quarterly* 15 (3), s. 60.

Ineli-Ciger, M. – Ulusoy, O. (2020). Why the EU-Turkey Statement should never serve as a blueprint. *Center for European Policy Studies*

(<https://www.asileproject.eu/why-the-eu-turkey-statement-should-never-serve-as-a-blueprint/>, 22. 3. 2021).

Ineli-Ciger, M. (2017). *Mind The Gap! A Closer Look at the Inconsistencies in the EU-Turkey Statement Progress Reports* (<https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2017/10/mind-gap-closer>, 22. 3. 2021).

International Rescue Committee (2021). *Refugees in limbo: Greece* (<https://www.rescue.org/country/greece>, 23. 3. 2021).

Joshua Nevett (2019). Turkey-Syria offensive: What are 'safe zones' and do they work? *BBC News*. 2. 11. 2019 (<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-50101688>, 27. 3. 2021).

Katz, N. – McNulty, K. (1994). Conflict Resolution. *Maxwell School of Syracuse University* (<https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/parcc/cmc/Conflict%20Resolution%20N%20K.pdf>, 20. 3. 2021).

Kleist, J. O. – Engler, M. (2021). Europe cannot allow itself to be blackmailed forever. *International Politics and Society*. 29. 3. 2021 (<https://www.ips-journal.eu/topics/democracy-and-society/europe-cannot-allow-itself-to-be-blackmailed-forever-5082/>, 29. 3. 2021).

Koenig, N. (2017). The EU's External Migration Policy: Towards win-win-win partnerships. *Jacques Delors Institut – Berlin* (https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/user_upload/20170406_ExternalMigrationPolicy-NKoenig.pdf, 22. 3. 2021).

Kořan, M. (2008). Jednopřípadová studie. In: DRULÁK, P. *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích* (Praha: Portál), s. 33.

Lehner, R. (2019). The EU-Turkey „deal“: Legal Challenges and Pitfalls. *International Migration* 57 (2), s. 176–185.

Lékaři bez hranic (2018). *Lékaři bez hranic nebudou dále přijímat peníze od EU a jejích členských států*. 17. 7. 2016 (<https://www.lekari-bez-hranic.cz/cz/clanek/lekari-bez-hranic-nebudou-dale-prijimat-penize-od-eu-jejich-clenskych-statu>, 17. 2. 2021).

Lidřák, J. – Academia Rerum Civilium – Vysoká škola politických a společenských věd (2010). *Mezinárodní migrace a Evropa* (Kolín: Nezávislé centrum pro studium politik).

Ministerstvo vnitra České republiky (2020). *Dublinský systém* (<https://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx>, 8. 3. 2021).

OHCHR (2016). *UN rights chief expresses serious concerns over EU-Turkey agreement*. 24. 3. 2016 (<https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18531&LangID=E>, 17. 3. 2021).

Peers, S. – Roman, E. (2016). The EU, Turkey and the Refugee Crisis: What could possibly go wrong? *EU Law analysis*. 5. 2. 2016 (<http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/02/the-eu-turkey-and-refugee-crisis-what.html>, 22. 3. 2021).

Peers, S. (2016). The draft EU/Turkey deal on migration and refugees: is it legal? *EU Law analysis*. 16. 3. 2016 (<http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/03/the-draft-euturkey-deal-on-migration.html>, 25. 3. 2021).

Provera, M. (2016). The EU-Turkey Deal Analysis and Considerations. *JRS Europe*. 29. 4. 2016 (<https://www.refworld.org/pdfid/573ac8994.pdf>, 9. 2. 2021).

Refugees Operational Data Portal (2020a). Mediterranean Situation. *UNHCR* (<http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>, 31. 1. 2021).

Refugees Operational Data Portal (2020b). *UNHCR Turkey: Provincial Breakdown Syrian Refugees in Turkey - May 2020*. 7. 5. 2020 (<https://data2.unhcr.org/en/documents/details/76073>, 10. 3. 2021).

Republic of Turkey (2013). *Law No. 6458 of 2013 on Foreigners and International Protection* (<https://www.refworld.org/docid/5167fbb20.html>, 8. 3. 2021).

Roberts, J. (2018). The EU-Turkey Statement – Questions on Legality and Efficiency. *Denver Journal of International Law and Policy*. 15. 5. 2018 (<https://djilp.org/the-eu-turkey-statement-questions-on-legality-and-efficiency/>, 22. 3. 2021)

Roman, E. – Baird, T. – Radcliffe, T. (2016). Why Turkey is Not a “Safe Country”. *Statewatch* (<https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf>, 16. 3. 2021).

Roubanis, I. (2019). The European Crisis and Turkey’s Unpredictable Role in the Balkans. *Insight Turkey* 21 (2), s. 75–90.

Smeets, S. – Beach, D. (2020). When success is an orphan: informal institutional governance and the EU-Turkey deal. *West European Politics* 43 (1), s. 129–158.

Stanicek, B.(2020). EU-Turkey relations in light of the Syrian conflict and refugee crisis. *European Parliamentary Research Service*. 9. 3. 2020 ([https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)649327](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)649327), 9. 4. 2020).

The Guardian (2018). *EU migration crisis: what are the key issues?* 27. 6. 2018 (<https://www.theguardian.com/world/2018/jun/27/eu-migration-crisis-what-are-the-issues>, 8. 3. 2021).

The Guardian (2020). *Erdoğan says border will stay open as Greece tries to repel influx* (<https://www.theguardian.com/world/2020/feb/29/erdogan-says-border-will-stay-open-as-greece-tries-to-repel-influx>, 20. 3. 2021).

Tsakonas, P. (2020). EU-TURKEY RELATIONS AND THE MIGRATION CHALLENGE: WHAT IS THE WAY FORWARD? *Friedrich-Ebert-Stiftung*.

UNHCR (2020a). *Turkey Fact Sheet*. 22. 9. 2020 (<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCR%20Turkey%20General%20Fact%20Sheet%20September%202020.pdf>, 1. 2. 2021).

UNHCR (2020b). *Returns from Greece to Turkey*. 31. 3. 2020 (<https://reliefweb.int/report/turkey/returns-greece-turkey-31-march-2020>, 15. 3. 2021).

UNHCR (2021a). *Syrian Regional Refugee Response* (<https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113>, 9. 2. 2021).

UNHCR (2021b). *Temporary protection in Turkey* (<https://help.unhcr.org/turkey/information-for-syrians/temporary-protection-in-turkey/>, 8. 3. 2021).

UNHCR (2021c). *Registration and RSD with UNHCR* (<https://help.unhcr.org/turkey/information-for-non-syrians/registration-rsd-with-unhcr/>, 13. 4. 2021).

Vammen, M. – Lucht, H. (2017). REFUGEES IN TURKEY STRUGGLE AS BORDER WALLS GROW HIGHER. *Danish Institute for International Studies*.

Votoupalová, M. (2019). EU a uprchlická krize: pevnost Evropa 2.0? In: EICHLER, J. – Fakulta mezinárodních vztahů. *Evropská bezpečnost 30 let po skončení studené války* (Praha: Oeconomica, nakladatelství VŠE).

Wallis, E. (2020). EU concludes €6 billion contract for refugees in Turkey. *Infomigrants*. 18. 12. 2020 (<https://www.infomigrants.net/en/post/29205/eu-concludes-6-billion-contract-for-refugees-in-turkey>, 13. 3. 2021).

Weber, B. (2017). The EU-Turkey Refugee Deal and the Not Quite Closed Balkan Route. *Friedrich-Ebert-Stiftung*.

Woorland, C. (2016). Weekly Editorial: EU-Turkey – Deconstructing the deal behind the statement. *European Council on Refugees and Exiles* (<https://www.ecre.org/weekly-editorial-deconstructing-the-deal-behind-the-statement/>, 23. 3. 2021).

Yıldız, A. (2020). Impact of the EU–Turkey Statement on Smugglers’ Operations in the Aegean and Migrants’ Decisions to Engage with Smugglers. *International Migration*.

Resumé

The presented bachelor thesis is a unique case study that examines the EU-Turkey Agreement of March 2016, a unique case of externalization of EU migration policy. The stated aim of the work is to determine whether the Agreement is a win-win-win partnership, i.e. a partnership that benefits all parties – the EU, Turkey and migrants. The analysis on the implementation of the Agreement and research questions addressing the interests of the EU, Turkey, migrants and common interests will help me to achieve this goal.

In my work, I follow up on the context in which the Agreement was concluded. I focus on the migration and asylum policy of Turkey and the EU, as well as on EU-Turkey cooperation before the signing of the Agreement which consists of the Readmission Agreement and the EU-Turkey Joint Action Plan. Furthermore, in my work, I devote to the legal nature and the authorship of the Agreement that has been much contested. The bachelor thesis includes an analysis of the actual implementation of the content of the Agreement, consisting of nine points, to which mutual commitments and incentives both parties have agreed on. The analysis provides information on where the implementation of the Agreement has reached and what are its main problems and limitations.

After that, the points of the Agreement are divided according to the interests of individual actors. This overview does not only identify the interests of the two negotiating parties (win-win), but adds those of the migrants. The evaluation of the fulfilment of the interests provided the necessary data for the evaluation of the win-win-win partnership. The partnership between the EU, Turkey and migrants cannot be considered a win-win-win partnership, as the interests arising from the agreement have not yet been met. Most interests were not satisfied, some were only partially satisfied, only the financial support for Turkey to which the EU committed itself was paid out. The main problem in fulfilling a win-win-win partnership is the interests of migrants, which are set aside when it comes to the agreement. It is not only Turkey that does not take into account the interests of migrants, but also the EU, which leaves refugees and asylum seekers in a state of uncertainty. The prize for "Fortress Europe" is thus the

human rights of migrants. Another problem in fulfilling the win-win-win partnership is the cooperation between the EU and Turkey. Their cooperation can be better characterized as a mini-win partnership.