

JIHOČESKÁ UNIVERZITA V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH  
FILOZOFICKÁ FAKULTA  
ÚSTAV ČESKO-NĚMECKÝCH AREÁLOVÝCH STUDIÍ A GERMANISTIKY

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

EVROPSKÝ PROGRAM PRO MIGRACI A JEHO DOPADY NA EVROPSKOU  
INTEGRACI S DŮRAZEM NA SPOLKOVOU REPUBLIKU NĚMECKO

Vedoucí práce: JUDr. Mgr. Ivo Petrů, Ph.D.

Autor práce: Kristina Hrbková

Studijní obor: Evropská teritoriální studia – ČR a německy mluvící země

Ročník: 4.

2016

Prohlašuji, že svoji bakalářskou práci jsem vypracovala samostatně, pouze s použitím pramenů a literatury uvedených v seznamu citované literatury.

Prohlašuji, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění souhlasím se zveřejněním své bakalářské práce, a to v nezkrácené podobě elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejích internetových stránkách, a to se zachováním autorského práva k odevzdanému textu této kvalifikační práce. Souhlasím dále s tím, aby toutéž elektronickou cestou byly v souladu s uvedeným ustanovením zákona č. 111/1998 Sb. zveřejněny posudky školitele a oponentů práce i záznam o průběhu a výsledky obhajoby kvalifikační práce. Rovněž souhlasím s porovnáním textu mé kvalifikační práce s databází kvalifikačních prací Theses.cz provozovanou Národním registrem vysokoškolských kvalifikačních prací a systémem na odhalování plagiátů.

České Budějovice 9. května 2016

---

Kristina Hrbková

## **Poděkování**

Ráda bych poděkovala JUDr. Mgr. Ivu Petřů, Ph.D. za odborné vedení mé bakalářské práce. Dále bych chtěla poděkovat svým kolegům ze Stálého zastoupení České republiky při Evropské unii v Bruselu, kteří mi pomohli v začátcích získat vhled do problematiky justice a vnitra jak na vnitrostátní, tak unijní úrovni, a jejichž odborná podpora mi napomáhá vzdělávat se a pracovat v této oblasti dodnes. V neposlední řadě bych tímto také ráda poděkovala své rodině za podporu při svých studiích.

## **ANOTACE**

Bakalářská práce se věnuje analýze dopadů Evropského programu pro migraci a jeho jednotlivých politik, včetně způsobu jejich přijetí a implementace, na evropskou integraci. Tento program vydala Evropská komise v květnu 2015 za účelem zvládnutí a řešení současné migrační krize a dále za účelem revize celkového migračního a azylového systému, stejně tak jako systému správy hranic.

Navzdory integračním tendencím v oblasti justice a vnitra, chápání, interpretace, schopnost a politická ochota tyto politiky implementovat vytváří v prostředí Evropské unie dvě zcela protichůdné, avšak esenciální tendence. Téměř všechny politiky EAM by měly přímo vést k prohlubování spolupráce a evropské integrace v otázkách spravedlnosti a vnitřních věcí. Avšak způsob jejich přijímání a jejich reálná implementace, buď z důvodu politických, nebo z důvodů praktických, zpochybňuje další prohlubování evropské integrace. Konkrétním příkladem můžou být relokační mechanismy, které by z normativního hlediska měly vést ke sdílení břemene mezi členskými státy, avšak z hlediska pozitivismu dopad relokačních mechanismů prokazuje neschopnost další evropské integrace v této oblasti, a podněcuje dokonce dezintegrační nálady.

S ohledem na zaměření studia je zde také zkoumána role Spolkové republiky Německo (dále jen SRN nebo také jako Německo), kterou jako unijní lídr sehrála při řešení migrační krize na základě politik Evropského programu pro migraci.

**Klíčová slova:** Evropská unie; Evropská integrace; Migrace; Azyl; Migrační krize; Uprchlická krize; Schengen; Evropský program pro migraci; Společný evropský azylový systém, Německo.

## **ANNOTATION**

The bachelor thesis focuses on impact analyses of the European Agenda on Migration (hereinafter referred to as EAM) and its particular policies, including the way of their adoption and implementation, on the European integration. The EAM containing a package of measures and policies was set up by the European Commission in May 2015 for managing and solving of the today's migration crisis and for revision of the whole European system of migration, asylum and border management. Although there are long-term integrating tendencies in the area of justice and home affairs, understanding and interpretation of the policies, capability and political willingness to implement the program create within the EU two completely contradictory tendencies. Although most of the policies are intended to lead directly towards deeper European integration in the area of justice and home affairs, their real implementation, either due to political or practical reasons, is questioning further deepening of the European integration. For instance, relocation mechanisms which are supposed to support an idea of burden sharing among the Member States and thus this concept should have led to further European integration, has under current state more dividing effect on the EU.

With respect to the orientation of the study program at the South Bohemia University, a role of Germany, as a leader of the Union next to the EU institutions, from different perspectives, in the whole process of adoption and implementation of the EAM is being analysed.

**Key words:** European Union; European integration; Asylum; Migration; Migration crisis; Refugee crisis; Schengen; European Agenda on Migration; Common European Asylum system, Germany.

## **OBSAH**

|  |    |
|--|----|
| <b>SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK</b> .....  | 9  |
| <b>VYSVĚTLENÍ POJMŮ</b> .....  | 11 |
| <b>ÚVOD</b> .....  | 14 |
| <b>1. METODIKA PRÁCE</b> .....   | 17 |
| 1.1. STRUKTURA PRÁCE .....   | 17 |
| 1.2. METODIKA TEORETICKÉ ČÁSTI .....   | 17 |
| 1.3. METODIKA PRAKTICKÉ ČÁSTI .....  | 18 |
| 1.4. POUŽITÍ PARADIGMAT A TEORIÍ EVROPSKÉ INTEGRACE .....  | 20 |
| <br><b>TEORETICKÁ ČÁST</b>   |    |
| <b>2. EVROPSKÁ INTEGRACE V OBLASTI JUSTICE A VNITRA</b> .....                                    | 23 |
| 2.1. EVROPSKÁ INTEGRACE .....  | 23 |
| 2.2. VÝVOJ SPOLUPRÁCE V OBLASTI JUSTIČNÍ A POLICEJNÍ<br>SPOLUPRÁCE A VNITŘNÍCH ZÁLEŽITOSTÍ ..... | 24 |
| 2.2.1. Spolupráce TREVI a Dublinský systém .....   | 24 |
| 2.2.2. Schengenský systém .....  | 27 |
| 2.2.3. Smlouva o Evropské unii .....   | 29 |
| 2.2.4. Amsterodamská smlouva a zasedání Evropské rady v Tampere .....                            | 30 |
| 2.2.5. Program Evropské rady z Tampere .....   | 31 |
| 2.2.6. Smlouva z Nice .....  | 32 |
| 2.2.7. Haagský program .....   | 32 |
| 2.2.8. Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu .....  | 33 |
| 2.3. PROSTOR SVOBODY, BEZPEČNOSTI A PRÁVA OD PŘIJETÍ<br>LISABONSKÉ SMLOUVY .....                 | 34 |
| 2.3.1. Prostor svobody, bezpečnosti a práva jako sdílená pravomoc .....                          | 34 |
| 2.3.2. SFEU: Prostor svobody, bezpečnosti a práva .....  | 37 |

|                           |  |           |
|---------------------------|--|-----------|
| 2.3.3.                    | Stockholmský program .....   | 41        |
| 2.4.                      | ÚČAST SPOJENÉHO KRÁLOVSTVÍ, IRSKA A DÁNSKA NA<br>SCHENGENSKÉM PROSTORU ..... | 42        |
| 2.5.                      | ÚČAST PŘIDRUŽENÝCH STÁTŮ NA SCHENGENSKÉM PROSTORU .....                      | 43        |
| 2.6.                      | SPOLEČNÝ EVROPSKÝ AZYLOVÝ SYSTÉM.....  | 44        |
| <br><b>PRAKTICKÁ ČÁST</b> |  |           |
| <b>3.</b>                 | <b>MIGRAČNÍ KRIZE V LETECH 2015 – 2016 .....</b>                             | <b>46</b> |
| 3.1.                      | VÝVOJ MIGRAČNÍ KRIZE A VÝVOJ MIGRAČNÍCH CEST .....                           | 46        |
| 3.1.1.                    | Libye a centrální středomořská trasa .....                                   | 48        |
| 3.1.2.                    | Turecko a východní středomořská trasa .....                                  | 50        |
| 3.1.3.                    | Západobalkánská cesta .....  | 52        |
| 3.1.4.                    | Možný vznik nových migračních cest .....                                     | 56        |
| 3.2.                      | NĚMECKO JAKO HLAVNÍ CÍLOVÁ ZEMĚ .....  | 56        |
| <b>4.</b>                 | <b>EVROPSKÝ PROGRAM PRO MIGRACI.....</b>                                     | <b>59</b> |
| 4.1.                      | PRVNÍ IMPLEMENTAČNÍ BALÍČEK .....  | 61        |
| 4.1.1.                    | Přesídlovací program .....   | 61        |
| 4.1.2.                    | První dočasný relokační mechanismus .....                                    | 65        |
| 4.1.3.                    | Boj s převaděčstvím.....   | 68        |
| 4.2.                      | DRUHÝ IMPLEMENTAČNÍ BALÍČEK .....  | 68        |
| 4.2.1.                    | Druhý dočasný relokační mechanismus .....                                    | 68        |
| 4.2.2.                    | Trvalý krizový relokační mechanismus .....                                   | 73        |
| 4.2.3.                    | Návratová politika.....  | 74        |
| 4.3.                      | REFORMA CEAS .....   | 78        |
| 4.3.1.                    | Transformace směrnic CEAS na nařízení .....                                  | 79        |
| 4.3.2.                    | Reforma dublinského systému .....  | 80        |
| 4.4.                      | EVROPSKÁ POBŘEŽNÍ A POHRANIČNÍ STRÁŽ.....                                    | 84        |
| <b>ZÁVĚR.....</b>         |  | <b>88</b> |

|   |            |
|---|------------|
| <b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A ZDROJŮ .....</b> | <b>90</b>  |
| <b>SEZNAM TABULEK A OBRÁZKŮ .....</b>           | <b>100</b> |
| <b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>                       | <b>101</b> |



## SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

|          |   |
|----------|---|
| AfD      | Alternative für Deutschland (Alternativa pro Německo)   |
| BAMF     | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky)   |
| CDU      | Christlich Demokratische Union (Křesťanskodemokratická unie)  |
| CEAS     | Common European Asylum System (Společný evropský azylový systém) <sup>1</sup>   |
| CIREA    | Centre d'information, de réflexion et d'échange en matière d'asile, (Informační, reflexní výměnné centrum pro otázky azylu)   |
| CIREF    | Centre for Information Research and Exchanges Regarding the Crossing of Borders and Immigration (Centrum pro informace, výzkum a vzájemnou výměnu týkajících se přechodu hranic a imigrace) |
| CST      | Centrální středomořská trasa  |
| CSU      | Christlich-Soziale Union in Bayern (Křesťansko-sociální unie Bavorska)  |
| EAM      | European Agenda on Migration (Evropský program pro migraci) <sup>2</sup>  |
| EBCG     | European Border and Coast Guard (Evropská pohraniční a pobřežní a stráž)  |
| ES       | Evropská společenství   |
| EU       | Evropská unie   |
| EURODAC  | European Dactyloscopy, v textu dále jen jako <i>Eurodac</i>   |
| EUROJUST | European Judicial Cooperation Unit (Evropská jednotka pro soudní spolupráci), v textu dále jako <i>Eurojust</i>   |
| EUROPOL  | European Police Office (Evropský policejní úřad), v textu dále jen jako <i>Europol</i>  |
| EUROSTAT | Evropský statistický úřad, v textu dále jen jako <i>Eurostat</i>  |

---

<sup>1</sup> Pro zachování univerzálního označení napříč EU je v řadě českých textů používána zkratka CEAS a práce z tohoto důvodu rovněž preferuje zkratku anglického názvu.

<sup>2</sup> Autorka pro přehlednost preferuje anglickou zkratku EAM, která je hojně využívána, a to na rozdíl od české zkratky EPM v českém znění evropských dokumentů (kdy české znění dokumentů častěji používá dále jen výraz *program*, používání takto obecného výrazu v této kvalifikační práci je ovšem zmatečné). Téměř ve všech úředních jazycích EU je toto sdělení označováno jako *agenda*, pouze čeština, polština, chorvatština a lotyšština toto sdělení Komise označují jako *program*, maďarština jej označuje jako *strategie*, v řečtině je toto sdělení pojato jako *akční plán*. V němčině je toto sdělení pojmenováno jako *Die Europäische Migrationsagenda*.

|         |   |
|---------|---|
| FRONTEX | Akronym pro Evropskou agenturu pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU dle francouzského <i>Frontières extérieures</i> , dále jen jako <i>Frontex</i> |
| OSN     | Organizace spojených národů   |
| SBC     | Schengen Border Code (Schengenský hraniční kodex)   |
| SEU     | Smlouva o Evropské unii   |
| SFEU    | Smlouva o fungování Evropské unie   |
| SRN     | Spolková republika Německo  |
| SZBP    | Společná zahraniční a bezpečnostní politika   |
| UNHCR   | United Nations High Commissioner for Refugees (Úřad Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky)  |
| V4      | Visegrádská čtyřka  |
| VST     | Východní středomořská trasa   |
| ZBC     | Západobalkánská cesta   |

## VYSVĚTLENÍ POJMŮ

**Detence** neboli *zajištění*, neboli *zadržení* v kontextu azylového řízení je zbavení žadatele svobody pohybu. Zajištění se zpravidla vykonává ve zvláštních *detenčních zařízeních*.

**Dublnský systém** je systém, dnes jako součást Společného evropského azylového systému, jenž určuje stát odpovědný za azylové řízení. Dále podle tohoto systému jsou žadatelé o azyl, kteří nedovoleně vstupují nebo žádají o azyl v jiném členském státě v rámci sekundárních pohybů, navraceni zpět do odpovědného státu.

**Evropský program pro migraci** je sdělením Komise, jenž předložila Evropskému parlamentu, Radě Evropské unie (dále jen jako Radě EU nebo Radě), Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů 13. května 2015 jako strategii pro přijímání kroků ze strany Evropské unie (dále jen EU nebo Unie) v oblasti azylové a migrační politiky krátkodobém a střednědobém horizontu.

**Frontline stát** neboli stát v první linii čelící migračním tlakům. V kontextu současné migrační krize je to první země vstupu do schengenského prostoru, který tvoří vnější hranici a „přední linii“ celého prostoru. V současné době se jedná zejména o Řecko a Itálii, v počátcích krize se jednalo také o Maltu.

**Hard power** je označení pro schopnost státu nebo politického uskupení ovlivnit chování jiných aktérů za použití ekonomické nebo vojenské síly. Metodou strategického uplatnění hard power bývá nátlak nebo hrozba. Dle Alexandra Goerge lze hard power použít pro „vynucovací diplomacii“, kdy hard power, ať už explicitně vyjádřená, nebo implicitně přisuzovaná, slouží skrze hrozbu potrestání (zde zejména ekonomickými nástroji) k vynucování splnění takového chování ostatních aktérů, které je zájmem aktéra aplikující hard power.

**Mezinárodní ochrana** je termínem označující postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany. Základním typem mezinárodní ochrany je **azyl** (kdy se žadatel kvalifikuje na tento typ mezinárodní ochrany dle Ženevské úmluvy), nebo **doplňková ochrana**, kdy žadatel sice nedosahuje na postavení uprchlíka dle Ženevské úmluvy, ale přesto existují závažné důvody mu mezinárodní ochranu udělit (Kvalifikační směrnice 2011/95/EU).

**Pull-faktor** je označení pro specifický vliv, faktor, který je motivem pro příchod migrantů do vybrané oblasti (např. ekonomická stabilita a prosperita, vysoký životní standard a kvalita života ad.). Souvisejícím termínem je tzv. **push faktor**, tedy faktor podněcující k migraci z vybrané oblasti (válečné konflikty, chudoba, politická nestabilita ad.)

**Relokace/Přemístění** je v perspektivě EU organizované přesunutí žadatele o azyl nebo osoby požívající mezinárodní ochranu z jednoho členského státu EU do jiného členského státu. Tento pojem je klíčový pro politiky Evropského programu pro migraci.

*První relokační mechanismus* je dočasný mechanismus pro přerozdělení, často také používaný výraz distribuci, celkového počtu 40 tisíc žadatelů o azyl z Řecka a Itálie, a to pro dvouleté období (2015 – 2017). Tento mechanismus byl 14. září 2015 přijat ve formě rozhodnutí Radou EU na základě konsenzu dle evropského práva pro krizové situace v oblasti azylové politiky. Upravuje jej ROZHODNUTÍ RADY (EU) 2015/1523 ze dne 14. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka.

*Druhý relokační mechanismus* je dočasný mechanismus pro přerozdělení, často také používaný výraz distribuci, celkového počtu 120 tisíc žadatelů o azyl z Řecka a Itálie, v případě potřeby z dalšího členského státu, a to pro dvouleté období (2015 – 2017). Tento mechanismus byl 22. září 2015 přijat kvalifikovanou většinou Rady EU dle evropského práva pro krizové situace v oblasti azylové politiky. Upravuje jej ROZHODNUTÍ RADY (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka.

*Trvalý relokační mechanismus*, často v označován jako permanentní relokační mechanismus, je obdobným přerozdělovacím mechanismem, který by na rozdíl od dočasných mechanismů byl pevnou součástí dublinského systému v případě přijetí jeho reformy. Návrhy na principy fungování takového mechanismu se zatím různí a v současné době jsou předmětem politických debat<sup>3</sup>.

**Relokující stát** členský stát EU, ze kterého jsou žadatelé o azyl přemístěni (relokováni). Aktuálně se jedná o Řecko a Itálii.

---

<sup>3</sup> K 10. dubnu 2015.

**Resettlement/Přesídlení** nebo také **znovuusídlení** je v perspektivě EU přesun uprchlíka (zpravidla dle kritérií UNHCR) do členského státu EU ze třetí země.

**Schengenský prostor**, často méně formálně označovaný jako *Schengen*, je prostorem, ve kterém zúčastněné státy neprovádějí kontroly na vnitřních hranicích (tj. na hranicích mezi dvěma zúčastněnými státy), přičemž provádějí harmonizovanou ochranu vnějších hranic dle stanovených kritérií.

**Soft power** lze podle Josepha Nye definovat jako schopnost jednoho aktéra ovlivnit chování ostatních skrze přitažlivost, nikoliv nátlak (tím se liší of hard power). V oblasti mezinárodních vztahů můžeme soft power chápat jako schopnost jednoho státu ovlivnit to, jaké jsou zájmy chování jiných států. Tento model lze aplikovat na prostor EU. Termíny *soft power* a *moc* jako taková jsou z hlediska jasného vymezení a definice problematické.

**Společenství** je zkrácený název pro Evropské společenství, jak je od Maastrichtské smlouvy z roku 1992/1993 označováno Evropské hospodářské společenství.

**Stát relokace** neboli *stát přemístění* zúčastněný stát, do kterého jsou žadatelé o azyl relokováni.

**Třetí země** je používaným označením pro takový stát, kterého se sice týkají ustanovení určité mezinárodní smlouvy mezi státy (v tomto kontextu evropská legislativa), ale tato země sama není účastníkem této smlouvy. V rámci této kvalifikační práce lze obecně hovořit o zemích, které nejsou součástí evropského prostoru jakožto členské nebo přidružené státy.

**Žadatel o mezinárodní ochranu** (dále také jako žadatel nebo žadatel o azyl) je státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, kteří učinili nebo administrativně podali žádost o mezinárodní ochranu, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto. Termín *žadatel o azyl* se používá z toho důvodu, že žadatel o mezinárodní ochranu a priori žádá o udělení azylu, v případě, že se na získání azylu nekvalifikuje, je mu pak dle dalších zohledněných kritérií udělen jiný typ mezinárodní ochrany (např. doplňková ochrana).

## ÚVOD

Přestože migrace do EU sílila již od roku 2013, ústředním tématem na národní a evropské úrovni se v podobě migrační krize stala na jaře 2015, kdy opakovaně a v krátkém sledu utonuly ve Středozezemním moři stovky běženců převážených převaděčskými sítěmi zejména z libyjských břehů na italské území, tedy do kýžené EU.

Se stoupajícím počtem příchozích běženců a kolabováním schopnosti *frontline států*, tedy Itálie a později Řecka<sup>4</sup>, zajistit systémovou správu svých vnějších hranic a vypořádat se s počty příchozích žadatelů o mezinárodní ochranu, a s ohledem na to, že krize prokázala řadu strukturálních nedostatků evropského azylového systému, Evropská komise (dále také jako Komise) vydala 13. května 2015 ve formě sdělení Evropský program pro migraci (dále jen EAM dle anglického názvu *European Agenda on Migration*), jehož účelem je nastavit rámec politik a opatření pro zvládnutí migrační krize. Komise zároveň využila příležitosti, kterou migrační krize nabízela, jako prostor pro prohloubení evropské integrace skrze Společný evropský azylový systém. V rámci EAM Komise vydala řadu dokumentů závazné, nezávazné, legislativní nebo nelegislativní povahy, které mají napomoci identifikované problémy a celkovou situaci adekvátně řešit.

Tento balík opatření a politik však vyvolal rozkoly mezi členskými státy jako takovými, ale také na institucionální úrovni samotné Unie. Bakalářská práce se zabývá jednotlivými politikami<sup>5</sup> EAM a jejich dopady na vztahy mezi státy a institucemi Evropské unie, respektive na evropskou spolupráci a na integraci EU. Tyto politiky jsou významné nejen pro řešení samotné migrační krize, ale jsou rovněž velmi významné pro další formování EU, a to nejen v oblasti justice a vnitra. Přestože politiky EAM mají primárně vést k prohlubování spolupráce a evropské integrace v oblasti justice a vnitra respektive azylové politiky, mají svůj negativní dopad na integrační proces, a naopak otevírají pochybnosti o další možné integraci jak z hlediska praktické funkčnosti, tak z hlediska politické vůle. Některé z nich dokonce otevírají prostor pro fragmentační tendence.

---

<sup>4</sup> K tzv. *frontline státům* se dříve řadila také Malta (zvláště s ohledem na počet příchozích migrantů *per capita*), práce se však soustředí na politiky EAM, které se soustředí na Itálii a Řecko.

<sup>5</sup> V rámci trojdimenzionálního pojetí slova *politika* se zde jedná o *policy*, tedy obsahovou dimenzi politiky, která definuje konkrétní opatření a nastavené rámce, zde pro řešení migrační krize. V trojdimenzionálním pojetí politiky jde tedy o formální rozhodnutí veřejných orgánů a výstupy vládnutí – v tomto případě primárně na úrovni Evropské unie, sekundárně na úrovni vybraných členských států. Blíže viz FIALA, P., SCHUBERT, K. *Moderní analýza politiky: uvedení do teorií a metod policy analysis*.

Cílem bakalářské práce na téma *Evropský program pro migraci a jeho dopady na evropskou integraci* je zanalyzovat, do jaké míry má migrační krize, v tomto případě konkrétně politiky spadající pod EAM a politiky s ním bezprostředně související, způsob jejich prosazování a implementace, pozitivní či negativní dopad na další evropskou integraci v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Výzkum pracuje se dvěma základními hypotézami vlivu migrační krize a procesu jejího řešení na základě politik EAM na evropskou integraci v oblasti justice a vnitra, jednou pozitivní a jednou negativní, přičemž se tyto jevy nevylučují, nýbrž střetávají.

**Hypotéza 1:** Evropský program pro migraci, včetně jednotlivých politik programu, reálně vedou k hlubší evropské integraci, a to jak z hlediska praktického fungování Unie, tak z hlediska principiální. Řešení migrační krize na základě tohoto programu skutečně vede k další integraci EU v prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

**Hypotéza 2:** Diferenciované chápání a různý výklad, reálná neakceschopnost a především politická neshoda jednotlivých členských států EU přijímat a implementovat jednotlivé politiky programu a politiky s ním bezprostředně související vedou k prokázání neschopnosti a neochoty další evropské integrace v oblasti justice a vnitra a otevírají prostor pro možnou fragmentaci EU.

Práce se rovněž bude ve vybraných kapitolách zabývat rolí Německa v procesu přijímání a implementace politik EAM. Německo v čele s kancléřkou Angelou Merkelovou (CDU) sehrává v celé migrační krizi jakožto hlavní cílová země a jakožto stát mocensky první mezi rovnými v rámci Evropské rady a první mezi nerovnými na úrovni Rady<sup>6</sup> klíčovou úlohu.

Zvolené téma pro bakalářskou práci jsem si vybrala na základě své pracovní stáže na Stálém zastoupení České republiky při Evropské unii (dále jen SZEU) - Úseku justice a vnitra pod vedením Mgr. Michala Koukala, Mgr. Michala Hořejšího a JUDr. Bohumila Hnídka. Zde jsem pracovala na řešení migrační krize a mohla jsem se účastnit počátků formování EAM. Během této pracovní stáže jsem měla možnost účastnit se jednání expertních pracovních skupin při Radě, jednání na diplomatické úrovni ve složení Výboru

---

<sup>6</sup> Pozicí a vlivem Německa v rámci systému EU se zabývá praktická část práce.

stálých zástupců - COREPER II, kde byla Česká republika (dále jen ČR) reprezentována velvyslancem a zároveň vedoucím úřadu SZEU PhDr. Martinem Povejšilem, a dále zasedání Rad ve složení ministrů vnitra členských států. Zajímavost práce se vyznačovala koordinací a obhajobou vládní pozice České republiky v unijním diskurzu. Tématu migrační krize jsem se dále věnovala na Odboru koordinace evropských politik Úřadu vlády. V návaznosti jsem měla možnost pracovat pro člena Evropského parlamentu RNDr. Lud'ka Niedermayera, jemuž jsem pomáhala rozsáhlé a politicky náročné téma migrační krize obsáhnout. Práce pro pana poslance byla zajímavá tím, že poslanec Niedermayer sám zastával v tehdejší debatě o migrační krizi odlišný názor, než který prezentovala česká politická scéna, zastávala jeho „domácí“ politická strana, za kterou do Evropského parlamentu, byť nezávisle, kandidoval, ale i jenž zastávala česká majoritní společnost. I přes tento silný tlak a navzdory kritiky z domácí scény se politik držel osobního přesvědčení a frakční linie Evropské lidové strany. Sledovat formování politického rozhodnutí individuálního člena Evropského parlamentu bylo u takto politicky i emočně náročného tématu velmi zajímavé a obohacující.

V současné době se problematice věnuji pracovně na národní a unijní úrovni v rámci činnosti think-tanku Evropské hodnoty. Otázkám justice a vnitra bych se v expertní, politické i akademické rovině chtěla věnovat i ve svém dalším pracovním životě a věřím, že tato bakalářská práce poslouží jako můj první akademický výstup v této oblasti.



## 1. METODIKA PRÁCE

### 1.1. STRUKTURA PRÁCE

Práce se dělí na dvě hlavní části, *část teoretickou* a *část praktickou*. Teoretická část práce se věnuje relevantním právním rámcům a teorii, která je předpokladem pro pochopení celkové kontextu a problematiky řešení migrační krize na základě EAM. Teoretická část práce se zabývá klíčovými prvky evropské integrace v oblasti justice a vnitra a povahou oblasti justice vnitra a jejích vybraných prvků. Kontext představený v teoretické části poskytuje dobrý základní teoretický vhled do problematiky EAM a poskytuje vhodný rámec pro účely této práce.

První kapitola praktické části v základu představuje současnou migrační krizi. V další kapitole je představen program EAM jako takový a v následných podkapitolách jsou rozebrány jednotlivé politiky EAM, jejich povaha, způsob přijímání, implementace a dopady těchto prvků a procesů na evropskou integraci v oblasti justice a vnitra. Ve vybraných kapitolách a podkapitolách praktické části je popsána role Německa, a to z perspektivy jak cílové země hostící nejvyšší počet uprchlíků, tak z perspektivy coby vedoucího státu ovlivňující způsob řešení migrační krize a také ovlivňující evropskou integraci v oblasti justice a vnitra, a evropskou integraci jako celek.

### 1.2. METODIKA TEORETICKÉ ČÁSTI

**Metodika** práce v teoretické části je postavena na *deskripci*. Cílem teoretické části je představit nejrelevantnější aspekty ve vývoji evropské integrace v oblasti prostoru bezpečnosti, svobody a práva s vymezením na problematiku volného pohybu osob, specificky pak v otázkách azylové politiky, a to *v chronologickém pořadí*. Vybrány jsou klíčové aspekty vývoje evropské integrace v oblasti justice a vnitra, které jsou relevantní pro praktickou část práce.

**Zdroje** pro teoretickou část tvoří zejména odborná literatura, přičemž pozornost je soustředěna na problematiku evropské integrace a problematiku oblasti justice a vnitra s důrazem na volný pohyb osob. Dalšími hlavními zdroji pro teoretickou část je primární a sekundární právo ES/EU. V primárním právu jde zejména o Smlouvu o EU, Amsterodamskou smlouvu nebo Lisabonskou smlouvu. Ze sekundárního práva půjde zejména o legislativu přijímanou v rámci Společného evropského azylového systému.

### 1.3. METODIKA PRAKTICKÉ ČÁSTI

V praktické části je metodika práce postavena na *deskripci* a *analýze* Evropského programu pro migraci jako takového, *deskripci* a *analýze* přijímaných politik jako takových, *analýze* způsobu jejich přijetí a implementace, přičemž tyto procesy u *komparovány* z hlediska *pozitivního a normativního přístupu*. Tato metoda bude sloužit pro vyhodnocení naplňování respektive nenaplňování přijatých politik, přičemž toto srovnání a analýza důvodů je základem pro pochopení vlivu EAM na evropskou integraci. V zásadě jde *vyhodnocování důsledků* a odvislých od přijímání a implementace jednotlivých politik programu zejména v politické a praktické rovině a jejich promítnutí do evropské integrace, kdy je použita metoda *indukce*.

#### *Aplikace hypotéz*

Praktická část práce operuje se dvěma výše stanovenými *hypotézami* a v závislosti na analýze vymezené problematiky cílí na co nejobektivnější hodnocení dopadů vybraných politik v rámci vytyčených hypotéz na evropskou integraci jako společenskovešedního fenoménu, a to za současných podmínek, které jsou ovšem proměnlivé, a to velmi dynamicky.

#### *Metodika hodnocení*

Hodnocení politik EAM na evropskou integraci vychází zejména z jejich specifické analýzy<sup>7</sup>, přičemž je reflektován současný stav implementace politik. Hodnocení pracuje s pozitivním a normativním pojetím politik EAM. Při hodnocení vlivu daných politik je snaha jejich důležitost vymezit i v kontextu předcházejícího vývoje představeného v teoretické části práce. V této práci *nedochází* ke srovnání vlivů politik EAM na evropskou integraci s integračními tendencemi politik jiných.

Práce zasazuje přijetí a implementaci politik EAM do širšího kontextu integrace, distribuce politické moci, rétoriky EU navenek a rétoriky jednotlivých členských států, a to i v perspektivě historického i možného budoucí vývoje. Přes snahu jakkoliv hodnocení dopadů politik EAM objektivizovat a zasadit problematiku do co nejrelevantnějšího

---

<sup>7</sup> Vzhledem k rozdílným povahám politik nelze uplatňovat univerzální parametry pro hodnocení jejich vlivu na evropskou integraci. Tato skutečnost je reflektována zejména v praktické části, a to kapitole 4. *Evropský program pro migraci* a v samotném závěru práce.

kontextu, je nutné mít na paměti, že rozsah této kvalifikační práce je omezený a výsledky práce jsou individuální.

Vzhledem k dynamice vývoje migrační krize jako takové, k dynamice vývoje jednotlivých politik, přijímaných opatření, práce nedojde ke konečnému, platnému závěru, nýbrž k hodnocení:

- významu vzniku dané politiky v přiblíženém historickém kontextu<sup>8</sup>
- způsobu přijetí dané politiky,
- míry reálné implementace,
- aktuální bilance politiky z hlediska normativismu (vytyčení cíle „*jak by to mělo vypadat*“ z hlediska funkčnosti a principiálního smyslu dané politiky) a pozitivismu (z hlediska skutečného stavu „*jaká je realita*“ z hlediska funkčnosti a smyslu),

a to v aktuálním čase, kdy dynamický vývoj může vést v relativně krátkém časovém období k neplatnosti dílčích závěrů této práce. U některých politik je použita i metoda *predikce*.

Jako **zdroje** pro praktickou část práce slouží zejména akty sekundárního práva EU, statistická data, vládní i nevládní zdroje jednotlivých států, ale také odborná literatura a vzhledem k aktuálnosti tématu i řada internetových zdrojů. Citovány mohou být také relevantní mediální zdroje a organizace, jako je Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále jen UNHCR). V neposlední řadě jako zdroje slouží studie, analýzy a zprávy relevantních evropských, mezinárodních, vládních a nevládních institucí.

---

<sup>8</sup> Ten je představen v teoretické části.

## 1.4. POUŽITÍ PARADIGMAT A TEORIÍ EVROPSKÉ INTEGRACE

### *Vymezení sledovaných subjektů*

Sledovanými entitami jsou národní státy<sup>9</sup> a EU jako samostatná entita a systém „*sui generis*“ – jakožto jedinečný systém způsobem svého vzniku, vývoje, organizace, fungování a rozsahem své věcné působnosti a coby systém s vlastní právní subjektivitou.

### *Paradigmata*

Pro účely rozsah této práce se tato kapitola omezí pouze na dva základní principy evropské integrace – tzv. *integrační paradigmata*<sup>10</sup>. Tato paradigmata ovlivňují vývoj a chápání evropské integrace jako takové, které jsou základem specifčnosti EU jako takové. Tato vybraná základní paradigmata se během celého integračního procesu střetávají, prolínají a doplňují, přičemž ani jeden model není sám o sobě schopen postihnout proces evropské integrace. Pro pochopení cílů této práce a pro pochopení problematiky řešení migrační krize, samotné EAM a jeho jednotlivých politik je chápání těchto dvou principů, na základě kterých EU pracuje po celý svůj vývoj, stěžejní.

*„Paradigmata slouží jako vodítka k porozumění jednotlivým vlivům působícím na postupné sjednocování Evropy a je možné je využít jako pomůcku pro klasifikaci jednotlivých integračních stadií a cílů.“<sup>11</sup>*

- **Mezivládní / Intergovernmentální paradigma** předpokládá nedotknutelnost suverenity státu a pracuje s modelem institucionalizované spolupráce suverénních zúčastněných aktérů, zpravidla na základě smlouvy nebo v rámci mezinárodní organizace. Jde zde tedy o nižší stupeň míry integrace, než jakého se snaží dosáhnout paradigma nadnárodní (viz níže), přičemž pracuje s co největším zachováním suverenity národních států a usiluje o co nejnižší minimální zásahy zejména do zahraniční politiky bezpečnostních zájmů jednotlivých států.

---

<sup>9</sup> Zejména členské státy EU, přidružené státy k EU a vybrané třetí země.

<sup>10</sup> Paradigma je nutné chápat jako teoretický model, který vznikl na základě empirie z mezinárodních vztahů a z formování struktur EU včetně jejího historického vývoje, s cílem vědeckého a analytického uchopení a popsání fenoménu evropské integrace. Stejně tak slouží jako politický a vědecký normativní nástroj pro vývoj další evropské integrace, a to jak pozitivní (hlubší integrace a převedení moci do nadnárodního politického centra), tak negativní (fragmentace a posilování rolí národních vlád).

<sup>11</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*, s. 18.

- **Nadnárodní / Supranacionální paradigma** pracuje s jevem posilování nadnárodních struktur a jejich kompetencí, v tomto případě struktur evropských, na úkor zúčastněných členských států. „*Supranacionalismus vychází z předpokladu, že pouze nadnárodní autorita může splnit požadovaný úkol, tedy stabilizovat a usměrnit partikulární zájmy suverénních zemí.*“ (Fiala, Pitrová 2009) Za tímto účelem zde v principu dochází k převádění kompetencí z národních úrovní na úroveň evropskou, kdy se zúčastněné státy vzdávají do jisté míry své suverenity ve prospěch supranacionální politického centra (v tomto případě evropských orgánů). Tyto orgány pak ve vymezených oblastech působnosti a ve vymezené míře přijímají legislativní a nelegislativní akty, které jsou do jisté míry, nebo v celém svém rozsahu, pro zúčastněné subjekty závazné<sup>12</sup>. Základními myšlenkami nadnárodního paradigma je co největší míra a efektivita spolupráce zúčastněných subjektů, kdy spolupráce čistě na mezivládní úrovni je chápána jako neadekvátní, nedostatečná a zastaralá.

Výsledkem je neustálý střet těchto tendencí v konfrontaci s fungováním EU, a to jak v měřítku domácím<sup>13</sup>, tak v měřítku celosvětovém<sup>14</sup>. Přestože lze obě paradigma a jejich střetávání implicitně sledovat v celém průběhu práce, explicitně s ním ad hoc pracuje zejména část praktická, kde má zdůraznění těchto paradigmat přidanou hodnotu nebo je dokonce žádoucí.

## **Teorie**

- **Sociální konstruktivismus**

Práce dále ad hoc reflektuje prvky *teorie sociálního konstruktivismu evropské integrace*. Tuto teorii lze aplikovat zejména při prosazování principu *solidarity* a *sdílení břemene* coby jednoho z atributů EU, kdy dochází k posilování identifikace jednotlivých členských států (a jejich společností) s EU (v rámci celoevropské společnosti). Konstruktivismus vychází z přesvědčení, že političtí aktéři<sup>15</sup> při přijímání rozhodnutí nevycházejí vždy z individuálního užitku nebo materiálního zisku, ale že se řídí sociálně definovanými pravidly a normami, i když to není vždy v jejich vlastním zájmu. Sociální

---

<sup>12</sup> Zde záleží na druhu a rozsahu působnosti přijímaných aktů, které definuje evropské právo.

<sup>13</sup> Například právě při řešení migrační krize, kdy jde zejména o otázky vnitřního fungování EU (principy sdílení břemene a solidarity mezi členskými státy).

<sup>14</sup> Například při potýkání se s konfliktem na Ukrajině, kdy se zahraniční politika a bezpečnostní zájmy jednotlivých států Unie liší. Tento rozkol mezi členskými státy vedl k nekoordinovanému přístupu navenek, například rozdílnému přístupu členských států k Ruské federaci a k neakceschopnosti EU jako celku v nahlížení na konflikt na Ukrajině a anexi Krymu, která byla poté za účely koordinace a spolupráce kritizována zejména ze strany Spojených států jako partnera.

<sup>15</sup>Národní státy nebo EU jako organizace „*sui generis*“, které jsou zde sledovanými subjekty.

konstruktivismus včetně této důležité teče lze vysledovat v teoretické i praktické části, přičemž je tato teorie v práci používána ad hoc pro pochopení vybraných problematik.

- **Neorealismus**

Tato teorie vychází z realismu. Neorealismus se soustředí na podstatu a roli států v daném mezinárodním systému (zde EU z perspektivy intergovernmentalismu). Prvky z teorie neorealismu – zejména *moc* a *zájmy státu* - napomůžou postihnout postavení a chování Německa v Evropské radě a Radě jeho využití *soft power* a *hard power* a jeho vlivu na politiky EAM (kdy sledovanou Radu a Evropskou radu lze charakterizovat jako určitý mezinárodní subsystém, kde státy jsou samostatnými entitami s vlastními zájmy a ve kterém neexistuje nejvyšší autorita, která by usměrňovala státy v jejich jednání). Dle výkladu neorealismu Bena Rosamonda je moc distribuována mezi aktéry (kdy ve středu dění je stát – zde tedy členské státy), přičemž zájmy a jednání nejmocnějších států v systému (EU) vytvářejí povahu tohoto systému.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Zde práce sleduje Německo coby stát prvního mezi rovnými v rámci Evropské rady a prvního mezi nerovnými v rámci Rady EU skrze uplatňování *soft power* a *hard power* (pozn. autora). Blíže viz ROSAMOND, B. *Theories of European Integration*, s. 132.

# TEORETICKÁ ČÁST

## 2. EVROPSKÁ INTEGRACE V OBLASTI JUSTICE A VNITRA

Evropská integrace v oblasti justice a vnitra (dle Lisabonské smlouvy *prostoru svobody, bezpečnosti a práva*), je velmi komplexní a rozmanitý proces, kdy jednotlivé oblasti a politiky jsou samy o sobě velmi komplexní, ale také provázané a v interdependentním vztahu s politikami dalšími<sup>17</sup>. Tato kapitola obsahuje pouze úzký výběr prvků evropské integrace, přičemž jsou tyto prvky řazeny v chronologickém pořadí. Výběr prvků evropské integrace je individuální a je volen v pro účely praktické části práce.

### 2.1. EVROPSKÁ INTEGRACE

Evropská integrace je pojmem, který lze vcelku obtížně komplexně postihnout, vymezit a definovat. Nejedná se také o pojem statický, nýbrž o proces, a tedy pojem proměnlivý. Jak uvádí Kratochvíl, „*integrace je proces, při němž jsou političtí aktéři z rozdílného národního prostředí vedeni k tomu, aby přesunuli svou loajalitu, očekávání a politické aktivity k novému centru, jehož instituce disponují jurisdikcí nad již existujícími státy, anebo ji požadují.*“<sup>18</sup>

V podstatě kýženým cílem od vzniku evropské integrace je dosažení žádoucího stavu *federalizace* Evropy skrze tzv. gradualistický integrační postup, a to při zachování centrální a lokální úrovně. S vývojem evropské integrace dochází k postupnému posilování supranacionálního charakteru EU. Za jeden z výsledků střetávání principů centrální a lokální úrovně spolu s výsledkem střetávání supranacionálního a intergovernmentálního přístupu lze považovat dnešní charakter sdílených pravomocí, pod které spadá i oblast justice a vnitra<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Např. schengenský prostor umožňující volný pohyb osob jako takový, ale také specifický dublinský systém spadající pod azylovou politiku, který skrze mechanismus navrácení do odpovědných členských států za žadatele o azyl reaguje na možnost volného pohybu osob napříč státy účastnicích se schengenského prostoru bez vnitřních hranic.

<sup>18</sup> KRATOCHVÍL, P. *Teorie evropské integrace*, s. 24.

<sup>19</sup> Viz podkapitola 2.3.1. *Prostor svobody, bezpečnosti a práva jako sdílená pravomoc.*

## 2.2. VÝVOJ SPOLUPRÁCE V OBLASTI JUSTIČNÍ A POLICEJNÍ SPOLUPRÁCE A VNITŘNÍCH ZÁLEŽITOSTÍ<sup>20</sup>

Spolupráce a postup evropské integrace je v otázkách vnitřních záležitostí a justice novější záležitostí Evropských společenství (dále jen ES), později EU. Vzhledem ke složitosti zásadních problematik, jako je prostor bez vnitřních hranic (tzv. schengenský prostor), umožňující volný pohyb zboží, služeb, kapitálu a zejména pro tuto práci klíčový *volný pohyb osob*, jenž bezprostředně vede ke zvyšování bezpečnostních rizik, se oblast spolupráce a evropské integrace v oblasti justice a vnitra vyvíjel a stále vyvíjí obtížně a nestejněměrně.

Klíčový rozvoj v této oblasti nastal v souvislosti s dokončováním společného trhu a s podpisem Smlouvy o EU v roce 1992<sup>21</sup>.

*„Vytvoření prostoru s volným pohybem zboží, služeb, osob a kapitálu ve svém důsledku totiž znamenalo nejenom umožnění pohybu osob jako pracovní síly, ale také vytvoření podmínek pro jejich pohyb a pobyt bez ohledu na pracovní aktivity. Tato skutečnost přinesla zvýšení tlaku na zjednodušení a posléze úplné zrušení hraničních formalit na přechodech mezi členskými státy, tedy v rámci tzv. vnitřních hranic Společenství.“<sup>22</sup>*

Právě volný pohyb osob, který hraje klíčovou roli při formování a přijímání EAM a zvládnání současné migrační krize, byl největší komplikací pro otevření vnitřních hranic uvnitř Společenství. Zatímco volný pohyb zboží, služeb a kapitálu byl napříč členskými státy téměř shodně veřejností přijat, značná část evropské veřejnosti projevovala obavy ohledně volného pohybu osob, který by mohl vést ke zvýšení přílivu imigrantů ze třetích zemí.

### 2.2.1. Spolupráce TREVI a Dublinský systém

V zásadě lze stanovit dva základní, paralelní proudy ve vývoji spolupráce mezi členskými státy na mezivládní úrovni, které však položily základy pro evropskou integraci v oblasti vnitra a justiční a policejní spolupráce. Jedním proudem byl tzv. **koncept TREVI** zkracující vymezení oblastí činnosti ve francouzštině - *Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale*. Principem TREVI byla

---

<sup>20</sup> Tato podkapitola se omezuje pouze na vybrané fáze a oblasti vývoje v oblasti justice a vnitra s ohledem na téma a rozsah této kvalifikační práce.

<sup>21</sup> Viz podkapitola 2.2.3. *Smlouva o Evropské unii*.

<sup>22</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*, s. 649.



intergovernmentální informační spolupráce na úrovni ministrů spravedlnosti a vnitra zemí Společenství a na úrovni pracovních skupin zabývajících se specifickými oblastmi.<sup>23</sup> Tento koncept spolupráce byl založen v roce 1975 v reakci na teroristické útoky v Evropě<sup>24</sup>. Spolupráce pod označením TREVI se soustředila zejména na boj proti mezinárodnímu terorismu, obchodu s drogami a další přeshraniční kriminální činnosti. Ministři členských států se za účelem spolupráce společné strategie scházeli dvakrát ročně, jednotlivé pracovní skupiny dvakrát až čtyřikrát ročně.

S postupným vývojem TREVI v roce 1988 vznikla jako jedna z dalších pracovních skupin této platformy skupina pod označením TREVI 92, která se zabývala volným pohybem osob zejména z perspektivy bezpečnosti. Jednalo se hlavně o výměnu informací o pohybu osob a o technické zajištění této výměny informací. Vedle toho vznikaly pracovní skupiny ad hoc, přičemž jednou z takových skupin byla pracovní skupina pro imigraci, která měla za cíl koordinovat politiku azylu a uprchlictví.<sup>25</sup>

S podepsáním Smlouvy o Evropské unii byla činnost TREVI včleněna do třetího pilíře o justiční a policejní spolupráce a pracovní skupiny TREVI byly obsahově včleněny<sup>26</sup> do činnosti Europolu<sup>27</sup>.

## Dublinský systém

Nejrelevantnější a nejdůležitější činností TREVI v oblasti azylové politiky bylo vytvoření **Dublinské úmluvy**<sup>28</sup> (dále také jako úmluva nebo konvence) v roce 1990<sup>29</sup>. Přestože Dublinskou úmluvu podepsaly členské státy Evropských společenství 15. června

---

<sup>23</sup> BUNYAN, T. *Trevi, Europol and the European state*. Statewatching the new Europe. [online]. London: Statewatch, 1993, [cit. 2016-04-02]. Dostupné z: <http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>.

<sup>24</sup> Teroristický útok na olympijskou vesničku během letních olympijských her v Mnichově v roce 1972 a útok na vlak skupinou Baader-Meinhofové v roce 1975. Blíže viz FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*, s. 651.

<sup>25</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*, s. 652.

<sup>26</sup> COOLSAET, R. *EU counterterrorism strategy: value added or chimera?* International Affairs 86: 4 (2010). [online]. © 2010 Blackwell Publishing Ltd/The Royal Institute of International Affairs, [cit. 2016-04-02]. Dostupné z: <http://www.cesruc.org/uploads/soft/130304/1-130304161005.pdf>.

<sup>27</sup> Europol je agentura EU působící v oblasti prosazování práva. Jejím cílem je zlepšit bezpečnostní situaci v Evropě prostřednictvím podpory donucovacích orgánů ve členských státech EU.

<sup>28</sup> Úmluva o posouzení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství. Tento systém byl později dvakrát revidován a při řešení migrační krize hraje klíčovou roli. Evropská komise v září 2015 vydala návrh na zřízení trvalého krizového relokačního mechanismu, který měl být ukotven v rámci revize tzv. Dublinu III (již druhé revize Dublinské úmluvy z r. 1990, tzv. Dublinu I). V dubnu 2016 vydala Komise sdělení k reformě CEAS, které zřejmě povede k další reformě dublinského systému.

<sup>29</sup> Dublinský systém vznikl v reakci na rozpad sovětského bloku v roce 1989, kdy ES čelila tlaku migračních vln. Evropská rada proto v prosinci 1989 vyzvala k harmonizaci azylových politik jednotlivých členských států a k vytvoření společné strategie v oblasti azylové a přistěhovalecké politiky (Fiala, Pitrová 2009).

1990 v irském Dublinu, v platnost vstoupila až 1. září 1997. Tato konvence upravovala nejednoznačný a složitý postup zpracování žádostí o azyl a azylového řízení<sup>30</sup>. Hlavním cílem konvence bylo stanovit postup pro určení pouze jednoho členského státu odpovědného za přezkoumání žádosti o azyl, a to na základě předem stanovených kritérií. „*Úmluva nicméně neodebrala jednotlivým státům právo posoudit – za souhlasu žadatele – předkládanou žádost o azyl také v případě, že podle stanovených kritérií žádost příslušela jinému státu.*“<sup>31</sup> Vedle toho tato konvence definovala termíny *žadatel o azyl, žádost o azyl, posouzení žádosti, povolení k pobytu, vstupní vízum, tranzitní vízum*.

Pro chápání současné migrační krize je klíčový tzv. princip první země vstupu. Podle principu první země vstupu je při ilegálním vstupu (tedy vstupu bez příslušného povolení například v podobě víza), respektive při ilegálním překročení hranic *žadatelem* za jeho žádost o azyl zpravidla odpovědný ten stát, u něž *je prokázáno, že byl použit pro vstup žadatele na území ES*<sup>32</sup>.

Dublinský systém také zajišťoval výměnu informací a statistických dat pro dané účely. V roce 1992 tak vzniklo středisko výzkumu a vývoje azylové politiky CIERA a Centrum pro informace, výzkum a vzájemnou výměnu týkající se přechodu hranic a imigrace CIREF. V roce 2000 byl zřízen systém Eurodac pro porovnávání otisků prstů za účelem efektivního uplatňování Dublinské konvence. Tento systém, který je základním prvkem dnešního Společného evropského azylového systému, umožňuje členským zemím

---

<sup>30</sup> Úmluva vznikla paralelně se Schengenskou prováděcí úmluvou, přičemž důvodem této úpravy byla skutečnost, že schengenského prostoru a tedy schengenského *acquis* se účastnila pouze úzká skupina členských států ES. Blíže viz *Dublinský systém*. [online]. © 2016 Ministerstvo vnitra ČR [cit. 2016-04-02]. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx>.

<sup>31</sup> Tento prvek je klíčový také v aktuálním systému Dublin III, kdy Německo přestalo uplatňovat princip dublinského systému zejména vůči Maďarsku (přičemž tento systém není od roku 2011 aplikován vůči Řecku, které by jinak mělo být odpovědné za azylové řízení ve většině případů příchozích běženců po tzv. západobalkánské trase) a nevracelo do Maďarska jako těžce postižené země náhlým přílivem běženců registrované syrské uprchlíky v rámci prosazovaného principu *sdílení břemene*. Tento princip Unie je také klíčový pro politiku relokačních mechanismů, jenž silně prosazuje právě Německo.

<sup>32</sup> Princip první země vstupu je zakotven i v současném systému Dublinu III. Přestože tento princip má napomoci zabránit tzv. *asylum-shopping*, kdy žadatelé podávali žádosti v několika státech Společnosti (později EU), a zjednodušit tak administrativní zátěž (tím byl zaveden princip „*one-chance-only*“, který žadateli umožňuje podat pouze jednu žádost v EU). Na druhou stranu tento mechanismus pro určení odpovědného státu výrazně snížil nejistotu samotných žadatelů, a zabraňoval vzniku situace „*uprchlík na orbitu*“, kdy členské státy odmítaly převzít za přezkoumání žádosti odpovědnost a žadatele si opakovaně „*předávaly*“. V kontextu aktuální migrační krize je princip první země vstupu považován za neférový – v roce 2015 se to týkalo Itálie a Řecka, potažmo Maďarska, v rámci sekundárních pohybů pak zejména Německa, Švédska. Dle tohoto principu by totiž téměř všechny žádosti o azyl dle dublinského systému příslušely Řecku, respektive Maďarsku, v případě tzv. centrální středomořské trasy Itálii (zde se běženci intenzivně vyhýbali registracím a sejmutí otisků prstů a dle pokynů poskytovaných zejména převaděčskými sítěmi se zbavovali také veškerých důkazů o své přítomnosti v Itálii, aby bylo zejména pro Rakousko nebo Německo velmi obtížné prokázat, navzdory evidenci této skutečnosti, že na základě principu první země vstupu je většině případů odpovědnou zemí za žádost o azyl právě Itálie).

EU „identifikovat žadatele o azyl a osoby, které byly zadrženy v souvislosti s nezákonným překročením vnější hranice Unie. Porovnáním otisků prstů mohou země EU stanovit, zda žadatel o azyl nebo cizí státní občan, který se nachází protizákonně na území některé země EU, již předtím nepožádal o azyl v jiné zemi EU nebo zda žadatel o azyl nevstoupil na území Unie nelegálně.“<sup>33</sup>

Od 90. let došlo ještě ke dvěma revizím dublinského systému. Změny v souvislosti v s přijetím Amsterodamské smlouvy<sup>34</sup> si vyžádaly vznik tzv. Dublinu II<sup>35</sup>. Po zhodnocení fungování dublinského systému evropskými institucemi v roce 2007 byla navržena řada změn, které vedly k reformě systému a vzniku tzv. Dublinu III<sup>36</sup>. Dublinský systém jako takový a jeho uplatňování a funkčnost jsou dlouhodobě kritizovány. V kontextu dnešní migrační krize se tento systém ukazuje jako velmi problematický a neférový pro země prvního vstupu, které na základě principu země prvního vstupu zpravidla bývají odpovědné za azylové řízení, v současné době zejména Řecko, poté Itálie, případně Maďarsko. Z toho důvodu nyní Komise navrhuje další změnu dublinského systému.<sup>37</sup>

### 2.2.2. Schengenský systém

Druhým proudem byla tzv. **Schengenská dohoda**<sup>38</sup>, kterou zejména za účelem budování společného trhu v roce 1985 podepsala skupina pěti států, čímž vytvořila spolupráci nad rámec ES. Dohoda vytvářela prostor bez vnitřních hranic mezi zúčastněnými státy (zvaný také jako schengenský prostor), jimiž byly Německo, Francie, Belgie, Nizozemí a Lucembursko. Zde se rovněž jednalo o mezivládní spolupráci, která položila základy pro dnešní schengenský systém, přičemž tato spolupráce se postupně

---

<sup>33</sup> Systém „Eurodac“. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [online]. [cit. 2016-04-02]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=URISERV%3A133081>.

<sup>34</sup> Amsterodamská smlouva převedla azylovou politiku z pilíře třetího (justiční a policejní spolupráce) do pilíře prvního (komunitární pilíř ES) tehdy platné troj-pilířové struktury vzniklé na základě Smlouvy o EU z roku 1992/1993.

<sup>35</sup> NAŘÍZENÍ RADY (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

<sup>36</sup> NAŘÍZENÍ 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 (tzv. Nařízení Dublin III).

<sup>37</sup> Viz podkapitola 4.3. *Reforma CEAS*.

<sup>38</sup> Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsaná v Schengenu dne 14. června 1985.

rozvíjí napříč evropským prostorem jak z hlediska míry spolupráce, tak z hlediska teritoriální působnosti a vede k evropské integraci<sup>39</sup>.

Schengenský prostor jako takový je ve svém základu jednou z nejdůležitějších oblastí pro aplikaci principu solidarity, jednoho ze základních atributů EU. Země tvořící vnější hranici se totiž staly odpovědnými nejen za ochranu svou, nýbrž celého schengenského prostoru, a zúčastněné státy se na těchto zemích staly v této oblasti závislé<sup>40</sup>.

Principy, jimž položila Schengenská dohoda základ, v roce 1990 konkretizovala tzv. **Schengenská prováděcí úmluva**<sup>41</sup>, podepsaná týmiž pěti členskými státy. Prováděcí úmluva vymezila pojmy jako *vnitřní hranice*, *vnější hranice*, *žádost o azyl*, *povolení k pobytu*, *cizinec* ad. Obdobně jako Dublinská konvence upravovala azylovou politiku<sup>42</sup>. Vedle podmínek pro zrušení kontrol na vnitřních hranicích mezi signatářskými zeměmi je klíčovým prvkem úmluvy v kontextu dnešní migrační krize ponechání práva zúčastněným státům opětovně zavést kontroly na vnitřních hranicích v případě, že by to vyžadovala mimořádná bezpečnostní situace<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Zde je brána v potaz dvojí paralela evropského prostoru, a to evropských států účastnících se schengenského *acquis* v plné nebo částečné míře, mezi něž patří i nečlenské státy EU, které jsou však členy Evropského hospodářského prostoru, ale také paralela Unie jako takové, kdy členské státy, které zatím spíše neaplikují schengenské *acquis*, ale jsou součástí Unie a jejich vstup do tzv. schengenského prostoru se předpokládá.

<sup>40</sup> Tato skutečnost sehrává klíčovou roli při řešení dnešní migrační krize. Neschopnost Řecka ochránit své vnější hranice (přestože Řecko nesousedí s žádným jiným státem schengenského prostoru), a neakceschopnost pro zahájení spolupráce zejména s agenturou Frontex podnítila vznik návrhu na zřízení Evropské pohraniční a pobřežní stráže. Současně znění návrhu Komise připouští možnost nasazení jednotek takové stráže i bez souhlasu postižené země. Tento krok by byl významným nejen pro fungování správy hranic a schengenského prostoru jako takového, ale také pro celkové pojetí ochrany vnějších hranic z hlediska evropské integrace, a to zejména při konkurenčním pojetí prostoru svobody, bezpečnosti a práva coby sdílené pravomoci, kdy by došlo k posílení supranacionality na úkor zachování národní suverenity členských států tvořících vnější hranici schengenského prostoru. Blíže viz podkapitola 4. 4. *Evropská pohraniční a pobřežní stráž*.

<sup>41</sup> Prováděcí úmluva ze dne 19. června 1990 k Schengenské dohodě ze dne 14. června 1985 o postupném rušení kontrol na společných hranicích, uzavřené mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky.

<sup>42</sup> Přestože Schengenská prováděcí úmluva a Dublinská konvence byly podepsány v témže roce, v roce 1990, Dublinská úmluva vstoupila v platnost až v roce 1997. Za úplné základy dnešního dublinského systému v praxi lze považovat spíše Schengenskou prováděcí úmluvu. Blíže viz *Dublinský systém*. Ministerstvo vnitra ČR, 2016.

<sup>43</sup> V souladu s evropskou legislativou, zejména se Schengenským hraničním kodexem (NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob), a to ve znění pozdějších úprav, v roce 2015 a 2016 sedm států účastnících se schengenského systému obnovilo ochranu vnitřních hranic. **Rakousko, Německo, Dánsko, Švédsko a Norsko** tak učinily na základě článků 23 a 24 SBC „pro předvídatelné události“, jakým byl příliš velký příliv osob hledajících v zemi mezinárodní ochranu. **Belgie** zavedla obnovu ochrany hranic s Francií podle čl. 25 SBC pro situaci vyžadující *okamžitou reakci*, a to poté, co Francie začala vyklízet velký samovolný uprchlický tábor v Calais. Ve **Francii** nebyly důvodem pro obnovu hraničních kontrol migrační toky, ale *teroristické útoky* spáchané v Paříži 13. listopadu 2015. Intenzita a rozsah hraničních kontrol zůstává v gesci jednotlivých států, SBC však upravuje maximální

„Schengenský systém se z hlediska průběhu evropské integrace vyznačoval jistými specifiky. Byl prvním projektem Společenství, do nějž nebyly zapojeny všechny členské země<sup>44</sup> a na němž se nepodílela Komise. Specifika souboru Schengenských dohod však byla postupně téměř odstraněna. Během devadesátých let narostl počet signatářských zemí a problematika hraničních kontrol se začala řešit souběžně se záležitostmi společného trhu. Smlouva o EU zavedla institucionalizovanou spolupráci v oblasti justice a vnitra, v níž potvrdila výjimku z účasti pro Velkou Británii a Irsko<sup>45</sup>, které jako jediné z členských států nepodepsaly ani soubor Schengenských dohod.“<sup>46</sup>

### 2.2.3. Smlouva o Evropské unii

Spolupráci v oblasti justice a vnitra na úrovni evropských institucí zakládající smlouvy neupravují, ve své podstatě vznikla až přijetím **Smlouvy o EU**<sup>47</sup>, která de facto převedla řadu oblastí mezivládní spolupráce k systému ES. Proces transformace dle Smlouvy o EU vedl ke vzniku EU zaštiťující tzv. troj-pilířovou strukturu politické a hospodářské spolupráce. Zařazení oblasti justice a vnitra do struktur EU a vznik třetího pilíře je jakýmsi kompromisem rozdílných přístupů členských států k oblasti justice a vnitra, kdy právě volný pohyb osob a azylová a přistěhovalecká politika byly jedním z nejvíce štěpných témat míry integrace v této oblasti. Míra spolupráce ve třetím pilíři se de facto omezovala na vedení dialogu a vzájemnou spolupráci v oblasti policejních struktur a zvláštních služeb, celní správy, soudních systémů a imigračních struktur.

---

dobu, po jakou lze ochranu vnitřních hranic aplikovat. SBC, a to ve znění pozdějších úprav, zejména pozměňovací akt NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) č. 1051/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se mění nařízení (ES) č. 562/2006 s cílem stanovit společná pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v mimořádných situacích, také umožňuje dle čl. 26 *zvláštní postup v mimořádných situacích ohrožujících celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích*. O jeho aktivaci se nyní hovoří v souvislosti s ochranou vnějších hranic Řecka, za které Řecko odpovídá. V listopadu 2015 se v Řecku uskutečnilo schengenské hodnocení na základě Schengenského hodnotícího mechanismu, přičemž byly zjištěny závažné nedostatky v ochraně vnějších hranic Řecka ohrožující schengenský prostor. Pokud Řecko nebude schopno zajistit dostatečnou nápravu ve lhůtě tří měsíců, která vyprší v květnu 2016, otevírá se zde prostor pro aktivaci čl. 26 SBC umožňující znovuzavedení ochrany vnějších hranic až na maximální dobu dvou let.

<sup>44</sup> Důvodem byly spory v otázce volného pohybu osob, a to zda má být přiznán jen občanům členských států Společenství, nebo všem osobám pohybujícím se ve společném hospodářském prostoru. Účast pouze úzké skupiny států na prostoru bez vnitřních hranic je jednou z politik používaných při demonstraci konceptu „dvourychlostní Evropy“ v rámci evropské integrace, avšak primární i sekundární právo schengenské *acquis* po dlouhou dobu nerefletovalo a schengenský systém byl tak od evropského integračního systému oddělen. (Fiala, Pitrová 2009).

<sup>45</sup> Viz podkapitola 2.4. *Účast Spojeného království, Irsko a Dánsko na schengenském prostoru*.

<sup>46</sup> FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*, s. 657.

<sup>47</sup> Často zvaná jako Maastrichtská smlouva., která byla podepsána v Maastrichtu 7. února 1992 a vstoupila v platnost 1. listopadu 1993. Smlouva vytvořila Evropskou unii (přičemž právní subjektivita i nadále náležela ES) na základě tzv. struktury tří pilířů.

V praxi s sebou schengenský prostor přinášel řadu rizik a vyžadoval – a se stále nově identifikovanými nedostatky a také v reakci na dynamický vývoj chování vnitřního a vnějších prostředí dosud vyžaduje - přijetí opatření, která rizika a nevýhody prostoru bez hranic kompenzují. Jsou jimi například vznik informačních systémů na úrovni národních a unijních databází<sup>48</sup>, ale také úprava vstupu a možnost omezení pohybu osob ze třetích zemí<sup>49</sup>.

#### 2.2.4. Amsterodamská smlouva a zasedání Evropské rady v Tampere

Významný posun v pojetí schengenského systému přinesla **Amsterodamská smlouva**<sup>50</sup>, která včlenila schengenské *acquis* do právního a institucionálního rámce EU, a to do prvního (komunitárního) pilíře ES. Kromě toho také Amsterodamská smlouva přesunula v rámci troj-pilířové struktury EU problematiku překračování hranic EU, azylovou, vízovou a imigrační politiku z pilíře třetího do pilíře prvního. Jakožto součást prvního pilíře tak spolupráce v rámci schengenských dohod ztratila svůj intergovernmentální charakter a stala se jedním ze základních prvků evropské integrace<sup>51</sup>.

Amsterodamská smlouva si dále vytyčila cíl vytvořit tzv. *prostor svobody, bezpečnosti a práva*“, kterému se po vstupu smlouvy v platnost věnovalo zasedání Evropské rady v Tampere v říjnu roku 1999.

---

<sup>48</sup> Např. Schengenský informační systém SIS a jeho národní úroveň SIRENE; Vízový informační systém (VIS) ad.

<sup>49</sup> Například Schengenská prováděcí úmluva umožňovala zúčastněným státům nepovolit vstup osob ze třetích zemí v případě ohrožení bezpečnosti, veřejného pořádku nebo mezinárodních vztahů smluvních stran. Tento prvek i dnes umožňuje z těchto důvodů zamítnout vstup na území třetím osobám, a je de facto jediným možným důvodem pro odmítnutí přemístění (relokace) kandidátského žadatele o azyl z Itálie nebo Řecka státem relokace, tedy přijímacím státem, a to v rámci obou dočasných relokačních mechanismů.

<sup>50</sup> Amsterodamská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvu o založení Evropských společenství a související akty je smlouvou z roku 1997 a vstoupila v platnost 1. května 1999. Jak uvádějí Fiala a Pitrová, množství změn, ale především kvalitativní význam, učinily z justice a vnitra nejvýznamnější reformní oblast Amsterodamské smlouvy (Fiala, Pitrová, 2009, s. 677).

<sup>51</sup> Schengen coby prostor bez vnitřních hranic umožňující volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu je zdůrazňován jako největší výdobytek evropské integrace pro evropskou společnost. Migrační krize a dílčí politiky samotného EAM fungování tohoto prostoru zpochybňují. Například problematika sekundárních pohybů žadatelů o azyl při aplikaci politiky relokací žadatelů o azyl. Zachování schengenského prostoru je ovšem od počátku hledání řešení migrační krize prioritou pro všechny aktéry EU.

Obr. č. 1 Troj-pilířová struktura Evropské unie po přijetí Amsterodamské smlouvy, která zahrnuje schengenský prostor a azylovou politiku v prvním pilíři



Zdroj: vlastní zpracování na základě informací z publikace Svoboda, P. *Úvod do evropského práva*. 4. dopl. aktualizované vydání. C. H. Beck, 2011, s. 36-44.

### 2.2.5. Program Evropské rady z Tampere

Summit Evropské rady v Tampere mimo jiné rozhodl o vytvoření „společné azylové a migrační politiky“.<sup>52</sup> Cílem společné azylové, migrační a vízové politiky je harmonizace podmínek, norem a standardů pro imigranty a žadatele o mezinárodní ochranu napříč členskými státy EU. Aby bylo takové harmonizace dosaženo, **program Evropské rady z Tampere**<sup>53</sup> vyzval k rozvoji:

- spolupráce se třetími zeměmi, respektive se zeměmi původu a tranzitu;
- Společného evropského azylového systému (dále jen CEAS);
- rovné nakládání s občany třetích zemí;
- řízení migračních toků včetně postihování převaděčů nelegálních migrantů<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Generální sekretariát Rady. *Evropská rada: Padesát let summitů*, s 12.

<sup>53</sup> European Council. *Tampere European Council: Presidency Conclusions*. Tampere, 1999.

<sup>54</sup> European Commission. *Tampere – Kick start of the EU's policy for justice and home affairs*. Information and Communication unit of the Directorate-General Justice and Home Affairs of the European Commission. Brusel, 2002. ISBN: 92-894-5863-1. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere\\_09\\_2002\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_09_2002_en.pdf).

Program z Tampere stanovil, že implementace společného azylového systému by měla probíhat ve dvou po sobě jdoucích fázích, a položil tak základ pro vznik Haagského programu ( fáze druhá pro období 2004 – 2010).<sup>55</sup>

### 2.2.6. Smlouva z Nice

Smlouva z Nice<sup>56</sup> ovlivnila zejména hlasovací mechanismy v institucích EU, zvláště v Radě, kdy v řadě oblastí, včetně azylové politiky, převedla hlasování z jednomyslnosti na hlasování kvalifikované většiny.<sup>57</sup>

### 2.2.7. Haagský program

Haagský program „Posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii“<sup>58</sup> (dále jen Haagský program), jakožto program Evropské rady, který přijala Rada EU v roce 2005, koncepčně navázal na program z Tampere z roku 1999. Program reflektoval cíle stanovené v tehdy připravované **Smlouvě o Ústavě pro Evropu**<sup>59</sup> a měl vést k přípravě EU na vstup této smlouvy v platnost.

Haagský program vytyčil obecné priority a politické cíle v oblasti vnitřní bezpečnosti EU na roky 2005 – 2009. Jeho implementaci pak obsáhl Akční plán z roku 2005. Mezi cíle programu patřily mimo jiné následující body:

- zaručit základní práva a minimální procesní ochranu a přístup ke spravedlnosti;
- poskytovat mezinárodní ochranu podle Ženevské úmluvy<sup>60</sup> o právním postavení uprchlíků a dle dalších mezinárodních smluv;

<sup>55</sup> Evropský parlament. *Fakta a čísla o Evropské unii: Azylová politika*. [online]. [cit 2016-04-16]. Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.12.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html).

<sup>56</sup> NICESKÁ SMLOUVA pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty (2001/C 80/01). Smlouva byla podepsána 26. února 2001 a vstoupila v platnost 1. února 2003.

<sup>57</sup> Přijetí druhého relokačního mechanismu Radou na základě kvalifikované většiny bez předcházejícího summitu Evropské rady (která by měla dosáhnout dohody o druhém relokačním mechanismu na základě konsenzu) je významným prvkem pro vliv EAM (politiky druhého dočasného relokačního mechanismu – viz podkapitola 4.2.1. *Druhý dočasný relokační mechanismus*.) na soudržnost EU v oblasti azylové politiky, respektive v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

<sup>58</sup> Rada Evropské unie. *Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii*. (2005/C 53/01). In: Úřední věstník Evropské unie C 53/1. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303(01)).

<sup>59</sup> Cílem této smlouvy bylo nahradit složitou strukturu smluv EU jediným právním předpisem. Návrh byl uveřejněn v roce 2003, smlouva byla podepsána v roce 2004 v Římě. V následném ratifikačním procesu byla odmítnuta Francií a Nizozemím. V roce 2007 německé předsednictví s návrhem tzv. reformní smlouvy (dnes tzv. Lisabonské smlouvy), která značnou část textu převzala z neratifikované Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

<sup>60</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků, někdy též nazývaná Ženevská konvence, která byla přijata Valným shromážděním OSN dne 28. července 1951, je klíčovým dokumentem mezinárodního



- regulovat migrační toky a kontrolovat vnější hranice EU;
- boj proti organizovanému mezinárodnímu zločinu a potlačení teroristických hrozeb;
- využít potenciál Europolu a Eurojustu.<sup>61</sup>

### 2.2.8. Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu

Evropská rada přijala tento pakt 16. října 2008 jako další impuls pro rozvoj společné politiky v oblasti přistěhovalectví a azylu. Tento pakt mimo jiné uvádí zavedení dobrovolného a koordinovaného přerozdělování osob požívajících mezinárodní ochrany (v nových relokačních mechanismech s roku 2015 se jedná o přerozdělení žadatelů o azyl) z členských států, které čelí hromadnému přílivu žadatelů o azyl, přičemž se jedná o *případy krize*.

V paktu se Evropská rada mimo jiné dohodla:

- *„zavést pokud možno v roce 2010, nejpozději však v roce 2012, jednotné azylové řízení poskytující společné záruky...“;*
- *„zavést v případě krize ve členském státu, který by čelil hromadnému přílivu žadatelů o azyl, postupy umožňující na jedné straně vyslání úředníků z jiných členských států na pomoc tomuto státu a na druhé straně prokázat tomuto státu účinnou solidaritu prostřednictvím lepšího zapojení stávajících programů Společenství. V případě členských států, jejichž vnitrostátní azylový systém čelí specifickým a neúměrným tlakům, zejména v důsledku jejich zeměpisné a demografické situace, musí být solidarita zaměřena rovněž na dobrovolnou a koordinovanou podporu lepšího přerozdělení osob požívajících mezinárodní ochrany mezi tyto a další členské státy, přičemž je třeba dbát na to, aby azylové systémy nebyly zneužívány. V souladu s těmito zásadami bude Komise, případně po konzultaci Úřadu Vysokého komisaře*

---

uprchlického práva. Úmluva vstoupila v platnost v roce 1954, a v roce 1967 byla její působnost rozšířena tzv. Newyorským protokolem. Úmluva rozšířena Protokolem definuje status uprchlíka, jeho práva v hostitelské zemi, která mu poskytuje mezinárodní ochranu, ale také jeho závazky vůči této zemi.

<sup>61</sup> *Víceletý program pro oblast spravedlnosti a vnitřních věcí. Stockholmský a Haagský program.* [online]. © 2016 Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2016-04-16]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/agenda-eu-na-mv-vicelety-program-pro-oblast-spravedlnosti-a-vnitrich-veci.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>.

*OSN pro uprchlíky, usnadňovat toto dobrovolné a koordinované rozdělení.*“<sup>62</sup>

Tento pakt je základem pro další politický program Evropské rady nejen v oblasti azylové politiky – pro tzv. Stockholmský program.<sup>63</sup>

### **2.3. PROSTOR SVOBODY, BEZPEČNOSTI A PRÁVA OD PŘIJETÍ LISABONSKÉ SMLOUVY**

Návrh smlouvy o Ústavě pro Evropu přinesl další významné změny v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí. Smlouva byla podepsána v roce 2004, avšak v následném ratifikačním procesu byla zamítnuta Francií a Nizozemím. Později ji nahradila smlouva reformní, a to tzv. Lisabonská smlouva<sup>64</sup>, která značnou část textu převzala právě ze Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Lisabonská smlouva zavedla právní subjektivitu EU a zrušila předešlou strukturu tří pilířů a bezprostředně propojila dvě oddělené oblasti, a to

- volný pohyb osob, vízovou, migrační a azylovou politiku (po přijetí Amsterodamské smlouvy pilíř první),
- policejní a justiční spolupráci (pilíř třetí)

do jednoho celku – „**prostoru svobody, bezpečnosti a práva**“.<sup>65</sup>

#### **2.3.1. Prostor svobody, bezpečnosti a práva jako sdílená pravomoc**

Dle Šiškové a kol. „*největší změnou, kterou Lisabonská smlouva přináší ve srovnání s předchozí úpravou, je nepochybně nová úprava prostoru svobody, bezpečnosti a práva, která je smlouvou začleněna do pravomoci sdílené. Smlouva nicméně zaručuje<sup>66</sup> expressis verbis suverenitu a odpovědnost členských států v oblasti udržování veřejného pořádku a bezpečnosti.*“<sup>67</sup>

<sup>62</sup> Rada EU. *Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu*. Dokument 13440/08. [online]. Brusel, 2008, [cit. 2016-04-17]. s. 11-12. Dostupné z: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=CS&f=ST%2013440%202008%20INIT>. Blíže viz kapitola 4. *Evropský program pro migraci*.

<sup>63</sup> Viz podkapitola 2.3.3. *Stockholmský program*.

<sup>64</sup> Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007.

<sup>65</sup> ŠIŠKOVÁ, N. a kol. *Evropské právo 2 – Jednotný vnitřní trh*, s. 162.

<sup>66</sup> Čl. 72 SFEU. Viz podkapitola 2.3.2. *SFEU: Prostor svobody, bezpečnosti a práva*.

<sup>67</sup> ŠIŠKOVÁ, N. a kol. *Evropské právo 2 – Jednotný vnitřní trh*, s. 162 – 163.

Lisabonská smlouva upravuje rozdělení pravomocí mezi EU na straně jedné a členskými státy na straně druhé v tematicky rozdělených oblastech, respektive „*upravuje fungování Unie a stanoví oblasti, meze a způsob výkonu jejích pravomocí*“.<sup>68</sup> V zásadě jde o dělení tematických oblastí do čtyř skupin, které se liší mírou poměru kompetencí EU a členských zemí. Tento poměr doplňují tzv. zásada subsidiarity, zásada proporcionality, kdy uplatňování pravomocí EU těmto zásadám podléhá, a zásada svěřeni pravomocí.

Dle pojetí této problematiky Lisabonskou smlouvou existují 4 typy skupin dle poměru pravomocí EU:

- **výlučná pravomoc EU** (čl. 3 SFEU): „*oblasti, v nichž je pouze EU schopna vytvářet právní předpisy a přijímat závazné akty. Země EU tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li EU zmocněny k provádění těchto aktů*“;
- **sdílená pravomoc EU** (čl. 4 SFEU): „*EU a země EU mohou vytvářet právní předpisy a přijímat právně závazné akty. Země EU uplatňují vlastní pravomoc v případech, kdy EU vlastní pravomoc neuplatňuje nebo se rozhodla ji neuplatňovat*“;
- **podpůrná pravomoc EU** (čl. 6 SFEU): „*EU může provádět pouze činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti zemí EU. Právně závazné akty EU nesmí vyžadovat harmonizaci právních předpisů zemí EU*“;
- **zvláštní pravomoc EU**: „*EU může přijmout opatření, která mají zajistit, že země EU budou koordinovat svou hospodářskou, sociální a zaměstnaneckou politiku na úrovni EU.*“<sup>69</sup> Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP) se vyznačuje zejména institucionálními zvláštnostmi.

---

<sup>68</sup> Lisabonská smlouva, 2007.

<sup>69</sup> *Rozdělení pravomocí EU*. In: EUR-Lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. [online]. Poslední aktualizace 2016-01-26 [cit 2016-04-07]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=URISERV%3Aai0020>.

Obr. č. 2 Rozdělení pravomocí EU dle Lisabonské smlouvy



Zdroj: vlastní zpracování na základě informací z EUR-Lex. Rozdělení pravomocí v Evropské unii.  
Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=uriserv%3Aai0020>.

Prostor svobody, bezpečnosti a práva je sdílenou pravomocí, kdy zásadní roli hrají právě zásada proporcionality a zásada subsidiarity, a kdy zejména zásada subsidiarity je významným principem při vytváření Společného evropského azylového systému, EAM a politik souvisejících. Tyto zásady jsou pro uplatňování pravomocí EU klíčové a hrají právě ve sdílených pravomocích esenciální roli.

**Zásada proporcionality** (čl. 5 SEU) v podstatě ošetřuje míru intervence EU a zároveň dodržování stanovených unijních rámců členskými státy.

**Zásada subsidiarity** (čl. 5 SEU) znamená, že EU jedná „v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie“.

## Sdílené pravomoci

Pro pochopení celkového charakteru přijímaných politik v rámci EAM (zejména se zde jedná o tzv. relokační mechanismy) a v rámci celkového azylového systému v EU je nutné mít na paměti, že právě prostor svobody, bezpečnosti a práva, do jehož rámce azylová politika a tedy i EAM patří, je pravomocí *sdílenou* (čl. 4 SFEU).

Mimoto je zde zakotveno *právo přednosti EU při využívání sdílených pravomocí* (tzv. zásada zabraných území). Jak uvádí Svoboda, z této zásady vyplývá, „že konkurenčně sdílené pravomoci<sup>70</sup> jsou potenciálně výlučné pro EU“<sup>71</sup>, avšak tento princip je limitován dvojitým způsobem:

- a) taková sdílená pravomoc se vztahuje jen na ty prvky, jež byly upraveny příslušným právním aktem, nikoliv celou oblastí;
- b) nebrání členským státům uzavírat své paralelní mezinárodní smlouvy v oblasti justiční spolupráce ve věcech občanských a trestních, jakož i v oblasti policejní spolupráce, jsou-li v souladu s právem EU<sup>72</sup>.

### 2.3.2. SFEU: Prostor svobody, bezpečnosti a práva

Při přijímání politik EAM sehrávaly zásadní roli vybrané články Hlavy V, Část III SFEU. Níže jsou pro účely této práce citovány nejrelevantnější části vybraných článků Hlavy V, Části III SFEU:

#### ▪ Článek 68

*„Evropská rada vymezuje v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva strategické směry pro legislativní a operativní plánování.“*

Článek 68 SFEU je relevantní pro pochopení situace například při přijímání druhého relokačního mechanismu.<sup>73</sup> Problematice se věnuje podkapitola 4.2.1. *Druhý dočasný relokační mechanismus* praktické části.

---

<sup>70</sup> Vedle konkurenčně sdílených pravomocí existují i pravomoci *paralelně* sdílené, mezi které patří i např. rozvojová spolupráce a humanitární pomoc.

<sup>71</sup> SVOBODA, P. *Úvod do Evropského práva*, 2013, s. 50.

<sup>72</sup> Např. policejní spolupráce na bilaterální úrovni, kterou při potýkání se s migrační krizí uzavíraly členské státy s postiženými členskými státy nad rámec povinností stanovených EU. Také viz čl. 73 SFEU, který rozebírá podkapitola 2.3.2. *SFEU: Prostor svobody, bezpečnosti a práva*.

<sup>73</sup> Viz poznámka pod čarou č. 58.

## ▪ Článek 72

*„Tato hlava se nedotýká výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti.“*

Přestože tento článek nehraje klíčovou roli pro integrační aspekty EAM nebo azylové politiky jako takové, je zajímavý pro relokační mechanismy, kdy de facto národní bezpečnost a veřejný pořádek jsou jedinými důvody pro odmítnutí relokace žadatele státem relokace.

*„Členské státy si ponechají právo odmítnout relokaci žadatele, pouze pokud existují přiměřené důvody považovat jej za hrozbu pro jejich národní bezpečnost nebo veřejný pořádek nebo pokud existují vážné důvody k použití ustanovení o vyloučení uvedených v článcích 12 a 17 směrnice 2011/95/EU“<sup>74</sup>*

Bezpečnostní prověřování kandidátů na relokaci je další výzvou celkového evropského azylového systému, a to v souvislosti s kapacitami a možnostmi zajištění skutečně kvalitní bezpečnostní prověrky žadatelů o azyl, zejména z rizikových regionů jakým je Blízký východ<sup>75</sup>. Nejen technicky a administrativně, ale i politicky je bezpečnostní prověření žadatelů o azyl důležité s ohledem na řadu teroristických útoků, které se zejména v roce 2015 odehrály v Evropě, a to ve spojitosti s Islámským státem<sup>76</sup>. Dále argument principu *odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti* používalo také např. Maďarsko, když čelilo kritice výstavby plotů na vnějších hranicích schengenského prostoru.

---

<sup>74</sup> Čl. 5 odst. 7 ROZHODNUTÍ RADY (EU) 2015/1523 ze dne 14. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka a čl. 5 odst. 7 ROZHODNUTÍ RADY (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka. (Pozn. autorky: článek 5 odst. 7 je v obou rozhodnutích totožný.)

<sup>75</sup> Europol vydal 18. ledna 2016 zprávu „*Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks*“, jejímž jedním z klíčových zjištění je, že neexistuje konkrétní důkaz, že teroristé pro vstup do Evropy systematicky využívají migrační toky uprchlíků. Dle Europolu skutečné a bezprostřední nebezpečí však spočívá v radikalizaci syrských uprchlíků (sunnitských muslimů) žijících v diaspoře uvnitř Evropy, kteří zvláště bývají cílovou skupinou pro rekrutaci islamisty. Dle zdrojů Financial Times, takové snahy byly zaznamenány v Německu, kdy se islamisté za účelem rekrutací těchto zranitelných skupin infiltrovali do bezpečnostních firem působících v přijímacích zařízeních pro uprchlíky, nebo se do takových center dostali jako překladatelé arabštiny či kulturní zprostředkovatelé. Německo rovněž vyjádřilo obavy, že Islámský stát by mohl pro vstup do Evropy využívat migrační toky. Blíže viz: CHAZAN, G. *Germany fears influence of homegrown militants on Syrian migrants*. [online]. 29. 3. 2016 © 2016 THE FINANCIAL TIME LTD [cit. 2016-04-07]. Dostupné z: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/8d8621ba-f4bb-11e5-9afe-dd2472ea263d.html#axzz44QCdGQZA>.

<sup>76</sup> Zejména útok na redakci satirického časopisu Charlie Hebdo 7. ledna 2015 v Paříži, série teroristických útoků 14. listopadu 2015 v Paříži, kdy u jednoho ze sebevražedných atentátníků byl nalezen syrský pas, který byl evidován na tzv. balkánské trase využívané pro migrační toky v roce 2015.

### ▪ Článek 73

*„Členské státy mohou mezi sebou a na vlastní odpovědnost organizovat formy spolupráce a koordinace, které považují za vhodné, mezi příslušnými útvary svých státních správ pověřenými zajišťováním národní bezpečnosti.“*

Použití toho článku lze vysledovat v bilaterální nebo multilaterální spolupráci, kterou zahájily státy V4 například se Slovinskem nebo Makedonií za účelem řešení migrační krize.<sup>77</sup> Tento postup lze vnímat jako procesem integračním, avšak na základě mezivládního principu, přičemž celkový duch prostoru svobody, bezpečnosti a práva spíše směřuje dle normativního i pozitivního pojetí k integraci dle supranacionálního principu. V zásadě jde tento krok učiněný jednotlivými vládami chápat pro integraci jako *doplňující a pozitivní*, nikoliv nahrazující a negativní.

### ▪ Článek 77

*„1. Unie rozvíjí politiku s cílem:*

....

*b) zajistit kontrolu osob a účinný dohled nad překračováním vnějších hranic;*

*c) postupně zavést integrovaný systém řízení vnějších hranic.*

*2. Pro účely odstavce 1 přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření týkající se:*

...

*b) kontrol, jimž podléhají osoby překračující vnější hranice;*

...

*d) veškerých opatření nezbytných pro postupné zavedení integrovaného systému řízení vnějších hranic...“*

Článek 77 je právním základem pro vytvoření Evropské pohraniční a pobřežní stráže<sup>78</sup>.

### ▪ Článek 78

*„1. Unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje*

<sup>77</sup> Např. *Společná deklarace ministrů vnitra* z ministerské konference V4, Slovinska, Srbska a Makedonie z 19. ledna.

<sup>78</sup> Viz podkapitola 4.4. *Evropská pohraniční a pobřežní stráž*.

*mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení. Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a ostatními příslušnými smlouvami.*

...

*3. Ocitnou-li se jeden nebo více členských států ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí, může Rada na návrh Komise přijmout ve prospěch dotyčných členských států dočasná opatření. Rada rozhoduje po konzultaci s Evropským parlamentem.“*

Článek 78(3) tvoří právní základ pro dočasné relokační mechanismy, jimiž se zabývá praktická část této práce.

▪ **Článek 79**

*„1. Unie vyvíjí společnou přistěhovaleckou politiku, jejímž cílem je ve všech etapách zajistit účinné řízení migračních toků, spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v členských státech, jakož i předcházení nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi a posílení boje proti těmto činnostem.*

*2. Pro účely odstavce 1 přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření v těchto oblastech:*

...

*b) vymezení práv státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v členském státě, včetně podmínek upravujících svobodu pohybovat se a pobývat v ostatních členských státech;*

...

*3. Unie může se třetími zeměmi uzavřít dohody o zpětném přebírání státních příslušníků třetích zemí, kteří nesplňují nebo již nesplňují podmínky pro vstup, přítomnost nebo pobyt na území některého členského státu, do země původu nebo do země, odkud přicházejí.“*

Článek 79 upravuje Společný evropský azylový systém, ale také například problematiku readmisních dohod, kterou se zabývá podkapitola 4.2.3. *Návratová politika.*



### ▪ Článek 80

*„Politiky Unie podle této kapitoly a jejich provádění se řídí zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na finanční úrovni. Kdykoli je to nutné, obsahují akty Unie přijaté podle této kapitoly vhodná opatření pro používání této zásady.“*

### 2.3.3. Stockholmský program

Haagský program předpokládal zavedení jednotné azylové a imigrační politiky do roku 2010, avšak zavést se jej zcela nepodařilo. Proto na Haagský program koncepčně navázal pro období let 2010 - 2014 Stockholmský program<sup>79</sup> (dále jen program v této podkapitole). Tento program, který reflektuje Lisabonskou smlouvu a který vychází z Evropského paktu o přistěhovalectví a azylu<sup>80</sup> (přičemž Stockholmský program má umožnit převedení paktu do konkrétních opatření)<sup>81</sup>, vedl k dalšímu vývoji spolupráce, harmonizace a integrace v prostoru svobody, bezpečnosti a práva, včetně azylového a migračního systému. Migrační a azylové politice je věnována jedna z kapitol programu<sup>82</sup>, která mimo jiné říká: *„Evropská rada vyzývá k vytvoření souhrnného a udržitelného rámce pro evropskou politiku v oblasti migrace a azylu, který by v duchu solidarity mohl přiměřeně a aktivně řídit výkyvy migračních toků...“*<sup>83</sup> Program v této kapitole a jejích podkapitolách věnujících se přímo azylové politice upozorňuje na existenci rozdílů ve vnitrostátních předpisech a jejich uplatňování. Hlavním cílem EU by mělo být dosažení vyšší úrovně harmonizace a i nadále vytvoření CEAS<sup>84</sup>, a to do roku 2012. Jedním z výsledků harmonizace, zavedení společných pravidel a koherentnějšího uplatňování by mělo být omezení sekundárních pohybů v EU.<sup>85</sup>

Program dále volá po rozvoji mechanismu faktické solidarity s členskými státy, jejichž azylové systémy jsou vystaveny obzvláště velkým tlakům. *„Za tímto účelem by*

---

<sup>79</sup> Evropská rada. *Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je*. [online]. In: *Úř. věst. Evropské unie C 115 ze dne 4. 5. 2010*, Brusel, 2010 [cit. 2016-04-08]. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52010XG0504(01)).

<sup>80</sup> ŠÍŠKOVÁ, N. a kol., *Evropské právo 2 – Jednotný vnitřní trh*, s. 162.

<sup>81</sup> Rada EU. *Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu*, s. 15.

<sup>82</sup> Stockholmský program: Kapitola 6 *EVROPA JAKO PROSTOR ODPOVĚDNOSTI, SOLIDARITY A PARTNERSTVÍ V ZÁLEŽITOSTECH MIGRACE A AZYLU*, 2010.

<sup>83</sup> Tamtéž.

<sup>84</sup> Viz podkapitola 2.6. *Společný evropský azylový systém*.

<sup>85</sup> Stockholmský program, 2010. Omezení sekundárních pohybů je jednou z nejpálčivějších otázek pro aplikaci relokačních / distribučních mechanismů (*pozn. autorky*).

se mělo pokračovat v analýze a rozvíjení mechanismů pro dobrovolné a koordinované sdílení odpovědnosti mezi členskými státy.“<sup>86</sup>

Evropská rada v programu vyzvala Komisi, aby prověřila možnosti pro rozvoj takového mechanismu pro sdílení odpovědnosti mezi členskými státy.

Co se týče vnějšího rozměru azylové politiky, dle programu „*prosazování solidarity v rámci Unie je zásadním prvkem, který však nedostačuje k zajištění věrohodné a udržitelné společné azylové politiky. Proto je důležité dále rozvíjet nástroje k vyjádření solidarity se třetími zeměmi, aby bylo možné prosazovat a napomáhat budování kapacit ke zvládnutí migračních toků a vleklých situací uprchlíků v těchto zemích.*“<sup>87</sup>

## 2.4. ÚČAST SPOJENÉHO KRÁLOVSTVÍ, IRSKA A DÁNSKA NA SCHENGENSKÉM PROSTORU

Zatímco Německo<sup>88</sup>, Belgie nebo Nizozemsko prosazovaly částečnou společnou úpravu (tedy úpravu na úrovni Společenství) například právě azylové politiky už v době vzniku Dublinu I v roce 1990, problematika volného pohybu osob včetně azylové politiky byla pro jiné země, zejména Dánsko a Velkou Británii, kontroverzní. Tyto země prosazovaly postup, kdy by tyto záležitosti měly v co největší možné míře příslušet členským státům (Fiala, Pitrová, 2009).

Výsledkem komplikovaného vývoje *schengenského acquis* jako takového, ale také začlenění *acquis* do rámce EU, je neúčast Spojeného království a Irsko, které schengenské dohody nepodepsaly, a zvláštní postavení Dánska, které sice schengenské dohody podepsalo, ale vyhradilo si právo rozhodnout, které oblasti schengenského *acquis* budou v jeho případě spravovány komunitárně, a které nikoliv.<sup>89</sup> Žádný z těchto států se neúčastní legislativních procesů (tedy rozhodování, nikoliv diskuze) spadajících pod prostor svobody, bezpečnosti a práva, přičemž přijatá opatření na tyto země nebudou mít omezující vliv.

Jak uvádí Eur-Lex: „*Spojené království, Irsko a Dánsko navíc používají dva typy derogačních klauzulí:*

---

<sup>86</sup> Stockholmský program, 2010. Podkapitola programu 6.2.2. *Sdílení odpovědnosti a solidarita mezi členskými státy.*

<sup>87</sup> Stockholmský program, 2010. Podkapitola programu 6.2.3. *Vnější rozměr azylu.* Aktuálně je tento prvek relevantní například pro dohodu o spolupráci EU-Turecko (*pozn. autorky*).

<sup>88</sup> Jak uvádějí Fiala a Pitrová (2009), Německo mělo na rozvoji agendy justice a vnitra veliký zájem, protože na začátku 90. let bylo vystaveno několika migračním vlnám v souvislosti s rozpadem bipolárního světa.

<sup>89</sup> *Schengenský prostor a spolupráce.* [online]. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 2016-04-08]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=URISERV%3A133020>.

- **ustanovení o přijetí „opt-in“** každému z nich v jednotlivých případech umožňuje účastnit se přijímání opatření či používání opatření dříve přijatého. Zmíněné státy jsou tímto opatřením propojeny stejným způsobem jako ostatní země EU<sup>90</sup>;
- **ustanovení o odmítnutí „opt-out“** jim umožňuje kdykoliv nepoužít konkrétní opatření.<sup>91</sup>

Klauzule opt-in a opt-out byly těmito členskými státy použity<sup>92</sup> mimo jiné v přijímání politik přesídlování a přemísťování v rámci EAM<sup>93</sup>.

## 2.5. ÚČAST PŘIDRUŽENÝCH STÁTŮ NA SCHENGENSKÉM PROSTORU

Na základě předcházejících dohod o volném pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu<sup>94</sup> se k schengenskému *acquis* mohly připojit i třetí země, které mají s EU *mimořádné* vztahy. Přidruženými zeměmi dnes jsou Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko, přičemž se tyto třetí země účastní:

- prostoru bez ochrany vnitřních hranic;
- uplatňování schengenského *acquis* a všech schengenských dokumentů přijatých dle *acquis*;
- zapojení do rozhodování ve formě diskuze (nikoliv hlasování) v souvislosti s rozhodnutími týkajícími se schengenských textů.

<sup>90</sup>Tamtéž.

<sup>91</sup> *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva*. [online]. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 2016-04-08]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=URISERV%3Aai0022>.

<sup>92</sup> Spojené království, Irsko ani Dánsko se na základě klauzule „opt-out“ neúčastní relokačních mechanismů (přemísťování), naopak všechny tři země se na základě klauzule „opt-in“ účastní přesídlovacího mechanismu.

<sup>93</sup> Přestože tyto derogační klauzule umožňující výjimky v prostoru svobody, bezpečnosti a práva, který by dle normativního přístupu měl jako celek směřovat k integraci, mohou být vnímány jako princip narušující integraci EU v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva. V případě Velké Británie lze existenci derogačních klauzulí v kontextu dnešní situace migrační krize a hrozícího „Brexitu“ (tedy možného odchodu Spojeného království z EU, o němž občané Spojeného království a Commonwealthu dle právního vymezení budou hlasovat v referendu 23. června 2016) vnímat paradoxně pozitivně. Je totiž velmi pravděpodobné, že pokud by Spojené království možnost tzv. „opt-outu“ nemělo (zejména v účasti na relokačních mechanismech žadatelů o azyl a možného bezvízového režimu pro turecké občany pro krátkodobá schengenská víza), tendence podpořit odchod Spojeného království z EU by byly v britské společnosti značně vyšší a migrační krize v současném kontextu by sehrála zásadní, nebo dokonce i rozhodující roli. EAM a z ní vycházející relokační mechanismy by v takovém případě měly zásadně negativní dopad na evropskou integraci.

<sup>94</sup> V případě Islandu, Lichtenštejnska a Norska se jedná o Dohodu o Evropském hospodářském prostoru, v případě Švýcarska o dohodu o volném pohybu osob.

Tyto státy se účastní smíšených výborů pracovních skupin Rady EU (tzv. COMIX<sup>95</sup>), kde se mohou zapojit do diskuze, avšak kde jim nepřísluší právo hlasovat. Definovány jsou také postupy pro přijímání budoucích opatření či aktů.

Island a Norsko se účastní schengenského *acquis* od roku 1999<sup>96</sup>, Švýcarsko<sup>97</sup> a Lichtenštejnsko<sup>98</sup> pak od roku 2008. Státy se tak například účastní přesídlovacího mechanismu EAM nebo dublinského systému.

## 2.6. SPOLEČNÝ EVROPSKÝ AZYLOVÝ SYSTÉM

Jedním z výsledků evropské integrace v oblasti azylové politiky je Společný evropský azylový systém (CEAS), přičemž míra harmonizace, spolupráce a integrace CEAS je stále nedokončeným, vyvíjejícím se procesem. Dodnes evropský azylový systém obsahuje rozdíly ve vnitrostátních předpisech a postupech jednotlivých členských států (pod vlivem charakteru azylové a migrační politiky jako sdílené pravomoci EU). Rozdíly v uplatňování norem a v postupech vedou zejména k praktickým komplikacím.

CEAS de facto upravuje zejména proces a podmínky azylového řízení. Základními stavebními kameny jsou:

- 1) **Dublinský systém** pro určení státu odpovědného za azylové řízení, aktuálně Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013<sup>99</sup>, tzv. Dublin III.
- 2) **Systém Eurodac** zajišťující sejmnutí otisků prstů žadatelů o azyl a jejich evidenci v unijní databázi za účelem uplatňování dublinského systému. Aktuálně se jedná o Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013<sup>100</sup> za účelem účinného uplatňování Dublin III.

---

<sup>95</sup> Dle anglického *Mixed Committee*.

<sup>96</sup> ROZHODNUTÍ RADY ze dne 17. května 1999 o uzavření Dohody s Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*.

<sup>97</sup>: ROZHODNUTÍ RADY 2008/146/ES ze dne 28. ledna 2008 o uzavření Dohody mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* jménem Evropského společenství.

<sup>98</sup> Protokol o účasti Lichtenštejnska v schengenském prostoru.

<sup>99</sup> NAŘÍZENÍ 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.

<sup>100</sup> NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) č. 603/2013 ze dne 26. června 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU)

- 3) **Směrnice o azylovém řízení**<sup>101</sup> stanovuje jednotný postup podávání žádostí o azyl v celé EU. Harmonizuje spravedlivější a účinnější rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany a stanovuje jasnější pravidla azylového řízení jako takového a pro odvolací mechanismus.
- 4) **Směrnice o podmínkách přijímání**<sup>102</sup> zajišťuje harmonizovanější normy pro podmínky přijímání žadatelů o azyl v zemích EU. Dle této směrnice je žadatelům o azyl poskytnut přístup k ubytování, stravě, zaměstnání, zdravotní péči a dalším právům. Směrnice také více upravuje a harmonizuje pravidla pro zadržování žadatelů o azyl (neboli zajištění, neboli detence). V praxi dochází ke zbavení svobody pohybu žadatele.
- 5) **Kvalifikační směrnice**<sup>103</sup> vymezuje důvody při přiznávání mezinárodní ochrany žadatelům. Cílem je další harmonizace vnitrostátních právních předpisů, která má mimo jiné odstranit rozdílné šance žadatelů na přiznání mezinárodní ochrany v různých členských státech (tak by žádný odpovědný členský stát za posouzení žádosti o azyl dle Dublinu III nebyl jakkoliv považován za diskriminační).

V reakci na migrační krizi a EAM Komise v dubnu 2016 předložila návrh ve formě sdělení na reformu CEAS. Této problematice je věnována samostatná podkapitola práce, a to podkapitola 4.3. *Reforma CEAS*.

---

č. 604/2013 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, a pro podávání žádostí orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) č. 1077/2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

<sup>101</sup> SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.

<sup>102</sup> SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu.

<sup>103</sup> SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany.

## PRAKTICKÁ ČÁST

### 3. MIGRAČNÍ KRIZE V LETECH 2015 – 2016

Tato kapitola shrnuje vývoj migrační krize v letech 2015 – 2016, přičemž je dělena do dvou základních podkapitol. První podkapitola sleduje vývoj migrační krize na třech geografických úsecích, přičemž už zde je sledován vliv chování jednotlivých států<sup>104</sup> a chování EU jako samostatných entit v závislosti na vývoji situace na proces evropské integrace, byť je hlavním záměrem práce sledovat dopad politik EAM na evropskou integraci v oblasti justice a vnitra. Druhá podkapitola představuje situaci v Německu coby hlavního cílového státu zastřešující vývoj situace na třech sledovaných úsecích. Tato kapitola v podstatě představuje pozadí pro vznik EAM a politik z tohoto programu vycházejících.

#### 3.1. VÝVOJ MIGRAČNÍ KRIZE A VÝVOJ MIGRAČNÍCH CEST

Soustředíme-li se na aktuální migrační krizi v daném časovém období, nejvíce využívané cesty pro migraci do Evropy jsou tzv. **centrální středomořská trasa** (dále jen jako CST) a **východní středomořská trasa** (dále jen jako VST) a na ní navazující **západobalkánská cesta** (dále jen jako ZBC), přičemž využívání těchto cest je dynamické. Tyto cesty používají při své migraci do Evropy nejen uprchlíci, ale také tzv. ekonomičtí migranti<sup>105</sup>. Evropský diskurz dle terminologie a priori předpokládá, že neregulérní migranti v kontextu této migrační krize jsou uprchlíci (velká většina těchto neregulérních migrantů podává žádost o azyl), a až po přezkumu žádosti dochází k selekci.<sup>106</sup>

Výčet zemí, kde se tito lidé koncentrují před příchodem do Evropy, se pro účely této práce omezí na **Libyi** (pro centrální středomořskou cestu) a **Turecko** (pro východní středomořskou cestu). Tzv. zdrojové země neboli země původu běženců přicházejících

---

<sup>104</sup> Jak uvádí podkapitola 1.4. sledovanými entitami jsou zde národní státy a EU jako taková.

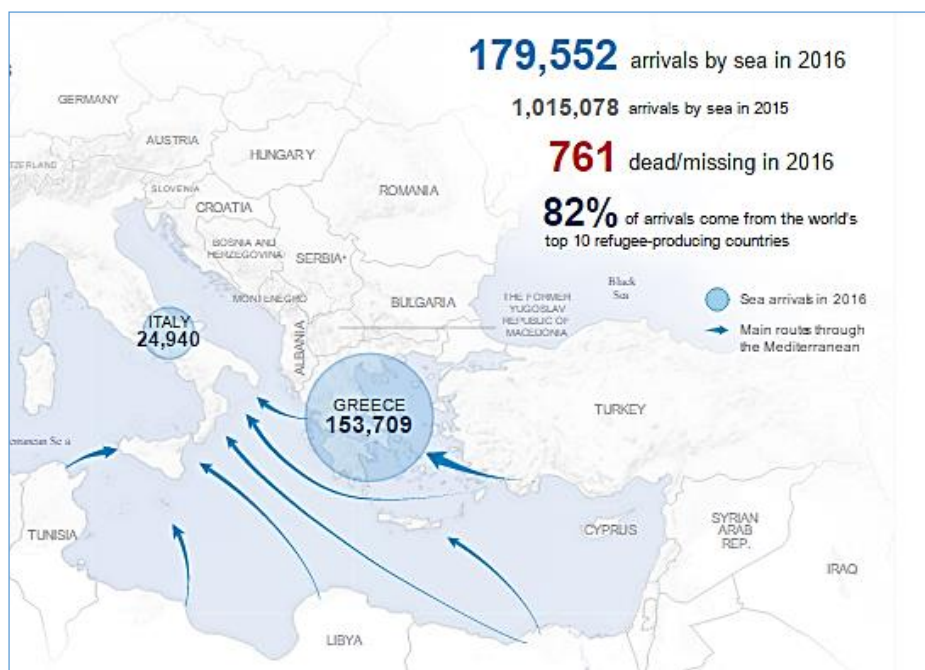
<sup>105</sup> Tento termín není právně definovaný a v tomto kontextu se jedná o neformální označení těch ilegálních imigrantů, kteří přicházejí v rámci migračních toků do Evropy (a to buď jako neoprávněni žadatelé o mezinárodní ochranu, jejichž žádost je shledána jako neopodstatněná, či zcela ilegálně, kdy o ochranu vůbec nepožádají) s cílem zlepšit svou socioekonomickou situaci, aniž by byli bezprostředně ohroženi na životě.

<sup>106</sup> V ČR se v kontextu této krize používá souhrnný termín *migranti* nebo *běženci*, v anglickém jazyce pak termín *migrants* nebo *refugees*, v německém jazyce *Migranten* nebo *Flüchtlinge*.

do Evropy skrze tyto trasy jsou zejména Sýrie, Afghánistán, Irák, Kosovo<sup>107</sup>, Albánie, Pákistán, Eritrea, Nigérie, Írán, ale také např. Bangladěš.<sup>108</sup>

Zatímco v roce 2014 bylo v EU evidováno 562 680 žadatelů o azyl, kteří podali svoji první žádost o mezinárodní ochranu v EU (prvožadatelé), v roce 2015 bylo evidováno 1 255 640 prvožadatelů.<sup>109</sup> V roce 2015 přišlo po těchto dvou středomořských trasách necelých 1,1 milionu běženců<sup>110</sup>. Od 1. ledna 2016 k 20. dubnu po těchto trasách dorazilo do Itálie a Řecka na 180 tisíc běženců.<sup>111</sup>

Obr. č. 3 Situace ve Středomoří (CST a VST) v období 1. ledna - 20. dubna 2016



Zdroj: Refugees/Migrants Emergency Response. *Mediterranean*. [online]. ©2016 UNHCR. Poslední aktualizace: 2016-04-20 [cit. 2016-04-20]. Dostupné z: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.

<sup>107</sup> Problematika uznání Kosova zde není reflektována.

<sup>108</sup> Řazeno sestupně dle počtu příchozích. Viz příloha 1.

<sup>109</sup> Eurostat. *Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015 Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships*. [online]. [cit. 2016-04-10]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>. Viz příloha č. 1.

<sup>110</sup> *Migratory routes map*. [online]. ©2016 FRONTEX [cit. 2016-04-20]. Dostupné z: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>.

<sup>111</sup> Refugees/Migrants Emergency Response. *Mediterranean*. [online]. ©2016 UNHCR Poslední aktualizace: 2016-04-20 [cit. 2016-04-20]. Dostupné z: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.

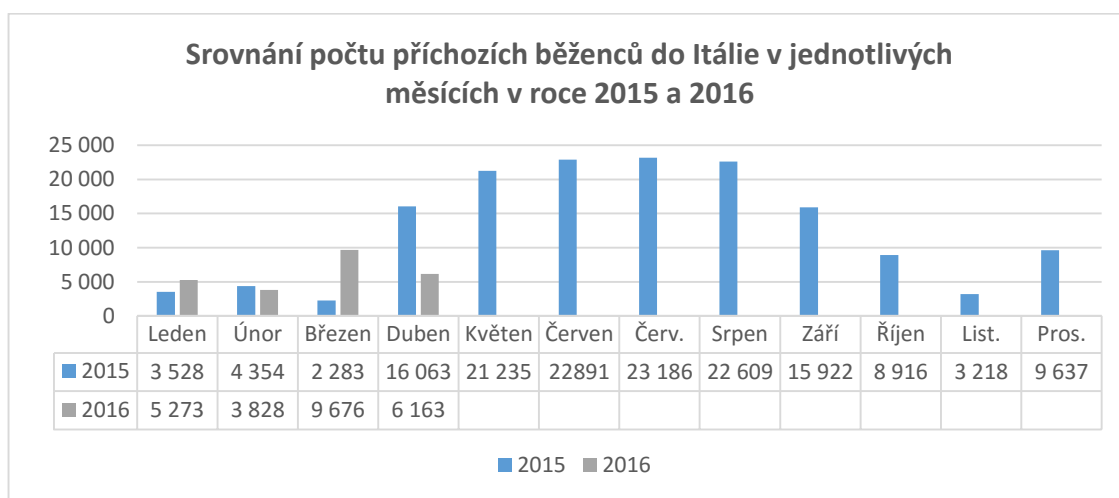
### 3.1.1. Libye a centrální středomořská trasa

V roce 2015 přišlo do EU po této cestě dle Frontexu 154 tisíc běženců<sup>112</sup>, přičemž se jednalo zejména o Eritrejce, Nigerijce a Somálce. V období ledna - března 2016 tuto cestu absolvovalo 18 700 běženců.<sup>113</sup> Hlavním státem, ze kterého běženci s využitím převaděčských sítí vyplouvají, je Libye.

Tato cesta je na rozdíl od VST velmi náročná z hlediska geografické vzdálenosti severoafrických a evropských břehů a dále proto, že se zde jedná o otevřené Středozemní moře (na rozdíl od Egejského moře překračovaného na VST z Turecka na řecké ostrovy, kde je moře uzavřené a většinou jde o turecké nebo řecké teritoriální vody).

Síla migračních toků na CTS kulminovala v období května až srpna 2015, kdy každý měsíc přišlo do Itálie 21 – 23 tisíc běženců. Migrační vlna přes CST se v druhé polovině roku 2015 oslabila, přičemž Frontex uvádí, že důvodem byl nedostatek plavidel, které by mohly převaděčské sítě na cestu do Itálie použít. Další efekt přináší **společná evropská námořní operace EU NAVFOR MED**<sup>114</sup>, jejímž účelem je záchrana lidských životů a potírání převaděčství ve Středozemním moři (na CTS).<sup>115</sup>

Graf č. 1: Srovnání počtu příchozích běženců v jednotlivých měsících v roce 2015 a 2016 (k 20. dubnu 2016)



Zdroj: Vlastní zpracování dle informací z Refugees/Migrants Emergency Response. *Mediterranean: Italy*. [online]. ©2016 UNHCR. Poslední aktualizace: 2016-04-20, [cit. 2016-04-20]. Dostupné z: <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105>.

<sup>112</sup> Pro srovnání v roce 2014 po této trase přišlo 170 000 běženců. Viz příloha č. 2.

<sup>113</sup> *Central Mediterranean Route*. [online]. ©2016 FRONTEx [cit. 2016-04-20]. Dostupné z: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>.

<sup>114</sup> *European Naval Force Mediterranean*. Tato operace byla zahájena 22. června 2015 v reakci na migrační toky po CST. K březnu 2016 se jí účastnilo 24 členských států EU, přičemž na moři operují plavidla Itálie, Německa, Francie, Spojeného království, Španělska, Belgie a Slovinska.

<sup>115</sup> European External Action Service. *Fact sheet: European Union Naval Force – Mediterranean Operation Sophia*. [online]. Dostupné z: [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet\\_eunavfor\\_med\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet_eunavfor_med_en.pdf).



Oproti VST se za sledované období (2015 – 2016) síla migrační toků na této cestě pohybuje „pouze“ v řádu tisíců příchozích běženců měsíčně. S ohledem na aktuální spolupráci mezi EU a Tureckem<sup>116</sup> a s ohledem na uzavření balkánské trasy ale stále více sílí obavy, že dojde k opětovnému posílení migrační toků do Evropy přes severní Afriku. Evropští lídři i národní představitelé zejména těch států, na které by mělo obnovení CST dopad, nyní volají po nutnosti intenzivní spolupráce se severoafrickými zeměmi<sup>117</sup>. Rakousko v současné posiluje své kapacity pro ochranu hranic s Itálií<sup>118</sup> a přijímá další opatření v případě, že by Itálie čelila velkému přílivu běženců přicházejících. Cílem posílení ochrany hranic ze strany Rakouska a možné zavedení zrychleného azylového řízení na hranicích země je zamezení dalších sekundárních pohybů, selekce oprávněných a neoprávněných žadatelů o azyl a urychlení návratů do země tranzitu / původu zamítnutých žadatelů nebo nelegálních migrantů.<sup>119</sup>

Avšak celkové snahy řešení migrační krize na CST mají v zásadě integrační sklony. První takovou klíčovou snahou posilující prvky pro další integraci je již zmíněná společná evropská námořní operace EU NAV FOR MED. Další výzvou pro tuto migrační cestu je **návratová politika**<sup>120</sup>, která otevírá prostor pro další evropskou integraci v otázkách migrační a azylové politiky a dokonce i ve SZBP.

Dění na CST mělo pozitivní vliv na diskuze o dalším prohlubování evropské integrace i z hlediska dlouhodobé perspektivy. Pro účely řízení migračních toků na pevnině i na moři byly diskutovány systémové mechanismy a kapacity, které by bylo možné využít. Objevily se snahy využít kapacity NATO, jehož účelem je primárně obrana zúčastněných států. Diskuze o zapojení NATO ve Středozeří v souvislosti s migračními toky a bojem s převaděčstvím<sup>121</sup> vzbuzovaly otázky o účelech a legitimitě využití NATO

---

<sup>116</sup> Evropská rada. *Prohlášení EU a Turecka ze dne 18. března 2016*. [online]. Poslední aktualizace: 2016-03-22 [cit. 2016-04-22]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

<sup>117</sup> Např. předseda Evropské rady Donald Tusk, italský ministr vnitra Angelino Alfano, v úřadu toho času končící rakouská ministryně vnitra Johanna Mikl-Leitner (ÖVP), ale také německý ministr vnitra Thomas de Maizière (CDU).

<sup>118</sup> Tento krok je opět ze strany EU kritizován jako unilaterálním krokem ze strany Rakouska, který odporuje principům schengenského prostoru a unijní spolupráce. Rakousko takové kritice čelilo už při posilování ochrany hranic se Slovinskem, kdy čelilo migračním tlakům ze západního Balkánu, nebo při zavádění horních limitů přijímaných počtů žadatelů o azyl a horních limitů pro počet vstupů běženců do země.

<sup>119</sup> *Österreich plant Asyl-Schnellverfahren*. [online]. ©2016 ZEIT ONLINE. Poslední aktualizace 2016-03-30 13:47, [cit. 2016-04-20]. Dostupné z: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-03/oesterreich-fluechtlinge-asylantrag-obergrenze-hans-peter-doskozil-spoe>.

<sup>120</sup> Viz podkapitola 4.2.3. *Návratová politika*.

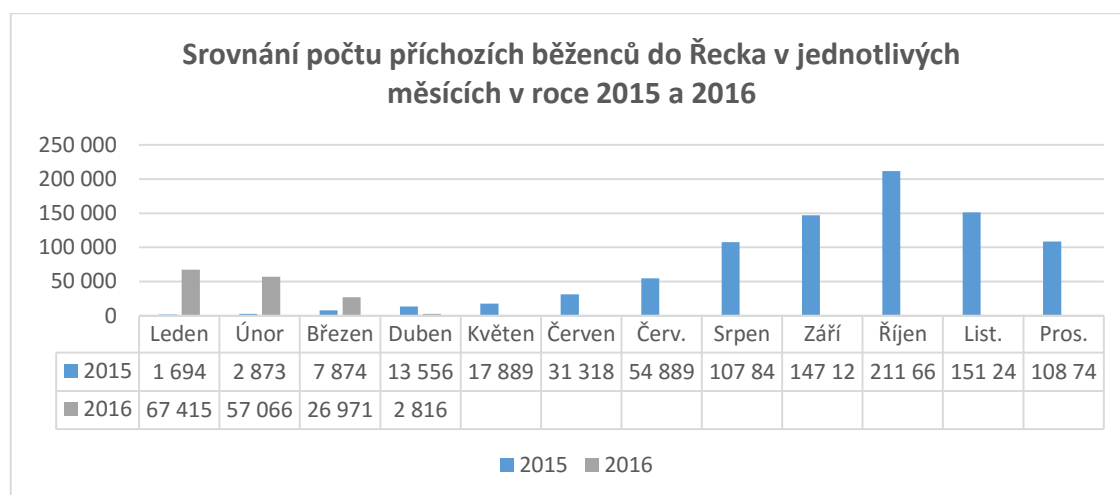
<sup>121</sup> Mandát NATO pro možné působení ve Středozeří v rámci uprechlické krize byl odůvodněn pojetím převaděčských sítí napojených na Islámský stát coby ohrožujících bezpečnost aliančních států

v takové situaci, kdy migrační toky v zásadě nejsou ohrožením bezpečnosti členských států EU jakožto členů Aliance ve smyslu „obraný“, proto její možné zapojení bylo předmětem řady kritik.<sup>122</sup> V souvislosti s řízením migračních toků a bojem proti převaděčství tak byly posíleny diskuze o možném vzniku **společné evropské armády**, která by k obdobným účelům čistě pro záležitosti EU, jaké nastaly právě při migrační krizi, sloužila a mohla mít nezávislý mandát na třetích zemích.<sup>123</sup>

### 3.1.2. Turecko a východní středomořská trasa

V polovině roku 2015 se přesunul hlavní migrační tlak na VST<sup>124</sup>, kterou využívali zejména Syřané, Afghánci a Iráčané. Po této cestě v roce 2015 přišlo do Řecka, respektive do EU, 885 3886 běženců<sup>125</sup>, za první tři měsíce roku 2016 151 104 běženců<sup>126</sup>.

Graf č. 2: Srovnání počtu příchozích běženců v jednotlivých měsících v roce 2015 a 2016 (k 21. dubnu 2016)



Zdroj: Vlastní zpracování dle informací z Refugees/Migrants Emergency Response. *Mediterranean: Greece*. [online]. ©2016 UNHCR. Poslední aktualizace: 2016-04-21, [cit. 2016-04-21]. Dostupné z: <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>.

(Itálie ad.). Obdobný vyklad byl také použit při zapojení NATO do řešení krize v Egejském moři. S ohledem na členství Řecka a Turecka v Alianci zde však její přítomnost působí mnohem méně kontroverzně.

<sup>122</sup> ZHUKOV, Y. M. NATO's Mediterranean Mission: *What the Alliance is Doing in the Aegean Sea*. [online]. ©2016 Foreign Affairs [cit. 2016-04-20]. Dostupné z: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-02-21/natos-mediterranean-mission>.

<sup>123</sup> *EPP leaders bang drum for European army*. [online]. EEAS, 2015 [cit. 2016-04-20]. Dostupné z: [http://eeas.europa.eu/delegations/new\\_zealand/press\\_corner/all\\_news/news/2015/20october\\_eu\\_army\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/new_zealand/press_corner/all_news/news/2015/20october_eu_army_en.htm).

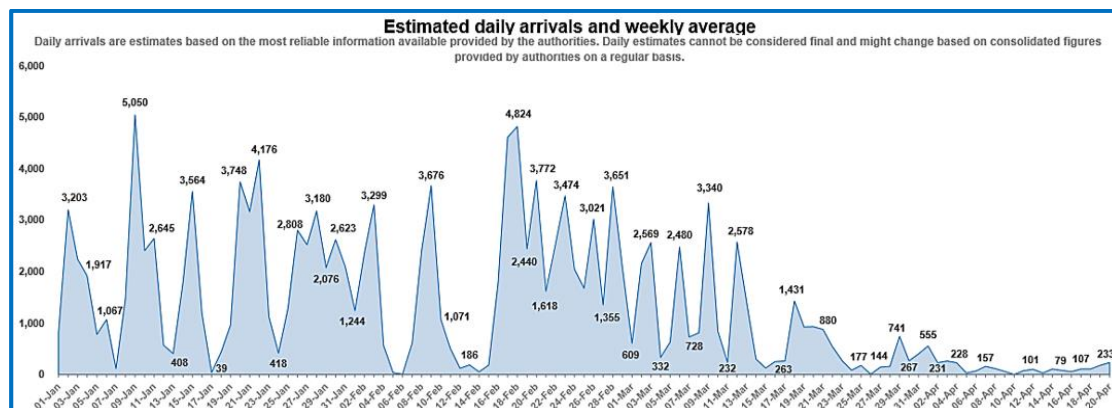
<sup>124</sup> Viz příloha č. 3.

<sup>125</sup> *Eastern Mediterranean Route*. [online]. ©2016 FRONTEX [cit. 2016-04-21]. Dostupné z: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/>. Viz příloha č. 4.

<sup>126</sup> Období 1. ledna až 31. března 2016. Refugees/Migrants Emergency Response – *Mediterranean: Greece Data Snapshot 31 March 2016*. [online]. ©2016 UNHCR [cit. 2016-04-21]. Dostupné z: <http://data.unhcr.org/mediterranean/download.php?id=988>.

Po započetí uplatňování dohody EU – Turecko 20. března 2016 došlo k významnému poklesu počtu běženců přicházejících přes Egejské moře do Řecka.<sup>127</sup>

Graf č. 3: Odhadovaný počet příchozích běženců do Řecka od 1. ledna 2016 do 20. dubna 2016



Zdroj: Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean: *Greece Data Snapshot 20 April 2016*. [online]. ©2016 UNHCR [cit. 2016-04-21]. Dostupné z: [http://data.unhcr.org/mediterranean/uploads/uploadsmediterranean/images/documents/dt\\_mediterranean\\_1081.jpg](http://data.unhcr.org/mediterranean/uploads/uploadsmediterranean/images/documents/dt_mediterranean_1081.jpg).

Sousední státy Sýrie nyní hostí 4,85 milionu registrovaných syrských uprchlíků<sup>128</sup>, samo Turecko 2,75 milionu z nich<sup>129</sup>.

V kontextu VST lze vyzorovat jednu hlavní štěpnou linii v procesu evropské integrace, která ovšem přinesla jednu hlavní integrační linii v unijní spolupráci. Štěpnou linií je **zpochybnění členství Řecka v schengenském prostoru**, kdy Řecko nezvládá chránit svou složitou vnější hranici<sup>130</sup>. Diskuze o možnosti suspendace členství země ze schengenského prostoru<sup>131</sup>, která neplní své povinnosti a závazky vůči dalším zúčastněným zemím, přinesly zásadní význam pro diskuze o principech schengenského *acquis*<sup>132</sup>. Řecko však nesousedí s žádným dalším státem schengenského prostoru a nesdílí tak otevřenou pozemní hranici se zbytkem schengenského prostoru a tato hrozba

<sup>127</sup> Stav k 20. dubnu 2016.

<sup>128</sup> Syria Regional Response. *Regional Overview*. [online]. ©2016 UNHCR. Poslední aktualizace: 2016-04-19, [cit. 2016-04-21]. Dostupné z: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

<sup>129</sup> Syria Regional Response. *Turkey*. [online]. ©2016 UNHCR. Poslední aktualizace: 2016-04-11, [cit. 2016-04-21]. Dostupné z: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224>.

<sup>130</sup> Důvodem je geografická složitost a rozmanitost řeckých hranic a také celkový stav fungování státu s ohledem na vnitrostátní situaci v Řecku.

<sup>131</sup> Tyto diskuze se objevily na podzim 2015.

<sup>132</sup> Takto vážné diskuze o možné suspendaci účasti země na schengenském prostoru nemají precedens. Dnes v podstatě neexistuje mechanismus pro suspendaci či dokonce vyloučení členství země ze schengenského prostoru, neplní-li své závazky.

byla členskými státy EU používána spíše jako politický nátlak na Řecko<sup>133</sup>. Tento politický nátlak vznikl zejména proto, že Řecko nevyužilo všech dostupných kapacit pro ochranu vnějších hranic, přestože na jeho území měsíce nekontrolovatelně proudily statisíce běženců přicházejících z Turecka. K hlavním kritikám patřilo, že nepožádalo o spolupráci agenturu Frontex, která právě pro takové účely má tzv. týmy RABIT<sup>134</sup>. Tato skutečnost byla podnětem<sup>135</sup> pro vytvoření návrhu **Evropské pohraniční a pobřežní stráže**, která je dalším milníkem v evropské integraci v ochraně vnějších hranic, respektive v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Paradoxně je tedy výsledkem štěpné linie - diskuze o neschopnosti Řecka zajistit ochranu vnější hranice schengenského prostoru, která otevřela diskuze o suspendaci účasti země na schengenském prostoru - další pozitivní<sup>136</sup> postup pro evropskou integraci.

Snahy nalézt řešení situace na VST přinesly také další pozitivní i negativní prvky do evropské integrace, a to skrze spolupráci EU – Turecko.

### 3.1.3. Západobalkánská cesta

Na VST navazuje ZBC, po které se běženci vydávali z Řecka přes země západního Balkánu. Přesná podoba ZBC se měnila během roku 2015 v závislosti na chování států<sup>137</sup>, skrze které migrační toky procházely dále do Evropy<sup>138</sup>.

#### 1) Cesta Řecko – Makedonie – Srbsko – Maďarsko

První podoba ZBC vedla přes tyto uvedené státy. Maďarsko v reakci na migrační toky přicházející po VST a ZBC postavilo na své hranici se Srbskem 175 kilometrů dlouhý a 4 metry vysoký plot. Maďarsko takovou strategii zvolilo v červnu 2015 a bylo první zemí EU, která razantně reagovala na zastavení

<sup>133</sup> V praxi by největší dopad pozastavení účasti Řecka na Schengenu měl na samotné Řecko a řeckou ekonomiku (*pozn. autorky*).

<sup>134</sup> *Rapid Border Intervention Teams*. Jedná se o speciální týmy rychlé hraniční intervence. Řecko o jejich nasazení požádalo až v prosinci 2015.

<sup>135</sup> Týmy RABIT mohou být nasazeny pouze na žádost členských států. Prvotní návrh na zřízení Evropské pohraniční a pobřežní stráže však otevírá možnost pro její nasazení i bez žádosti a dokonce i bez souhlasu postiženého členského státu, pokud by situace ohrožovala schengenský prostor. Touto problematikou se dále více zabývá podkapitola 4.4. *Evropská pobřežní a pohraniční stráž*.

<sup>136</sup> Způsob nasazení Evropské pohraniční a pobřežní stráže bez potřeby souhlasu daného státu dle prvotního návrhu Komise na druhou stranu otevírá možnost pro fragmentační tendence v EU. Viz podkapitola 4.4. *Evropská pohraniční a pobřežní stráž*.

<sup>137</sup> Zde je aplikovatelná teorie neorealismu, kdy státy jednají anarchicky dle svých vlastních zájmů. Státy nepodléhají EU coby nejvyšší autoritě a i spolupráce z hlediska intergovernmentálního paradigmatu je nízká.

<sup>138</sup> Viz příloha č. 5.

migračních toků do země (vstup byl umožněn pouze těm běžencům, kteří měli v úmyslu požádat v Maďarsku o azyl<sup>139</sup>). Maďarsko, a zejména jeho kontroverzní premiér Viktor Orbán, čelilo velmi tvrdé kritice zejména ze strany Německa, ale i dalších, azylové a migrační politice otevřenějších států. Země se však odvolávala na to, že plní své závazky vůči schengenskému prostoru, kdy ochrana vnější hranice (v tomto případě hranice se Srbskem) je její odpovědností.

## 2) **Cesta Řecko – Makedonie – Srbsko - Chorvatsko – Maďarsko**

V reakci na stavbu plotu se migrační tok těch, kteří v Maďarsku požádat o azyl nechtěli, odklonil do Chorvatka. Chorvatsko však začalo organizovat převozy běženců na maďarské hranice. V reakci Maďarsko zahájilo v září 2015 stavbu dalšího plotu, tentokrát na hranicích s Chorvatskem. V září Maďarsko ještě zvažovalo stavbu plotu na hranicích se Slovinskem (kdy Slovinsko je členem schengenského prostoru) a Rumunskem.

## 3) **Cesta Řecko – Makedonie – Srbsko - Chorvatsko – Slovinsko**

Po stavbě plotu Maďarskem na hranicích s Chorvatskem začal migrační tok směřovat dále do Evropy přes Slovinsko. To zahájilo stavbu plotu na hranicích s Chorvatskem v listopadu 2015. V listopadu 2015 začala stavět plot na své hranici s Řeckem také Makedonie, která postupně zpříšňovala podmínky pro vstup žadatelů o azyl do země, a v reakci na závěry Evropské rady ze 7. března 2016 (byť není členským státem EU) hranici hermeticky uzavřela. Výsledkem je aktuální neblahá situace v provizorním uprchlickém táboře Idomeni, kde uvízlo až 14 000 běženců<sup>140</sup>.

Ve všech variantách ZBC bylo hlavním dalším průchozím státem Rakousko, a hlavním cílovým státem Německo, případně Švédsko. Rakousko později postavilo hraniční bariéry kolem hraničních přechodů na hranici se Slovinskem a v roce 2016 zavedlo horní limity pro počty příchozích běženců, jimž je umožňován vstup do země<sup>141</sup>.

---

<sup>139</sup> Vzhledem k tomu, že cílovou zemí byla téměř vždy jiná země než Maďarsko (zejm. Německo a Švédsko) a vzhledem k existenci dublínského systému, reálně byl počet běženců, kteří měli zájem žádat v Maďarsku o azyl, nízký.

<sup>140</sup> Dle UNHCR se nacházelo k 20. dubnu 2016 v Idomeni stále přes 10 tisíc běženců, kteří i nadále čekají na otevření makedonských hranic.

<sup>141</sup> Zde se jedná o horní limit Rakouska pro počet vstupů do země s cílem dalšího tranzitu do Německa, a pro počet vstupů do země s cílem požádat v Rakousku o azyl. Toto omezení zavedlo Rakousko v únoru

Tento krok byl ostře kritizován zejména ze strany Německa. Později začalo docházet ke koordinaci přijímaných opatření a k rozvoji regionální multilaterální a bilaterální spolupráci mezi zainteresovanými zeměmi.

Chování států na ZBC bylo ve velké většině unilaterální a de facto působilo negativně na hledání „společného evropského řešení“. V první řadě se jednalo o unilaterální politická rozhodnutí (jako tomu bylo např. při stavbě plotů pro zajištění ochrany hranic), kdy ploty byly v řadě případů stavěny mezi členskými státy EU a dokonce také mezi zúčastněnými státy schengenského prostoru. Přestože se státy odvolávaly na princip udržení veřejného pořádku a bezpečnosti, který legitimizuje také dočasné znovuzavedení ochrany hranic uvnitř schengenského prostoru, toto jednání v podstatě odstartovalo zavádění dalších hraničních kontrol uvnitř Schengenu. Přes řadu kritických hlasů zejména ze strany humanitárních a lidskoprávních organizací bylo takové jednání v kontextu situace a v té době ještě neexistující koncepce na zvládnutí migrační toků a jejich případné zastavení ještě před ZBC podporováno širokou společností v postižených státech na ZBC.

Z praktického hlediska Chorvatsko organizovalo transporty běženců k hranicím Slovinska, to se obdobně zachovalo i vůči Rakousku, přičemž cílový stát bylo Německo<sup>142</sup>. Tento postup byl zbytkem EU tolerován z řady důvodů. První byl fakt, že Chorvatsko ani Slovinsko nejsou reálně schopné denní příliv tisíců běženců zvládnout, zejména bez neexistující koncepce na pomoc těmto státům. Evropské koncepce soustředily svou pozornost na Řecko a Itálii jako první země vstupu a nezbyval politický a technokratický kapitál v takto časové tísní pro vytvoření adekvátního krizového plánu na evropské úrovni. Zde se pak otevřel prostor pro bilaterální spolupráci<sup>143</sup>, se kterou operují například země V4. Dalším významným důvodem byla „politika otevřených dveří“ Německa<sup>144</sup>. Německo, stát coby podporující „společné evropské řešení“ a princip solidarity při zvládnutí migrační krize, totiž v reakci na masivní příliv běženců do Maďarska (který byl později kvůli výstavbě plotů odkloněn právě do Chorvatska a

---

2016 a později jej ještě zpřísnilo, přičemž toto omezení cílilo zejména na jižní hranici země se Slovinskem, odkud přicházel migrační tok po ZBC. Argumentem pro takové jednání bylo udržení bezpečnosti a veřejného pořádku (viz podkapitola 2.3.2. *SFEU: Prostor svobody, bezpečnosti a práva*).

<sup>142</sup> V angličtině se pro tento jev používá výraz „wave-through' approach“, v češtině „propouštěcí přístup“, v němčině „Politik des Durchwinkens“.

<sup>143</sup> Viz podkapitola 2.3.1. *Prostor svobody, bezpečnosti a práva jako sdílená pravomoc*. Bilaterální spolupráce nejprve vznikla v rámci V4 na pomoc Maďarsku, později ji státy V4 uplatňovaly např. vůči Slovinsku a Makedonii.

<sup>144</sup> Tzv. „Willkommenskultur“.

Slovinska) přestalo uplatňovat<sup>145</sup> dublinský systém vůči Maďarsku<sup>146</sup> a začalo přijímat všechny syrské uprchlíky, kteří byli v Maďarsku registrováni<sup>147</sup>. Byť lze na toto chování Německa nazírat jako na *solidární* a tedy podporující spolupráci v EU, v podstatě se ze strany Německa jednalo o nekoordinované unilaterální chování příživující už tak klíčové *pull-faktory*, sekundární pohyby a narušilo ve velké míře dublinský systém.

Unilaterální chování států na ZBC lze považovat jako negativní prvek při rozvíjení evropského prostoru svobody, bezpečnosti a práva, a spolupráce, koordinace a harmonizace v něm. Nejprve se státy chovaly jako unilaterální suverénní entity využívající svá práva bez ohledu na ducha společného evropského prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Nejprve zde silně převládlo jednání států postižitelné neorealisticou teorií, později se rozvinula spolupráce dle intergovernmentálního paradigmatu, kdy následně došlo k rozvoji spolupráci a koordinaci na bilaterální a multilaterální úrovni regionu. Avšak zde se kapacity EU získat nad situací alespoň politickou kontrolu ukázaly jako zcela nedostatečné. Vedle problematiky centralizované politické kontroly a koordinace se zde projevuje neakceschopnost EU adekvátně centralizovaně reagovat v rovině praktické nad rámec stávajících nástrojů (např. vytvořením alespoň politického a praktického rámce pro krizový plán pro postižený region), přičemž je zde podpořena role členských států v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva jako sdílené pravomoci. Celkově lze situaci vyhodnotit takto:

- 1) Státy primárně jednaly jako unilaterální suverénní entity využívající svá práva bez ohledu na ducha společného evropského prostoru svobody, bezpečnosti a práva<sup>148</sup>.
- 2) EU nebyla schopna centralizovaně reagovat a situaci v regionu dostat pod kontrolu a centralizovaně řídit, a to v politické rovině při prosazování

---

<sup>145</sup> Neuplatnění dublinského systému umožňuje jeho právní úprava, Nařízení (EU) č. 604/2013.

<sup>146</sup> Správně by všechny členské státy měly navracet dle dublinského systému běžence přicházející po ZBC do Řecka jako první země vstupu. Dublinské nařízení (Dublin II a později Dublin III) není však vůči Řecku uplatňováno od roku 2011 z důvodu nefunkčního azylového systému Řecka, kdy nedostatky řeckého azylového systému porušují evropské a mezinárodní právo vůči žadatelům o azyl.

<sup>147</sup> Mimo jiné šlo ze strany Německa o podporu systému registrací při vstupu do EU. Běženci se totiž často odmítali registrovat a odevzdat otisky prstů do systému Eurodac, aby minimalizovali možnost navrácení do první země vstupu (tedy Maďarska, ale také Itálie) dle dublinského systému, kdy by dle tohoto systému první země vstupu byly u většiny běženců odpovědné za azylové řízení a de facto by tak běženci ztratili možnost získat mezinárodní ochranu a s tím spojené benefity v cílové zemi, Německu.

<sup>148</sup> Zde lze pozorovat silné projevy teorie neorealismu a minimální projevy teorie sociálního konstruktivismu.

myšlenky společného evropského prostoru svobody, bezpečnosti a práva, který celkově v kontextu historického vývoje směřuje ke stále rozsáhlejší harmonizaci a integraci. Kapacity EU se v tomto směru ukázaly jako omezené<sup>149</sup>.

#### **3.1.4. Možný vznik nových migračních cest**

Po uzavření ZBC a zatím fungující spolupráci EU a Turecka na VST vyvstaly obavy nejen z obnovení CST, ale také ze vzniku nových migrační cest.

Po uzavření ZBC přes Makedonii se začalo hovořit o možném vzniku cesty přes Albánii a dále přes moře do Itálie, kdy Albánie má historické zkušenosti s převaděčstvím. Pokud se podaří udržet pod kontrolou Egejské moře na VST, další možnou novou cestou do Evropy se může stát Černé moře<sup>150</sup>. Za potírání vzniku nových ilegálních tras z Turecka do Evropy odpovídá Turecko výměnou za humanitární přesídlování.<sup>151</sup>

### **3.2. NĚMECKO JAKO HLAVNÍ CÍLOVÁ ZEMĚ**

Spolková kancléřka Angela Merkelová (CDU) sehrává v migrační krizi zásadní roli. Od vypuknutí dnešní migrační krize na jaře 2015 konzistentně prosazuje politiku „společného evropského řešení“ zahrnující i relokační mechanismy, a vcelku vstřícnou rétoriku směrem k běžencům, a to i navzdory poklesu vlastních volebních preferencí v roce 2015, kritickým hlasům z řad vlastní politické strany i nárůstu preferencí pravicové strany AfD, přičemž za hlavní příčinu tohoto vývoje lze považovat postoj kancléřky k migrační krizi. Migrační krize byla velkým tématem voleb ve třech spolkových zemích<sup>152</sup> do zemských sněmů na podzim 2015.

Jedním ze zásadních rozkolů je rozdílný postoj k migrační krizi a prosazované rétorice mezi kancléřkou Merkelovou a bavorským zemským premiérem Horstem Seehoferem (CSU). Bavorsko jakožto jediná spolková země SRN tvořící hranici s Rakouskem a tedy jako hlavní první spolková země vstupu běženců do SRN

---

<sup>149</sup> Zde lze pozorovat silné projevy intergovernmentalismu a minimální projevy supranacionalismu.

<sup>150</sup> Potenciál vzniku této trasy byl důvodem kritického postoje Bulharska při vyjednávání dohody s Tureckem na spolupráci o migrační krizi. Dle Bulharska se totiž spolupráce omezovala pouze na Egejské moře a Řecko.

<sup>151</sup> Tuto problematiku upravuje *DOPORUČENÍ KOMISE ze dne 11. 1. 2016 o dobrovolném programu přijímání osob z humanitárních důvodů s Tureckem*. Tato kvalifikační práce se problematikou spolupráce EU a Turecka z důvodu omezeného rozsahu práce nezabývá.

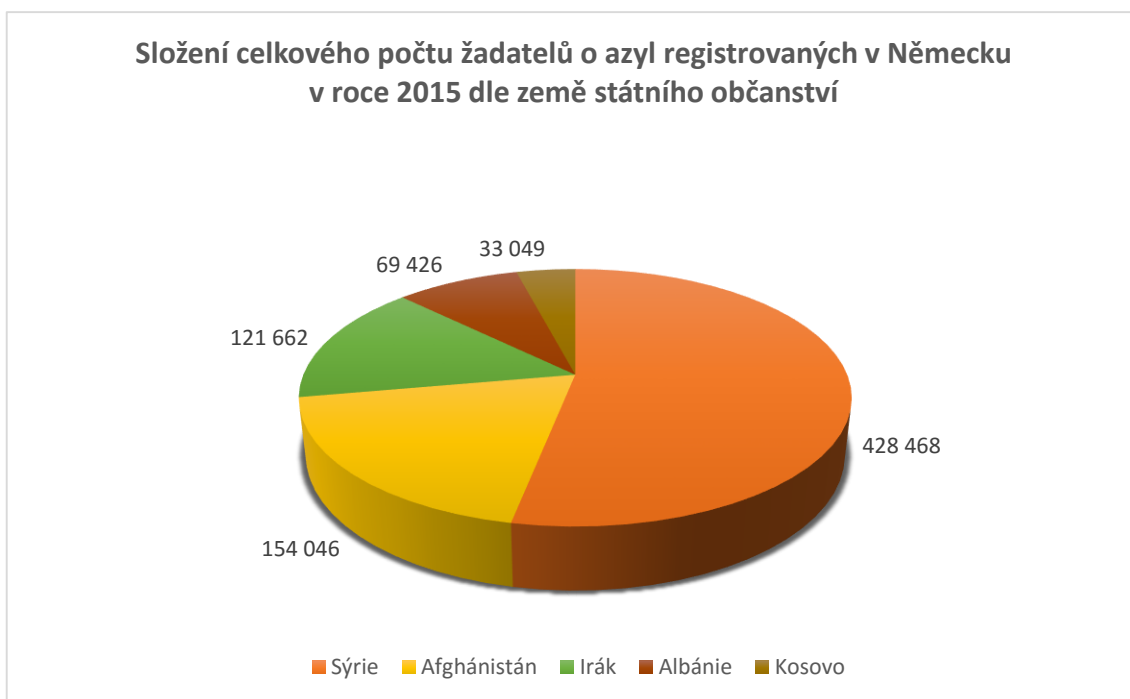
<sup>152</sup> Sasko-Anhaltsko, Bádensko-Würtenbersko a Porýní-Falc.



dlouhodobě volá po restriktivnějším přístupu k přijímání žadatelů o azyl a premiér Seehofer už od podzimu 2015 prosazuje zavedení ročních horních limitů pro přijímání žadatelů o azyl v SRN. Návrh Seehofera byl stanovit horní limit počtu přijímaných žadatelů o azyl na 200 000 ročně. Dle jeho názoru je toto reálné maximum, které jsou německé úřady schopny ročně zvládnout.<sup>153</sup> Zavedení jakýchkoliv horních limitů ale kancléřka Merkelové kategoricky opakovaně odmítá.

V roce 2015 bylo v Německu registrováno celkem 1 091 894 žadatelů o azyl<sup>154</sup>.

Graf č. 4: Složení celkového počtu žadatelů o azyl registrovaných v Německu v roce 2015 dle země státního občanství



Zdroj: Vlastní zpracování na základě informací z BAMF dostupných z:  
<https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2016/201610106-asylgeschaeftsstatistik-dezember.html>

V Německu funguje distribuční mechanismus přerozdělování žadatelů o azyl, kdy dle stanovených kritérií a aktuálních kapacit jsou žadatelé o azyl alokováni do vybrané

<sup>153</sup> *Merkel Rejects Bavarian bid for refugee limit.* [online]. ©2016 Deutsche Welle. Poslední aktualizace: 2016-01-04, [cit. 2016-04-21]. Dostupné z: <http://www.dw.com/en/merkel-rejects-bavarian-bid-for-refugee-limit/a-18957928>.

<sup>154</sup> V grafu č. 4 je zajímavý významný počet registrovaných Albánců a Kosovců žádajících v Německu o udělení mezinárodní ochrany. Míra udělování mezinárodní ochrany obyvatelům Kosova a Albánie v EU je nízká. Albánie a Kosovo jsou zařazeny na národní seznam bezpečných zemí původu některých členských států EU. Takový seznam umožňuje zrychlené azylové řízení se žadateli státní příslušnosti daných zemí. Německý národní seznam bezpečných zemí původu Kosovo a Albánie nezahrnuje. V rámci EAM dnes vzniká unijní seznam bezpečných zemí původu, kam by měly být Albánie a Kosovo zařazeny a který by se vztahoval na celou EU. Viz podkapitola 4.2.3. *Návratová politika.*

spolkové země.<sup>155</sup> Za posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany však zodpovídá spolková úroveň státní správy, tedy za posouzení žádosti o azyl nese zodpovědnost **Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky BAMF**. Výsledkem takto silného přílivu běženců bylo velké přetížení státní správy, a to jak na spolkové, tak zemské úrovni (zejména Bavorsko)<sup>156</sup>. Spolkové ministerstvo vnitra přijímá řadu opatření na posílení kapacit a na zlepšení systému procesování žádostí o azyl<sup>157</sup>.

Německo v roce 2015 a 2016 postupně přijalo a i nadále přijímá legislativu pro zpřísnění a usměrňování azylového systému země a během migrační krize přijalo už dva legislativní balíčky zpřísnující národní azylovou politiku. Azylové systémy jednotlivých evropských států byly do migrační krize obecně vcelku benevolentní co se benefitů, práv a politiky slučování rodin týče. V reakci na migrační krizi zejména země západní Evropy postupně zpřísnují své azylové systémy v souladu se směnicemi CEAS. Německá vláda se v dubnu 2016 shodla také na podobě integračního zákona a na zpřísnění pravidel pro pobyt v zemi.

---

<sup>155</sup> *Verteilung der Asylbewerber*. [online]. © 2016 BAMF [cit. 2016-04-23]. Dostupné z: <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html>.

<sup>156</sup> Při příchodu téměř 1,1 žadatelů o azyl v roce 2015 bylo za rok administrativně podáno 476 649 žádostí o azyl. K 5. únoru 2016 přes 670 000 žádostí z roku 2015 chybělo německým úřadům administrativně zpracovat (nikoliv posoudit).

<sup>157</sup> Například záměr BAMF téměř ztrojnásobit počet svých zaměstnanců, a to až na 6 300, do poloviny roku 2016.

## 4. EVROPSKÝ PROGRAM PRO MIGRACI

V reakci na eskalující situaci ve Středozemním moři na CST vydala Evropská komise 13. května 2015 ve formě sdělení<sup>158</sup> Evropský program pro migraci (EAM)<sup>159</sup>. V tomto sdělení Komise identifikuje opatření, která by měly EU a členské státy v krátkodobém a střednědobém horizontu přijmout a nastiňuje další směřování celkového pojetí evropské migrační a azylové politiky. EAM mimo jiné říká, že současná reakce na aktuální krizi ve Středomoří *musí rovněž sloužit jako podklad pro reakce EU na krizi v budoucnu, ať už se dostane pod tlak kterékoli část společné vnější hranice*. Sdělení je děleno do tří základních částí obsahující jednotlivé cíle nebo záměry:

### 1) Okamžitá opatření:

- Záchrana životů na moři;
- Pronásledování zločinných převaděčských sítí;
- Reakce na velký počet přicházejících migrantů v rámci EU: Přemísťování;
- Společný přístup k přiznávání ochrany vysídleným osobám, jež potřebují ochranu: Přesídlování;
- Řešení příčin migrace v partnerství se třetími zeměmi;
- Jak využít nástroje EU na pomoc členským státům v přední linii.

### 2) Čtyři pilíře pro lepší zvládnání migrace:

- Snižování motivace k nelegální migraci
  - Řešení základních příčin nelegálního a nuceného vysídlování ve třetích zemích;
  - Boj proti převaděčům a obchodníkům s lidmi;
  - Návrat;
- Správa hranic – záchrana životů a zabezpečení vnějších hranic
- Evropa má povinnost chránit: silná společná azylová politika
  - Soudržné provádění společného evropského azylového systému;

---

<sup>158</sup> Sdělení Komise je jednostranným nezávazným právním aktem sekundárního práva EU. Cílem tohoto sdělení je vytvoření rámce pro vytváření budoucích politik.

<sup>159</sup> SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮSDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ Evropský program pro migraci. COM(2015) 240 final.

- Dublinský systém – větší sdílení odpovědnosti mezi členskými státy.

### 3) Další postup:

- Dokončení CEAS;
- Sdílená správa evropských hranic;
- Nový model legální migrace.

Výsledkem aktivit EU je vytvoření zatím dvou základních implementačních balíčků a vznik dalších politik pro dosažení výše uvedených cílů. Dva implementační balíčky a další politiky vycházející z EAM obsahují řadu návrhů legislativních aktů i nelegislativních aktů Komise<sup>160</sup>. Tato práce se v jednotlivých podkapitolách zaměřuje pouze na ty politiky, které jsou zásadní pro řešení současné krize, rozvoj migračního a azylového systému EU a představují zásadní význam pro evropskou integraci<sup>161</sup>. Vybrané politiky jsou uvedeny v tomto rozdělení:

#### 1) První implementační balíček

První implementační vydala Komise 27. května 2015. Tato práce se omezí na následující, klíčové politiky:

- První relokační mechanismus;
- Přesídlovací program;
- Boj proti převaděčství.

---

<sup>160</sup> Podíl Komise na tvorbě zejména sekundárního práva EU skrze předkládání návrhů legislativních i nelegislativních aktů jsou jednou z elementární funkcí Komise.

<sup>161</sup> Práce se soustředí na aktuální migrační krizi a aktuálně přijímaná opatření pro řešení současné krizové situace. Řešení situace a příčin migrace ve třetích zemí je velmi komplexní problematikou vně EU, přičemž práce se geograficky omezuje na evropský prostor a bezprostřední sousedství související s migračními toky do Evropy, tedy na CST a Libyi a VST a Turecko. Kromě tohoto geografického vymezení se práce soustředí na oblast justice a vnitra, respektive evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva. Řešení situace ve třetích zemí zahrnuje SZBP a právo mezinárodní, tato kvalifikační práce proto tímto aspektem migrační krize a EAM nezabývá. Rovněž legální migrace je další velmi širokou politikou silně přesahující rámec současné migrační krize, proto se tato kvalifikační práce problematikou legální migrace nezabývá.

## 2) Druhý implementační balíček

Druhý implementační balíček zveřejnila Komise 9. září 2015. Tato práce se omezí na následující, klíčové politiky:

- Druhý relokační mechanismus;
- Trvalý relokační mechanismus pro krizové situace;
- Společný seznam EU bezpečných zemí původu;
- Návratová politika.

## 3) Další politiky vycházející z EAM

- Evropská pohraniční a pobřežní stráž;
- Spolupráce EU s Tureckem v oblasti migrace;
- Reforma CEAS.

Následující jednotlivé podkapitoly budou řazeny sestupně dle chronologického pořadí buď dle jejich přijetí, nebo dle chronologického vývoje situace. Implementace politik je většinou paralelní, u řady z nich ještě k implementaci nedochází.

## 4.1. PRVNÍ IMPLEMENTAČNÍ BALÍČEK

### 4.1.1. Přesídlovací program

První přijatou politikou byl přesídlovací program, v českém jazyce *Evropský program pro znovuusídlování*. V kontextu EAM se často používá termín *resettlement* přejatý z anglického jazyka, který neformálně přejal i veřejný a odborný diskurz do jazyka českého.

V praktické rovině zde jde o přesídlení osob jednoznačně potřebujících mezinárodní ochranu (v zásadě jde o uprchlíky kvalifikujících se dle standardů UNHCR) ze třetích zemí do zemí EU. Pozornost je zde z hlediska implementace implicitně soustředěna na Turecko, Jordán a Libanon, které hostí nadměrný počet uprchlíků. K 11. dubnu 2016 bylo podle tohoto schématu přesídleno 5 677 uprchlíků do 15 zúčastněných států.

Evropská rada přijala 23. dubna 2015 prohlášení, jež obsahuje závazek vytvořit **první dobrovolný pilotní projekt přesídlování napříč EU**.

V květnu 2015 Komise zahrnula politiku přesídlování do EAM a jejího prvního implementačního balíčku. Komise 8. června 2015 předložila **doporučení k Evropskému programu znovusídlování**<sup>162</sup>. Toto doporučení Komise navrhuje vytvořit *celoevropský program znovusídlování, který má poskytnout 20 000 míst na základě distribučního klíče*, a během dvouletého období provádění tohoto programu.

Dále Evropská rada 25. – 26. června 2015 přijala závěry<sup>163</sup> deklarující dohodu *všech* členských států podílet se na přesídlení 20 000 vysídlených osob.

Na základě doporučení Komise a závěrů Evropské rady 22. července 2015 Rada přijala závěry<sup>164</sup> stanovující konkrétní politický závazek všech členských a přidružených států vůči mezinárodnímu systému, a to přijetí 22 504 vysídlených osob potřebujících mezinárodní ochranu ze třetích zemí<sup>165</sup>.

#### ➤ **Hodnocení dopadů na evropskou integraci z hlediska přijetí programu**

Dopady tohoto přesídlovacího programu na evropskou integraci mají lze hodnotit jako ryze pozitivní. K takovému závěru lze dojít na základě těchto argumentů:

- 1) Rada přijala doporučení Komise ve svých závěrech na základě *konsenzu*.
- 2) Do programu zapojily i Spojené království, Irsko a Dánsko na základě *derogační klauzule opt-in*.
- 3) Do programu se zapojily i všechny státy přidružené k schengenskému *acquis*, tedy Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko<sup>166</sup>.

<sup>162</sup> DOPORUČENÍ KOMISE ze dne 8. 6. 2015 k Evropskému programu znovusídlování.

<sup>163</sup> Generální sekretariát Rady. *Zasedání Evropské rady (25. a 26. června 2015) – závěry*. [online]. [cit. 2016-04-25]. Dostupné z: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/cs/pdf>.

<sup>164</sup> Generální sekretariát Rady. *Závěry zástupců vlád členských států zasedajících v Radě o přesídlení 20 000 osob, které jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu, prostřednictvím mnohostranných a vnitrostátních programů. Viz Generální sekretariát Rady. Závěry zástupců vlád členských států zasedajících v Radě o přesídlení 20 000 osob, které jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu, prostřednictvím mnohostranných a vnitrostátních programů*. [online]. [cit. 2016-04-26]. Dostupné z: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/cs/pdf>.

<sup>165</sup> V souvislosti s dalšími vnějšími politikami EU, prioritními oblastmi pro účely tohoto přesídlování jsou severní Afrika, Blízký východ a Africký roh, přičemž jsou prioritou ty země, kde jsou prováděny regionální programy rozvoje a ochrany. Reálně se tento přesídlovací mechanismus soustředí na Turecko, Libanon a Jordánsko.

<sup>166</sup> Viz podkapitola 2.5. *Účast přidružených států na schengenském prostoru*.

Je možné zde dále pozorovat dvě základní integrační linie:

1) **Celoevropský program znovusídlování (vnitřní dimenze):**

Jedná se o první pilotní dobrovolný celoevropský projekt přesídlování, který byl vytvořen na základě prohlášení přijatého Evropskou radou 23. dubna 2015. Komise v návrhu tohoto programu upozornila na existující nerovnováhu míry ochoty pro přesídlování osob ze třetích zemí mezi členskými státy EU<sup>167</sup>. Proto pro celoevropský program navrhla distribuční klíč<sup>168</sup>. Přijetím celoevropského programu došlo k zapojení všech členských států EU do přesídlovacího schématu, přičemž se všechny členské státy na základě distribučního klíče podílely férově rozdělenou mírou na závazku EU jako celku vůči mezinárodnímu systému. Jedná se tak o rovné sdílení břemene mezi členskými státy.

2) **EU jako jednotný celek plnící závazky vůči mezinárodnímu systému (vnější dimenze):**

Protože přesídlování je dnes záležitostí zejména národních států prováděné skrze národní programy, kdy doporučení Komise je nevázaným sekundárním právním aktem a kdy program vznikl na základě konsenzuální spolupráce zúčastněných států vycházející z paradigmatu mezivládního, v podstatě zde hovoříme o evropské integraci z hlediska ducha evropské jednoty a chování EU jako soudržného celku navenek v rámci mezinárodního systému z pohledu symbolického, politického a rétorického. Jedná se o jeden z atributů závěrů Rady, kdy se jednotlivé členské státy EU rozhodly učinit politický závazek jako jednotný celek, tedy EU, vůči třetím zemím.

Protože byla tato politika přijata Radou na základě konsenzu, přičemž při vyjednávání panovala poměrně harmonická shoda mezi členskými státy, **vliv Německa**

---

<sup>167</sup> Dle Komise pouze šestnáct členských zemí a tři přidružené státy disponují programem přesídlování, tři členské státy a jeden přidružený stát provádějí znovusídlování na *ad hoc* základě, a ostatní se do znovusídlování nezapojují vůbec.

<sup>168</sup> Tento distribuční klíč vychází a) z počtu obyvatel (váha 40 %), b) z celkového HDP (váha 40 %), c) z průměrného počtu spontánních žádostí o azyl a počtu znovusídlených uprchlíků na jeden milion obyvatel za období 2010–2014 (váha 10 %) a d) z míry nezaměstnanosti (váha 10 %).

prosazující celoevropský přístup k azylové politice jakožto *prvního mezi nerovnými* v Radě<sup>169</sup> byl *minimální*.

➤ ***Hodnocení dopadů na evropskou integraci z hlediska implementace programu***

Hodnotíme-li dopady této politiky přesídlování z hlediska přístupu normativismu a pozitivismu, pozitivistický přístup (aktuální stav implementace) naplňuje přístup normativní (vytyčený cíl), a to i z hlediska vůle aktérů vytyčeného cíle dosáhnout a dostat vytyčených závazků. I z této perspektivy lze tuto konkrétní politiku EAM hodnotit jako *pozitivní* na evropskou integraci (kdy jsou jednotlivé členské státy EU politicky ochotné a prakticky schopné své závazky skutečně plnit, čímž je podporována myšlenka jednotné EU jako celku z hlediska politického i praktického a dále jako jednotného celku i v rámci mezinárodního systému).

➤ ***Celkové hodnocení dopadů programu na evropskou integraci***

Na základě výše uvedených hodnocení z hlediska přijetí a implementace a také z hlediska historického kontextu, kdy se jedná o první celoevropský přesídlovací program s použitím distribučního klíče, přičemž dochází k posílení supranacionálních prvků této spolupráce, lze celkově hodnotit dopady tohoto programu na evropskou integraci jako *velmi pozitivní*.

---

<sup>169</sup> V podstatě jde vlastní pojetí mocenského postavení Německa v Radě EU a v Evropské radě při prosazování národních zájmů a idejí v rámci systému EU. Pojmenování tohoto pojetí postavení Německa je inspirováno názvoslovím Sartoriho trojí typologií postavení předsedy ve vládě, kdy autorka aplikovala Sarotriho terminologii na mocenské rozložení sil v Radě EU a v Evropské radě jakožto hlavních rozhodovacích orgánů (fungujících spíše na mezivládním principu) při potýkání se s migrační krizí (Evropský parlament zde není reflektován, protože předmětem sledování jsou národní státy – tedy Rada a Evropská rada a EU jako samostatná entita – tedy hlavně Komise, protože Evropský parlament ještě neměl zásadní rozhodovací pravomoc v rámci řádných legislativních procesů při přijímání politik EAM). Z hlediska aktuální povahy migrační krize a fáze vývoje jednotlivých politik, právě na základě rozhodování těchto dvou orgánů v rámci přijímání opatření při řešení migrační krize dochází k zásadnímu ovlivňování evropské integrace v oblasti justice a vnitra.

Postavení Německa jakožto „prvního mezi nerovnými“ a „prvního mezi rovnými“ primárně vychází z možnosti užití *soft power* a *hard power* (ekonomické). Možné využití ekonomické „hard power“ uvnitř EU bylo použito jako nátlak na státy odmítající se podílet na společném „solidárním“ řešení (konkrétně relokačních mechanismech). Německo jakožto největší ekonomika EU s největším podílem na finančním rámci EU by v případě prosazování použití takové „hard power“ bylo opět přirozeným lídrem. Prvenství Německa v EU je během migrační krize reálným fenoménem s reálnými dopady na formování způsobu řešení migrační krize (např. silné bilaterální vyjednávání Německa a Turecka, pozice kancléřky Merkelové v leadershipu EU apod.).

Postavení Německa jakožto *prvního mezi nerovnými* v Radě EU dále vychází z politické síly definované na základě počtu obyvatel v rámci dnes platného způsobu hlasování kvalifikační většinou (v pravidle dvojí většiny se zde jedná o parametr celkového počtu obyvatel EU, kdy Německo zastupující nejvyšší počet obyvatel v EU má největší sílu při hlasování). Dle hlasovacího kalkulátoru Rady se jedná o 15.93 % počtu obyvatel EU. Označení *první mezi nerovnými* bere v potaz také rozdílné postavení dalších členských států dle těchto parametrů, kdy nerovnost zbytku je opět podpořena parametrem počtu obyvatel v rámci kvalifikované většiny).



#### 4.1.2. První dočasný relokační mechanismus

První relokační mechanismus reagoval na stále zvyšující se příliv běženců do Itálie a Řecka. Obecné, neformální označení jako „první“ relokační mechanismus dostalo toto schéma v souvislosti s neočekávaně přijatým druhým relokačním mechanismem. Cílem mechanismu bylo okamžitě ulevit přetíženým azylovým systémům Itálie a Řecka, které jako *frontline státy* čelily náhlému vysokému přílivu běženců<sup>170</sup>.

V návaznosti na summit Evropské rady 23. dubna 2015 a na vznik EAM 13. května 2015 Komise vydala 27. května 2015 *návrh ROZHODNUTÍ RADY, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka*. Tento návrh v praxi znamená vytvoření distribučního mechanismu na přerozdělení 40 tisíc žadatelů o azyl mezi další zúčastněné státy.

Právní základ pro vytvoření takového mechanismu je zakotven v čl. 78 odst. 3 SFEU<sup>171</sup>, přičemž dochází k významnému uplatnění principu subsidiarity<sup>172</sup>. Dále je reflektován čl. 80 SFEU. V rámci prosazování principu férového a vyváženého „*sdílení břemene*“ napříč EU, tento mechanismus obsahuje stejný distribuční klíč jako přesídlovací program. Dočasný relokační mechanismus také znamenal dočasnou odchylku od dublinského systému<sup>173</sup>. Protože je právním základem tohoto mechanismu čl. 78 odst. 3 SFEU, povaha tohoto mechanismu je pouze dočasná, jednorázová. V praxi se tedy jedná o jednorázové přerozdělení 40 tisíc žadatelů o azyl z Řecka a Itálie<sup>174</sup> v období dvou let od přijetí rozhodnutí Radou.

Dále se Evropská rada na svém zasedání 25. – 26. června 2015 dohodla, že návrh tohoto rozhodnutí by Rada EU měla přijmout urychleně, a to na základě konsenzu, kdy by členské státy měly dosáhnout dohody na rozdělení vytyčeného počtu 40 tisíc žadatelů o azyl.

Radě EU a pod ní spadající strukturám trvalo téměř čtvrt roku od červnového summitu Evropské rady, než bylo ministry osmadvacítky rozhodnutí konsenzuálně přijato. Kromě politických střetů hlavním důvodem pro takto dlouhou prodlevu

<sup>170</sup> Viz kapitola 3. *Migrační krize v letech 2015 – 2016*.

<sup>171</sup> Viz podkapitola 2.3.2. *SFEU: Prostor svobody, bezpečnosti a práva*.

<sup>172</sup> Viz podkapitola 2.3.1. *Prostor svobody, bezpečnosti a práva jako sdílená pravomoc*.

<sup>173</sup> Konkrétně od čl. 13 Nařízení (EU) č. 604/2013, ve kterém je zakotven princip odpovědnosti země prvního vstupu za azylové řízení.

<sup>174</sup> Z Itálie se jedná o 24 tisíc žadatelů o azyl, z Řecka o 16 tisíc žadatelů o azyl. V květnu 2015, kdy Komise návrh předložila, silnější migrační toky do EU přicházely po CST. Ke změně povahy migrační krize došlo v letních měsících 2015, kdy se mnohonásobně zvýšil migrační tok na VST. EU zareagovala přijetím druhého relokačního mechanismu, kde se pozornosti dostávalo hlavně Řecku a Maďarsku.

v kontextu potřeby situaci urgentně řešit (kdy na VST došlo k bezprecedentnímu nárůstu síly migračních toků do EU) byly praktické otázky. Mezi hlavní problémové aspekty mechanismu dodnes patří:

- způsob výběru kandidátů na takové přemístění,
- bezpečnostní prověření kandidátů,
- zamezení sekundárních pohybů,
- lidskoprávní aspekt přemístění,
- praktické zajištění celého procesu jak ze strany replikujících států, tak ze strany států relokace i ze strany příslušných struktur EU.

První relokační mechanismus Rada ministrů vnitra přijala na základě konsenzu<sup>175</sup> 14. září 2015. Dosáhnout konsenzu bylo vcelku obtížné, zejména kvůli státům V4, které už od počátku mají k praktickému fungování takového mechanismu velmi skeptický postoj<sup>176</sup>.

#### ➤ *Hodnocení dopadů na evropskou integraci z hlediska přijetí mechanismu*

Co se vlivu *přijetí*, nikoliv implementace, prvního relokačního mechanismu, došlo v zásadě k pozitivnímu postupu v rámci prohlubování evropské integrace, kdy byla na základě konsenzu podpořena myšlenka solidarity a sdílení břemene uvnitř EU. Vliv Německa zde lze vysledovat na úrovni Evropské rady i Rady. Německo jakožto mocensky první mezi rovnými<sup>177</sup> v rámci Evropské rady totiž myšlenku projevu solidarity prosazovalo již od počátku návrhu takového mechanismu. Kancléřka Merkelová linii „společného evropského řešení“ obhajovala tím intenzivněji, čím intenzivnější byly kritické hlasy zejména V4. Skeptické země přijetí tohoto mechanismu

---

<sup>175</sup> V širokém veřejném diskurzu přijetí tohoto rozhodnutí na základě konsenzu je známé jako „dobrovolný základ“ (naopak u druhého relokačního mechanismu prosazeného v Radě na základě kvalifikované většiny se v mediálním a veřejném diskurzu hovoří o „povinných kvótách“).

<sup>176</sup> S přijetím druhého relokačního mechanismu se skeptický postoj změnil v postoj odmítavý. Skepse z hlediska implementace takového mechanismu se dnes ukazuje jako opodstatněná.

<sup>177</sup> Zde jde opět o pojetí postavení Německa v rámci Evropské rady, kdy mocenská síla kancléřky Merkelové jednoznačně převyšuje v kontextu migrační krize ostatní premiéry a hlavy států osmadvacítky. Pojmenování postavení Německa je opět inspirováno Sartoriho trojí typologií postavení předsedy ve vládě. Protože mocenské postavení lídrů ostatních států se dosud neprojevovalo příliš rozdílně (je to zejména proto, že mocensky silná Francie z hlediska *soft power* a *hard power* dosud Německo v rámci prosazování postojů k řešení migrační krize na úrovni EU spíše pouze podporovala a že mocensky silné Spojené království má derogační klauzuli opt-out, a proto ani francouzský prezident François Hollande, ani britský premiér David Cameron nebyli nuceni svého mocenského postavení užít). Dále rozdílné postavení premiérů a hlav států ostatních zemí není podpořeno rozdílnou vahou hlasů jako je tomu v Radě, lze tedy považovat postavení premiéru a hlav států ostatních zemí za rovné.

na základě konsenzu nakonec přijaly. Z praktické roviny (řešené na úrovni Rady) Německo jako stát nejvíce postižený sekundárními toky (vedle Švédska) v rámci tohoto rozhodnutí, které prosazovalo, by dle tohoto rozhodnutí mělo relokovat nejvíce žadatelů o azyl (téměř 9 tisíc). U Německa lze tak nejsilněji pozorovat chování dle teorie sociálního konstruktivismu podporující sdílení břemene a evropskou spolupráci.

➤ ***Hodnocení dopadů na evropskou integraci z hlediska implementace mechanismu***

Protože 22. září 2015 rozhodla Rada o přijetí druhého relokačního mechanismu, který je z hlediska principu fungování totožný, při vyhodnocování implementace došlo k jejich propojení (skrze propojení obou závazků jednotlivých členských států). Nelze proto zhodnotit, jak je první relokační mechanismus implementován samostatně, nezávisle na druhém relokačním mechanismu.

Implementaci obou dočasných relokačních mechanismů lze vzhledem k velmi nízkému počtu provedených relokací<sup>178</sup> za uplynulé období sedmi měsíců od přijetí tohoto rozhodnutí považovat dosud za *neúspěšnou*. Reálným důvodem neúspěšné implementace je chybějící schopnost praktického zajištění relokací a jejich praktické zajištění jako takové, a dalším, spíše domnělým, důvodem je chybějící politická vůle vyvíjet tlak na plnění závazků uvnitř národních států. Proto co se normativismu (vytyčeného cíle) a pozitivismu (reflektování skutečného stavu) týče - tedy co se týče hodnocení způsobu naplňování daného cíle při reflektování skutečného stavu - lze dopady politiky prvního relokačního mechanismu na evropskou integraci z hlediska realizace hodnotit *negativně*.

➤ ***Celkové hodnocení dopadů mechanismu na evropskou integraci***

Přestože možný neúspěch realizace obou relokačních mechanismů může negativně ovlivnit další budoucí evropskou integraci (včetně myšlenky sdílení břemene v této podobě) v této oblasti azylové politiky, s ohledem na historický kontext představený v teoretické části práce<sup>179</sup> je důležitost prosazení prvního relokačního mechanismu (přičemž klíčovou úlohu zde hraje dosažený konsensus) v rámci evropské integrace mnohem vyšší, než následná, zatím neúspěšná, implementace samotná.

---

<sup>178</sup> Od 14. září 2015, respektive 22. září 2015 k 20. dubnu 2016 bylo relokováno z Itálie a Řecka pouze 1 425 žadatelů o azyl do 17 zúčastněných států.

<sup>179</sup> O dobrovolném sdílení břemene v rámci EU při hromadném přílivu žadatelů o azyl explicitně hovoří už Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu z roku 2008 (viz podkapitola 2.2.8. *Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu*).

### 4.1.3. Boj s převaděčstvím

V podstatě napříč celou EU panuje shoda, že je nutné potírat převaděčství. Dle Europolu přes 90 % běženců, kteří přišli do EU v roce 2015 v rámci migrační krize, využilo v některé fázi své cesty služeb převaděčských sítí. Agentura odhaduje, že pouze za rok 2015 činil zisk převaděčských sítí z převaděčství do a uvnitř EU 3 - 6 mld. eur (v přepočtu přibližně 80 – 160 mld. korun).<sup>180</sup>

Komise na základě cíle vymezeného v EAM vydala 27. května 2015 Akční plán EU proti pašování migrantů na následující pětileté období<sup>181</sup>.

Nejdůležitějším milníkem v boji proti převaděčství je již zmiňovaná evropská námořní operace ve Středozemním moři, EU NAVFOR MED, přičemž spolupráci zúčastněných států lze hodnotit pouze *pozitivně*. Rovněž jde o prohlubování a propojování azylové politiky, společné bezpečnostní a obranné politiky a SZBP<sup>182</sup>.

Mimo jiné v akčním plánu Komise uvádí následující: „*V každém členském státě by mělo být zřízeno jediné kontaktní místo pro otázky pašování migrantů, aby se posílila operativní spolupráce, koordinace a sdílení informací mezi jednotlivými členskými státy a s agenturami EU.*“

Povaha akčního plánu obecně vede ke hlubší spolupráci členských států a integraci EU (zejména skrze posilování relevantních evropských agentur, sdílení informací a využívání evropských informačních databází), přičemž velký potenciál pro takové prohloubení lze nalézt v efektivnějším sdílení informací a při posilování operativní spolupráce v boji proti pašování migrantů.

## 4.2. DRUHÝ IMPLEMENTAČNÍ BALÍČEK

### 4.2.1. Druhý dočasný relokační mechanismus

Jak lze vypořádat z grafů č. 1 a 2 (přičemž je nutné věnovat pozornost číselným hodnotám), povaha migrační krize se změnila během letních měsíců 2015, když se hlavní migrační tlak přesunul na VST. Přestože první relokační mechanismus se už na

---

<sup>180</sup> Europol. *Migrant smuggling in the EU*. [online]. [cit 2016-04-23]. Dostupné z: [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/migrant\\_smuggling\\_europol\\_report\\_2016.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/migrant_smuggling_europol_report_2016.pdf).

<sup>181</sup> SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ Akční plán EU proti pašování migrantů (2015–2020).

<sup>182</sup> Např. zisk mandátu OSN pro rozšíření prostorové působnosti společné evropské námořní mise EU NAVFOR MED do libyjských výsostných vod.

Řecko vztahoval, v centru pozornosti stála spíše Itálie a CST. Přijetí prvního relokačního mechanismu zabralo EU, zejména Radě, téměř čtyři měsíce od zveřejnění návrhu Komisí. Enormní nárůst migračních tlaků si však vyžádal okamžitou reakci EU, Komise proto nečekaně (vzhledem k už tak složitému přijímání prvního relokačního mechanismu) 9. září 2015 předložila návrh na rozhodnutí Rady o přijetí druhého relokačního mechanismu<sup>183</sup>. Ten byl v zásadě totožný s mechanismem prvním<sup>184</sup>, avšak zde s ohledem na stoupající sílu migračních toků přicházejících do Evropy po VST Komise navrhla přerozdělení dalších 120 tisíc žadatelů o azyl v následujícím období dvou let, a to z Itálie, Řecka a Maďarska<sup>185</sup>.

Maďarsko se v září na vlastní žádost nechalo z tohoto druhého relokačního mechanismu vyřadit, a to zejména z následujících důvodů:

- 1) Navzdory zásadám CEAS<sup>186</sup> fungoval tzv. „*propouštěcí přístup*“ („*wave-through approach*“), kdy migrační toky z Řecka Maďarskem pouze procházely dále do Evropy (zejména Rakouska, Německa a Švédska).
- 2) Německo v rámci své „*Willkommenskultur*“ a v rámci prosazovaného přístupu *solidarity* a *sdílení břemene* mezi členskými státy EU přestalo v souladu s evropskou legislativou uplatňovat vůči Maďarsku dublinský systém.
- 3) Maďarsko kalkulovalo s tím, že je pouze tranzitní zemí a běženci v zemi nezůstanou. Protože došlo k paralyzaci dublinského systému a de facto tak bylo zbaveno odpovědnosti za žadatele o azyl coby první země vstupu<sup>187</sup>, odmítlo se zapojit do mechanismus i proto, že mechanismus měl probíhat v následujících dvou letech – země se však odmítala stát na toto období

---

<sup>183</sup> Návrh ROZHODNUTÍ RADY, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie, Řecka a Maďarska.

<sup>184</sup> Z hlediska právního základu, distribučního klíče, provádění relokací jako takových atd.

<sup>185</sup> Relokace 15 400 žadatelů o azyl z Itálie, 50 400 žadatelů z Řecka a 54 000 žadatelů z Maďarska.

<sup>186</sup> Relokační schéma z Maďarska souviselo s tím, že dublinský systém (jeden ze základních stavebních kamenů CEAS) nebyl z důvodu stále nedostatečně fungujícího azylový systém Řecka vůči Řecku uplatňován, a Maďarsko bylo tak v podstatě první zemí vstupu dle dublinského systému. Protože však dublinský systém byl de facto paralyzován, propouštěcí přístup umožnil Maďarsku „zbavit se“ odpovědnosti.

<sup>187</sup> Dublinský systém není od roku 2011 vůči Řecku uplatňován kvůli nefunkčnosti tamního azylového systému, který tak porušuje evropské a mezinárodní právo.

„velkým uprchlickým táborem v EU“ a běžence v zemi držet za účelem relokací do dalších zúčastněných států.

- 4) Maďarsko v létě 2015 čelilo tvrdé kritice kvůli výstavbě plotů kolem svých vnějších hranic, které zároveň tvořily vnější pozemní hranici schengenského prostoru. Zatímco odpovědnost za zabezpečení vnější hranice náležela Maďarsku, relokační mechanismus by byl celoevropskou záležitostí, a kvůli politickému rozkolu mezi maďarským premiérem Viktorem Orbánem na straně jedné a evropským leadershipem a kancléřkou Merkelovou na straně druhé nemělo Maďarsko politický zájem se takového celoevropského mechanismu (který by byl velmi tvrdě dozorován jak EU, tak lidskoprávními organizacemi ad.) účastnit.

Tehdejší lucemburské předsednictví Rady reflektovalo žádost Maďarska a 22. září 2015 Rada ministrů vnitra přijala rozhodnutí, na základě něhož byl přijat druhý relokační mechanismus ve prospěch Itálie a Řecka, přičemž nedošlo ke snížení počtu míst pro relokaci do ostatních zúčastněných členských států EU o maďarský podíl. Podíl Maďarska 54 000 míst z celkových 120 000 byl vymezen jako rezerva buď pro další relokace z Itálie a Řecka, nebo pro relokace s jiného členského státu EU v případě potřeby<sup>188</sup>.

➤ ***Hodnocení dopadů na evropskou integraci z hlediska přijetí mechanismu***

S ohledem na změření výzkumu práce, nejdůležitějším aspektem druhého relokačního mechanismu je způsob jeho přijetí. Zatímco rozhodnutí o prvním relokačním mechanismu bylo přijato Radou na základě konsenzu, druhý relokační mechanismus byl přijat Radou **na základě kvalifikované většiny**<sup>189</sup>. Zásadní problém byl v tom, že v době mezi navržením tohoto mechanismu Komisí a jeho přijetím Radou ministrů vnitra

---

<sup>188</sup> Tato rezerva byla v březnu 2016 využita pro spolupráci EU a Turecka na migrační krizi, přičemž má sloužit pro přesídlování syrských uprchlíků z Turecka do EU v rámci tzv. mechanismu „jeden za jednoho“, kdy za jednoho navráceného nelegálně příchozího syrského uprchlíka z řeckých ostrovů je do některého z členských států EU dle distribučního klíče přesídlen jiný syrský uprchlík. Tento mechanismus má napomoci v boji proti převaděčství.

<sup>189</sup> Přehlasovanými státy byly Česká republika, Maďarsko, Slovensko a Rumunsko. Finsko se hlasování zdrželo a Dánsko, Irsko a Spojené království se vzhledem k jejich postavení v oblasti justice a vnitra hlasování neúčastnily. Dvacet členských států hlasovalo ve prospěch přijetí tohoto mechanismu. Mezi nimi bylo i Polsko, které navzdory váhavému postoji (zejména kvůli vnitropolitické situaci a povaze země) nakonec druhý mechanismus podpořilo.

nezasedala Evropská rada, přičemž Rada ministrů o věci rozhodla kvalifikovanou většinou jako o věci odborně-technické povahy. Dále se zejména Slovensko, jehož odmítavý přístup je momentálně tvrdší než ten České republiky<sup>190</sup>, odvolávalo na to, že předcházející summity Evropské rady jasně uváděly zapojení do relokačního mechanismu na dobrovolném základě. Prohlášení Evropské rady z 23. dubna 2015 uvádí: „Zavazujeme se dnes:

...

*o) posílit pomoc při mimořádných událostech poskytovanou členskými státy s největším přílivem migrantů a zvážit možnosti organizování nouzové relokace mezi všemi členskými státy na dobrovolném základě...“*

...

Závěry Evropské rady z 25. – 26. června 2016 uvádějí:

...

*„4. a) v průběhu dvou let dojde k dočasné a výjimečné relokaci 40 000 osob, které jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu, z Itálie a Řecka coby členských států v přední linii do jiných členských států, na čemž se budou podílet všechny členské státy“<sup>191</sup>.*

...

Rozkol nastává v pojetí druhého relokačního mechanismu jakožto:

- 1) spíše další, samostatné politické otázky, kdy by tak druhý relokační mechanismus nejprve správně náležel debatě na úrovni Evropské rady (přičemž se ale žádný mimořádný summit pro debatu o přijetí takového mechanismu před předložením návrhu Komisí 9. září 2015 nekonal),

---

<sup>190</sup> Na základě pozorování chování předsedů vlád a hlav států v Evropské radě coby určující politický směr lze vnímat přívětivější přístup České republiky ve spojitosti s charakterem premiéra Bohuslava Sobotky (podporovaného pro-evropsky laděným tajemníkem Úřadu vlády pro evropské záležitosti Tomášem Prouzou) a odmítavější přístup Slovenska ve spojitosti s postavou Roberta Fica a v té době politickou a celospolečenskou situací na Slovensku (v době přijetí druhého relokačního mechanismu Slovensko stálo před důležitými vnitrostátními parlamentními volbami a navíc v druhém pololetí roku 2016 bude Slovensko držet předsednictví v Radě EU). Slovenské předsednictví v Radě EU bude zajímavé sledovat zejména kvůli navrhované reformě CEAS (viz podkapitola 4.3. *Reforma CEAS*), která zahrnuje pevné ukotvení relokačního mechanismu v evropské legislativě (v dublinském systému).

<sup>191</sup> Generální sekretariát Rady. *Zasedání Evropské rady (25. – 26. června 2015) – závěry*. [online]. [cit. 2016-04-24]. Brusel, 2015, s. 2. Dostupné z: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/cs/pdf>.

- 2) otázky spíše technické povahy, která nebyla považována za citlivou politickou otázku překračující mandát vymezený Evropskou radou (která v závěrech k prvnímu relokačnímu mechanismu explicitně uvádí zapojení všech členských států), a proto je přijetí tohoto mechanismu pouze Radou ministrů legitimní i bez předchozího summitu Evropské rady.

Tento rozkol vede k disharmonii mezi:

- 1) chápáním této politiky EAM (politicky citlivá otázka náležící řádné debatě na Evropské radě versus odborně-technická otázka náležící Radě ministrů, kterou je možné přijmout kvalifikovanou většinou),
- 2) chápáním mocenských kompetencí Evropské rady (kde je mezivládní přístup silnější) a Rady (kdy postupně dochází k posilování kvalifikované většiny a tedy k posilování supranacionálního paradigma, kdy se menšina podřizuje většině skrze evropský orgán).

Takové přijetí „na sílu“ nebo „vnucení“ druhého relokačního mechanismu<sup>192</sup> přehlasovaným státům vede k vytvoření štěpné linie mezi V4 (po změně vlády v Polsku zastává i tato země V4 negativní postoj k relokačním mechanismům), která nahlíží na problematiku relokačních mechanismů zejména z hlediska praktické perspektivy a realizovatelnosti, a zbytkem Evropy (v čele s Německem). Zde opět postavení Německa při využití své „*soft power*“ podpořené „*hard power*“ sehrálo svou roli. To nazírá na vytvoření a implementaci druhého relokačního mechanismu z hlediska principu a myšlenky evropské integrace, kdy má jít o další reálnou aplikaci principu *solidarity* a *sdílení břemene* coby základních atributů EU, přičemž je zde patrné chování dle teorie sociálního konstruktivismu. V reakci na odmítavý postoj zejména České republiky, Slovenska a Maďarska, státy západní Evropy včetně Německa použily „*hard power*“ uvnitř EU skrze ekonomickou hrozbu. Hrozba byla postavena na negativních dopadech na čerpání strukturálních fondů státy, které se odmítají podílet na společném solidárním řešení. Česká republika, Slovensko a Maďarsko jakožto ekonomicky slabší země EU z těchto kohezních fondů de facto na úkor ekonomicky silnějších států západní Evropy a Švédska (které dočasné relokační mechanismy podporovaly) profitují.

---

<sup>192</sup> Odsud pochází laické a neformální označení „povinné kvóty“ používané v širokém veřejném a mediálním diskurzu (*pozn. autorky*).



Spojené království, Irsko a Dánsko se na relokačních mechanismech nepodílejí na základě derogační klauzule *opt-out* a přidružené státy se také do relokačních mechanismů nezapojily. Na rozdíl od celoevropského přesídlovacího mechanismu zde v perspektivě evropské integrace chybí přidaná hodnota motivace států s „nepovinnou účastí“ se do takového mechanismu dobrovolně zapojit.

➤ ***Hodnocení dopadů na evropskou integraci z hlediska implementace mechanismu***

Jak již uvádí podkapitola 4.1.2. *První dočasný relokační mechanismus*, realizace a implementace takového mechanismu se v praxi projevuje zatím jako velmi problematická a lze tak obecně relokační mechanismy zatím považovat za nefunkční<sup>193</sup>. Perspektiva normativismu a pozitivismu je zde totožná, jako je tomu u podkapitoly 4.1.2.

➤ ***Celkové hodnocení dopadů mechanismu na evropskou integraci***

Protože rozkol při přijímání druhého relokačního mechanismu měl velký negativní efekt na vnímání evropské integrace a spolupráce státy V4, protože realizaci a perspektivu normativního a pozitivního přístupu lze také zatím hodnotit spíše negativně, a navíc chybí ochota států s derogační klauzulí a přidružených států se na takovém mechanismu, navzdory jeho myšlence solidarity a sdílení břemene, podílet, *negativní* dopady druhého relokačního mechanismu převažují nad dopady integračními (tedy posilování supranacionálního paradigma).

#### **4.2.2. Trvalý krizový relokační mechanismus**

V druhém implementačním balíčku Komise představila návrh na zřízení trvalého relokačního mechanismu pro krizové situace<sup>194</sup>, který by byl pevně zakotven v rámci dublinského systému.

Zatímco první a druhý relokační mechanismus byly vytvořeny *ad hoc* na základě rozhodnutí Rady a měly pouze jednorázový, dočasný charakter a byly otázkou politické debaty na úrovni EU, pevně zakotvený relokační mechanismus v revidovaném

---

<sup>193</sup> Podobně je za nefunkční považován i vůbec první podobný relokační mechanismus EUREMA, který byl v roce 2009 vytvořen pro Maltu.

<sup>194</sup> Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění nařízení 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.

dublinkém nařízení by už nebyl předmětem debat a měl by ryze technický a supranacionální charakter (skrže přenesení pravomocí na Komisi). V praxi by tento rozdíl znamenal to, že zatímco odpovědným orgánem za přijetí dočasných, jednorázových relokačních mechanismů byla Rada, Komisí navrhovaný trvalý mechanismus zakotvený v dublinkém nařízení by další rozhodování na mezivládním principu nevyžadoval. Za aktivaci takového trvalého krizového relokačního mechanismu by měla v pravomoci Komise (která je na rozdíl od Rady čistě supranacionálním a centralizovaným orgánem), a to na základě přijetí aktu v přenesené pravomoci.<sup>195</sup>

Diskuze o možnosti vzniku trvalého relokačního mechanismu v dubnu 2016, kdy Komise předložila sdělení k celkové reformě CEAS. Tou se zabývá samostatná podkapitola 4.3. *Reforma CEAS*.

#### 4.2.3. Návratová politika

Návratová politika sama o sobě je velmi širokou a komplexní politikou v rámci migrační a azylové politiky, která navíc zahrnuje i externí dimenzi – vztahy se třetími zeměmi EU. Protože jedním z cílů EAM je zlepšení návratové politiky, Komise 9. září 2015 předložila Akční plán EU v oblasti navracení<sup>196</sup>, který vyzývá k přijetí okamžitých a střednědobých opatření v oblasti návratové politiky. Akční plán má opět harmonizující a integrační účinky, zejména pokud jde o harmonizaci provádění tzv. „návratové“ směrnice<sup>197</sup> členskými státy a také o harmonizaci využívání dostupných prostředků pro zajištění vyšší účinnosti návratové politiky EU. Z integrační perspektivy dochází ke zlepšování využívání evropských informačních systémů<sup>198</sup> (posílení spolupráce z hlediska intergovernmentalismu na úrovni národních informačních databází i z hlediska supranacionalismu skrže unijní úrovně informačních databází) a k posilování role a mandátu Frontexu v oblasti navracení<sup>199</sup> (posilování supranacionálních prvků).

Aktuálně důležitým vývojem prochází dvě strukturální oblasti návratové politiky, které jsou úzce provázané s azylovou politikou a současnou migrační krizí – uzavírání

---

<sup>195</sup> Tamtéž.

<sup>196</sup> SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ Akční plán EU v oblasti navracení ze dne 9. 9. 2015.

<sup>197</sup> SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

<sup>198</sup> Eurodac, Schengenský informační systém (SIS) a Vízový informační systém (VIS).

<sup>199</sup> Dnes je role Frontexu posílena v tzv. hot spotech na řeckých ostrovech, odkud jsou realizovány návraty neoprávněných žadatelů o azyl nebo nelegálních migrantů.

readmisních dohod na evropské úrovni a společných seznam EU bezpečných zemí původu.

- **Readmisní dohody**

K efektivnímu uplatňování návratové politiky neregulérních migrantů je za potřebí tzv. readmisních dohod<sup>200</sup>. V současné době existují dva koncepty uzavírání readmisních dohod se třetími zeměmi, kdy členské státy uzavírají bilaterální readmisní dohody na národní úrovni. Od roku 2000 v tomto směru vyvíjí aktivity i EU, která uzavírá takové dohody na celounijní úrovni se třetími zeměmi.<sup>201</sup> Tyto dva koncepty vedle sebe existují paralelně, avšak dochází zde ke konkurenčnímu pojetí migrační a azylové politiky coby sdílené pravomoci, přičemž dochází k upřednostňování unijní readmisní dohody před bilaterální dohodou na úrovni národní<sup>202</sup>. Každý z těchto konceptů má svůj charakter, kdy bilaterálního uzavření takových dohod lze dosáhnout na základě užších bilaterálních vazeb (které mají často geografický a historický základ), na druhou stranu EU jako jednotný celek má obsáhlejší nástroje, jak tuto dohodu uzavřít<sup>203</sup>.

Mimo jiné, EU od roku 2014 disponuje celounijní readmisní dohodou s Tureckem<sup>204</sup>. Na základě dohody EU s Tureckem o spolupráci na migrační krizi vyjednané na úrovni Evropské rady 18. března 2016 došlo k posílení implementace této celounijní dohody. V kontextu počtu osob a členských států, kterých by se plně implementovaná unijní readmisní dohoda s Tureckem týkala, a to i vzhledem k obecně nízkému počtu a často neúplné implementace takových unijních dohod s třetími zeměmi (a tedy zatím vcelku nízké rozvinutosti politiky unijních readmisních dohod), význam existence a užití unijní dohody s Tureckem získal na své důležitosti. Tato skutečnost je důležitá i pro rozvíjení dalších readmisních smluv na unijní úrovni. Lze předpokládat, že

---

<sup>200</sup> Dohody o zpětném přebírání občanů vlastních, případně občanů třetích zemí. Tyto dohody fungují zpravidla recipročně, jejich uzavření je často spíše v zájmu EU, která je zpravidla cílovou destinací nelegální migrace a její potřeba navracet nelegální migranty nebo ty, kterým vypršelo právo v EU pobývat, je mnohem vyšší, než je tomu u zemí, se kterými je EU uzavírá. EU jako pozitivní motivaci používá pak vízovou liberalizaci, kdy míra uvolňování vízového režimu je úměrná míře implementace readmisní dohody smluvní třetí zemí. Takový reciproční proces můžeme nyní pozorovat při spolupráci EU a Turecka na migrační krizi, kdy cílem této dohody je, že dle readmisní smlouvy mezi EU a Tureckem Turecko začne implementovat část dohody o přebírání občanů třetích zemí (např. Syřanů) a EU naopak procesně urychlí vízovou liberalizaci pro Turecko, jejímž výsledkem má být zrušení vízové povinnosti pro občany Turecka pro krátkodobé pobyty v schengenském prostoru.

<sup>201</sup> Viz příloha č. 6.

<sup>202</sup> Zde je uplatněna zásada zabraných území. Viz podkapitola 2.3.1. *Prostor svobody, bezpečnosti a práva jako sdílená pravomoc.*

<sup>203</sup> Např. vízová politika.

<sup>204</sup> DOHODA mezi Evropskou unií a Tureckou republikou o zpětném přebírání neoprávněně pobývajících osob.

EU vyvine v blízké době velké snahy uzavřít celounijní readmisní dohody zejména se zeměmi severní Afriky, které jsou často zeměmi původu a tranzitu pro ty nelegální migranty, u nichž je ve většině případů velmi nízká míra udělování mezinárodní ochrany a naopak velmi vysoká míra potřeby jejich navrácení do země původu nebo tranzitu<sup>205</sup>. Samozřejmě je v zájmu členských států EU takové dohody na evropské úrovni uzavřít, přičemž na rozdíl od silného Turecka má EU dostatečnou „soft power“ a „hard power“ tyto dohody uzavřít a v případě nutnosti má kapacitu plnění takových dohod třetími zeměmi vynucovat. Dopad rozvoje politiky unijní readmisních dohod se třetími zeměmi, kde lze předpokládat z hlediska evropské integrace pouze kladný vývoj z perspektivy normativismu a pozitivismu, lze hodnotit pro evropskou integraci jako **pozitivní**.

- **Evropský seznam bezpečných zemí původu**

Kromě politik EAM na řešení migrační krize, mezi další cíle EAM patří strukturální změny pro zlepšení celkového fungování azylového systému EU. Jednotlivé azylové systémy členských států jsou dlouhodobě zatěžovány<sup>206</sup> a priori neoprávněnými žadateli o azyl (zde lze uplatnit již uvedené neformální označení ekonomičtí migranti)<sup>207</sup>. U některých třetích zemí je počet podaných žádostí jejich státními příslušníky v EU opakovaně vysoký a zatěžující. Názorným příkladem může být vysoký počet Albánců a Kosovců, kteří v roce 2015 podali žádost o azyl v Německu<sup>208</sup>, přičemž ani Albánie, ani Kosovo nejsou zdrojovou zemí generující oprávněné žadatele o azyl. Na navzdory těmto skutečnostem nejsou ani Albánie, ani Kosovo zařazeny na německý národní seznam bezpečných zemí původu<sup>209</sup>. Principem národních seznamů bezpečných zemí původu je, že umožňují zrychlené azylové řízení. Země zařazené na tyto seznamy jsou z hlediska evropského a mezinárodního práva považovány za bezpečné. V praxi zařazení země na takový seznam znamená, že přezkum věcného odůvodnění žádosti i návratová procedura jsou zrychlené.

---

<sup>205</sup> Dle Financial Times nyní EU začala v kontextu migrační krize vyjednávat o takové readmisní dohodě s Nigérií. EU by měla zemi nabídnout ekonomickou podporu výměnou za uzavření a implementaci readmisní dohody. Blíže viz FICK, M. *Nigeria and EU to start migrant return talks*. [online]. 2016-04-27 © 2016 THE FINANCIAL TIME LTD [cit 2016-04-30]. Dostupné z: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/c082e124-0c77-11e6-b0f1-61f222853ff3.html#axzz47aGYwgRu>.

<sup>206</sup> Klíčovým zatěžujícím faktorem je, že každé řízení je individuální a reálně trvá několik měsíců. Během azylového řízení a odvolacího řízení (minimálně v první instanci) má žadatel o azyl v zemi, kde o jeho udělení žádá, setrvat.

<sup>207</sup> Zde se jedná o žadatele těch národností, u nichž je míra uznaných žádostí v průměru EU minimální.

<sup>208</sup> Viz graf č. 4 v podkapitole 3.2. *Německo jako hlavní cílová země*.

<sup>209</sup> Mechanismy zařazení země na národní seznam bezpečných zemí původu nespádají pod předmět zkoumání této práce, a problematika proto není blíže představena.

Ve snaze další evropské integrace prostoru svobody, bezpečnosti a práva a pod něj spadající azylové politiky a v reakci na výzvy EAM o strukturální zlepšení evropského azylového systému, Komise 9. září 2015 předložila návrh nařízení na vytvoření společného seznamu EU bezpečných zemí původu<sup>210</sup>. Komise navrhuje zařadit na tento unijní seznam následující státy:

- Albánie,
- Bosna a Hercegovina,
- Bývalá jugoslávská republika Makedonie,
- Kosovo<sup>211</sup>,
- Černá Hora,
- Srbsko,
- Turecko.

Klíčovým atributem těchto třetích zemí je, že se jedná o kandidátské země EU<sup>212</sup> nebo potenciální kandidátské země EU<sup>213</sup>, kdy v podstatě jejich uznání za bezpečné je výsledkem plnění Kodaňských kritérií<sup>214</sup>, jež jsou premisou pro kandidaturu země na členství v EU.

Smyslem unijního seznamu je další integrace EU v oblasti azylové politiky. Z hlediska praktického přínosu lze předpokládat široký zájem mezi státy takovým seznamem disponovat, přičemž po unijním seznamu bezpečných zemí, který by ulevil aktuálně velmi přetíženému evropskému azylovému systému, volá i široký politický i technokratický bruselský diskurz. Vzhledem k tomu, že diskuze o smyslu a potřebě takového seznamu jsou vcelku konsenzuální a že přínos bilance z hlediska normativismu a pozitivismu lze a priori považovat pozitivní, tato politika EAM může mít z hlediska své povahy pouze pozitivní dopad na evropskou integraci.

---

<sup>210</sup> Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterým se vytváří společný seznam EU bezpečných zemí původu pro účely směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany a mění směrnice 2013/32/EU.

<sup>211</sup> Zajímavým prvkem je zde problematika uznání nezávislosti Kosova v mezinárodním systému a v samotné EU, kdy nezávislost Kosova uznalo pouze 23 z 28 členských států EU. Práce se však touto problematikou blíže nezabývá.

<sup>212</sup> Albánie, Bývalá jugoslávská republika Makedonie, Černá Hora, Srbsko, Turecko.

<sup>213</sup> Bosna a Hercegovina a Kosovo.

<sup>214</sup> Kandidátská země musí mít dle politicky orientovaných Kodaňských kritérií stabilní instituce zajišťující demokracii, právní stát, dodržování lidských práv a práv menšin. Tyto důvody bývají důvodem pro udělování azylu v EU, protože ale systémy kandidátských zemí musí tato kritéria pro status kandidátské nebo potenciální kandidátské země splňovat a ani v jedné zemi nepanuje ozbrojený konflikt, lze tyto země považovat a priori za bezpečné a žádosti o azyl občanů těchto zemí za neopodstatněné (avšak individuální přezkum žádosti zůstává v souladu s evropským a mezinárodním právem zachován).

Lze očekávat, že Německo bude aktivně a asertivně podporovat rychlé vytvoření takového seznamu, a to z vzhledem k:

- 1) aktuálnímu zatížení německého azylového systému (a to nejen během aktuální migrační krize), kdy je individuální zrychlené azylové řízení s občany Kosova a Albánie při takovém počtu žadatelů žádoucí a kdy Kosovo ani Albánie nejsou na německý národní seznam zařazeny;
- 2) možnému zrušení vízové povinnosti pro turecké občany pro krátkodobá schengenská víza v červnu 2016, která by umožnila pohodlný, legální, a v podstatě těžko kontrolovatelný vstup tureckých občanů do Německa. Lze totiž očekávat zneužití ze strany ekonomických migrantů, a lze také očekávat možnou vlnu kurdských žadatelů o azyl<sup>215</sup>.

#### 4.3. REFORMA CEAS

V rámci střednědobých a dlouhodobých strukturálních změn azylového systému reflektující aktuální migrační krizi, Evropská komise vydala 6. dubna 2016 sdělení<sup>216</sup> k reformě CEAS. Tato reforma je založena zejména na potřebě reformy Dublinu III, který se během migrační krize projevil jako neudržitelný. Kromě reformy dublinského systému, v tomto sdělení Komise s cílem sjednocení dalších oblastí CEAS navrhuje transformaci Směrnice o azylovém řízení a Kvalifikační směrnice na *nařízení*.

---

<sup>215</sup> Zajímavý je dopad unijního seznamu bezpečných zemí původu z perspektivy sociálního konstruktivismu. Některé členské státy totiž individuálně nepovažují některé třetí země za bezpečné (tuto skutečnost lze reflektovat v národních seznamech, nikoliv však v jednotném unijním seznamu). Problematika sociálního konstruktivismu je dobře viditelná opět u Německa, které navzdory své vlastní potřebě takový seznam vytvořit a navzdory záměru německé vlády zařadit Turecko na národní seznam, má k zařazení Turecka na unijní seznam, ale i částečně k celkovému vzniku takového seznamu na unijní úrovni výhrady. Německo vzhledem k jím silně prosazovaným evropským hodnotám, vede debatu, zdali je možné např. právě Turecko považovat za dostatečně bezpečnou zemi (zejména v otázce dodržování lidských práv a svobody slova). Paradoxně tak Německo podporující evropskou integraci azylové politiky vznik unijního seznamu z perspektivy sociálního konstruktivismu komplikuje.

<sup>216</sup> European Commission. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: *Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe*. COM (2016) 197 final. Brussels, 6.4.2016. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards\\_a\\_reform\\_of\\_the\\_common\\_european\\_asylum\\_system\\_and\\_enhancing\\_legal\\_avenues\\_to\\_europe\\_-\\_20160406\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf).

#### 4.3.1. Transformace směrnic CEAS na nařízení

Současná podoba CEAS je nyní postavena kromě nařízení Dublin III a doprovodném nařízení Eurodac na *směrnících*. Výsledkem je harmonizace vnitrostátních norem členských států, ta ovšem dává prostor pro jistou míru odlišností. Tato skutečnost může vést k chápání rozdílů, kde například šance žadatele z určité třetí země v jednom členském státě na udělení určitého typu mezinárodní ochrany dle Kvalifikační směrnice jsou vzhledem k vnitrostátnímu právu nižší než za stejných podmínek v jiném členském státě, jako diskriminační. Dále například rozdíly mezi členskými státy v oblastech směrnice o podmínkách přijímání nebo směrnice o azylovém řízení<sup>217</sup> může být *pull-faktorem* pro sekundární pohyby, které se i navzdory existenci dublinského systému z řady příčin<sup>218</sup> a motivů dějí.<sup>219</sup>

Zatímco *směrnice* coby normativní právní akt EU slouží jako instrument pro harmonizaci vnitrostátních systémů, přičemž se soustředí na dosažení zamýšleného výsledku a členským státům tak dává určitý prostor, jak výsledku dosáhnout (transpozice směrnice do vnitrostátního právního řádu je definována pouze minimálními požadavky, forma a prostředky transpozičního předpisu jsou ponechány na uvážení členských stát), *nařízení* je přímo použitelné v celém svém rozsahu a má integrační (nikoliv harmonizační) charakter. Zatímco směrnice se používá pro nevýlučné pravomoci EU, nařízení je naopak aplikováno zejména v oblasti výlučných pravomocí.<sup>220</sup> CEAS a jeho normativní právní akty jsou pravomocí *sdílenou*<sup>221</sup>. CEAS od svého vzniku vede ke stále rozsáhlejší harmonizaci (s perspektivou integrace v dlouhodobém horizontu), nyní však v rámci navrhované reformy dostává integrační charakter a de facto dochází k posilování pravomocí EU, posilování supranacionálního charakteru evropské integrace a centralizaci pravomocí. Je otázkou, do jaké míry budou státy zejména politicky tento přechod akceptovat.

<sup>217</sup> Viz kapitola 2.6. *Společný evropský azylový systém*.

<sup>218</sup> Kromě jiného, sekundární pohyby umožňuje prostor bez vnitřních hranic – schengenský prostor. Sekundární pohyby neregulérních migrantů a žadatelů o azyl jsou jednou z největších výzev přesídlovacích a zvláště relokačních schémat. Navíc nemožnost kontrolovat migrační toky uvnitř schengenského prostoru (zde se opět jedná o sekundární pohyby z hlediska platné evropské legislativy, kdy migrační tok mířil z Řecka do Německa jakožto země poměrně otevřená v migrační a azylové politice) poprvé v tak rozsáhlé míře zpochybnily fungování schengenského prostoru.

<sup>219</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: *Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe*.

<sup>220</sup> SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*, 2011, s. 102-103.

<sup>221</sup> Zde dochází ke konkurenčnímu nebo paralelnímu střetávání mezivládního a nadnárodního paradigma.

### 4.3.2. Reforma dublinského systému

Kromě toho, že se Komise už delší dobu snaží implementovat distribuční mechanismy v evropském azylovém systému (zatím hlavně pouze ad hoc jednorázové mechanismy<sup>222</sup>), dublinský systém se během migrační krize ukázal jako problematický a pro krizové situace v podstatě neaplikovatelný. Podle tohoto systému by totiž téměř za všechny podané žádosti o azyl v současné migrační krizi nesly odpovědnost Itálie (v případě CST), a Řecko (v případě VST)<sup>223</sup>, potažmo Maďarsko<sup>224</sup>, jakožto země prvního vstupu nelegální migrace žadatelů o azyl. Při tak vysokém počtu příchozích žadatelů o azyl je nemyslitelné dublinský systém uplatňovat. Komise 9. září 2015 představila návrh nařízení na vytvoření trvalého relokačního mechanismu,<sup>225</sup> politika trvalého mechanismu přerozdělování byla vzhledem k potřebě řešit další, okamžitá opatření, odložena<sup>226</sup>. Dubnové sdělení posouvá reformu dublinského systému dále, přičemž Komise navrhuje dvě možnosti pro reformu dublinského systému ve střednědobém horizontu, pro dlouhodobé perspektivy navrhuje reformu centralizaci azylového systému EU. Navrhované varianty reformy Dublinu III jsou následující:

a) ***Doplnění stávajícího systému o trvalý relokační mechanismus pro krizové situace***

Zde by šlo de facto o zachování principu odpovědnosti první země vstupu, přičemž k jeho suspendaci a spuštění relokačního mechanismu by docházelo v případě krizových situací. Tento mechanismus by v podstatě odpovídal návrhu nařízení Komise o vytvoření trvalého relokačního mechanismu z 9. září 2015.<sup>227</sup>

---

<sup>222</sup> Např. projekt EUREMA z roku 2009, kdy se do tohoto pilotního projektu evropské distribuce žadatelů o azyl z Malty zapojilo 12 členských států EU, dalších 8 členských a přidružených států relokovalo na základě bilaterální spolupráce s Maltou.

<sup>223</sup> Dublinský systém se vůči Řecku od roku 2011 neuplatňuje z důvodu nefunkčnosti jeho azylového systému, kdy tato nefunkčnost vede k porušování evropského a mezinárodního práva.

<sup>224</sup> Z důvodu neuplatňování dublinského systému vůči Řecku.

<sup>225</sup> Viz podkapitola 4.2.2. *Trvalý krizový relokační mechanismus*.

<sup>226</sup> Reálně k tomu také došlo kvůli politickému napětí, které vyvolalo přijetí druhého relokačního mechanismu. Dále, argumentem pro odložení byla evaluace dočasných relokačních mechanismů, které v té době byly ve svých naprostých začátcích.

<sup>227</sup> Viz podkapitola 4.2.2. *Trvalý krizový relokační mechanismus*.



b) ***Zrušení principu odpovědnosti první země vstupu***

Tento návrh je poněkud ambicióznější. Zde by byla zcela zrušena odpovědnost první země vstupu za posouzení žádosti o azyl a v podstatě by docházelo k okamžitému alokování žadatelů o azyl mezi členské státy na základě stanovených kritérií a dle celoevropského distribučního klíče.

Pro dlouhodobý horizont Komise také předložila ambiciózní návrh centralizovat posuzování žádostí o azyl v první instanci (stejně jako odvolací procedury v první instanci) na evropskou úroveň. Dle tohoto návrhu by nebyly za posuzování žádostí odpovědné už členské státy, ale k tomu zmocněný evropský orgán (pravděpodobně by jím byl transformovaný Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, EASO). Úřad by opět dle distribučního klíče přerozděloval takové žadatele o azyl mezi zúčastněné státy (*pozn. autorky: tento koncept nebyl zatím blíže rozveden*). Převod těchto rozsáhlých a citlivých pravomocí na evropskou úroveň je ale v současné době reálně pouze možným výhledem, kterým by se Komise, jakožto orgán čistě supranacionálního charakteru, chtěla při dalším formování evropské azylové politiky ubírat.

➤ ***Predikce dopadů reformy Dublinu III na evropskou integraci z politické perspektivy***

Přestože reforma dublinského systému se ukázala zvláště pro situace velkého přílivu žadatelů o azyl do jedné země jako nezbytná, bude velmi obtížné dosáhnout politické shody v přijetí některé z variant navrhovaných reforem v některých členských státech (např. státy V4 jakýkoliv distribuční mechanismus odmítají, přičemž všechny navrhované varianty reformy dublinského systému jsou právě na takovém mechanismu založeny).

V aktuálním celoevropském diskurzu, kdy i pouze *ad hoc* dočasné relokační mechanismy způsobily negativní politické nálady, bude možné vést realistickou diskusi pouze o variantě první. Diskuzi kromě rozdílného postoje států k jakýmkoliv distribučním mechanismům<sup>228</sup> ovlivní i to, zda se v příštích měsících vůbec podaří skutečně aplikovat dočasné relokační mechanismy.

Přestože posílení supranacionality skrze takovou reformu Dublinu III by vedlo k hlubší evropské integraci, diskuze o zavedení takového mechanismu mohou mít naopak

---

<sup>228</sup> Viz podkapitola 4.2.1. *Druhý dočasný relokační mechanismus*.

silný negativní účinek. V prvé řadě lze očekávat další odmítnutí státy V4, kdy se k odmítavému postoji nyní kloní také Francie, která, přestože je zatím nejaktivnějším státem v oblasti relokací z Řecka a Itálie v rámci dočasných relokačních mechanismů, funkčnost takových mechanismů zpochybňuje, považuje je za *pull-factor*, a odmítá posílení role Komise, která by o spuštění takového mechanismu rozhodovala pouze přijetím aktu v přenesené pravomoci.

Na evropské úrovni se také aktuálně kalkuluje s britským referendem o setrvání v EU, které je plánováno na 23. června 2016. Přestože Spojené království disponuje derogační klauzulí *opt-out* pro prostor svobody, bezpečnosti a práva<sup>229</sup>, další diskuze přesměrování moci na EU a posílení supranacionálního charakteru mohou posílit negativní vnímání EU ve Spojeném království. Navzdory tomu dle interních informací<sup>230</sup> Komise bude chtít předložit legislativní návrhy už v květnu 2016, přičemž se toto strategické chování Komise řídí summitem Evropské rady, který by se měl uskutečnit až 28. – 29. června 2016. Cílem této strategie je vyhnout se politické diskuzi na úrovni Evropské rady (kde lze dosažení konsenzu předpokládat jen těžko), a debatu vést pouze na úrovni Rady, kde v rámci řádného legislativního procesu by byl návrh legislativní aktu přijímán kvalifikovanou většinou<sup>231</sup>.

**Německo** v čele s kancléřkou Merkelovou přerozdělovací mechanismy, ať už dočasné nebo trvalé, dlouhodobě prosazuje s ohledem na principu EU *sdílení břemene*. Protože v současné době ze zdá být zahájení diskuze strategicky nevýhodné a citlivé, Rada ministrů vnitra, která zasedala 21. dubna 2016 v Lucemburku, jednání o trvalém relokačním mechanismu odložila (dle médií na podnět Německa).

---

<sup>229</sup> Spojené království se na základě derogační klauzule *opt-in* účastní Dublinu III, avšak může použít klauzuli *opt-out* pro jeho změny. Je otázkou, do jaké míry bude Dublin III revidován, a do jaké míry se jej Spojené království bude chtít a bude moci účastnit.

<sup>230</sup> K datu 27. dubna 2016.

<sup>231</sup> Vzhledem k rozložení sil v Evropském parlamentu a ke skutečnosti, že nejsilnější skupiny Evropská lidová strana a Pokrokové spojenectví socialistů a demokratů široce podpořily dočasné relokační mechanismy v rámci konzultace, lze očekávat i silné tendence pro přijetí trvalého relokačního mechanismu v Evropském parlamentu. Rozhodování Rady kvalifikovanou většinou bude zřejmě rozhodující. Zde lze opět čekat vliv Německa ve prospěch zavedení distribučního mechanismu zejména skrze *soft power*.

➤ ***Predikce dopadů reformy Dublinu III na evropskou integraci z praktické perspektivy***

Významnou roli v diskuzi o reformě Dublinu III dle návrhů Komise sehraje také schopnost implementace dočasných relokačních mechanismů, která je zatím velmi nízká. Nízká implementace těchto mechanismů i přes jejich nutnost v bezprecedentní migrační krizi vede k pochybnostem o ochotě a schopnosti členských států v případě dalších krizí i možný trvalý relokační mechanismus pro krizové situace efektivně implementovat. Vycházejíc ze zkušenosti s implementací dočasných relokačních mechanismů, dopad bilance normativistického a pozitivistického přístupu na evropskou integraci lze zatím a priori predikovat jako spíše negativní.

➤ ***Celkové hodnocení dopadů reformy CEAS, zejména dublinského systému, na evropskou integraci***

Lze očekávat, že navzdory snaze o pokroku v evropské integraci v oblasti azylové politiky, za současné situace bude mít politika reformy CEAS, specificky reforma Dublinu III, spíše *negativní* účinky na evropskou integraci, a to:

- 1) z důvodu silně konfliktní politické diskuze postavené na rozdílnosti postojů jednotlivých členských států k relokačním mechanismům jako takovým a rozdílnosti postojů k celkovému chápání evropské integrace (střet pojetí relokačních schémat z hlediska *sociálního konstruktivismu*, kdy je prosazována myšlenka evropského sdílení břemene s pojetím relokačních schémat z hlediska *neorealismu*, kdy jsou prosazovány zájmy států jako jednotlivých entit<sup>232</sup>, a kdy jsou tyto partikulární zájmy podporovány problematickou reálnou funkčností mechanismu).
- 2) z důvodu neochoty řady států vzdát se trvale<sup>233</sup> dalších pravomocí ve prospěch supranacionálních struktur<sup>234</sup>. Je pravděpodobně, že při

---

<sup>232</sup> Chápání evropské spolupráce pouze do té míry, do které je to pro členy EU přínosné.

<sup>233</sup> Na rozdíl od *ad hoc* dočasných relokačních mechanismů, které schvaluje Rada.

<sup>234</sup> Při variantě **a**) dojde k reformě Dublin III ve prospěch Evropské komise, při variantě **b**) dojde k reformě Dublin III ve prospěch jiného supranacionálního evropského úřadu odpovědnému za okamžitou alokaci osob mezi všech zúčastněných států.

diskuzích o dojde k silnému potvrzení politické neochoty řady členských států se nadále v této oblasti evropské azylové politiky integrovat<sup>235</sup>;

- 3) v kontextu stále silnější prokazatelnosti praktické nefunkčnosti a obtížné nesplnitelnosti takového systému<sup>236</sup>;
- 4) vzhledem ke způsobu přijímání trvalého relokačního mechanismu řádným legislativním postupem, kdy by v případě zavedení trvalého relokačního mechanismu Rada hlasovala na základě kvalifikované většiny, a kdy by mohly být státy s negativním postojem přehlasovány<sup>237</sup>;
- 5) už s ohledem na stav dočasných relokačních mechanismů i zde lze předpokládat dopad negativní bilance z hlediska normativismu (vytyčeného cíle) a pozitivismu (daného stavu), kdy i přesto, že by byl takový mechanismus nakonec zaveden, jeho konečné nenaplnění z hlediska smyslu a funkčnosti prokáže *neschopnost* další integrace EU v této oblasti azylové politiky.

#### 4.4. EVROPSKÁ POBŘEŽNÍ A POHRANIČNÍ STRÁŽ

Poslední, aktuálně řešenou politikou vycházející z EAM, která je pro evropskou integraci zásadní, je zřízení Evropské pobřežní a pohraniční stráže (dále jen EBCG dle anglického European Border and Coast Guard). Návrh na zřízení EBCG<sup>238</sup> vznikl v reakci na neschopnost Řecka<sup>239</sup> své hranice během migrační krize zajistit. Zde dochází k jasně

---

<sup>235</sup> Zde jde opět o střet intergovernmentalismu se supranacionalismem a sociálního konstruktivismu s neorealismem.

<sup>236</sup> Např. z důvodu nízkého provádění relokací státy relokace, neochoty samotných žadatelů o azyl být relokováni do určeného státu relokace, obtížnosti zamezení sekundárních pohybů uvnitř schengenského prostoru aj.

<sup>237</sup> Před zasedáním Rady ministrů vnitra, první náměstek ministra vnitra ČR Jiří Nováček uvedl, že státy ryze odmítající zavedení trvalého relokačního mechanismu jsou zatím v menšině. *Arrival and Doorstep CZ (Nováček)* [audiovizuální interview]. Council of the European Union. [online]. © European Union 2004 - 2016 [cit. 2016-04-26]. Dostupné z: <http://tvnewsroom.consilium.europa.eu/event/justice-and-home-affairs-council-april-2016-570b5358d1862/arrival-and-doorstep-cz-novek>.

<sup>238</sup> Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o evropské pohraniční a pobřežní strážích a o zrušení nařízení (ES) č. 2007/2004, nařízení (ES) č. 863/2007 a rozhodnutí Rady 2005/267/ES. COM(2015) 671 final 2015/0310(COD).

<sup>239</sup> Viz podkapitola 3. 1. 2. *Turecko a východní středomořská trasa*.

viditelnému uplatnění principu subsidiarity<sup>240</sup> a k uplatnění článku 77 SFEU<sup>241</sup>. EBCG by měla dle návrhu obsahovat dvě složky:

- 1) čistě supranacionální nově vytvořenou *Agenturu pro Evropskou pohraniční a pobřežní stráž* (zde by se mělo jednat o transformaci Frontexu s rozšířeným mandátem);
- 2) vnitrostátní kapacity a národní pobřežní stráž daného státu odpovědného za správu vnější hranice.

Agentura EBCG by měla v podstatě suplovat nedostatečný mandát Frontexu a měla by být prakticky samostatná (na rozdíl od Frontexu, který je podstatně závislý na zdrojích poskytovanými členskými státy). Prováděn by měl být nepřetržitý monitoring vnějších hranic, jehož součástí budou pravidelné evaluace rizik a povinná posouzení zranitelnosti. Dle návrhu *„do členských států, jejichž hranice jsou ohroženy, budou vysláni styční úředníci, kteří se plně zapojí do národních informačních systémů a budou moci předávat informace zpět Agentuře“*.<sup>242</sup>

#### ➤ *Predikce dopadů EBCG na evropskou integraci z politické perspektivy*

Klíčovým prvkem předložené návrhu zřízení EBCG pro sledování vlivu EBCG na evropskou integraci je následující odstavec:

*„Pokud budou zjištěny problémy, bude mít Agentura právo vyzvat členské státy, aby včas sjednaly nápravu. V případě, že problémy nebudou odstraněny, a v naléhavých situacích, které budou ohrožovat fungování schengenského prostoru, bude moci Agentura zasáhnout, aby zajistila, že budou na místě provedena příslušná opatření, a to i tehdy, pokud dotčený členský stát nepožádá o pomoc nebo se bude domnívat, že žádná dodatečná opatření nejsou nutná.“*<sup>243</sup>

V praxi by šlo o nasazení agentury i bez souhlasu členského státu. Toto opatření bylo do návrhu zavedeno zejména kvůli Řecku, které navzdory výzvam dlouho

<sup>240</sup> Viz podkapitola 2.3.1. *Prostor svobody, bezpečnosti a práva jako sdílená pravomoc*.

<sup>241</sup> Viz podkapitola 2.3.2. *SFEU: Prostor svobody, bezpečnosti a práva*.

<sup>242</sup> Evropská komise. *Zajištění vnějších hranic Unie. Evropská pobřežní a pohraniční stráž*. [online]. [cit. 2016-04-26]. Dostupné z [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/a\\_european\\_border\\_and\\_coast\\_guard\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_cs.pdf).

<sup>243</sup> Tamtéž.

nepožádalo o nasazení týmů Frontexu<sup>244</sup>. Mimo jiné prvky návrhu, tento aspekt byl klíčový pro posun celkového chápání evropské integrace<sup>245</sup>. Dosud bylo odpovědností členských států tvořících vnější hranici schengenského prostoru tuto vnější hranici zajistit. Navzdory faktu, že státy čistě uvnitř schengenského prostoru se kontroly svých hranic za běžných okolností vzdaly ve prospěch vytvoření schengenského prostoru, a předaly tak odpovědnost státům tvořící vnější hranici Schengenu, při zveřejnění návrhu na EBCG řada států tvořící vnější hranici Schengenu takovou pravomoc EBCG odmítala s argumentem, že jde o narušení konstituční otázky národních suverénních států. Rada ministrů vnitra zasedající 21. dubna 2016 nakonec tento zřejmě nejkontroverznější prvek EBCG navzdory rezistenci postiženého státu zrušila, a mezi členskými státy tak zatím panuje na vzniku EBCG shoda.<sup>246</sup> Zatím proto lze z hlediska způsobu přijetí, respektive z politické perspektivy, predikovat spíše pozitivní vliv zřízení EBCG na evropskou integraci.

➤ ***Predikce dopadů EBCG na evropskou integraci z praktické perspektivy***

Skrze EBCG, jejíž skutečný praktický přínos nelze zatím předvídat, dochází k významnému posunu evropské integrace v chápání ochrany vnějších hranic. Během migrační krize začala být ochrana vnějších hranic tématem pro celou evropskou veřejnost<sup>247</sup>, a zřízení EBCG je důležitým posunem v prohlubování evropské integrace v otázkách správy společných vnějších hranic schengenského prostoru. Budoucí bilanci normativismu a pozitivismu, tedy účel EBCG a jeho skutečné naplnění, nelze zatím relevantně hodnotit.

---

<sup>244</sup> Viz podkapitola 3. 1. 2. *Turecko a východní středomořská trasa*.

<sup>245</sup> Zajímavý rozdílný přístup k evropské integraci vyslovili poslanci Poslanecké sněmovny PČR Helena Langšádlová (TOP 09) a Petr Fiala (ODS) na jednání sněmovního Výboru pro evropské záležitosti ze 4. února 2016. Zatímco dle Langšádlové je nasazení EBCG bez nutnosti souhlasu daného státu přijatelnější než rozpad Schengenu (v diskurzu, kdy dochází ke zpochybňování Schengenu). Podle Langšádlové by rozpad Schengenu mohl vést i k rozpadu EU. Naopak dle Fialy princip „vnucení“ navzdory vůli členského státu je začátkem rozpadu EU a řízené ukončení Schengenu je přijatelnější variantou. Zdroj: osobní svědectví autorky na daném výboru PS PČR.

<sup>246</sup> *Evropská pobřežní stráž bude potřebovat k zásahu souhlas dotyčné země*. Česká televize. [online]. 21. 4. 2016 © Česká televize 1996 – 2016 [cit. 2016-04-26]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1762873-evropska-pobrezni-straz-bude-potrebovat-k-zasahu-souhlas-dotycne-zeme>.

<sup>247</sup> A to už např. v rámci celoevropské debaty o maďarském způsobu zabezpečení hranic (viz 3.1.3. *Západobalkánská cesta*).

➤ ***Celkové hodnocení dopadů EBCG na evropskou integraci***

Přestože je vznik EBCG zatím pouze ve svých začátcích, už samotné snahy o posílení supranacionálních prvků v ochraně vnějších hranic schengenského prostoru mají pozitivní dopad na prohlubování evropské integrace. Pozitivní dopad politiky EBCG byl posílen vyloučením možnosti jednotky EBCG nasadit i bez souhlasu členského státu, jehož vnější hranice by takové nasazení vyžadovala. Proto lze celkově dopady EBCG na evropskou integraci a priori hodnotit jako *pozitivní*.

## ZÁVĚR

### *Výsledky hodnocení*

Předmětem výzkumu práce byla analýza a hodnocení dopadů programu EAM skrze analýzu jeho dílčích politik na evropskou integraci. Navzdory tomu, že záměrem EAM jako celku a záměrem jeho jednotlivých politik je prohlubování evropské integrace skrze harmonizaci a posilování supranacionálních prvků, lze pozorovat v řadě dílčích politik silné negativní dopady na evropskou integraci, kdy se například u relokačních mechanismů projevuje reálná neochota a neschopnost členských států tyto mechanismy pro sdílení břemene účinně implementovat, a kdy zájmy jednotlivých členských států (neorealistický přístup) převažují nad principy solidarity v rámci Unie (přístup sociálního konstruktivismu).

Obě hypotézy byly v dílčích politikách EAM prokázány. Na základě analýzy jednotlivých politik práce dochází k závěru, že dle individuálního hodnocení převažuje hypotéza první, tedy pozitivní vliv EAM na evropskou integraci EU. Na základě EAM dochází k posilování supranacionálního charakteru prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Dochází také k rozvoji praktického fungování EU, prohlubována je i harmonizace s ohledem na intergovernmentální prvky oblasti justice a vnitra.

Práce se rovněž snaží mapovat chování států, zejména Německa, v rámci EU. Role Německa coby nejasertivnějšího unijního státu v řešení migrační krize, je vzhledem k vážnosti krize v rámci vnitřní dimenze (chování členských států Unie vůči sobě navzájem) a vnější dimenze (chování EU, ale i jejích členských států vůči vnějšímu mezinárodnímu systému) zásadní. Práce nastiňuje problematiku reálného mocenského postavení členských států uvnitř EU, na kterou zatím neexistuje široce uplatnitelné paradigma. Postavení Německa v Evropské radě a Radě coby evropských institucí mezivládního charakteru vycházelo zejména z teorie neorealismu a konceptů *soft power* a *hard power*, kdy byla tato teorie včetně uvedených konceptů užití moci zasazena do prostředí EU. Zájmy a postoj Německa coby nejsilnější země v EU prosazované pomocí *soft power* a *hard power* (kterou značně disponuje i osobnost kancléřky Merkelové) jasně ovlivňují evropské řešení migrační krize, která je politicky i celospolečensky velmi důležitým tématem pro celou evropskou společnost a kdy chování jediného státu má dopady na celé chování EU uvnitř i navenek. Zde je tak nastíněna potřeba dalšího výzkumu reálného mocenského postavení členských států uvnitř EU.



### ***Průběh práce***

Vznik této práce čelil několika výzvám. První z nich byl dynamický vývoj, kterým EAM a jeho jednotlivé politiky procházejí. Druhou výzvou bylo pochopení tématu jako celku, který je nesmírně komplikovaný a rozsáhlý, a nastudování a pochopení jednotlivých politik nejen jako takových, ale i jejich kontextu. Takové pochopení vyžadovalo a stále vyžaduje velmi intenzivní práci a studium, jež mi ovšem byly umožněny. Další výzvou bylo uchopení problematiky evropské integrace jako takové pro účely této práce, kdy pouze vybraným oblastem evropské integrace jsou věnovány celé knihy. Další velkou výzvou bylo uchopení hodnocení dopadů jednotlivých politik EAM, kdy se každá politika liší z hlediska tématu, které pokrývá, z hlediska kontextu, z hlediska formy a z hlediska míry jejich vývoje a dopadu v rámci evropské integrace. Neposlední výzvou bylo vymezit postavení Německa v Evropské radě a Radě, kdy zásadní roli sehrávají neformální, spíše nepřímé a implicitní prvky.

### ***Přínosy***

Protože se o migrační krizi často hovoří jako o „křižovatce EU“, téma práce považuji za velmi relevantní. Práce může posloužit jako inspirace nebo podklad pro další výzkum pro nejrůznější oblasti, jakými je akademický výzkum evropské integrace, ale také jako podklad pro politickou a analytickou činnost. Za přínosnou však práci považuji pro sebe samou, kdy bych se chtěla obdobné problematice věnovat i během svého dalšího praktického i akademického působení.

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A ZDROJŮ

### Odborná literatura

FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 2. dopl. aktualizované vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2009. 805 s. ISBN: 978-80-7325-180-2.

FIALA, P., SCHUBERT, K. *Moderní analýza politiky: Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Barrister & Principal, 2000. 170 s. ISBN 80-85947-50-1.

KRATOCHVÍL, Petr. *Teorie evropské integrace*. Praha: Portál, 2008. 224 s. ISBN 978-80-7367-467-0.

LAVENEX, S. *Justice and Home Affairs: Institutional Change and Policy Continuity*. In: WALLACE, H., POLLACK M. A., YOUNG, A. R. *Policy-Making in the European Union*. 7. vydání. Oxford University Press, 2014. 616 s. ISBN 978-0-19-968967-5.

POLLAK, J., SLOMINSKI, P. *Das politische System der EU*. 2. völlig überarbeitete und aktualisierte Aufl. Wien: UTB GmbH, 2012. 263 S. ISBN 978-3-8252-3688-5.

RISSE, T. *Social Constructivism and European Integration*. In: DIEZ, T., WIENER, A. *European Integration Theory*. 2. vydání. Oxford University Press, 2009. 312 s. ISBN 978-0-19-922609-2.

ROSAMOND, Ben. *Theories of European Integration*. Basingstoke: Palgrave, 2000. 232 s. ISBN 978-0-333647173.

SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2011. 362 s. ISBN 978-80-7400-334-9.

SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013. 432 s. ISBN 978-80-7400-488-9.

ŠIŠKOVÁ, N. a kol. *Evropské právo 2 – Jednotný vnitřní trh*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.

## **Evropské primární a sekundární právo**

European Commission. *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe*. COM (2016) 197 final. Brussels, 6.4.2016. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards\\_a\\_reform\\_of\\_the\\_common\\_european\\_asylum\\_system\\_and\\_enhancing\\_legal\\_avenues\\_to\\_europe\\_-\\_20160406\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf).

European Commission. Fact Sheet: *An EU Safe Countries of Origin List*. [online]. 9. 9. 2015. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_eu\\_safe\\_countries\\_of\\_origin\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_en.pdf).

European Council. *Tampere European Council: Presidency Conclusions*. Tampere, 1999. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/TAMPERE-EUROPEAN-COUNCIL---PRESIDENCY-CONCLUSIONS-15-16-OCTOBER-1999/>.

Evropská komise. *DOPORUČENÍ KOMISE ze dne 8. 6. 2015 k Evropskému programu znovusídlování*. C(2015) 3560 final. Brusel, 8. 6. 2015 Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/recommendation\\_on\\_a\\_european\\_resettlement\\_scheme\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/recommendation_on_a_european_resettlement_scheme_cs.pdf)

Evropská komise. *Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterým se vytváří společný seznam EU bezpečných zemí původu pro účely směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany a mění směrnice 2013/32/EU*. COM(2015) 452 final 2015/0211 (COD). Brusel, 9. 9. 2015. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/proposal\\_for\\_regulation\\_of\\_the\\_ep\\_and\\_council\\_establishing\\_an\\_eu\\_common\\_list\\_of\\_safe\\_countries\\_of\\_origin\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/proposal_for_regulation_of_the_ep_and_council_establishing_an_eu_common_list_of_safe_countries_of_origin_cs.pdf)

Evropská komise. *Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění nařízení 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. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/proposal\\_for\\_regulation\\_of\\_ep\\_and\\_council\\_establishing\\_a\\_crisis\\_relocation\\_mechanism\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/proposal_for_regulation_of_ep_and_council_establishing_a_crisis_relocation_mechanism_cs.pdf).

Evropská komise. *Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o evropské pohraniční a pobřežní stráží a o zrušení nařízení (ES) č. 2007/2004, nařízení (ES) č. 863/2007 a rozhodnutí Rady 2005/267/ES*. COM(2015) 671 final 2015/0310(COD). Štrasburk, 15. 12. 2015. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3086c6c9-a3e7-11e5-b528-01aa75ed71a1.0011.03/DOC\\_1&format=HTML&lang=CS&parentUrn=CELEX:52015PC0671](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3086c6c9-a3e7-11e5-b528-01aa75ed71a1.0011.03/DOC_1&format=HTML&lang=CS&parentUrn=CELEX:52015PC0671).

Evropská komise. *Návrh ROZHODNUTÍ RADY, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka*. COM(2015) 286 final 2015/0125 (NLE). Brusel, 27. 5. 2015. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/proposal\\_for\\_a\\_council\\_decision\\_on\\_provisional\\_relocation\\_measures\\_for\\_italy\\_and\\_greece\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/proposal_for_a_council_decision_on_provisional_relocation_measures_for_italy_and_greece_cs.pdf).

Evropská komise. *SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ Akční plán EU v oblasti navracení*. COM(2015) 453 final. Brusel, 9. 9. 2015. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication\\_from\\_the\\_ec\\_to\\_ep\\_and\\_council\\_-\\_eu\\_action\\_plan\\_on\\_return\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_from_the_ec_to_ep_and_council_-_eu_action_plan_on_return_cs.pdf).

Evropská komise. *SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ Evropský program pro migraci*. COM (2015) 240 final. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/dgs/home->

affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\_on\_the\_european\_agenda\_on\_migration\_cs.pdf.

Evropská rada. *Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je*. In: Úř. věst. Evropské unie C 115 ze dne 4. 5. 2010, Brusel, 2010. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52010XG0504(01)).

Generální sekretariát Rady. *Závěry zástupců vlád členských států zasedajících v Radě o přesídlení 20 000 osob, které jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu, prostřednictvím mnohostranných a vnitrostátních programů. Viz Generální sekretariát Rady. Závěry zástupců vlád členských států zasedajících v Radě o přesídlení 20 000 osob, které jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu, prostřednictvím mnohostranných a vnitrostátních programů.* [online]. [cit. 2016-04-26]. Dostupné z: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/cs/pdf>.

*Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie.* [online]. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Úřední věstník Evropské unie 2010 C 83/1. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2010.083.01.0001.01.CES&toc=OJ:C:2010:083:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0001.01.CES&toc=OJ:C:2010:083:TOC).

Rada Evropské unie. *Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu*. Dokument 13440/08. [online]. Brusel, 2008, [cit. 2016-04-17]. Dostupné z: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=CS&f=ST%2013440%202008%20INIT>.

Rada Evropské unie. *Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii*. (2005/C 53/01). In: Úřední věstník Evropské unie C 53/1. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303(01)).

Rada EU. *Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka*. In: Úřední věstník Evropské unie L 248/80. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1601>.

## **Další zdroje a zdroje dostupné na internetu**

*Arrival and Doorstep CZ (Nováček)* [audiovizuální interview]. Council of the European Union. [online]. © European Union 2004 - 2016 [cit. 2016-04-26]. Dostupné z: <http://tvnewsroom.consilium.europa.eu/event/justice-and-home-affairs-council-april-2016-570b5358d1862/arrival-and-doorstep-cz-novek>.

BUNYAN, T. *Trevi, Europol and the European state*. Statewatching the new Europe. [online]. London: Statewatch, 1993 [cit. 2016-04-02]. Dostupné z: <http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>.

*Central Mediterranean Route*. [online]. ©2016 FRONTEX [cit. 2016-04-20]. Dostupné z: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>.

COOLSAET, R. *EU counterterrorism strategy: value added or chimera?* International Affairs 86: 4 (2010). [online]. © 2010 Blackwell Publishing Ltd/The Royal Institute of International Affairs [cit. 2016-04-02]. Dostupné z: <http://www.cesruc.org/uploads/soft/130304/1-130304161005.pdf>

*Das Bundesamt in Zahlen 2015*. [online]. © 2016 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Dostupné z: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015-asyl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015-asyl.pdf?__blob=publicationFile).

*Dublinský systém*. [online]. © 2016 Ministerstvo vnitra ČR [cit. 2016-04-02]. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx>.

*Eastern Mediterranean Route*. [online]. ©2016 FRONTEX [cit. 2016-04-21]. Dostupné z: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/>.

*EPP leaders bang drum for European army*. [online]. EEAS, 2015 [cit. 2016-04-20]. Dostupné z: [http://eeas.europa.eu/delegations/new\\_zealand/press\\_corner/all\\_news/news/2015/20october\\_eu\\_army\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/new_zealand/press_corner/all_news/news/2015/20october_eu_army_en.htm).

European External Action Service. *Fact sheet: European Union Naval Force – Mediterranean Operation Sophia*. [online]. Dostupné z: [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet\\_eunavfor\\_med\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet_eunavfor_med_en.pdf).

European Commission. *Tampere – Kick start of the EU's policy for justice and home affairs*. Information and Communication unit of the Directorate-General Justice and Home Affairs of the European Commission. Brusel, 2002. ISBN: 92-894-5863-1. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere\\_09\\_2002\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_09_2002_en.pdf).

Europol. *Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks*. [online]. © 2016 Europol [cit. 2016-04-07]. Dostupné z: [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/changes\\_in\\_modus\\_operandi\\_of\\_is\\_in\\_terrorist\\_attacks.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/changes_in_modus_operandi_of_is_in_terrorist_attacks.pdf).

Europol. *Migrant smuggling in the EU*. [online]. © 2016 Europol [cit. 2016-04-23]. Dostupné z: [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/migrant\\_smuggling\\_\\_europol\\_report\\_2016.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/migrant_smuggling__europol_report_2016.pdf).

Eurostat. *Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015 Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships*. [online]. [cit. 2016-04-10]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>.

Evropská komise. *Zajištění vnějších hranic Unie. Evropská pobřežní a pohraniční stráž*. [online]. [cit. 2016-04-26]. Dostupné z [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/a\\_european\\_border\\_and\\_coast\\_guard\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_cs.pdf).

*Evropská pobřežní stráž bude potřebovat k zásahu souhlas dotyčné země*. Česká televize. [online]. 21. 4. 2016 © Česká televize 1996 – 2016 [cit. 2016-04-26]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1762873-evropska-pobrezni-straz-bude-potrebovat-k-zasahu-souhlas-dotycne-zeme>.

*Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva*. [online]. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 2016-04-08]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=URISERV%3Aai0022>.

Evropská rada. *Prohlášení EU a Turecka ze dne 18. března 2016*. [online]. Poslední aktualizace: 2016-03-22 [cit. 2016-04-22]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

FICK, M. *Nigeria and EU to start migrant return talks*. [online]. 2016-04-27 © 2016 THE FINANCIAL TIME LTD [cit. 2016-04-30]. Dostupné z: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/c082e124-0c77-11e6-b0f1-61f222853ff3.html#axzz47aGYwgRu>.

Generální sekretariát Rady. *Evropská rada: Padesát let summitů*. [online]. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2012. © Evropská unie, 2012. 23 s. ISBN 978-92-824-3481-9. Dostupné z: [http://www.consilium.europa.eu/cs/documents-publications/publications/2011/pdf/QC3111406CSC\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/cs/documents-publications/publications/2011/pdf/QC3111406CSC_pdf/).

Generální sekretariát Rady. *Zasedání Evropské rady (25. – 26. června 2015) – závěry*. [online]. Brusel, 2015 [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/cs/pdf>.

CHAZAN, G. *Germany fears influence of homegrown militants on Syrian migrants*. [online]. 29. 3. 2016 © 2016 THE FINANCIAL TIME LTD [cit. 2016-04-07]. Dostupné z: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/8d8621ba-f4bb-11e5-9afe-dd2472ea263d.html#axzz44QCdGQzA>.

LOUŽEK, M. Obhajoba pozitivistického přístupu – odpověď na problematiku. *Mezinárodní vztahy*, 2005, 3, s. 119 – 125. ISSN 0323-1844. Dostupné z: <https://mv.iir.cz/article/view/169/167>.

*Merkel Rejects Bavarian bid for refugee limit*. [online]. ©2016 Deutsche Welle. Poslední aktualizace: 2016-01-04, [cit. 2016-04-21]. Dostupné z: <http://www.dw.com/en/merkel-rejects-bavarian-bid-for-refugee-limit/a-18957928>.

*Migratory routes map*. [online]. ©2016 FRONTEX [cit. 2016-04-20]. Dostupné z: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>.

*Österreich plant Asyl-Schnellverfahren*. [online]. ©2016 ZEIT ONLINE. Poslední aktualizace 2016-03-30 13:47, [cit. 2016-04-20]. Dostupné z: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-03/oesterreich-fluechtlinge-asylantrag-obergrenze-hans-peter-doskozil-spoel>.

*Paths to Europe: As a key route closes, migrants look for others*. Financial Times. [online]. 2016-03-09 © 2016 THE FINANCIAL TIME LTD [cit. 2016-04-30].



Dostupné z: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f5418000-e5f3-11e5-bc31-138df2ae9ee6.html#axzz42nWWSxEn>.

Refugees/Migrants Emergency Response. *Mediterranean*. [online]. ©2016 UNHCR [cit. 2016-04-20]. Dostupné z: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.

Refugees/Migrants Emergency Response. *Mediterranean: Greece Data Snapshot 31 March 2016*. [online]. ©2016 UNHCR [cit. 2016-04-21]. Dostupné z: <http://data.unhcr.org/mediterranean/download.php?id=988>.

*Rozdělení pravomocí EU*. In: EUR-Lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. [online]. Poslední aktualizace 2016-01-26 [cit 2016-04-07]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=URISERV%3Aai0020>.

*Schengenský prostor a spolupráce*. [online]. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 2016-04-08]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=URISERV%3A133020>.

*Společná deklarace ministrů vnitra z ministerské konference V4, Slovinska, Srbska a Makedonie z 19. ledna*. Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 2016. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/deklarace-v4-pdf.aspx>.

SY, S. *Fakta a čísla o Evropské unii: Azylová politika*. [online]. Evropský parlament, 2016 [cit 2016-04-16]. Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.12.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html).

Syria Regional Response. *Regional Overview*. [online]. ©2016 UNHCR. Poslední aktualizace: 2016-04-19, [cit. 2016-04-21]. Dostupné z: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

Syria Regional Response. *Turkey*. [online]. ©2016 UNHCR. Poslední aktualizace: 2016-04-11, [cit. 2016-04-21]. Dostupné z: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224>.

*Systém „Eurodac“*. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 2016-04-02]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=URISERV%3A133081>.

*Víceletý program pro oblast spravedlnosti a vnitřních věcí. Stockholmský a Haagský program*. [online]. © 2016 Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2016-04-16]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/agenda-eu-na-mv-vicelety-program-pro-oblast-spravedlnosti-a-vnitrnich-veci.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>.

*Verteilung der Asylbewerber*. [online]. © 2016 BAMF [cit. 2016-04-23]. Dostupné z: <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html>.

ZHUKOV, Y. M. *NATO's Mediterranean Mission: What the Alliance is Doing in the Aegean Sea*. [online]. ©2016 Foreign Affairs [cit. 2016-04-20]. Dostupné z: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-02-21/natos-mediterranean-mission>.

### **Internetové stránky:**

*BAMF*. [online]. Dostupné z: <http://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite-node.html>.

*Councilium*. [online]. Dostupné z: <http://www.councilium.europa.eu/en/home/>

*Česká televize*. [online]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24>.

*Deutsche Welle*. [online]. Dostupné z: <http://www.dw.com/en/top-stories/s-9097>.

*Eur-lex*. [online]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

*European Commission: DG Home*. [online]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm).

*European External Action Service*. [online]. Dostupné z: <http://eeas.europa.eu/>

*Europol*. [online]. Dostupné z: <https://www.europol.europa.eu/>.

*Eurostat*. [online]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat>.

*Evropský parlament*. [online]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/portal/cs>.

*Financial Times*. [online]. Dostupné z: <http://www.ft.com/home/europe>.

*Foreign Affairs.* [online]. Dostupné z: <https://www.foreignaffairs.com/>.

*Frontex.* [online]. Dostupné z: <http://frontex.europa.eu/>.

*Ministerstvo vnitra ČR.* [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/>.

*Ministerstvo zahraničních věcí ČR* [online]. Dostupné z: <http://www.mzv.cz/jnp/>.

*NATO.* [online]. Dostupné z: <http://www.nato.int/>

*UNHCR.* [online]. Dostupné z: <http://data.unhcr.org/>.

*Zeit Online.* [online]. Dostupné z: <http://www.zeit.de/index>.

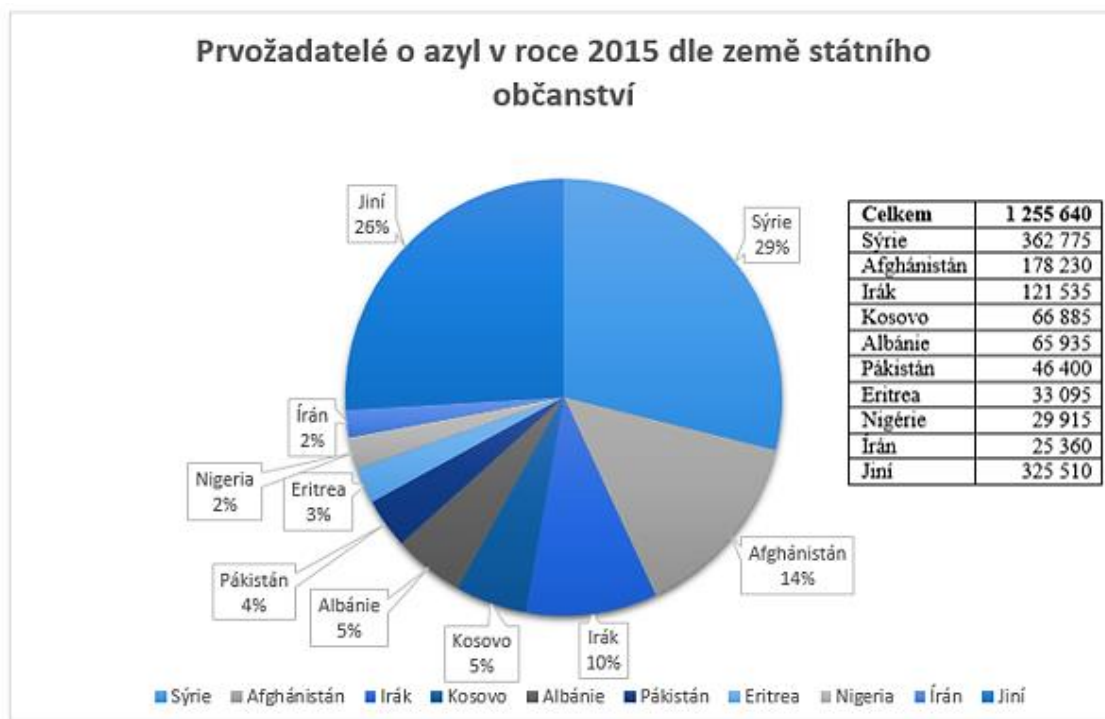
## SEZNAM TABULEK A OBRÁZKŮ

|                |    |
|----------------|----|
| Obr. č. 1..... | 31 |
| Obr. č. 2..... | 36 |
| Obr. č. 3..... | 47 |
| <br>           |    |
| Graf č. 1..... | 48 |
| Graf č. 2..... | 50 |
| Graf č. 3..... | 51 |
| Graf č. 4..... | 57 |

## **SEZNAM PŘÍLOH**

|                   |     |
|-------------------|-----|
| Příloha č. 1..... | 102 |
| Příloha č. 2..... | 103 |
| Příloha č. 3..... | 104 |
| Příloha č. 4..... | 105 |
| Příloha č. 5..... | 106 |
| Příloha č. 6..... | 107 |

Příloha č. 1  
**Prvožadatelé o azyl v EU v roce 2015 dle země státního občanství**

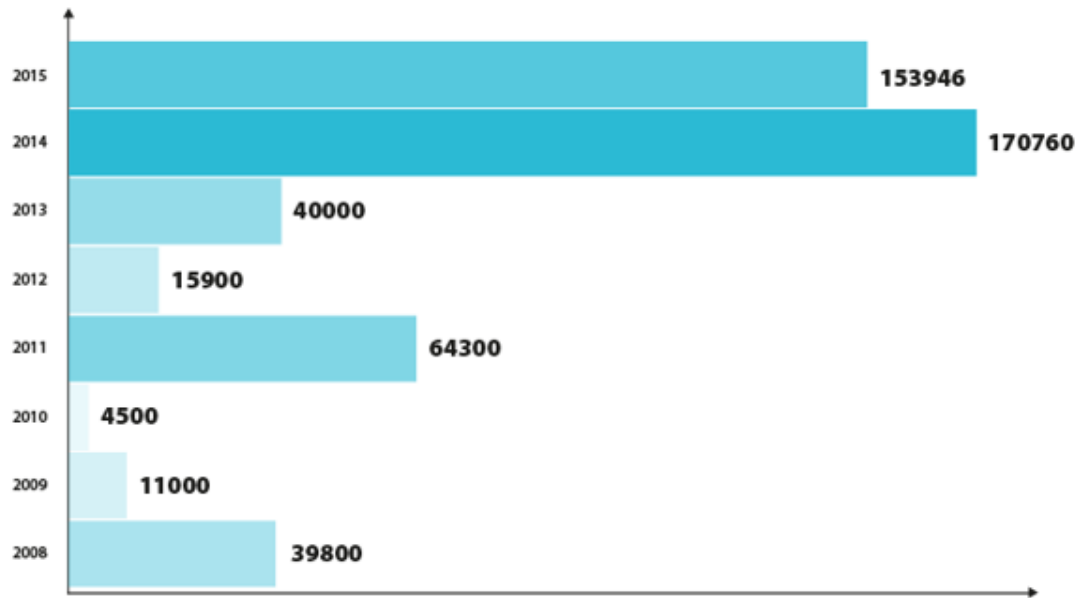


Zdroj: vlastní zpracování dle údajů z: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>.

Příloha č. 2

**Počet nelegálně příchozích migrantů po tzv. centrální středomořské trase  
v letech 2008 – 2015**

*Roční statistiky z let 2008 - 2015*

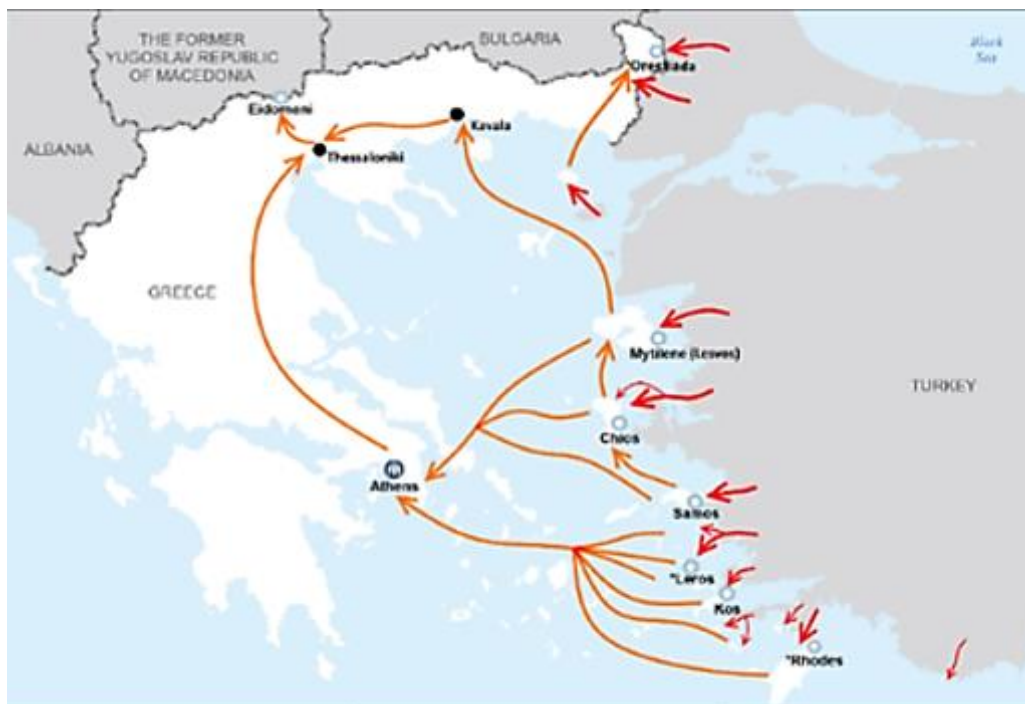


*Počet nelegálně příchozích migrantů*

Zdroj: *Central Mediterranean Route*. [online]. ©2016 FRONTEX [cit. 2016-04-20]. Dostupné z:  
<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>.

Příloha č. 3

**Tzv. východní středomořská trasa z Turecka do Řecka v roce 2015 - 2016**



Zdroj: Refugees/Migrants Emergency Response. *Mediterranean: Greece Data Snapshot 21 March 2016*.

[online]. ©2016 UNHCR [cit. 2016-04-21]. Dostupné z:

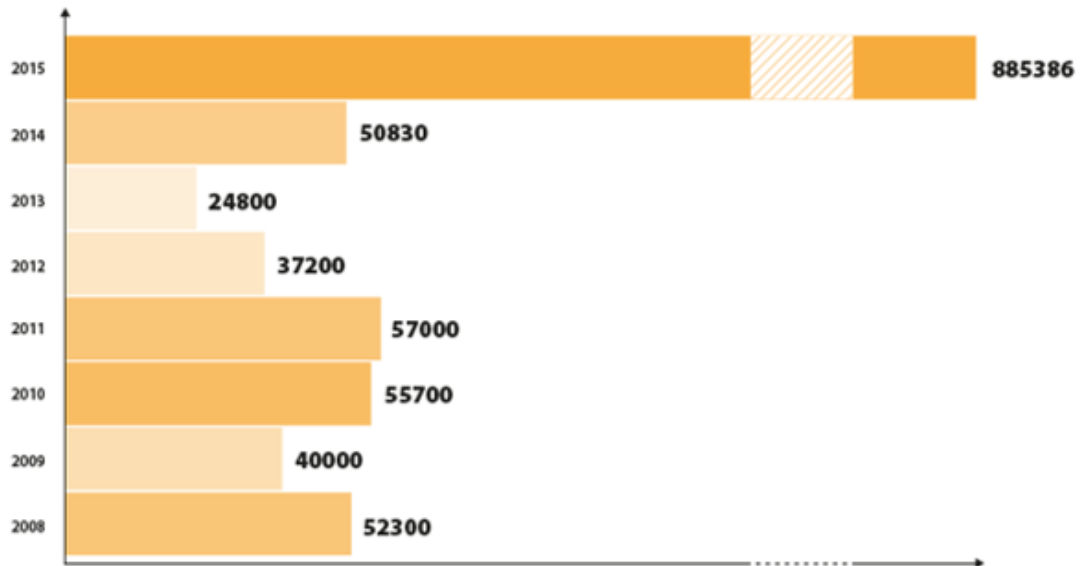
[http://track.mlsend3.com/link/c/YT0zMjQzOTUzMDkzMzEzODQyMjUmYz1mN3M4JmU9MTkyOCZiPTM3ODMxMDk3JmQ9YjNsNGczag==.kap8t3VHY0eX5RpFa0zPQvtIXCLr51rZDyg\\_X5hjlA](http://track.mlsend3.com/link/c/YT0zMjQzOTUzMDkzMzEzODQyMjUmYz1mN3M4JmU9MTkyOCZiPTM3ODMxMDk3JmQ9YjNsNGczag==.kap8t3VHY0eX5RpFa0zPQvtIXCLr51rZDyg_X5hjlA).



Příloha č. 4

**Počet nelegálních přechodů vnější schengenské hranice po tzv. východní  
středomořské trase v letech 2008 - 2015**

*Roční statistiky z let 2008 - 2015*



*Počet nelegálních přechodů hranic běženci  
(někteří z běženců překračovali hranici vícekrát)*

Zdroj: *Eastern Mediterranean Route*. [online]. ©2016 FRONTEX [cit. 2016-04-21]. Dostupné z:

<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/>.

**Měnící se tzv. západobalkánská cesta v letech 2015 – 2016**



Zdroj: *Paths to Europe: As a key route closes, migrants look for others*. Financial Times. [online]. 2016-03-09 © 2016 THE FINANCIAL TIME LTD [cit. 2016-04-30]. Dostupné z: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f5418000-e5f3-11e5-bc31-138df2ae9ee6.html#axzz42nWWSxEn>.

## Příloha č. 6

## Přehled readmisních dohod EU se třetími zeměmi

| Třetí země             | Vstup dohody<br>v platnost* | Třetí země             | Obdržení mandát<br>ES/EU pro<br>uzavření* |
|------------------------|-----------------------------|------------------------|---|
| Hongkong               | 1. března 2004              | Maroko                 | září 2000                                 |
| Makao                  | 1. června 2004              | Srí Lanka              | září 2000                                 |
| Srí Lanka              | 1. května 2005              | Pákistán               | září 2000                                 |
| Albánie                | 1. května 2006              | Rusko                  | září 2000                                 |
| Rusko                  | 1. června 2007              | Hongkong               | duben 2001                                |
| Ukrajina               | 1. ledna 2008               | Makao                  | duben 2001                                |
| Makedonie              | 1. ledna 2008               | Ukrajina               | červen 2002                               |
| Bosna a<br>Hercegovina | 1. ledna 2008               | Turecko                | listopad 2002                             |
| Černá Hora             | 1. ledna 2008               | Albánie                | listopad 2002                             |
| Srbsko                 | 1. ledna 2008               | Čína                   | listopad 2002                             |
| Moldavsko              | 1. ledna 2008               | Alžírsko               | listopad 2002                             |
| Pákistán               | 1. prosince 2010            | Makedonie              | listopad 2006                             |
| Gruzie                 | 1. března 2011              | Bosna a<br>Hercegovina | listopad 2006                             |
| Arménie                | 1. ledna 2014               | Černá Hora             | listopad 2006                             |
| Ázerbájdžán            | 1. září 2014                | Srbsko                 | listopad 2006                             |
| Turecko                | 1. října 2014               | Moldavsko              | prosinec 2006                             |
| Kapverdy               | 1. prosince 2014            | Gruzie                 | listopad 2008                             |
|                        |                             | Kapverdy               | červen 2009                               |
|                        |                             | Bělorusko              | únor 2011                                 |
|                        |                             | Arménie                | prosinec 2011                             |
|                        |                             | Ázerbájdžán            | prosinec 2011                             |
|                        |                             | Tunisko                | prosinec 2014                             |

\* Řazeno chronologicky vzestupně.

Zdroj: vlastní zpracování na základě informací z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index_en.htm).