

# Migrační režim EU v kontextu trvalého výjimečného stavu

ONDŘEJ KALETA

## The EU Migration Regime in the Context of the Permanent State of Exception

**Abstract:** This article addresses the recent development of the EU asylum and migration policy (AMPEU) following the escalation of the migration wave in 2015. It has two main objectives – the conceptual and the analytical objective. By reconceptualizing the AMPEU as a specific type of international ‘migration regime’, it firstly introduces its complex structure comprised of several semiautonomous policy fields and shows their important interconnections. The empirical section provides an analysis of major political/security measures launched in 2015 and early 2016 to reform the AMPEU and stresses the regime’s flexibility in terms of absorbing them. It further reviews the different discursive legitimization of emergency solutions and their limitations. Using Giorgio Agamben’s postulate of ‘state of exception’ or ‘permanent state of emergency’ the author concludes the article by pointing out how the migration management led to a normalization of what were originally emergency instruments. He claims that there is a strengthening logic of ‘permanent exception’ in everyday EU migration policy making.

**Key words:** migration regime, European Union, state of emergency, political discourse, migration crisis.

V době připomínání třicátého výročí podpisu Schengenské dohody v roce 2015, která představuje jeden ze základních pilířů dnešní společné azylové a migrační politiky (AMPEU), čelila Evropská unie (dále EU či Unie) bezpochyby nejtěžší zatěžkávací zkoušce pevnosti spolupráce v této oblasti. Příchod více než jednoho milionu osob, které přechaly balkánskou cestou a centrálním Středomořím zejména před ozbrojenými konflikty v oblasti arabského Mašreku, prohloubil krizi solidarity mezi členy EU a naplno odhalil slabiny stávajícího systému. Úsilí státních i institucionálních aktérů urychleně řešit nastalou situaci vedlo k doposud největšímu nasazení lidských, technických i finančních nástrojů, které má Unie k dispozici. Byla přijata řada bezprecedentních opatření, včetně legislativních návrhů svou povahou do určité míry revolučních. K nejviditelnějším z nich patří bezesporu redistribuční mechanismy žadatelů o azyl v rámci EU, takzvaný ohniskový přístup (*hotspots*), či snaha vytvořit „federální“ Evropskou pohraniční a pobřežní stráž. Předloňský rok podtrhl trend posilující integrace AMPEU, která se od svého zařazení k prvnímu pilíři Amsterodamskou smlouvou (1999) stala jednou z nejdynamičtější se rozvíjejících politik.

Tento článek má dva základní cíle – konceptuální a analytický. První z nich se snaží představit institucionální *status quo* EU v oblasti migrace a azylu jako unikátní mezinárodní migrační režim. Prostřednictvím popisu jeho statických i dynamických částí nabízí alternativní analytický rámec, který umožní současně sledovat vnitřní provázanost jednotlivých tematických polí i aktérství AMPEU. V návaznosti na vymezení režimu a jeho

normativního ukotvení se zabývá jeho pružností a schopností přizpůsobit se proměňujícím se podmínkám. S využitím Agambenova konceptu výjimečného stavu (*state of exception*), který nalezl v posledním desetiletí uplatnění v řadě oblastí bezpečnostních studií, si klade jako druhý cíl rekonstruovat průběh krizového řízení EU z let 2015 a 2016. Autor interpretuje pomocí analýzy politického diskurzu navrhovaná opatření na komunitární i národní úrovni a poukazuje na hlavní narativy, které ospravedlňovaly užití mimořádných bezpečnostních nástrojů. Dále hodnotí úspěšnost jejich uplatňování v praxi. Kromě toho se též zamýšlí nad fenoménem potenciálně znepokojivé normalizace původně nouzových a dočasných opatření, která – bez ohledu na svou diskurzivní legitimizaci – naznačují posilování logiky „trvalé emergence“ v základní architektuře migračního režimu.

Ambicí následujícího textu není přispět do velmi bohaté disciplinární debaty o příčinách vzniku konkrétního mezinárodního režimu, motivech, proč byl státními aktéry vytvořen a zůstává nadále udržován, ani měřit jeho faktický vliv v rámci mezinárodních vztahů. Jeho záměrem je především podrobit kritické reflexi praktické fungování režimu z pozic sociálního konstruktivismu. Teorie režimů chápe režim jako společenský konstrukt, jehož aktuální podoba představuje výsledek kontinuálního intersubjektivního procesu, který je uskutečňován prostřednictvím diskurzů a praktik. Ty pak společně utvářejí významy a transformují mezinárodní mobilitu v politiku. Režim tak není pojímán jako intervenující či nezávislá proměnná vysvětlující příčinné souvislosti mezinárodní spolupráce v klasickém slova smyslu. Je jím míněn normativní rámec, jenž formuje jednání aktérů, kteří jsou jeho nedílnou součástí, a současně je tímto jednáním i formován. Záměr autora se proto nachází v rovině pojmenování elementárních prvků a vazeb uvnitř režimu s přesahem k jejich adaptabilitě v důsledku krizového řízení. K tomuto úkolu autor přistoupí na základě analýzy převážně primárních a částečně i sekundárních dat.

Text je rozdělen do několika oddělených celků. První část obsahuje již zmíněné vymezení AMPEU jako mezinárodního režimu a nastiňuje jeho vnitřní strukturu. Navazující druhá kapitola představuje koncept výjimečného stavu, který stručně vztahuje k předmětu výzkumu. Třetí, empirická část popisuje krizový management EU v případě migrační vlny z let 2015 a 2016. Rozebírá jednak jeho výkon na politické i operativní úrovni, jednak převládající narativy aktérů režimu. Poslední segment tvoří závěrečné shrnutí.

### AMPEU JAKO MEZINÁRODNÍ REŽIM

Dle rozšířené konsenzuální definice (Krasner 1982: 186) lze mezinárodní režimy považovat za „*soubory implicitních nebo explicitních principů, norem, pravidel a rozhodovacích procesů, v jejichž rámci konvergují očekávání aktérů v dané oblasti mezinárodních vztahů*“. Tento text zastává stanovisko, že kooperativní vztahy a regulace jednání států v dané tematické oblasti (*issue area*) dosáhly v EU takového rozsahu a intenzity, že je lze považovat za mezinárodní režim *sui generis*. Na rozdíl od globálně existujícího volného migračního režimu, který je zastřešen OSN a jejími agenturami (Úřad vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky, Mezinárodní organizace pro migraci, Mezinárodní organizace práce), můžeme v tomto případě hovořit o regionálně definovaném systému spolupráce, který charakterizuje silný multilateralismus a rozvinutá institucionální (organizační) struktura (Hollifield 2007: 268–270). Následující odstavce shrnují základní atributy AMPEU jako režimu a popisují jeho specifické vlastnosti. Nejdříve jej však stručně zasazují do širšího kontextu výzkumu mobility v mezinárodních vztazích.

Ačkoliv má označování koordinovaného přístupu v regulaci mezinárodního pohybu v Evropě za „režim“ poměrně dlouhou tradici (Koslowski 1998; Hollifield 1992), většina prací se zpravidla omezuje na pouhé konstatování této skutečnosti a nepřináší bližší vymezení či podrobnější rozbor vnitřní struktury. Velké teoretické školy mezinárodních vztahů se zaměřují z pozic racionalismu (neorealismus, neoliberální institucionalismus) či reflektivismu (sociální konstruktivismus) na možnosti spolupráce v rámci anarchického mezinárodního systému, její účinky či utváření norem a identit společně jednajících státních

aktérů. Problematiku migrace v EU přitom často přenechávají samotnému studiu evropské integrace, které se nejčastěji věnuje „genealogickému“ popisu institucionalizace vnitřního a vnějšího rozměru AMPEU (Sarto – Steindler 2015; Wolff 2008; Neal 2009) nebo jejím lokálním materiálním projevům – například v geograficky odlehlejších regionech a ostrovních oblastech EU (Bernes 2014; Triandafyllidou 2014). Pozornost zástupců kritických bezpečnostních studií se pak soustřeďuje na jednotlivé případy sekuritizace migrace v rovině elitního diskurzu a dlouhodobého působení decentralizovaných praktik (Buonfino 2004; Walters 2010; Huysmans 2006), každodenní roli byrokraticko-bezpečnostních aparátů a epistemických komunit (Bigo 2007, 2014; Boswell 2009) či zkoumají vliv informačních databází a technologií dohledu (Balzacq 2008; Andersson 2016). Výsledek této badatelské činnosti znamenal vsuktu mimořádný přínos pro porozumění fungování hraničních asambláží (národních orgánů, unijních agentur, transnacionálních sítí expertů) včetně jejich (in)sekuritizačního, etického a právního rozměru. Vložení těchto otázek do uceleného rámce AMPEU, který by zohledňoval institucionálně-normativní konfiguraci režimu a současně i politické aktérství, jež představuje klíčový prvek ovlivňující průběh krizového řízení, stálo však doposud povětšinou stranou odborného zájmu. Výjimku v tomto směru představují pouze některé nedávno publikované práce zabývající se „migračním vládnutím“ v postlisabonském období (Pastore – Henry 2016; Hampshire 2016), na které tento článek navazuje a jejichž konceptualizaci dále rozpracovává.

Mezinárodní režimy se vyznačují diferencovanou strukturou, jež institucionalizuje spolupráci aktérů čtyřmi zmíněnými hierarchicky propojenými mechanismy (Krasner 1982: 186) – 1) principy (nejvyšší zásady umožňující odvozování podrobnějších předpisů a jejich interpretaci); 2) normami (všeobecné směrnice chování stanovující práva a povinnosti); 3) pravidly (přesná ustanovení, která konkretizují normy a umožňují tak jejich přezkoumání); a 4) procedurami (konzultační, revizní, sankční a jiné postupy). První dva mechanismy tvoří podstatnou bázi. Jejich změna znamená změnu režimu samého, na rozdíl od pravidel a procedur, jejichž revize se považuje za změnu uvnitř systému (Tamtéž).

V případě AMPEU jde o následující mechanismy, které dohromady vymezují níže uvedená analyticky samostatná, avšak v praxi vzájemně propojená tematická pole. Hlavním principem migračního režimu EU je dle primárního práva (čl. 67 SFEU) vytvoření „*prostoru svobody, bezpečnosti a práva*“ postaveného na volném pohybu osob včetně zrušení jejich kontrol na vnitřních hranicích. Politika Unie v oblasti řízení hranic a přistěhovalectví je vedena „*základou solidarity a spravedlivého sdílení odpovědnosti mezi členskými státy*“ (čl. 80 SFEU). Tvorba azylové politiky pak musí být v souladu s mezinárodními právními závazky (Ženevská úmluva o postavení uprchlíků z roku 1951 a její navazující Protokol z roku 1967).

Druhý a třetí stupeň – normy a pravidla – jsou pak upraveny sekundárním právem EU. K nejvýznamnějším z nich patří bezesporu takzvaný Schengenský hraniční kodex, obsahující podrobná ustanovení přeshraničního pohybu osob a ochrany společných vnějších hranic; dublinské nařízení, stanovující kritéria a postupy pro určení členského státu Unie, který posuzuje žádosti o mezinárodní ochranu občanů ze třetích zemí; a řada dalších legislativních aktů a podpůrných nástrojů (například kvalifikační, přijímací a procedurální azylové směrnice, vízový a schengenský informační systém – VIS a SIS –, návratová směrnice, databáze otisků prstů pro žadatele o mezinárodní ochranu Eurodac či družicový systém ostrahy hranic Eurosur).

Rozhodování o změně či uzpůsobení výše uvedených vrstev režimu podléhá od roku 2009, kdy vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, takzvanému řádnému legislativnímu postupu (bývalá spolurozhodovací procedura), tedy nutnosti schválit návrh takzvanou kvalifikovanou většinou členských států zastoupených v Radě EU a také Evropským parlamentem.

Z historické perspektivy představuje společná AMPEU vedlejší produkt evropského integračního projektu, jenž byl postupně budován členskými státy ES/EU od poloviny

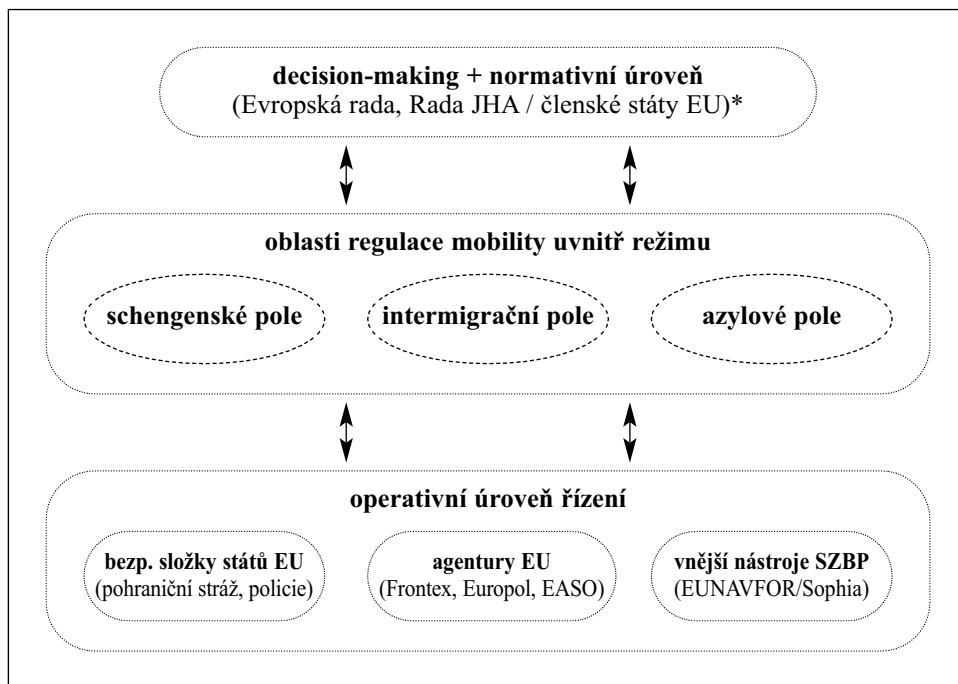
osmdesátých let 20. století a následně inkorporován do *acquis communautaire*. Hodnotově zůstává ukotvena v liberálním paradigmatu mezinárodních institucí a doby (poválečná sjednocující se Evropa), z jejichž ideového prostředí byla společně s identitami zúčastněných státních aktérů konstituována a formována (Checkel 2005). V současné podobě pak ztělesňuje rozšiřující se pole spolupráce, které je vyplňováno stále hustější sítí norem evropského i mezinárodního práva.<sup>1</sup> Zjednodušeně tedy můžeme v globálním kontextu AMPEU považovat za ojedinělý příklad graduální standardizace a harmonizace pravidel ovlivňující jednání aktérů v dané oblasti. Jako takový ovšem překračuje obvyklé vnímání mezivládní „sektorové“ politiky (*policy*), a ačkoliv je součástí širší organizační struktury, vykazuje z hlediska teorie mezinárodních vztahů znaky typické pro mezinárodní režimy (Krasner 1982; Hasenclever – Mayer – Rittberger 1997; Waisová 2002).

Zvláštnost AMPEU se projevuje nejméně ve třech relevantních ohledech. Ve srovnání s jinými mezinárodními režimy různých kategorií – například obchodními (GATT/WTO), bezpečnostními (NPT) či environmentálními (Kjótský protokol) – pokrývá relativně velmi širokou škálu témat podléhajících její regulaci. AMPEU v současnosti nezahrnuje pouze legální a neregulérní formy migrace (tradiční svrchovaná moc státu), ale také společná pravidla týkající se azylu, vízové politiky, policejní spolupráce, zahraniční rozvojové pomoci či boje proti terorismu a organizovanému zločinu (Commission 2016b). Druhý rys představuje sdílená suverenita aktérů při výkonu této politiky. Mezistátní linie vládnutí je navzdory všeobecné shodě o přetrvávajícím dominantním postavení národních států (Triandafyllidou 2016) částečně omezována již zmíněnými rozhodovacími procedurami a činností společných orgánů. Unijním agenturám a úřadům Frontex, EASO či Europol sice nebyly dosud svěřeny výkonné pravomoci, mají však autonomní agendu, vlastní rozpočtovou kapacitu a projevují se jako nezanedbatelní hráči v každodenním provozu režimu. Skutečnost, že řada iniciativ byla dříve či později včleněna do EU jakožto kvazistátní mezinárodní organizace, poskytuje jejím orgánům (Evropské komisi a Soudnímu dvoru EU) proti jiným režimům silnější postavení při vymáhání právních předpisů a přijímání sankcí při neplnění společných rozhodnutí. Třetí odlišnost se týká odstupňované participace členů na chodu režimu či jeho jednotlivých vrstvách. Například v rámci schengenské spolupráce některé státy uplatňují zvláštní výjimky – takzvané *opt-outs* (Irsko, doposud Spojené království), jiní členové Unie se neúčastní (například Bulharsko, Rumunsko či Kypr), zatímco několik zemí stojících mimo EU je naopak její součástí (Švýcarsko, Norsko či Island) a podléhají společným pravidlům režimu bez možnosti ovlivnit jejich přijímání.

Stávající fungování AMPEU lze konceptualizovat ve dvou směrech: 1) horizontálně – z hlediska regulovaných tematických okruhů; a 2) vertikálně – z pohledu přijímání rozhodnutí a jejich následné implementace (viz obrázek č. 1). První z nich částečně odpovídá členění, které ve své studii o současném institucionálním vývoji a reformě AMPEU zavedli Pastore a Henryová (Pastore – Henry 2016: 45–46). Autoři znázorňují tři oficiální pole či „politické projekty“ označující odlišné druhy mobility: 1) svobodu pohybu pro občany Unie uvnitř schengenského prostoru bez hraničních kontrol (*intra-migration field*); 2) regulovaný pohyb občanů třetích zemí do a uvnitř EU (*inter-migration field*); a 3) oblast mezinárodní ochrany (*asylum field*). Každé pole se řídí vlastními pravidly, vyznačuje se odlišnou mírou „diskrečních pravomocí“ členských států a zároveň přesahuje do sousedních oblastí.

K tomuto statickému rozdělení je ovšem nutné doplnit dynamickou a pro sledování provozu režimu nezanedbatelnou dimenzi, která se nalézá na svislé ose. Symbolizuje hlavní zainteresované politické subjekty a na ně navázané odborně-technické zázemí, které jsou přítomny napříč danými tematickými okruhy. Sem náležejí především takzvaní rozhodující aktéři (*decision-makers*), jejichž role spočívá v určení strategického směřování režimu a formulaci kolektivně závazných pravidel. Jim jsou dále podřízeny výkonné složky (*law-enforcement staff*), které zajišťují naplňování těchto pravidel v praxi. Obě skupiny

**Obrázek č. 1**  
**Schéma migračního režimu EU**



\* V legislativní oblasti doplněny na nadnárodní úrovni Evropskou komisí a Evropským parlamentem.

Zdroj: Autor.

existují paralelně jak na národní (vláda, bezpečnostní složky státu), tak i supranacionální úrovni (orgány EU, unijní agentury). V nejnižší „terénní“ hladině se pak jedná o představitele armády, policie, celní správy, pohraniční stráž a dalších bezpečnostních či administrativních útvarů.

Obecně lze konstatovat, že fungování takto komplexního systému závisí na součinnosti obou konců vertikální osy a kvalitě spravování horizontálních oblastí, včetně jejich styčných ploch a překryvů. Zkouškou pevnosti každého režimu, dodržování jeho platných mechanismů, stejně jako významným faktorem ovlivňujícím jeho další (dez)integraci jsou krizové momenty, pro něž je charakteristické zavádění takzvaných emergentních praktik.

## VLÁDNUTÍ A VÝJIMEČNÝ STAV

Koncept výjimečného stavu (*state of exception*, někdy též *state of emergency*) patří v současnosti podle Giorgia Agambena k převládajícímu paradigmatu vládnutí, jehož kořeny sahají nejméně do doby Velké francouzské revoluce (Agamben 2005). Agamben popisuje zvláštní podmínky, v nichž se pozastavuje standardní právní řád a jeho základní normy se porušují či nahrazují kvůli naléhavému stavu nouze. Navazuje tak přímo na původní myšlenky Waltera Benjamina a především Carla Schmitta z první poloviny 20. století. Schmitt považoval decisionistické vyhlášení výjimečného stavu za definiční znak suverénní moci státu (Schmitt 2012). V oboru mezinárodních vztahů byl tento koncept v různých podobách aplikován k rozboru neliberálních praktik demokratických režimů, zejména pod vlivem díla Michela Foucaulta. Řada autorů se zabývala například otázkou časově neomezené detence a deportace osob podezřelých z terorismu, mučením či zaváděním restriktivních

protiimigračních opatření v důsledku takzvané globální války proti terorismu, kterou vedly USA po 11. září 2001 (Aradau – Van Munster 2009; Salter 2008; Huysmans 2006). V této souvislosti bylo poukazováno například na vytváření a institucionalizaci strachu z nepřítele a jeho vliv na posílení identity a jednoty ochraňované společnosti. Naznačována byla taktéž blízkost výjimečného stavu s ideou nežádoucího překročení rámce „běžné politiky“ dle teorie sekuritizace (Williams 2003).

Tento článek vychází z Agambenova pojetí „výjimky jako pravidla“ při výkonu mezinárodní politiky, které stať následně vztahuje k problematice migračního řízení v EU. Podporuje tak tezi o normalizaci výjimečného stavu, jež vede k zastření distinkce mezi krizí a normalitou. Na rozdíl od převážné většiny prací se však nesoustředí na tvorbu a dopady politiky na úrovni státu ani na její zahraničněpolitické přesahy (GWOT), nýbrž argumentuje existencí obdobné tendence i na úrovni mezinárodního režimu. Specifické okolnosti tak mohou otevřít prostor pro rekonfiguraci pravidel a normativního rámce fungování režimů, které leží v jádru této významné formy mezinárodní spolupráce.

Autor této stati usiluje o rekonstrukci hlavních mimořádných nástrojů a politického diskurzu rozhodujících aktérů (Rada, Evropské komise, vybrané členské státy). Sleduje převládající krizové narativy ospravedlňující jednostranné kroky i celounijní snahu o zásadní reformu AMPEU a jejich vazbu na normalitu režimu. Pracuje s pojmem „emergentní praktiky“, jimiž rozumí veškerá opatření v podobě norem, pravidel či rozhodovacích procedur, které netvoří součást běžné konstituce režimu nebo mohou být omezeně aktivovány pouze v nouzových situacích a jako takové jsou rovněž v politické diskusi obhajovány. Záměrem článku pak není prokázat tvrzení, že migrační vlna byla vyvolána těmito nestandardními diskurzemi, ale poukázat na skutečnost, že jednotlivé narativy nabízely možnosti, *jak* ji interpretovat, a v důsledku společně (ne)úmyslně posilovaly logiku politiky permanentní krizovosti.

## DISKURZIVNÍ ROZBOR MIGRAČNÍHO VLÁDNUTÍ

Z metodologického hlediska se tento text řadí mezi kvalitativní interpretativní výzkum. Prostřednictvím analýzy širšího politického diskurzu usiluje zachytit definici výjimečného stavu na úrovni rozhodujících aktérů EU a podobu legitimizace navrhovaných řešení. Jeho smyslem není poskytnout vyčerpávající přehled všech témat a postojů, jež se dotýkaly migračního vládnutí, ale identifikovat elementární diskurzivní rámce a způsoby ospravedlnění klíčových opatření.

Datový korpus čítající přibližně dvě stě padesát jednotlivých položek se skládá z oficiálních prohlášení institucí EU, jejich vrcholných politických představitelů, stejně tak jako zástupců členských států (tiskové zprávy, briefinky po jednání, deklarační apod.). Rozbor pokrývá sledované období s důrazem na eskalaci migrační vlny (květen 2015 až březen 2016). Převážně primární zdroje jsou následně doplněny o mediální výstupy těchto aktérů v úzké vazbě na prezentaci vybraných migračních opatření v průběhu uvedeného období. Za tímto účelem bylo využito veřejně přístupných databází unijních orgánů (nástroje vyhledávání podle volby časového úseku a klíčových slov – názvů legislativních aktů, nelegislativních opatření, rozhodnutí apod.), zejména webových portálů Rady či Evropské rady a Evropské komise, druhotně pak i článků internetových periodik a tiskových agentur, které se zaměřují na politické zpravodajství (*EU Observer, Politico*).<sup>2</sup>

Mezi primární zdroje sloužící především k vymezení půdorysu migračního režimu a jeho operativního řízení pak konkrétně patří: příslušné evropské právní předpisy regulující ostrahu hranic Unie, fungování informačních databází a sdílení osobních údajů (Eurosur, Eurodac, eu-LISA), pravomoci/mandáty zainteresovaných subjektů (agentury Frontex, Euro-pol, EASO) či výroční a hodnotící zprávy vybraných námořních operací (EUNAVFOR MED / Sophia) na společné vnější hranici v oblasti Středomoří. Tyto údaje jsou pro úplnost doplněny o dokumenty tematicky relevantních autorit neziskového sektoru či výzkumných institucí (*Amnesty international, Institute for European Studies*).

## PŘÍPAD ŘÍZENÍ MIGRAČNÍ VLNY V EU

### Artikulace výjimečného stavu a návrh reformy režimu

Ačkoliv byla EU v minulosti vystavena pravidelným migračním tlakům, které obzvláště v souvislosti s destabilizací Blízkého východu po roce 2011 nabraly výrazně na intenzitě, prováděla krizové řízení zpravidla *ad hoc* a v úzkém okruhu zainteresovaných států. Události roku 2015 však proměnily AMPEU historicky poprvé v jedno z klíčových témat celé Unie a na téměř všech úrovních vládnutí (nehledě na opanování veřejné debaty v Evropě jako takové). Odpovědí na dramatický nárůst počtu úmrtí na moři, která pouze v dubnu 2015 dosáhla rekordní hranice 1200, a po potopení lodí u italské Lampedusy 19. dubna dokonce 800 obětí za jediný den, byla Unie doslova „šokem vyburcována k činu“ (Livingstone 2016).

Evropská komise i členské státy jménem Evropské rady na počátku rámovaly vývoj prostřednictvím jednoznačného humanitárního narativu: „*Situace ve Středomoří je katastrofická. Evropská unie zmobilizuje veškeré své dostupné síly, aby ve spolupráci se zeměmi původu a tranzitu zabránila dalším ztrátám životů na moři a odstranila základní příčiny lidských tragédií, kterých jsme svědky. Hlavní prioritou pro nás je zabránit tomu, aby na moři umírali další lidé*“ (Council 2015a). Italský premiér Matteo Renzi varoval před netečností, obdobně jako když „*Evropa zavřela oči před Srebrenicí*“ (Ansa 2015). Většina oficiálních prohlášení zdůrazňovala nutnost rozhodné reakce v duchu vzájemné solidarity.

S návrhem komplexního řešení přišla v polovině května Evropská komise v podobě strategického dokumentu s názvem Evropský program pro migraci (EPM). Ten předpokládal systémové změny dosavadního režimu, neboť „*jednorázová odpověď nestačí. Mimořádných opatření je zapotřebí proto, že společná evropská politika v této oblasti zaostává*“ (Commission 2015a). Kromě čtyř pilířů pro dlouhodobé zvládnutí migrace<sup>3</sup> komisi sdělení obsahovalo také soubor okamžitých kroků, jež lze po rozšíření o navazující relevantní unijní aktivity roku 2015 shrnout do následujících šesti okruhů (Tamtéž; Carrera et al. 2015):

V prvé řadě šlo o boj proti neregulární migraci, převaděčství a pašování lidí. Komise navrhla ztrojnásobit rozpočet operací Triton a Poseidon agentury Frontex ve Středozeří na rok 2016 a do podzimu představila dva akční plány proti pašování (Commission 2015b) a pro zefektivnění navracení osob (Commission 2015c). Největší zlom ovšem nastal 22. června, kdy byla v souvislosti s migrací spuštěna historicky první vojenská námořní operace v rámci SZBP pod označením EUNAVFOR MED (později přejmenovaná na operaci Sophia). Její úkol spočíval v „*identifikaci, zachycení a likvidaci*“ pašeráckých a jiných podezřelých plavidel v souladu s mezinárodním právem (Council 2015b).<sup>4</sup>

Druhý okruh představovaly dočasné mechanismy přemístění (*relocation*) žadatelů o mezinárodní ochranu nacházejících se v Itálii a Řecku podle „*distribučního klíče*“<sup>5</sup> na základě čl. 78(3) SFEU. Návrh se týkal původně 40 000 osob, nicméně s poukazem na eskalaci migrační vlny se 3. září rozhodnutím Rady počet navýšil o dalších 120 000 osob. Členské státy nadto přislíbily v následujících dvou letech přesídlit (*resettlement*) 22 000 osob s potřebou mezinárodní ochrany z území mimo EU ve spolupráci s Úřadem vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky.

Třetím okruhem byl ohniskový přístup neboli zřizování unijních registračních center – takzvaných hotspotů – v Itálii (6) a Řecku (5),<sup>6</sup> určených k rychlé identifikaci, registraci a snímání otisků prstů příchozím migrantům. Na přípravě a zajišťování návratů spolupracují s oběma státy společné operační týmy agentur Frontex, EASO a Europol.

Začtvrté Komise navrhla vytvořit jednotný seznam bezpečných zemí původu ve smyslu takzvané procedurální směrnice (Commission 2013a). Návrh nařízení si klade za cíl zamezit zneužívání azylového systému v EU. Žádosti státních příslušníků zemí uvedených na seznamu<sup>7</sup> by měly podléhat zrychlenému řízení a případně vést k akceleraci návratů, pokud budou zamítnuty.

Zapáté měla být zvýšena rovněž finanční pomoc z Azylového, migračního a integračního fondu a z Fondu vnitřní bezpečnosti směřovaná do zasažených oblastí v EU (Řecko, Itálie), včetně poskytnutí humanitární a rozvojové asistence nečlenským zemím na takzvané balkánské trase. Po listopadovém summitu ve Vallettě pak zesílil důraz na podporu třetích zemí ve snaze řešit příčiny migrace (nouzové svěřenecké fondy pro Afriku – 1,8 miliard eur – a Sýrii – 500 milionů eur). Dodatečně byl navýšen rozpočet EU na rok 2016 o 900 milionů eur.

Významný šestý bod pak reprezentuje rozhodnutí vytvořit společnou Evropskou pohraniční a pobřežní stráž (EPPS), stručně zmíněné již v EPM a následně předložené Komisi v podobě legislativního návrhu 15. prosince 2015. Jeho jádro tvoří rezervní fond 1500 expertů s technickým vybavením schopných zasáhnout na vnějších hranicích EU do tří pracovních dnů. Vedle monitoringu a analytické činnosti patří k nejdůležitějším částem návrhu posílení tohoto nového úřadu v realizaci návratů a zejména i krajní možnost nasadit jednotky (provádějící rozhodnutí Komise) při selhání vnějších kontrol na území členského státu, a to dle původního znění návrhu i bez jeho výslovného souhlasu (Commission 2015d).

Reakce EU obsahující mix bezpečnostních a humanitárních nástrojů byla slovy komisaře Dimitrise Avramopoule prezentována jako odvážný a vizionářský krok, uskutečněný „*po letech, kdy jsme viděli umírat migranty před svým prahem*“ (Commission 2015e). Migrační proud byl dominantně interpretován na základě dvojité viktimizace – uprchlík nucený opustit válečnou zónu a současně obětí organizovaného zločinu. Druhá argumentační linie zdůvodňovala nutnost opatření odkazem na základní principy migračního režimu EU – solidaritu a spravedlivé rozložení migračního břemene: „*Žádný členský stát nemůže účinně řešit migraci sám. Je zřejmé, že potřebujeme nový, evropsější přístup*“ (Commission 2015a).

Způsob rámování situace se promítl i do výběru výjimečných nástrojů uvnitř azylového pole režimu. Komise se rozhodla využít jako právní základ dříve nikdy neaplikované ustanovení dle výše uvedeného čl. 78(3) SFEU. Jeho úlohu lze do určité míry přirovnat k „doložce solidarity“ (čl. 222 SFEU) upravující vzájemnou pomoc členů EU v zahraniční politice, pokud se stanou obětí teroristického útoku či přírodní pohromy. Příslušný odstavec dává Radě pravomoc přijmout na návrh Komise dočasná mimořádná opatření, „*ocitne-li se jeden nebo více členských států ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí*“. Dále se přistoupilo k rozšíření kompetencí unijních orgánů jak v rozhodovací, tak operativní oblasti (ostraha hranic, přístup do informačních databází, zapojení do realizace nedobrovolných návratů) s potenciálem překročit dosa- vadní pouze podpůrné a koordinační funkce (EPPS). Zároveň došlo k posílení lidských, finančních i materiálních kapacit stávajících nástrojů (operace Poseidon a Triton). Emblematické spuštění EUNAVFOR MED / Sophia, inspirované „protipirátskou“ operací EU Atalanta v Africkém rohu, mělo donucovací silou rozbít obchodní model pašeráků a obchodníků s lidmi. Její třetí fáze předpokládala zabavování a ničení plavidel optimálně před jejich použitím, včetně fyzického zajišťování osob podezřelých z převaděčství.

Jiná řešení byla koncipována méně přímočaře a formulovala v zásadě politické zadání pro vnitřně bezpečnostní složky režimu, jak účinně separovat „žádoucí“ a „nežádoucí“ kategorie mezi migrujícími. Druhotně nelze vyloučit ani jejich implicitní účel odradit příslušné skupiny obyvatel od cesty do Evropy. Regulace pohybu tak neprobíhala nezbytně a vždy fyzicky, avšak ovlivňovala diskurzivní cestou *potenciální* úspěšnost průchodu osob hranicemi EU na základě jejich kolektivní totožnosti. Mezi příklady patří návrh na vytvoření seznamu zemí, které bude Unie jednotně považovat za „bezpečné“. Ačkoliv neznamená automatické zamítání všech žádostí o mezinárodní ochranu z těchto států, jejich občané nebudou *a priori* pokládáni za uprchlíky (Carrera et al. 2015). Zrychlený mechanismus návratu následně zvýší pravděpodobnost jejich nuceného opuštění území EU. Komisi navrhovaný výčet sedmi převážně balkánských zemí a Turecka bude navíc podléhat pravidelnému přezkumu a eventuálnímu doplnění. Tento vývoj je ostatně patrný i na úrovni



některých členských států v čele s Německem, které v květnu 2016 rozšířilo vlastní národní seznam o státy afrického Maghrebu – Tunisko, Maroko a Alžírsko (Deutsche Welle 2016a). Obnovena byla rovněž starší diskuse v EU o sestavení společného seznamu „bezpečných třetích zemí“ (například Committee of Regions 2015),<sup>8</sup> který by v případě své budoucí realizace významně umocnil materiální dopady tohoto konstruktů.

### Opatření na operativní úrovni a jejich limity

Rízení migrační vlny na operativní úrovni v průběhu roku 2015 neslo, včetně hlavních forem mediální reprezentace, charakteristické znaky hraničního spektaklu (Cuttitta 2012; De Genova – Mezzadra – Pickles 2014). Ten popisuje situaci, ve které se určité geografické oblasti a sociální jevy (například lokální nekontrolovatelnost proudu osob) stávají hlavním jevištěm a ztělesněním migračního problému jako takového. Nasazení mimořádných nástrojů a jejich (ne)účinnost pak přispívá k upření pozornosti téměř výhradně jedním směrem a upozadění dalších důležitých aspektů tohoto fenoménu (dlouhodobá řešení, nastavení legálních forem migrace apod.). Stupňování tlaku na vnějších hranicích EU a posléze i v „tranzitních zónách“ uvnitř schengenského prostoru znamenalo spěšné zavádění nových opatření vedle již probíhajících aktivit. Jejich střet s každodenní realitou brzy ukázal jak limity vybraných celounijních řešení, tak jejich humanitárně diskurzivní ospravedlnění.

Ve vnějším migračním poli se operace EUNAVFOR MED / Sophia potýkala s obvyklým problémem aplikace prostředků takzvané tvrdé bezpečnosti v kontextu měkkých bezpečnostních hrozeb. Ty ze své vojenské podstaty směřovaly k odstrašení (*deterrence*) a po pozdějším rozšíření úkolů operace částečně k podpoře regionální stability. Navzdory svému donucovacímu mandátu (podpořenému rezolucí RB OSN č. 2240 z 9. října pod Kapitoulou VII), jenž zahrnuje likvidaci pašeráckých plavidel v mezinárodních vodách, zůstávají však její cíle stále nenaplněny. Přes dílčí úspěchy v boji s organizovaným zločinem, jenž se na neregulérních příjezdech podílí z více než 90 % (Europol 2016), nenaznačuje dosavadní vývoj v centrálním Středomoří schopnost mise odstrašit či zadržet tento druh migračního proudu. Jak upozorňují studie k tomuto tématu (například House of Lords 2016), EUNAVFOR MED postihuje nejnižší hierarchii „terénních pašeráků“, častokrát migrantů samých, instruovaných, jak navést plavidlo do italských teritoriálních vod. Zabavování dřevěných lodí způsobilo (stejně jako dříve v Egejském moři) pouze častější využívání gumových člunů, které vystavují posádku ještě většímu riziku (Frontex 2016). Pokračující mocenské vakuum v Libyi neumožnilo operaci za první rok jejího mandátu vstoupit do ambiciózní třetí fáze, tedy k projekci moci přímo na libyjském pobřeží. Zpravodajské informace o aktivitách pašeráků ve vnitrozemí pořízené ze satelitů či z mezinárodních vod mají také svá omezení. EUNAVFOR MED, jejíž spuštění v rámci SZBP vyvolalo řadu obav ze strany lidskoprávních organizací či generálního tajemníka OSN (EU Observer 2016), tak dle dosažených výsledků<sup>9</sup> přispívá v největší míře právě k záchraně životů na moři osobám ve smyslu pátracích a záchranných aktivit (*search and rescue* – SAR).<sup>10</sup>

Krizové řízení vykonávané pohraničními strážemi či policejními složkami režimu spočívalo v zachycení a selekci příchozích jedinců uvnitř „smíšeného migračního proudu“. Zcela zjevným problémem byl z komunitárního pohledu naprostý nedostatek finančních i lidských kapacit. Unijní agentury Frontex, EASO či Europol tak plnily standardní podpůrnou roli především frontálních členských států. Relativně největší zastoupení měla první jmenovaná agentura, jejíž přítomnost byla významná jak v podobě takzvaných screeningových týmů v budovaných hotspotech, tak v místech obvyklých vylodění na pobřeží. V návaznosti na SAR námořních operací Triton a Poseidon prováděla bezprostřední rozhovory s migranty (*debriefing*). Jejich účelem byl sběr informací o fungování pašeráckých gangů a společně s Europolem rovněž identifikace případných teroristů (Frontex 2015a). V rámci regionálních pracovních skupin (EURTF) se experti Frontexu podíleli na základě získaných poznatků na usměrňování (*channeling*) příchozích do azylových center s volným

režimem pohybu či detenčních zařízení a na následném navrácení (European Parliament 2016a). S výjimkou zajištění koordinace těchto návratů (v roce 2015 především do zemí západního Balkánu) lze činnost aktérů vnitřní bezpečnosti na vnějších hranicích v průběhu krize považovat v zásadě za asistenčně-analytickou (pořizování biometrických údajů, vedení rozhovorů, poskytování právní pomoci apod.).

Na operativní úrovni režimu došlo také k prvnímu rozsáhlému zapojení asi nejsložitějšího nástroje Unie pro dohled hranic Eurosur (Commission 2013b), který vytváří pomocí družicových snímků a dalších prostředků (pobřežní senzory, bezpilotní letadla) ve spolupráci s koordinačními centry (NCC) členských států EU takzvaný evropský situační obraz. Služby tohoto systému (*Eurosur Fusion Services* – EFS) – například celkový monitoring předhraničního prostoru, sledování podezřelých se pohybujících plavidel či predikce budoucí polohy objektu v čase – přispěly ke kódování konkrétních „událostí“ na vnějších hranicích a ke schopnosti EU zasáhnout (Frontex 2015b). Existující elektronické platformy režimu jak v schengenském (SIS, VIS), tak azylovém poli (Eurodac) pokračovaly v dlouhodobých praktických klasifikacích a regulace jejich pohybu do a uvnitř Unie. Jejich přesné dopady bude zapotřebí posoudit v delším časovém horizontu a na individuálním základě. Zkušenosti z nedávné minulosti<sup>11</sup> s ohledem na úspěšnost detekce nelegálně pobývajících osob na území EU a důslednější kontrola neregulárního vstupu – například registrace v hotspotech v Řecku vzrostla podle oficiálních údajů z 8 % v září 2015 na 100 % v lednu 2016 (European Parliament 2016b) – naznačují velký potenciál těchto technologií.

### Hrozba zániku režimu a jeho konsolidace

Napětí uvnitř azylového a vnějšího migračního pole (*inter-migration*), které bylo vyvoláno v první fázi nárůstem převážně žadatelů o mezinárodní ochranu, se rozšířilo od druhé poloviny roku do schengenského pole a vedlo k zatím největší krizi celého migračního režimu za jeho existenci. Živelný průchod stovek tisíc osob takzvanou balkánskou cestou potvrdil *de facto* nenaplňování pravidel o přesunutí hraniční ostrahy a vyřízení azylového řízení do geograficky okrajových členských států „prvního kontaktu“. Již na konci srpna došlo v této souvislosti v Německu k dočasnému jednostrannému pozastavení aplikace dublinského nařízení (tj. vnitrounijní readmise) v případě občanů Sýrie, bez ohledu na jejich vstupní zemi do EU (Deutsche Welle 2015). Institucionální odpověď v podobě povinných mimořádných relokací byla sice schválena kvalifikační většinou v Radě JHA 22. září 2015, provádění tohoto kolektivního rozhodnutí se však setkal s nedostatkem politické vůle mnoha členských států a vyloženým odporem Visegrádské skupiny, který byl podtržen mimo jiné žalobou vůči tomuto mechanismu u Evropského soudního dvora. Maďarsko jako jedna ze zasažených zemí (návrh Komise předpokládal přemístit z jeho území 54 000 osob) se navíc zcela odmítlo přerozdělovacího schématu zúčastnit.

Absence účinného vymáhání normativního řádu režimu vyvrcholila v nesystémové a po pádu železné opony nebývalé budování fyzických bariér na vnitřních i vnějších hranicích EU. Maďarsko vystavělo v několika etapách od září 2015 „ochranný plot“ na svých hranicích se sousedním Srbskem, Chorvatskem a rozhodlo o jejich vztyčení i u Slovinska. Posledně jmenovaná země následně reagovala analogickým způsobem a rozhodla o rozmístění „technické překážky“ na hranicích se Srbskem. Bulharsko rozšířilo již existující bariéry na hranicích s Tureckem (Radio Free Europe 2016). Dominový efekt zasáhl také Rakousko, které navzdory vlastní počáteční kritice vůči obdobným praktikám postavilo dočasné oplocení na hranicích se Slovinskem a v Brennerském průsmyku s Itálií. Národní rada pak přijala na konci dubna nový azylový zákon umožňující spolkové vládě vyhlásit výjimečný stav a odmítnout vstup na rakouské území neregulárními migrantům po dosažení předem stanovených početních stropů (EU Observer 2016).

Přestože panovaly velké rozdíly v legitimizaci opatření mezi jednotlivými členskými státy a jejich vrcholnými představiteli, můžeme vysledovat na základě diskurzivního rozboru

v tomto období signifikantní posun k (in)sekuritizační logice. Obecný apel na řešení „uprchlického problému“ často doprovázely konkrétní zmínky o nebezpečnosti migračního toku a jeho nekontrolovatelnosti. Celkem osm států náležejících k migračnímu režimu (včetně zemí mimo EU) jednostranně obnovilo od září 2015 do května 2016 hraniční kontroly s poukazem na „*vážnou hrozbu pro vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v souvislosti s druhotným pohybem nelegálních migrantů*“ (Commission 2016d).<sup>12</sup> Jejich argumentace se nejčastěji opírala o skutečnost nezákonného vstupu, přičemž upozadovala dříve dominantní označování příchozích za uprchlíky. Příslušná oznámení adresovaná Komisi tak zdůvodňují volbu bezpečnostních nástrojů například „*velice značným počtem nelegálních imigrantů*“ nebo „*nekontrolovatelným migračním proudem*“. „*Neřízeným přílivem občanů třetích zemí na území Německa*“ vysvětluje znovuzavedení kontrol s Rakouskem i další z dosavadních kritiků restriktivních instrumentů Spolková republika Německo (European Parliament 2016c). Velký politický rozruch pak vzbudil interně předložený návrh Nizozemska na vznik takzvaného Minischengenu (*mini-Schengen*), složeného jen z Německa, Rakouska a zemí Beneluxu (Reuters 2015a).

Zejména ve vnitrostátních debatách stále častěji docházelo ke spojování migrace s bezpečnostními riziky; a s přibývajícimi saláfisticko-džihádisticky motivovanými útoky v evropských metropolích po přepadení francouzského satirického týdeníku *Charlie Hebdo* v lednu 2015 pak výslovně i s přímou hrozbou terorismu. Varování před infiltrací radikálů, zakládáním spících buněk a plánováním útoků v důsledku migračního proudu se rozšířilo z tradičně spíše okrajové části politického spektra do samého mainstreamu (Reuters 2015b). Asi nejvýrazněji reprezentují tuto pozici výroky maďarského premiéra Viktora Orbána, jenž charakterizoval příchozí při různých příležitostech jako „*nepotřebný jed*“, „*každého jednotlivého migranta za riziko veřejné bezpečnosti a terorismu*“ a jejich vstup do Evropy jako „*podobající se armádě*“ (Guardian 2016a, b).

Jednostranná řešení však namísto zastavení migračního toku způsobila pouze jeho chaotické a dočasné přesměrovávání do jiných členských států Unie a bezprostředního okolí (například Srbsko, Makedonie, Černá Hora). Téměř veškerá pozornost státních i institucionálních aktérů se přesunula od hodnocení dílčích kroků a eskalovala varováním před hrozbou celkového rozpadu migračního režimu, pokud se nebude postupovat urychleně a jednotně. Předseda Evropské rady Donald Tusk v této souvislosti v lednu 2016 upozornil, že EU má nejvýše dva měsíce na vyřešení krize, jinak „*bude čelit následkům, jakým je kolaps Schengenu*“ (Council 2016c). Předseda Evropského parlamentu Martin Schulz již dříve označil nutnost společného postupu za klíčový moment pro EU, který v opačném případě může vést k „*riziku prohloubení rozkolu uvnitř Unie*“ (EU Observer 2015). O deseti posledních dnech pro dosažení „*hmataelných a jasných výsledků na zemi*“ hovořil na závěr Rady JHA 25. února i komisař Avramopoulos, „*jinak zde existuje riziko kompletního zhroucení systému*“ (Commission 2016c). Je zajímavé, že navzdory diametrálně odlišným názorům na řešení problému mezi klíčovými aktéry režimu (například Německem, Itálií na jedné straně a zeměmi Visegrádu na straně druhé) existovala téměř absolutní shoda na nezbytnosti přežití režimu jakožto „*klíčového výdobytku evropského projektu*“ a „*integračního procesu*“ (Politico 2016; Reuters 2015c).

Paradoxem situace je skutečnost, že ji po sérii nestandardních a nefunkčních opatření vyřešilo až další a svým rozsahem přelomové nouzové opatření – migrační dohoda mezi EU a Tureckem. V návaznosti na Akční plán z listopadu 2015 uzavřela Evropská rada novou migrační dohodu s Tureckem (Council 2016b), která zásadní měrou přispěla ke snížení počtu příjezdů přes východní Středomoří. V ní Turecko přislíbilo (výměnou za vysoké reciproční finanční a politické závazky ze strany EU)<sup>13</sup> akceptovat „*urychlený návrat všech migrantů vstupujících do Řecka z Turecka, kteří nepotřebují mezinárodní ochranu, a přijmout zpět všechny nelegální migranty zadržené v tureckých vodách*“ počínaje 20. březnem 2016 (Tamtéž). Dojednané pravidlo „*jeden za jednoho*“ stanovilo, že za každého syrského občana navraceného do Turecka bude jeden (jiný) syrský občan přisdílen z Turecka

do EU. Řecko zavedlo mimořádné zrychlené procedury pro zpracování žádostí o azyl podaných na svých ostrovech, pokrývající fáze od vedení pohovorů až po odvolání. Diskurzivně byla nutnost spolupráce vysvětlena snahou „rozbít obchodní modely převaděčů a nabídnout migrantům alternativu k riskování životů“ (Tamtéž).

Vnitřní vynucovací slabost režimu tak byla kompenzována již dříve částečně uplatňovanou externalizací hraniční ostrahy (Boswell 2003). EU zvolila proaktivní přístup a delegovala část krizového řízení na vnější aktéry. K usměrňování pohybu osob tudíž mohlo docházet již před jejich fyzickým vstupem na evropský kontinent. Sdílení situačního obrazu v reálném čase sestavovaného radarovými systémy NATO, které vyslalo do oblasti v polovině února námořní skupinu SNMG2 na žádost třech členů aliance (NATO 2016), vedlo k zefektivnění mechanismu „včasného varování“ a dohledu mezi oběma smluvními stranami.<sup>14</sup> Díky nim mohla Komise již v dubnu 2016 konstatovat dosažení 80–90 % úspěšnosti detekce plavidel vyplouvajících z tureckého pobřeží (Commission 2016e). Počet neregulárních příjezdů na řecké ostrovy klesl řádově z jednotek tisíců na několik desítek denně.<sup>15</sup>

Dohoda se ovšem stala také předmětem ostré kritiky s ohledem na ohrožení práva na řádné azylové řízení v EU (zrychlené procedury bez dostatečného soudního dohledu), označení Turecka za „bezpečnou třetí zemi“ či údajně násilné navracení uprchlíků (tzv. *push-backs*) do válečné zóny v Sýrii ze strany tureckých bezpečnostních orgánů (Amnesty International 2016). Rozhodnutí o proměně řeckých hotspotů (Lesbos) z registračních center na detenční zařízení posléze vyvolalo pozastavení činnosti v místě operujících významných humanitárních organizací (Úřad vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky, Mezinárodní záchranné centrum – *International Rescue Centre*; Lékaři bez hranic – *Médecins Sans Frontières*).

## EU na prahu trvalého výjimečného stavu?

Ačkoliv poměrně krátký časový odstup neumožňuje činit definitivní závěry, průběh a zejména výsledek řízení migrační vlny z přelomu let 2015 a 2016 v EU napomáhají odhalit určité zesilující trendy v jejím „migračním vládnutí“. Jde především o postupné začleňování a sedimentaci původně krizových nástrojů a časově neohrazených praktik do samotných základů migračního režimu. Důsledkem je pak umocnění logiky trvalé emergence v duchu konceptu výjimečného stavu. V azylovém poli patří mezi hlavní projevy diskurzivní posun unijních institucí od „nouzové relokace“ (120 tisíc osob z Itálie, Řecka a Maďarska) k zavedení z podstaty obdobného, avšak neomezeného „stálého krizového relokačního mechanismu“, jenž byl nově představen Komisí v září 2015 (Commission 2015f). Tento krok znamená nejdalekosáhlejší systémovou změnu v oblasti mezinárodní ochrany v EU, vyžaduje nutnost přizpůsobení řady dalších norem (revidované nařízení Dublin IV) a nahrazuje dosavadní téměř výhradně mezistátní spolupráci automatickým přerozdělovacím „krizovým“ klíčem.

Schengenské pole pak vykazuje blízké charakteristiky známé například ze současné diskuse ve Francii o účinnosti vyhlášení výjimečného stavu vůči přetrvávající hrozbě terorismu po pařížských útocích z listopadu 2015 (Agamben 2015; Economist 2016). Zavádění kontrol na vnitřních schengenských hranicích se stává stále více pravidlem než výjimkou. Jejich původně indikovaná dočasnost bývá opakovaně prodlužována s poukazem na „závažnou hrozbu vyvolanou tím, že stále trvá riziko druhotného pohybu nelegálních migrantů, a zájem ochrany veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti“ (Council 2017). Polovina z celkem 72 oficiálních notifikací vlád členských států o obnovení těchto kontrol poté, co v roce 2006 vstoupil v platnost Schengenský hraniční kodex, byla předložena teprve od května roku 2015. Bez ohledu na velmi proměnlivý počet příchozích a směr migračních tras je tento bezpečnostní instrument využíván aktéry režimu stále častěji. Dříve nejčastější zdůvodnění daných rozhodnutí pořádaním mezinárodních summitů a velkých sportovních akcí tak ustoupilo ze tří čtvrtin právě argumentaci spojené s migrací (Tamtéž).

Mezi další příklad nástrojů obsahově podmíněných paradigmatem krize, které se do budoucna pravděpodobně stanou předmětem normalizace, patří v mnoha ohledech průlomová a zároveň kontroverzní dohoda mezi Evropskou unií a Tureckem. Ta je považována dle návrhu Komise z června roku 2016 za vzor pro uzavírání obdobných „migračních kompaktů“ s prioritními zeměmi Afriky a Blízkého východu (Commission 2016g). Zvláštění místo v unijním přístupu pak zastává námořní operace EUNAVFOR MED / Sophia. Na rozdíl od výše uvedených mechanismů neovlivňuje racionalitu a nastavení pravidel fungování migračního režimu. Stejně tak lze hypoteticky očekávat – navzdory jejímu rozšiřovanému mandátu a zkušenostem s bezmála deset let trvající operací EU Atalanta –, že po uklidnění situace v centrálním Středomoří tato operace skončí. Na druhou stranu její spuštění představuje pomyslný zlom v nasazování společných a ryze vojenských prostředků EU v rámci tradiční „policejní“ sféry vnitřní bezpečnosti, se všemi klady a zápory, které s tím souvisejí. Až následující vývoj proto ukáže ukotvenost tohoto typu krizového řízení v základní architektuře AMPEU.

\* \* \*

Podle Stephena Krasnera se mezinárodní režim oslabuje, pokud jeho základy (principy, pravidla a rozhodovací postupy) ztrácejí vnitřní soudržnost nebo pokud jsou aktuální praktiky a postupy vzhledem k nim stále více nekonzistentní (Krasner 1982: 5). Migrační a azylový režim EU byl vystaven v uplynulých dvou letech doposud největšímu a fundamentálnímu otřesu normativního řádu od počátku své existence. Rozvolnila se platná pravidla působením řetězce jednostranných kroků, které byly na hraně a mnohdy i za hranou stávajícího právního rámce. Evidentní oslabení soudržnosti AMPEU současně doprovázela snaha artikulovat a prosadit doposud nejambicióznější program její reformy. Vedle křehkosti konstrukce režimu však krizové řízení odhalilo možná až překvapivě vysokou míru jeho pružnosti a absorpční schopnosti.

Provedená analýza ukázala různorodost narativů sahajících od čistě humanitární argumentace, jež byla dominantní obzvláště v první fázi migrační vlny, přes technokratický popis vývoje části unijních institucí až po jednoznačně sekuritizační rámování, vedené převážně na úrovni vybraných státních aktérů. Navzdory této diskurzivní mnohoznačnosti a často vzájemně protichůdným návrhům, jaké představují například solidární relokační mechanismy, či naopak výstavba fyzických protiimigračních bariér, byla většina z nich postupně *de facto* akceptována. Některé nouzové nástroje se pak staly dokonce modelem pro budoucí spolupráci a byly začleněny do základny AMPEU.

Empirický přehled shrnující hlavní bezpečnostní opatření dále poukázal na komplexnost a horizontální interdependenci jednotlivých složek migračního režimu EU. Dočasně selhání při zajištění kontroly společné unijní hranice, které bylo způsobeno primárně vnějšími faktory, vyvolalo v důsledku destabilizace sousedství EU (intermigrační pole) potřebu emergentních praktik na několika úrovních. Řada z nich byla ovšem vedena nahodile, nesystémově a vyústila v efekt přelití v podobě bezprecedentního uzavírání vnitřních hranic členských států (schengenské pole). Důsledky se tak bezprostředně dotkly i svobod občanů EU a jejich práva na volný pohyb bez hraničních kontrol (intramigrační pole). Podniknuté kroky v oblasti mezinárodní ochrany (azylové pole) pak symbolizovaly nejen nejviditelnější trhlinu unijního přístupu vůbec, ale přinesly také doposud nevyřešenou výzvu na operativní úrovni („nenaplnování kvót“).

Parafrázujeme-li slova Giuseppa Sciortina, je život každého mezinárodního režimu výsledkem neustálých oprav jeho nedostatků různými praktikami (Sciortino 2004). AMPEU nabízí z výzkumného hlediska zajímavou laboratoř rychle se rozvíjejícího regionálního režimu, v němž dochází k posunům v distribuci pravomocí mezi aktéry, k opakovanému pnutí jakožto projevu víceúrovňového vládnutí nebo ke vzniku nových společných institucí. Představuje režim, o jehož osudu může rozhodnout jeho (ne)schopnost úspěšně řešit

nadcházející krizové momenty. Pohled na řízení migrační vlny z přelomu let 2015 a 2016 o takovéto schopnosti příliš nesvědčí. Namísto toho však naznačuje, že hranice mezi krizí a normalitou v postmoderním vládnutí může být do budoucna stále tenčí. A s ní i znepokojivé oslabení právních jistot a předvídatelnosti, které se dotýkají svobody pohybu všech bez rozdílu. Bez ohledu na to, v jaké části migračního režimu se aktuálně nacházejí.

<sup>1</sup> V oblasti azylu jde především o Úmluvu o právním postavení uprchlíků (1951) a její návazný Protokol (1967); v rámci EU pak zejména o nařízení č. 604/2013 – takzvaný Dublin III; nařízení č. 603/2013 – Eurodac; a další příslušné směrnice – takzvané kvalifikační, přijímací a procedurální. Z hlediska řízení a ostrahy hranic EU patří k hlavním legislativním aktům nařízení č. 399/2016 – Schengenský hraniční kodex; nařízení č. 1052/2013 – EUROSUR; nařízení č. 656/2014 o operativní spolupráci koordinované agenturou Frontex; a nařízení č. 1077/2011 – eu-LISA.

<sup>2</sup> V případě Rady či Evropské rady je takovýmto základním nástrojem <<http://www.consilium.europa.eu/cs/search/>>, u Evropské komise pak <<http://europa.eu/rapid/search.htm>>. K vyhledávání fulltextů právních aktů EU byla využita databáze <<http://eur-lex.europa.eu/>>. Pro podpůrnou analýzu mediální reflexe autor využil nástroje portálu Google (cílené vyhledávání dle předem definovaného souboru navrhovaných migračních nástrojů – například EUNAVFOR MED / Sophia, obnova vnitřních hraničních kontrol, dohoda EU–Turecko 2016 apod.).

<sup>3</sup> Sdělení COM(2015)240 definuje čtyři cíle k zajištění rovnováhy a odstranění strukturálních nedostatků režimu, na něž následně navazují jednotlivé akční plány či (ne)legislativní akty: 1) snižování motivace k nelegální migraci (boj proti převaděčům a obchodníkům s lidmi, návratová politika); 2) správa hranic – záchrana životů a zabezpečení vnějších hranic (posílení kapacit a koordinace); 3) silná společná azylová politika (monitoring, snížení zneužívání azylového řízení, společný seznam bezpečných zemí původu, hodnocení a případná revize dublinského systému); 4) nová pravidla legální migrace (přezkum směrnice o modré kartě, lepší financování).

<sup>4</sup> Podoba mise EUNAVFOR MED byla strukturována do následujících třech fází: 1) monitoring situace a sdílení informací o existujících migračních trasách a pašeráckých sítích; 2) vyhledávání a odklání podezřelých plavidel; 3) ničení plavidel optimálně před jejich použitím pašeráky. Dne 7. října 2015 vstoupila EU Sophia do druhé operační fáze s nasazením v mezinárodních vodách. Rozhodnutím Rady z 20. června 2016 byl její mandát rozšířen o výcvik libyjské pohraniční stráže a napomáhání v provádění zbrojního embarga OSN ve vztahu k Libyi na základě rezoluce Rady bezpečnosti č. 2292(2016).

<sup>5</sup> Počet vyřízených žádostí (tj. přerozdělených osob) pro daný členský stát EU byl stanoven podle čtyř socioekonomických kritérií ve vzájemném poměru: počet obyvatel členského státu (40 %), HDP (40 %), míra nezaměstnanosti (10 %) a počet dobrovolných přijetí žadatelů v období 2010–2014 (10 %).

<sup>6</sup> K lednu 2016 bylo rozhodnuto o zbudování 11 zařízení (5 na řeckých ostrovech Lesbos, Chios, Samos, Leros a Kos, v Itálii byly vybrány lokality ve městech Pozzallo, Porto, Empedocle, Trapani, Augusta, Tarent a na ostrově Lampedusa), z toho 3 byly v té době plně operabilní (European Parliament 2016a).

<sup>7</sup> Samotný návrh Komise obsahoval 7 států a počítal s jejich budoucím doplněním podle aktuální bezpečnostní situace v daných zemích (Turecko, Albánie, Bosna a Hercegovina, Bývalá jugoslávská republika Makedonie, Kosovo, Černá Hora, Srbsko).

<sup>8</sup> Pojem bezpečné třetí země upravuje například čl. 38 směrnice 2013/32/EU. Podle českého zákona o azylu se bezpečnou třetí zemí rozumí „stát jiný než stát, jehož je cizinec státním občanem (v případě osoby bez státního občanství stát posledního trvalého bydliště), ve kterém cizinec pobýval před vstupem na území a do kterého se může tento cizinec vrátit a požádat o udělení postavení uprchlíka podle mezinárodní smlouvy, aniž by byl vystaven pronásledování, mučení, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu. Přichází-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany ze státu, který Česká republika považuje za bezpečnou třetí zemí, lze jeho žádost zamítnout jako zjevně nedůvodnou“ (Ministerstvo vnitra ČR 2016).

<sup>9</sup> Podle údajů EEAS operace za první rok svého spuštění předala italským úřadům celkem 71 osob podezřelých z nelegálního převaděčství a „neutralizovala“ 139 plavidel. Ve stejném období zachránila život přibližně 16 000 lidem (Council 2016a).

<sup>10</sup> Symbolickým dokladem této skutečnosti je i nový název operace Sophia, který vznikl při příležitosti narození holčičky zachráněné somálské matce 24. srpna 2015 na palubě německé fregaty Schleswig-Holstein (norozenec bylo dáno jméno po šlesvicko-holštýnské princezně Sophii) jako jedné z pěti hlavních námořních jednotek EUNAVFOR MED.

<sup>11</sup> Po dlouhodobém mírném propadu v letech 2008 až 2013 se v roce 2014 zvýšil absolutní počet zachycených osob nelegálně pobývajících na území členských států EU o 50 %. Přestože údaje nezohledňují meziroční nárůst proudu neregulérní migrace do EU (2014), tato změna může naznačovat posílení systematického provádění kontrol vnitrostátních bezpečnostních orgánů (Eurostat 2015).

<sup>12</sup> Hraniční kontroly obnovily Belgie, Dánsko, Německo, Maďarsko, Rakousko, Slovinsko, Švédsko a Norsko.

<sup>13</sup> Migrační dohoda především potvrzuje či rozšiřuje dřívější závazky – poskytnutí 3 miliard eur pro takzvaný nástroj EU pro uprchlíky v Turecku na konkrétní humanitární a rozvojové projekty, obnovení přístupových jednání (otevření kapitoly 17) a podmíněnou vízovou liberalizací pro občany Turecka od června 2016 (termín následně odložen).

<sup>14</sup> Rozhodnutí ministrů obrany NATO dne 11. února 2016 na žádost Německa, Turecka a Řecka.

<sup>15</sup> V týdnech před uzavřením dohody připlulo na řecké ostrovy přibližně 1740 neregulérních migrantů každý den. Průměrná hodnota od 1. května klesla na 47 osob (údaje k 5. červnu 2016; viz Commission 2016f).

## Literatura

- Agamben, Giorgio (2005): *State of Exception*. Translated by Kevin Attell. Chicago: University of Chicago Press.
- Andersson, Ruben (2016): Hardwiring the frontier? The politics of security technology in Europe's 'fight against illegal migration'. *Security Dialogue*, Vol. 47, No. 1, s. 22–39.
- Aradau, Claudia – Van Munster, Rens (2009): Exceptionalism and the war on terror. *British Journal of Criminology*, Vol. 49, No. 5, s. 686–701.
- Balzacq, Thierry (2008): The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 1, s. 75–100.
- Bernes, Laure-Anne (2014): Plastic border: Ceuta, behind and beyond the walls. *Migration and Border Studies*, Vol. 1, No. 1, s. 5–26.
- Bigo, Didier (2014): The (in)securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Navy – border guards/police – database analysts. *Security Dialogue*, Vol. 45, No. 3, s. 209–225.
- Bigo, Didier et al. (2007): *The Field of EU Internal Security Agencies*. Paris: Centre d'études sur les conflits/l'Harmattan.
- Boswell, Christina (2003): The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy. *International Affairs*, Vol. 79, No. 3, s. 619–638.
- Boswell, Christina (2009): *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buonfino, Alessandra (2004): Between unity and plurality: The politicization and securitization of the discourse of immigration in Europe. *New Political Science*, Vol. 26, No. 1, s. 23–49.
- Carrera, Sergio et al. (2015): The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities. *CEPS*, No. 20/2016, 16. 12. 2015, <<https://www.ceps.eu/publications/eu%E2%80%99s-response-refugee-crisis-taking-stock-and-setting-policy-priorities>>.
- Cote-Boucher, Karine et al. (2014): Border security as practice: An agenda for research. *Security Dialogue*, Vol. 45, No. 3, s. 195–208.
- Cuttitta, Paolo (2012): *Lo spettacolo della confine: Lampedusa tra produzione e messa in scena della frontiera*. Milano: Mimesis.
- De Genova, Nicholas – Mezzadra, Sandro – Pickles, John (eds., 2014): New keywords: Migration and borders. *Cultural Studies*, Vol. 29, No. 1, s. 55–87.
- Eder, Klaus (2006): Europe's Borders: The Narrative Construction of the Boundaries of Europe. *European Journal of Social Theory*, Vol. 9, No. 2, s. 255–271.
- Hampshire, James (2016): European migration governance since the Lisbon treaty: Introduction to the special issue. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 42, No. 4, s. 537–553.
- Hasenclever, Andreas – Mayer, Peter – Rittberger, Volker (1997): *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hollifield, James F. (1992): Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community. *International Migration Review*, Vol. 26, No. 2, s. 568–595.
- Hollifield, James F. (2007): Trade, Migration and Economic Development: The Risks and Rewards of Openness. Paper prepared for presentation at a conference on Migration, International Relations, and the Evolution of World Politics, Princeton University, March 16–17, s. 249–284.
- Huysmans, Jef (2006): *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. New York: Routledge.
- Checkel, Jeffrey T. (2005): International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. *International Organization*, Vol. 59, No. 4, s. 801–826.
- Koslowski, Rey (1998): European migration regimes: emerging, enlarging and deteriorating. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 24, No. 4, s. 735–749.
- Krasner, Stephen D. (1982): Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables. *International Organization*, Vol. 36, No. 2, s. 185–205.
- Neal, Andrew William (2009): Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of Frontex. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, No. 2, s. 333–356.
- Pastore, Ferruccio – Henry, Giulia (2016): Explaining the Crisis of the European Migration and Asylum Regime. *The International Spectator – Italian Journal of International Affairs*, Vol. 51, No. 1, s. 44–57.
- Roos, Christof – Orsini, Giacomo (2015): How to reconcile the EU border paradox? The concurrence of refugee reception and deterrence. Institute for European Studies, Policy Brief 2015/4, <<http://www.ies.be/node/3460>>.
- Salter, Mark B. (2008): Who exception becomes the rule: Borders, Sovereignty, and Citizenship. *Citizenship Studies*, Vol. 12, No. 4, s. 327–350.
- Sarto, Raffaella A. – Steindler, Chiara (2015): Uncertainties at the European Union's southern borders: Actors, policies, and legal frameworks. *European Security*, Vol. 24, No. 3, s. 269–380.
- Sciortino, Guisepppe (2004): Between phantoms and necessary evils: Some critical points in the study of irregular migration to Western Europe. In: Böcker, Anita – Hart, Betty de – Michalowski, Ines: *Migration and the*

*Regulation of Social Integration*. Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, s. 17–43.

- Schmitt, Carl (2012): *Politická theologie*. Překlad Jan Kranát. Praha: Oikoymenh.
- Triandafyllidou, Anna (2016): Governing Irregular Migration: Transnational Networks and National Borders. In: Ambrosini, Maurizio (ed., 2016): *Europe: No Migrant's Land?* Milano: Istituto per gli studi di politica internazionale, Edizioni Epoké.
- Triandafyllidou, Anna (2014): Multi-levelling and externalizing migration and asylum: Lessons from the southern European islands. *Island Studies Journal*, Vol. 9, No. 1, s. 7–22.
- Waisová, Šárka (2002): Teorie mezinárodních režimů. *Mezinárodní vztahy*, Vol. 37, No. 2, s. 49–66.
- Walters, William (2010): Imagined Migration World: The EU and the Discourse of Anti-Illegal Immigration. In: Geiger, Martin – Pécoud, Antoine (eds.): *The Politics of Migration Management*. New York: Houndmills, Palgrave, s. 73–95.
- Williams, Michael C. (2003): Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 4, s. 511–531.
- Wolf, Sarah (2008): Border management in the Mediterranean: Internal, external and ethical challenges. *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 21, No. 2, s. 254–267.

## Dokumenty

- Agamben, Giorgio (2015): De l'Etat de droit à l'Etat de sécurité. *Le Monde*, 23. 12. 2015, 20. 4. 2017, <[http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/12/23/de-l-etat-de-droit-a-l-etat-de-securite\\_4836816\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/12/23/de-l-etat-de-droit-a-l-etat-de-securite_4836816_3232.html)>.
- Amnesty International (2016): Illegal mass returns of Syrian refugees expose fatal flaws in EU-Turkey deal. Amnesty International Press Release, 1. 4. 2016, 3. 9. 2016, <<https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>>.
- Ansa (2015): Naufragio: Renzi, chiuso gli occhi a Srebrenica, mai più. *ANSamed*, 20. 4. 2015, 17. 8. 2016, <[http://www.ansamed.info/ansamed/it/notizie/rubriche/politica/2015/04/20/naufragio-renzi-chiuso-gli-occhi-a-srebrenica-mai-piu\\_d35eae5d-3d76-4043-af35-10d3d2070306.html](http://www.ansamed.info/ansamed/it/notizie/rubriche/politica/2015/04/20/naufragio-renzi-chiuso-gli-occhi-a-srebrenica-mai-piu_d35eae5d-3d76-4043-af35-10d3d2070306.html)>.
- Commission (2013a): Směrnice 2013/32/EU o řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany z 26. června 2013, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0032>>.
- Commission (2013b): Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1052/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se zřizuje Evropský systém ostrahy hranic (EUROSUR), <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1052>>.
- Commission (2015a): Communication: A European Agenda on Migration. COM(2015)240final, 25 May 2015, <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm)>.
- Commission (2015b): Akční plán EU proti pašování migrantů (2015–2020) z 27. května 2015. COM(2015)285, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0285>>.
- Commission (2015c): Akční plán EU v oblasti navracení z 9. září 2015. COM(2015)453, <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20150453.do>>.
- Commission (2015d): A European Border and Coast Guard to protect Europe's External Borders. European Commission: Press release, 15. 12. 2015, 24. 8. 2016, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6327\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_en.htm)>.
- Commission (2015e): Opening Statement by Commissioner Avramopoulos at the European Parliament Plenary Debate on the European Agenda on Migration. 20. 5. 2015, 27. 8. 2016, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-5008\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5008_en.htm)>.
- Commission (2015f): Refugee Crisis: European Commission takes decisive action – Questions and answers. 9. 9. 2015, 28. 4. 2017, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5597\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_en.htm)>.
- Commission (2016a): Směrnice 2013/32/EU o řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany z 26. června 2013, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0032>>.
- Commission (2016b): DG Migration and home affairs: policies, agencies, networks. 12. 8. 2016, <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/index_en.htm)>.
- Commission (2016c): Remarks by Commissioner Avramopoulos following the Justice and Home Affairs Council on 25 February 2016. 31. 8. 2016, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-426\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-426_en.htm)>.
- Commission (2016d): Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council: Back to Schengen – A roadmap. 4. 3. 2016, 1. 9. 2016, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A52016DC0120>>.
- Commission (2016e): Communication from the Commission: First Report on the progress made in the implementation of the EU–Turkey Statement. 20. 4. 2016, 4. 9. 2016, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1473938254626&uri=CELEX:52016DC0231>>.
- Commission (2016f): Managing the Refugee Crisis: Commission reports on progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement. 15. 6. 2016, 4. 9. 2016, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2181\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2181_en.htm)>.
- Commission (2016g): Communication from Commission on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration. 7. 6. 2016, 4. 9. 2016, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2072\\_cs.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_cs.htm)>.



- Committee of Regions (2015): A European Agenda on Migration – Opinion. 115<sup>th</sup> plenary session, 3. 12. 2015, 31. 8. 2016, <<https://toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=CIVEX-VI/006&id=23571>>.
- Council (2015a): Special meeting of the European Council, statements and remarks. 23. 4. 2015, 18. 8. 2016, <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>>.
- Council (2015b): Council decision 2015/778 of 18 May 2015 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED). 18. 8. 2016, <<http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D0778&qid=1462788424934&from=EN>>.
- Council (2016a): EUNAVFOR MED / Operation Sophia: mandate extended by one year, two new tasks added. 20. 6. 2016, 1. 9. 2016, <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/20-fac-eunavfor-med-sophia/>>.
- Council (2016b): EU-Turkey statement. 18. 3. 2016, 2. 9. 2016, <<http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/>>.
- Council (2016c): Report by President Donald Tusk to the European Parliament on the outcome of the December European Council. 19. 1. 2016, 21. 4. 2017, <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/01/19-tusk-december-euco-report-european-parliament/>>.
- Council (2017): Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders, SBC. 26. 1. 2017, 20. 4. 2017, <[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms\\_notifications\\_-\\_reintroduction\\_of\\_border\\_control\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf)>.
- Deutsche Welle (2015): Germany suspends 'Dublin rules' for Syrians. 25. 8. 2015, 21. 8. 2016, <<http://www.dw.com/en/germany-suspends-dublin-rules-for-syrians/a-18671698>>.
- Deutsche Welle (2016a): Germany votes to classify Maghreb states 'safe countries of origin'. 13. 5. 2016, 1. 9. 2016, <<http://www.dw.com/en/germany-votes-to-classify-maghreb-states-safe-countries-of-origin/a-19255163>>.
- Economist (2016): France is realising that its state of emergency may last a long time. 22. 3. 2016, 20. 4. 2017, <<http://www.economist.com/news/europe/21695368-france-realising-its-state-emergency-may-last-long-time>>.
- EU Observer (2015): Migration crisis may cause 'deeper split' in the EU: Schulz. 3. 9. 2015, 22. 8. 2016, <<https://euobserver.com/tickers/130099>>.
- EU Observer (2016a): UN chief says EU boat-sinking plan won't work. 27. 5. 2015, 29. 8. 2016, <<https://euobserver.com/justice/128853>>.
- EU Observer (2016b): Austria curtails asylum rights. 28. 4. 2016, 22. 8. 2016, <<https://euobserver.com/migration/133247>>.
- European Parliament (2016a): Hotspots and emergency relocation: State of play. March 2016, 1. 9. 2016, <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579070/EPRS\\_BRI\(2016\)579070\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579070/EPRS_BRI(2016)579070_EN.pdf)>.
- European Parliament (2016b): On the Frontline: The Hotspot Approach to Managing Migration: Study. Brussels: Directorate-General for internal policies. 10. 5. 2016, 1. 9. 2016, <[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/cs/document.html?reference=IPOL\\_STU\(2016\)556942](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/cs/document.html?reference=IPOL_STU(2016)556942)>.
- European Parliament (2016c): Internal border controls in the Schengen area: Is Schengen crisis-proof? Study for the LIBE Committee, European Parliament, 15. 6. 2016, 30. 8. 2016, <[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/cs/document.html?reference=IPOL\\_STU\(2016\)571356](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/cs/document.html?reference=IPOL_STU(2016)571356)>.
- Europol (2016): Europol-Interpol Report on Migrant Smuggling Networks. 17. 5. 2016, 31. 8. 2016, <<https://www.europol.europa.eu/content/europol-and-interpol-issue-comprehensive-review-migrant-smuggling-net-works>>.
- Eurostat (2015): Statistics on enforcement of immigration legislation 2008–2014. 30. 8. 2016, <[http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Statistics\\_on\\_enforcement\\_of\\_immigration\\_legislation#Number\\_of\\_apprehensions\\_in\\_the\\_EU\\_has\\_increased\\_by\\_almost\\_50.25\\_between\\_2013\\_and\\_2014](http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation#Number_of_apprehensions_in_the_EU_has_increased_by_almost_50.25_between_2013_and_2014)>.
- Frontex (2015a): Latest phenomena and Frontex activities at the EU external borders. Paweł Suchanek, EMN educational seminar, IOM Bratislava 25.–27. 8. 2015, 29. 8. 2016, <[https://www.emn.sk/phocadownload/emn\\_seminar\\_on\\_migration\\_2015/emn\\_2015\\_Pawel%20Suchanek\\_Latest%20phenomena%20and%20Frontex%20activities.pdf](https://www.emn.sk/phocadownload/emn_seminar_on_migration_2015/emn_2015_Pawel%20Suchanek_Latest%20phenomena%20and%20Frontex%20activities.pdf)>.
- Frontex (2015b): Report to the European Parliament and the Council on Art 22(2) of Regulation (EU) No 1052/2013: The functioning of Eurosur. 1. 12. 2015, 28. 8. 2016, <<http://statewatch.org/news/2016/mar/eu-frontex-report-on-eurosur-functioning-12-2015.pdf>>.
- Frontex (2016): Profiting from misery – how smugglers bring people to Europe. 18. 2. 2016, 30. 8. 2016, <<http://frontex.europa.eu/pressroom/hot-topics/profitting-from-misery-how-smugglers-bring-people-to-europe-aUYy2f>>.
- Guardian (2015): Refugees 'look like an army', says Hungarian PM Viktor Orban. 23. 10. 2015, 6. 9. 2016, <<https://www.theguardian.com/world/2015/oct/23/refugees-look-like-an-army-says-hungarian-pm-viktor-orban>>.
- Guardian (2016): Hungarian prime minister says migrants are 'poison' and 'not needed'. 27. 7. 2016, 6. 9. 2016, <<https://www.theguardian.com/world/2016/jul/26/hungarian-prime-minister-viktor-orban-praises-donald-trump>>.
- House of Lords (2016): Operation Sophia, the EU's naval mission in the Mediterranean: An impossible challenge. 14<sup>th</sup> Report of Session 2015–16, EU Committee, 13. 5. 2016, 1. 9. 2016, <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/lducom/144/14402.htm>>.

- Livingstone, Emmet (2016): Migration summits: A Timeline of Failures. *Politico*, March 3, s. 6–7.
- Ministerstvo vnitra ČR (2016): Azyl, integrace, imigrace: Terminologický slovník. 1. 9. 2016, <<http://www.mvcr.cz/clanek/terminologicky-slovník.aspx>>.
- NATO (2016): Assistance for the refugee and migrant crisis in the Aegean Sea. 27. 6. 2016, 2. 9. 2016, <[http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_128746.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_128746.htm)>.
- Politico (2016): Juncker “not going to give up on Schengen? 15. 1. 2016, 5. 9. 2016, <<http://www.politico.eu/article/juncker-not-going-to-give-up-on-schengen-borders-migration/>>.
- Radio Free Europe (2016): Razor-wire is going up all over Europe to keep out illegal migrants. 1. 9. 2016, <<http://www.rferl.org/content/infographics/fencing-off-europe/27562610.html>>.
- Reuters (2015a): Dutch government floats ‘mini-Schengen’ idea to EU partners. 19. 11. 2015, 5. 9. 2016, <<http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-netherlands-idUSKCN0T81J720151119>>.
- Reuters (2015b): Europe’s populist right targets migration after Paris attacks. 14. 11. 2015, 6. 9. 2016, <<http://uk.reuters.com/article/uk-france-shooting-europe-migrants-idUKKCN0T30YI20151114>>.
- Reuters (2015c): Central Europeans set up group to keep Schengen zone alive. 3. 12. 2015, 6. 9. 2016, <<http://www.reuters.com/article/europe-schengen-czech-idUSL8N13S3M720151203>>.

### **Poznámka**

*Tento článek vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd UK č. 260 342/2016 „Současné hrozby politického řádu“. Autor by rád touto cestou poděkoval svému školiteli Vítu Stráneckému za podnětné konzultace, stejně tak jako šéfredaktorovi časopisu Mezinárodní vztahy Vítu Benešovi a dvěma anonymním recenzentům za velmi cenné připomínky, které vedly ke zkvalitnění textu.*