UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Katedra bezpečnostních studií

Ondřej Kaleta

Normalita výjimečnosti? (Z)vládnutí krize v reformě azylové a migrační politiky Evropské unie

Disertační práce

Praha 2019

Autor: PhDr. Ondřej Kaleta

Školitel: PhDr. Vít Střítecký, M.Phil., Ph.D.

Oponenti práce: doc. Mats Braun, Ph.D, Mgr. Ľubomír Lupták, Ph.D.

Rok obhajoby: 2019

Bibliografický záznam

KALETA, Ondřej. *Normalita výjimečnosti? (Z)vládnutí krize v reformě azylové a migrační politiky Evropské unie.* Praha, 2019. 206 s. Disertační práce (Ph.D.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Katedra bezpečnostních studií. Školitel disertační práce: PhDr. Vít Střítecký, M.Phil., Ph.D.

Abstrakt

Tato disertační práce se zabývá problematikou krizového vládnutí Evropské unie v kontextu migračního vývoje po roce 2015. Autor zkoumá, jakým způsobem vybrané instituce EU (Evropská komise, Rada EU a Evropská rada) konstruují výjimečnost v rámci společné azylové a migrační politiky a jaké mohou být dopady této konstrukce pro fungování uvedené politické oblasti. Výzkum teoreticky vychází z konceptu „výjimečného stavu" představeného v původní podobě v dílech Carla Schmitta a Giorgia Agambena.

Hlavní cíl práce spočívá v rozboru a interpretaci mimořádných migračních opatření z let 2015 až 2018, která byla navrhována a prováděna ze strany politických aktérů EU za účelem řešení migrační situace. Institucionální rovina je dále rozšířena a kontextualizována třemi případy zapojení vlád členských států EU – Maďarska, Rakouska a Německa – do interaktivního spoluutváření nouzových nástrojů. Autor sleduje utváření výjimečnosti v oficiálním diskurzu EU, konstrukci vztahu mezi výjimečností a normalitou, a uplatňování pravomoci konstruovat výjimečný stav na nadnárodní/mezivládní úrovni EU jakožto mezinárodní organizace.

Práce přistupuje k tématu prostřednictvím kritické diskurzivní analýzy. Jejím předmětem jsou právní akty a doprovodné tiskové zprávy unijních institucí (respektive vybraných členských států EU), které se vztahují k souboru mimořádných nástrojů. Pro zachycení lokálního výkonu výjimečnosti a jeho materiálního rozměru bylo dále provedeno 21 rozhovorů se členy bezpečnostních aparátů EU (převážně příslušníky Policie ČR a Ministerstva vnitra ČR) mimořádně vyslanými na vnější hranice Unie v letech 2015 – 2018.

Analýza ukazuje vícesměrný proces trvalé sedimentace mimořádných a původně pouze dočasných prvků v migračním režimu EU. Jejich hybatelem jsou jak instituce EU (např. snaha normalizovat nouzové přerozdělovací mechanismy žadatelů o azyl), tak i členské státy (prodlužování výjimečných kontrol na vnitřních hranicích schengenského prostoru). Výzkum dále poukazuje na zvýšený tlak na reorientaci migrační politiky EU v logice „preemptivní krize" či „preemptivního krizového vládnutí". Jeho cílem je posílit bezprostřední schopnosti

EU co nejrychleji opanovat „příští výjimečnost“ a současně zvýšit disciplinovanost jednotlivých aktérů při plnění kolektivních pravidel. Práce také ilustruje nedostatky provádění krizových opatření v praxi a problematičnost mimořádných kroků členských států EU. V teoretické rovině zpochybňuje obvyklé dichotomické vnímání výjimečnosti a normality, přičemž zdůrazňuje naopak jejich konceptuální slévání a prolínání.

Klíčová slova

Výjimečný stav, Evropská unie, migrační krize, vládnutí, diskurzivní analýza, kritický realismus, sekuritizace, preemce

Rozsah práce

57 166 slov (241 normostran)

Bibliographic record

KALETA, Ondřej. *Normality of the Exception? Crisis Governance in reforming the Asylum and Migration Policy of the European Union.* Prague, 2019. 206 p. Doctoral thesis (Ph.D.) Charles University in Prague, Faculty of Social Sciences, Institute of Political Studies, Department of Security Studies. Thesis supervisor: PhDr. Vít Střítecký, M.Phil., Ph.D.

Abstract

This doctoral thesis examines the issue of crisis governance of the European Union in the context of migration developments after 2015. The author investigates how relevant EU institutions (European Commission, Council of the EU, and European Council) construct exceptionality within the common asylum and migration policy and what might be its impacts on the functionality of this policy. Theoretically, the research is based on the concept of "state of exception" originally introduced in the works of Carl Schmitt and Giorgio Agamben.

The main objective of the thesis is to analyze and interpret the extraordinary migration measures from 2015 to 2018, which were proposed and implemented by the EU political actors to address the migration situation. The institutional level is further broadened and contextualized by including three EU Member State governments – Hungary, Austria, and Germany – and their involvement in the interactive shaping of emergency policies. The author studies how the exception is constructed in the EU official discourse, the relationship between exception and normality, and the exercise of power to create a state of exception at supranational/intergovernmental level of the EU as an international organization.

The thesis approaches the topic using critical discourse analysis. It focuses on legal acts and accompanying press releases of EU institutions (and the three EU Member States) published in relation to the extraordinary measures. In addition, the analysis draws from 21 interviews with members of EU security apparatus (mostly members of the Czech Police and the Ministry of the Interior of the Czech Republic), who were deployed at the Union's external borders between 2015 and 2018. The role of the interviews is to illustrate how these exceptional measures were exersized locally and to approach their material dimension.

The analysis shows that the extraordinary elements that were originally proposed as temporary solutions become sedimented through a multidirectional process within the EU migration legal framework. This process is driven both by EU institutions (e.g. their efforts to normalize emergency redistribution mechanisms of asylum seekers) as well as its Member

States (extending exceptional internal border controls within the Schengen area). Furthermore, the research also points out the increased pressure for reorientation of the EU migration policy in the logic of "preemptive crisis" or "preemptive crisis governance". It seeks to strengthen the immediate capabilities of the EU to get the "next crisis" under control as quickly as possible while disciplining how individual actors implement the EU collective rules. Finally, the thesis illustrates some real-world shortcomings of the crisis measures and problematic outcomes of the extraordinary actions of the EU Member States. On a theoretical level, the research questions the usual dichotomic perception of exception and normality and stresses their conceptual blurring and blending.

Keywords

State of exception, European Union, migration crisis, governance, discourse analysis, critical realism, securitization, preemption

Thesis length

57 166 words (241 standard pages)

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předloženou disertační práci zpracoval samostatně, pouze s použitím uvedených pramenů a literatury. Dále konstatuji, že práce nebyla využita k získání jiného akademického titulu. Zároveň vyslovuji souhlas s tím, aby její text mohl být zpřístupněn veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

V Praze dne 19. května 2019 Ondřej Kaleta

Poděkování

Velmi rád bych na tomto místě poděkoval svému školiteli Vítu Stříteckému za jeho cenné rady a přátelsky konstruktivní přístup, který nepolevoval ani v mlhavých dobách hledání a opakovaného upřesňování detailů výzkumného designu. Velký dík patří také řadě mých kolegů a kolegyň z doktorského studia i státní správy, jakkoliv zde bohužel není prostor je jednotlivě vyjmenovat, za zajímavé postřehy a inspirativní nápady v průběhu psaní disertace.

Upřímné poděkování směřuje rovněž k oběma oponentům práce, Matsu Braunovi a Ľubomíru Luptákovi. Jejich pečlivé čtení a výstižné připomínky vedly k podstatnému zkvalitnění výsledného textu a dovysvětlení jeho klíčových pasáží. Rád bych dále ocenil ochotu všech ostatních, kteří z odborného zájmu o problematiku či ze solidarity a kamarádství věnovali svůj často krátký volný čas pročítání a korekturám tohoto (tematicky mnohdy vzdáleného) textu.

Nelze také zapomenout na disponibilitu a vstřícnost všech komunikačních partnerů, kteří se dobrovolně rozhodli sdílet své osobní zkušenosti navzdory velkému pracovnímu vytížení. I jim bych touto cestou moc rád poděkoval.

Zvláštní místo ovšem náleží mně nejbližším, konkrétně mým rodičům a přítelkyni Johaně. Těm prvním za srdečnou podporu, pochopení pro můj vnitřní exil v době bádání a psaní a upřímnou radost z byť jen sebemenšího náznaku toho, že dělám, co mě baví a naplňuje. Té druhé pak za láskyplný optimismus, zdůrazňující smysluplnost mého úsilí, neobyčejnou trpělivost a mimořádnou pomoc při promýšlení všech intelektuálních zákoutí této práce.

OBSAH

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK 11
Úvod 13
1. Výjimečný stav v kontextu vládnutí a moci 23
1.1 KRITICKÝ REALISMUS JAKO METATEORETICKÉ VÝCHODISKO STUDIA MIGRAČNÍCH POLITIK 23
1.2 KONTEXTUALIZACE MYŠLENÍ O VÝJIMEČNOSTI 27
1.3 SEKURITIZACE A VÝJIMEČNOST VE STUDIU BEZPEČNOSTI 29
1.4 VÝJIMEČNÝ STAV JAKO ATRIBUT SUVERÉNNÍ MOCI 31
1.5 VÝJIMEČNÝ STAV JAKO PARADIGMA VLÁDNUTÍ 35
1.6 KONCEPTUALIZACE VÝJIMEČNÉHO STAVU VE SVĚTLE KRITICKÝCH PŘÍSTUPŮ 39
1.6.1 Zpochybnění autonomie výjimečnosti 39
1.6.2 Problematizace vztahu výjimečnosti a normality 41
1.6.3 Výjimečný stav mimo státního suveréna? 43
2. Metodologická kapitola 46
2.1 ÚROVNĚ ANALÝZY A VZTAH DISKURZ-MATERIALITA 46
2.2 ANALÝZA DISKURZU MIGRAČNÍHO VLÁDNUTÍ V EU 48
2.2.1 Obecně k použité metodě 48
2.2.2 Diskurzivně-historický přístup podle Wodakové 49
1. Popis historického a sociopolitického kontextu, institucionálních a sociálních rámců situace 50
2. Určení obsahů a témat zkoumaného diskurzu 50
3. Identifikace diskurzivních strategií prostřednictvím analýzy lingvistických aspektů zvolených textů . 51
2.3 OPERACIONALIZACE: VÝZKUMNÉ OTÁZKY A DISKURZIVNĚ-ANALYTICKÉ KATEGORIE 55
2.4 VYMEZENÍ DATOVÉHO SOUBORU 58
2.4.1 Tři rozměry migračního diskurzu EU 58
2.4.2 Právně institucionální úroveň 59
2.4.3 Úroveň institucionální komunikace 61
2.4.4 Národně politická úroveň 63
2.4.5 Výzkumné a expertní rozhovory 66
3. Historický a sociopolitický kontext migračního vládnutí v EU 70
3.1 VÝVOJ PRÁVNÍHO RÁMCE AZYLOVÉ A MIGRAČNÍ POLITIKY EU 70
3.2 VYMEZENÍ „MIGRAČNÍHO REŽIMU EU“ 75
3.2.1 Horizontální rovina – regulované oblasti 76
3.2.2 Vertikální osa – druhy aktérství 79
3.2.3 Mechanismy řešení „výjimečných stavů“ EU v oblasti migrace 81
3.3 TRENDY NEREGULÉRNÍ MIGRACE DO EU 84
4. Analýza migračního vládnutí EU po roce 2015 93
4.1 ZPŮSOB KONSTRUKCE VÝJIMEČNOSTI MIGRAČNÍ SITUACE V OFICIÁLNÍM DISKURZU EU 93
4.1.1 Které výjimečné pravomoci, postupy a opatření zavádí a nastoluje diskurz migračního vládnutí v EU? Jaký je vztah mezi jejich materiálními a diskurzivními aspekty? 94
4.1.2 Jakým způsobem jsou navrhované výjimečné pravomoci, postupy a opatření diskurzivně legitimizovány? 122
4.2 ZPŮSOB UTVÁŘENÍ VZTAHU MEZI NORMALITOU A VÝJIMEČNOSTÍ V OFICIÁLNÍM DISKURZU EU 137

4.2.1. Je vztah normality a výjimečnosti v oficiálním diskurzu konstruován jako dichotomický, dipolární, dialektický, případně jiný? *138*
4.2.2. Jak se konstrukce výjimečnosti proměňuje v čase? Jakými diskurzivními prostředky se výjimečnost usazuje a normalizuje v právních aktech? *145*
4.3 ZPŮSOB UPLATŇOVÁNÍ PRAVOMOCI KONSTRUKCE VÝJIMEČNÉHO STAVU NA NADNÁRODNÍ/MEZIVLÁDNÍ ÚROVNI ROZHODOVACÍHO PROCESU EU 149
4.3.1 Kteří relevantní aktéři jsou v právních aktech a tiskových zprávách zahrnuti do procesu konstrukce výjimečnosti? *150*
4.3.2 (Jak) je nadnárodní/mezivládní charakter rozhodovacího procesu v právních aktech a tiskových zprávách problematizován a legitimizován? *156*
Závěr a diskuze 164

Bibliografie 179

VÝZKUMNÉ A EXPERTNÍ ROZHOVORY 187
POUŽITÉ ZDROJE – ANALYZOVANÝ DATOVÝ SOUBOR 189
OSTATNÍ DOKUMENTY 200

Seznam použitých zkratek

- **AMIF** – Azylový, migrační a integrační fond (*Asylum, Migration and Integration Fund*)
- **CEAS** – Společný evropský azylový systém (*Common European Asylum System*)
- **EASO** – Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (*European Asylum Support Office*)
- **EES** – nařízení EU o systému vstupu a výstupu (*Entry-Exit System*)
- **EHP** – Evropský hospodářský prostor (*European Economic Area*)
- **ESVČ** – Evropská služba pro vnější činnost (*European External Action Service*)
- **ETIAS** – Evropský systém pro cestovní informace a povolení (*European travel information and authorisation system*)
- **EU** – Evropská unie
- **EURODAC** – Databáze otisků prstů pro žadatele o azyl v EU (*European Dactyloscopy*)
- **EUROPOL** – Evropská policejní organizace (*European Police Office*)
- **FRA** – Agentura EU pro základní práva (*EU Agency for Fundamental Rights*)
- **FRONTEX** – Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (*European Border and Coast Guard Agency*);[1]
- **IOM –** Mezinárodní organizace pro migraci (*International Organization for Migration*)
- **ISF** – Fond vnitřní bezpečnosti (*Internal Security Fund*)
- **MSF** – organizace Lékaři bez hranic (*Médecins Sans Frontières*)
- **OSN** – Organizace spojených národů
- **RABIT** – Pohraničních jednotky rychlé reakce (*Rapid Border Intervention Teams*)
- **Rada JHA** – Rada EU ve formátu spravedlnost a vnitřní věci (*Justice and Home Affairs*)
- **SAR** – záchranné a pátrací akce včetně pomoci na moři (*Search and Rescue*)
- **SEU** – Smlouva o Evropské unii („Maastrichtská smlouva“)

[1] Do roku 2016: Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU (*European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*)

- **SFEU** – Smlouva o fungování Evropské unie („Římská smlouva“)
- **SIS** – Schengenský informační systém Evropské unie
- **UNHCR** – Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (*United Nations High Commissioner for Refugees*)
- **VIS** – Vízový informační systém Evropské unie
- **WTO** – Světová obchodní organizace (*World Trade Organization*)

Úvod

Jednou z široké palety odstínů současné doby je nejen z politologického hlediska všudypřítomná představa života odehrávajícího se za časů výjimečnosti. V oblasti politiky pak výjimečnost už dlouho není, pokud vůbec kdy byla, pouze právní kategorií. Stala se důležitým hybatelem exekutivních rozhodnutí, administrativních praktik, či obecným motivem, jenž slouží k ospravedlnění užití moci. Snaha ovládnout různé druhy emergence,[2] vyznačující se proliferací pojmu „krize“ či „nouze“ napříč mnoha společenskými sektory (Adey, et al., 2015), je stále rozšířenějším způsobem správy věcí veřejných. Různí aktéři, zahrnující vlády i byrokratické bezpečnostní aparáty, přicházejí s narativy konstantní krize, aby potvrdili či posílili vlastní postavení a legitimizovali preferenci určitých způsobů řešení těchto situací před jinými (Bigo, 2002, 2014; Skilling, 2014). Dramatické kulisy nastolování nouzových stavů ve spojitosti s teroristickými útoky, mezinárodní migrací či přírodními katastrofami bývají přitom brzy vystřídány nikterak spektakulárním procesem právní artikulace a uplatňování mimořádných nástrojů v praxi. Jejich postupné usazování, spjaté mnohdy se vznikem zvláštních orgánů, pravomocí a mechanismů, může přitom ovlivnit možnosti politického uchopení „příští výjimečnosti“ (Hanrieder & Kreuder-Sonnen, 2014) nebo přinášet nežádoucí důsledky v podobě omezování osobních svobod.

Nekontrolované přeshraniční toky všeho druhu a lidská migrace obzvláště byly vždy, a to jak v praktické rovině, tak i v rámci dominantních teorií mezinárodních vztahů, považovány za nežádoucí jev (Bigo, 2017). Preferovanou variantu globálního systému zosobňovala stabilita a předvídatelný „mezinárodní řád“. Transnacionální pohyby byly naopak zpravidla pokládány za nevypočitatelného narušitele, který do takového řádu vnáší negativní prvky chaosu a nepořádku. Státy se snažily různorodé pohyby jednotlivců ovládnout, zregularizovat a předejít tomu, aby se jim situace vymkla z rukou. Primát pevného řádu přečkal do současnosti a diskurzivní praktiky kladoucí důraz na „výjimečný stav“ či „trvalou emergenci“ nejsou ničím jiným než vedlejším produktem ztotožňování tohoto principu s konečným cílem politiky (ibid: 303).

[2] Slovo „emergentní“ či „emergence“ se v kontextu této práce významově váže k označení (často neočekávaných) situací prezentovaných jako nouze, mimořádný či výjimečný stav apod., v nichž se objevují určité prvky nebezpečí a ohrožení, které vyžadují bezodkladná řešení. Etymologicky vychází z lat. kořene *emergere*, *emergentia*. V češtině stejně jako v mnoha dalších jazycích se toto slovo používá také právě v původním smyslu „vynoření“, „vyzvednutí na světlo“.

Osoba migranta či uprchlíka pak z pohledu národního státu a jeho politického řádu představuje stále viditelnější personifikaci obecného znepokojení. Zosobňuje totiž rozvolnění dlouhodobě budované jednoty mezi lidským a občanským, mezi narozením a národností apod., čímž přináší řadu problémů, otázek a zpochybnění klasického pojetí suverenity (Agamben, 2000: 21). Pro exekutivní složky státní moci znamená právě migrant či uprchlík obtížně uchopitelný fenomén z důvodu své nevypočitatelnosti a složitosti, která se vymyká úzkému prostoru právních definic. Svojí existencí relativizuje nejen sféru politiky, ale i sociální řád tím, že zdůrazňuje abnormální a z pohledu přijímací společnosti nepatřičné prvky (Douglas, 2002). Migrace reprezentuje v nejobecnějším smyslu dvojznačný a ze své podstaty fluidní jev. Je normální a zároveň výjimečná. Je omniprezentním a nadčasovým znakem neustále provázejícím lidské dějiny i výrazem bezprostřední a energické přítomnosti.

Evropská unie[3] reprezentuje z hlediska nouzového vládnutí i migrační politiky významný příklad a současně i názornou „laboratoř“, která umožňuje bližší prozkoumání této problematiky. Zejména události posledních deseti let přinesly novou dynamiku a postavily Unii, organizaci s poměrně komplikovanou organizační strukturou a rozhodovacími procesy, před řadu nesnadných otázek. Odpovědí na překotný hospodářský, finanční či geopolitický vývoj byla série často narychlo přijímaných „záchranných balíčků“, „ozdravných programů“ a dalších nouzových řešení. Vrcholní aktéři EU přistupovali k nastalé situaci v duchu prohlášení bývalého předsedy Evropské komise José Manuela Barrosa ke stavu eurozóny z roku 2011, že „výjimečné doby vyžadují výjimečná opatření“.[4] Cílem bylo opanovat aktuální projevy nejistoty, vnímané jako zdroj vážného nebezpečí, a dostat situaci zpět pod kontrolu, udržet v Unii blahobyt a vnitřní soudržnost.

V nedávných letech nelze patrně nalézt příhodnější ztělesnění evropské představy krizovosti než případ neregulérní migrace směřující na evropský kontinent v nové intenzitě, jež dosáhla svého vrcholu v letech 2015 a 2016. Dříve nesporně důležité, avšak převážně regionální téma, nastolované pravidelně středomořskými státy EU jako Itálie, Řecko či Španělsko, se proměnilo bez nadsázky v naprosto klíčový bod diskuze celé Unie na všech jejích úrovních. Jakkoliv lze považovat za určitý předobraz řešení migrační situace již reakci EU na události tzv. arabského jara (Kaleta, 2015), až synergický tlak jižního křídla, unijních

[3] Dále uváděna zkráceně jako „Unie“ nebo „EU“.

[4] European Commission (2011). Statement by President Barroso at the press conference following the meeting of the Heads of State or Government of the euro area, dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-713_en.htm>.

institucí (aktivní role Komise a Evropského parlamentu), a nově také rozhodující podpora dalších států Unie v čele s Německem, přinesly reálnou politickou změnu. Nadnárodní instituce i jednotlivé země EU jednaly v relativně krátké době navrhováním a přijímáním bezprecedentně velkého množství mimořádných nástrojů. Společná azylová a migrační politika, byť celkovým objemem jedna ze spíše menších unijních politik, se také zařadila mezi dynamicky se rozvíjející sektorové oblasti Unie.[5]

Zkušenost s (ne)zvládáním dějů vyžadujících včasnou koordinaci a nalezení kompromisu posílila v Unii atmosféru, kterou lze označit jako „krizové paradigma". Jeho výsledkem je přetrvání pocitu naléhavosti, ohrožení a často i vzájemné nedůvěry mezi zúčastněnými aktéry. Bez ohledu na odeznívání materiálních projevů migrační situace[6] tak příliš neustává síla polarizované debaty v Unii způsobující faktické pozastavení kompletní reformy azylové a migrační politiky EU. Důvodem jsou přetrvávající rozpory na úrovni institucí a členských států EU, které vyvolala nebo výrazně prohloubila právě konstrukce výjimečných stavů po roce 2015. Krizové paradigma se dále promítlo do formulování řady klíčových návrhů a mimořádných opatření, které byly nárokovány a v mnoha případech rovněž implementovány. Výjimečnost se tak odpoutala od své formy akutní přítomnosti a prostoupila nadčasovou logiku fungování azylové a migrační politiky EU, stejně tak jako technické nastavení jejích dílčích parametrů.

Předložená disertační práce se zabývá problematikou krizového vládnutí EU v kontextu migračního vývoje v Evropě po roce 2015. Autor zkoumá, jakým způsobem vybrané instituce EU (Evropská komise, Rada EU a Evropská rada) produkují výjimečnost v rámci společné azylové a migrační politiky a jaké jsou dopady této konstrukce pro fungování dané oblasti. Krizovým vládnutím se v tomto případě rozumí heterogenní a do značné míry nekoordinovaná reakce unijních institucí a jednostranné kroky některých členských států EU ve světle neregulérního příchodu více než jednoho milionu osob ze třetích zemí přes Středomoří. Výzkum pokrývá přibližně tříleté období od května 2015 do června

[5] Tomuto trendu od poloviny roku 2015 nasvědčuje například rekordní počet řazení témat migrační a azylové politiky na program Evropské rady a dalších mimořádných summitů mezi roky 2015 – 2018 (viz kapitola 2.4.3). O nebývale skokovém nárůstu objemu agendy hovoří také oslovení vládní experti na migraci v rámci tohoto disertačního výzkumu. „Prostor bezpečnosti, svobody a práva", do kterého azylová a migrační politika EU spadá, se pak ve sledovaném období zařadil mezi třetinu unijních oblastí, které zaznamenaly kvantitativní nárůst právních aktů EU předložených ze strany Komise (Eur-lex, 2019).

[6] Je příznačné, že tomu tak je bez ohledu na skutečné počty příchozích osob, které se podle oficiálních údajů na hlavních trasách ve Středomoří oproti roku 2015 radikálně snížily – o 80 až 97 %. (Evropská komise, 2018 – brožura ke zprávě o stavu Unie v roce 2018, Jean Claude Juncker, 12. září 2018).

2018, tedy od počátku tzv. krizových událostí[7] přes jejich eskalaci (srpen 2015 až březen 2016) až do implementační fáze mimořádných nástrojů v právním rámci Unie.

Práce tak vstupuje na vysoce aktuální a současně intelektuálně dlouhodobě kultivované pole akademického zájmu. Navazuje na předcházející poznatky řady autorů, kteří přistupovali k vybrané otázce z pohledu bezpečnostních studií, právní vědy i evropských studií. Vyjadřuje se přitom k ryze bezpečnostně-politické oblasti (tvorba mimořádných nouzových opatření) ve vztahu ke zvláštnímu případu kvazistátní politické organizace EU. Opouští nicméně již zevrubně probádanou oblast různých „genealogií" evropské integrace objasňujících komunitarizaci migrační politiky a institucionalizaci bezpečnostního aktérství (např. Van Munster, 2009; Neal, 2009). Stejně tak neusiluje o zodpovězení v minulosti hojně kladené otázky, zda a do jaké míry je migrace na úrovni celé EU sekuritizována či nikoliv (Baele & Sterck, 2015), přinášející mnohoznačné až protichůdné výsledky. Záměrem níže představeného výzkumu také není upozornit na doposud neznámé lokální nebo lidskoprávní dopady bezpečnostních praxí. Z tohoto důvodu nepostihuje kupříkladu otázku případného omezování osobních svobod či emancipatorních snah aktérů na místní úrovni.

Na základě svého nastavení se disertační výzkum soustředí primárně na kritické rozkrývání „velkých" mocenských struktur a jejich proměnu v důsledku krizových postupů z období po roce 2015. Práce sleduje bezprostředně přijímaná nouzová exekutivní opatření i jejich možné dlouhodobé politicko-právní dopady. Přispívá tak do v současnosti probíhající interdisciplinární debaty, která se z různých tematických perspektiv i metateoretických pozic zabývá způsoby vládnutí EU v časech krize (Graziano & Halpern, 2016; Geddes, 2018; Nedoh, 2017; Börzel, 2016). Vrací se tak k základní otázce politické vědy, tedy fungování mocenských vztahů, přičemž překračuje hranice konkréntího státu ve prospěch interpretace dialektiky moci uvnitř institucionálních struktur EU. Autor tak přesahuje navzdory svému odbornému zájmu v oblasti bezpečnostních studií často úzce pojaté sekuritizační prizma a vyjadřuje se k formativním praktikám a dopadům stále rozšířenější „politiky krize". Kromě systematického rozboru empirického rozměru případu (z)vládnutí migrační situace v EU se dále snaží poukázat na teoretický význam instrumentalizace výjimečnosti a jejího vztahu ke každodennímu chodu politiky, tedy (pokrizové) normalitě. Oproti různým variantám tradičních konceptualizací (Schmitt, Agamben, kodaňská škola) však problematizuje obvyklé

[7] V dalších částech práce autor používá nejčastěji pouze samostatný termín „krize", tj. bez přívlastku „takzvaná". Činí tak záměrně za účelem větší úspornosti a čtivosti textu, jakkoliv si je vědom, že tento pojem tvoří součást výzkumem problematizovaného narativu výjimečnosti a předmět kritického diskurzivního rozboru.

dichotomické chápání „výjimečnosti“ a „normality“, přičemž se snaží jemněji interpretovat jejich vzájemný vztah v rámci *policy-makingu* a zhodnotit jejich případné materiální dopady. Disertační výzkum se tedy alespoň zčásti snaží vyplnit stále opomíjený prostor fungování „politiky krize“ mimo úroveň státního aktérství a individuální suverenity.

Hlavním cílem této disertační práce je rozbor a interpretace krizového vládnutí Unie prezentovaného politickými aktéry v logice „výjimečného stavu“. Autor sleduje způsoby a proces utváření výjimečnosti na institucionální úrovni (Evropská komise, Rada EU, Evropská rada) prostřednictvím analýzy vzorku právních aktů a tiskových zpráv. Postihuje tak konkrétní důležitý segment diskurzivní produkce vybraných orgánů Unie, který je adresně navázán na nárokované a přijímané migrační nástroje. Práce akcentuje především otázku nastolování a uplatňování legitimizačních strategií uvedených aktérů, přičemž neusiluje o rekonstrukci kompletního a kontinuálního migračního diskurzu EU v celém období tří let. Autor se zaměřuje na analýzu toho, jak Evropská komise, Rada EU a Evropská rada konstruují výjimečnost, její vztah k normalitě, a jak ji posléze využívají k prosazování mimořádných postupů a nestandardních opatření. Pozornost je specificky věnována klasifikaci navrhovaných řešení, jejich vzájemnému vztahu, stejně tak jako změnám oproti minulosti. Obecným záměrem je pak zachytit eventuální klíčové posuny v právním rámci a (re)orientaci migrační a azylové politiky EU, jež aktuálně probíhají v reakci na krizové události.

Autor práce si stanovuje následující tři hlavní výzkumné otázky (podrobněji rozpracované v metodologické kapitole a také operacionalizované s ohledem na volbu uplatněné metody, tedy kritické diskurzivní analýzy – viz tabulka č. 3, podkapitola 2.3):

1) Jakým způsobem konstruuje oficiální diskurz migračního vládnutí v EU (unijní právní akty a doprovodné tiskové zprávy) výjimečnost migrační situace?

2) Jak oficiální diskurz migračního vládnutí v EU utváří vztah mezi normalitou a výjimečností?

3) Jak je pravomoc konstruovat výjimečný stav uplatňována na nadnárodní/mezivládní úrovni rozhodovacího procesu EU?

Každá z otázek se dotýká téhož ústředního tématu práce – tj. způsobů konstrukce výjimečnosti prostřednictvím institucionálního *policy-makingu* –, využívá stejný soubor analyzovaných dat, ale přistupuje k nim z různých úlhů pohledu. První směřuje k esenciální

ontologické povaze výjimečnosti a ospravedlnění zaváděných migračních opatření. Druhá se blíže zabývá otázkou vztahovosti a vzájemného spoluutváření výjimečného a normálního s ohledem na jejich politickou instrumentalizaci. Třetí se pak týká praktického využívání, případně tvorby nových nástrojů výjimečnosti mimo úroveň suverénního státu.

Výše popsaná institucionální rovina je dále kontextualizována třemi případy zapojení vlád členských států EU – Maďarska, Rakouska a Německa –, do spoluutváření výjimečnosti. Práce tak v celkovém analytickém narativu sleduje epizodickou formou vzájemné působení celouniuních výjimečných nástrojů s mimořádnými opatřeními těchto zemí. Jmenované státy byly vybrány na základě tematické rešerše ze skupiny členských zemí EU, které na svém území přijaly jednostraná migrační opatření „s evropským přesahem“ odpovídající konceptu výjimečného stavu (např. v podobě dočasné suspenze dublinského nařízení, změny domácí legislativy s dopadem na výkon azylového práva EU či výstavby fyzických bariér na společných hranicích Schengenu). Za účelem dosažení rozmanitosti došlo k selekci případů reprezentujících tři svébytné modely z hlediska přístupu k řešení migrační situace, tj. model „liberální“ (Německo), „restriktivní“ (Maďarsko) a „hybridní“ (Rakousko). Současně se jedná o odlišné unijní země, pokud jde o směřování migračních tras (cílové a tranzitní státy), délku členství v EU („staré“ a „nové“) i relativní váhu v rozhodovacím procesu Unie.

Výzkum se dodatečně zaměřuje také na naplňování části mimořádných migračních opatření členy bezpečnostních sborů EU – tzv. *agents of exception* (Jones, 2009; Fassin, 2014; Fassin et al., 2017). Za tímto účelm bylo provedeno celkem 21 výzkumných a expertních rozhovorů, nejčastěji s příslušníky Police ČR a zaměstnanci Ministerstva vnitra ČR, vyslanými v rámci operací Frontex a EASO na vnější hranice EU. Rozhovory plní komplementární funkci k rozboru oficiálního diskurzu Unie tím, že přibližují uplatňování výjimečných nástrojů v každodenní praxi. Při stanovení výzkumného designu jim byla původně věnována jedna samostatná výzkumná otázka: „Jakým způsobem tuto konstrukci rozehrávají (*enact*) členové bezpečnostních aparátů ve výkonu mimořádných migračních opatření EU?“. Na základě dat získaných z výzkumných rozhovorů se ovšem ukázalo, že charakter této otázky je inherentně relační – tedy prostupující všemi třemi hlavními výzkumnými otázkami. Samostatná odpověď na ní proto dávala menší smysl, než právě ve vztahu k těmto třem otázkám. Z tohoto důvodu byla rozpuštěna do zbylých výzkumných kategorií. Invididuální aktérské perspektivě je tak přikládán stále stejný význam, avšak nově

v rovině horizontálního doplnění a korektivu uvedených forem institucionální konstrukce výjimečnosti.

K hlavním limitům výzkumu patří pouze parciální výpovědní hodnota práce ve vztahu k tak rozsáhlé oblasti, jakou je společná azylová a migrační politika EU. Navzdory poměrně velmi objemnému souboru analyzovaných dokumentů představuje kvalitativně zkoumaný dataset nutně jen výseč z celkové množiny rychle se rozvíjející (zejména nelegislativní) tvorby Unie. Některé mimořádné návrhy prosazované a ospravedlňované unijními aktéry se navíc, i po více než čtyřech letech od začátku migračních událostí z roku 2015, nacházejí stále ve stádiu projednávání a čekají tedy na finální dosažení kompromisu. Částečná heuristika disertační práce týkající se nastavení výzkumného designu – především pak výběr případů národních států EU (Maďarska, Rakouska a Německa) a komunikačních partnerů pro rozhovory (v převážné většině občanů ČR) –, s sebou přináší další dílčí omezení. Jejich podpůrná role je však významná pro lepší pochopení vzájemného působení různých rovin migračního režimu EU a rozšíření zploštělého institucionálního diskurzu právních aktů.

Z hlediska struktury je disertace rozdělena do šesti samostatných tematických celků. Její jádro tvoří čtyři hlavní kapitoly: 1) teoretická („Výjimečný stav v kontextu vládnutí a moci“), 2) metodologická („Metodologická kapitola“), 3) kontextuální („Historický a sociopolitický kontext migračního vládnutí v EU“) a 4) analytická („Analýza migračního vládnutí EU po roce 2015“). Jmenované části jsou doplněny úvodem a závěrečným shrnutím, které obsahuje souhrnnou interpretaci předloženého výkumu.[8] Uvedené hlavní celky se dále větví do hierarchicky uspořádaných dílčích podkapitol.

První kapitola nejprve začíná představením metateoretického východiska výzkumu. Jím je kritický realismus jakožto všeobecná filozofie vědy, spojovaná s dílem Roye Bhaskara a dalších autorů, která se historicky vyprofilovala prostřednictvím kritiky pozitivismu a radikálního interpretativismu. Základní atributy kritického realismu, tedy ontologický realismus, metodologický pluralismus a racionalita usuzování, poskytují vhodnou vstupní perspektivu pro analýzu zkoumaného tématu. Umožňují totiž zohlednit jeho diskurzivní i empirické rozměry včetně rozdílných úrovní institucionálního a individuálního aktérství.

[8] Následuje bibliografický přehled, který je uspořádán postupně od použité odborné sekundární literatury (monografie, periodika), přes primární prameny představující datový korpus uskutečněného výzkumu, až po ostatní citované dokumenty. Autor kombinuje vzhledem k množství zdrojů způsob citování přímo do textu u odborné literatury s konkrétním autorem (styl *Harvard - Anglia*) a prostřednictvím poznámek pod čarou v případě právně-instistucionálních materiálů a mediálních obsahů.

Následuje teoreticko-konceptuální část věnovaná „výjimečnému stavu“ ve smyslu nástroje vládnutí a mocenského paradigmatu. Po nastínění jeho původně úzkého vojensko-politického významu, který se vztahoval k ohrožení moderní státnosti, text stručně lokalizuje koncept výjimečnosti v rámci kritických bezpečnostních studií (zejména v souvislosti s teorií sekuritizace). Kontextualizace výjimečnosti slouží ke zdůraznění její disciplinární relevance a bohatosti analytických přístupů, jež se k ní vážou, současně také i k přemostění vysoké úrovně abstrakce a dílčích konceptů. Jimi jsou konkrétně tradiční ústavně-právní pojetí výjimečného stavu Carla Schmitta a konceptualizace Giorgia Agambena, jenž ovlivnil dosavadní přístup k pojmu z postrukturalistických pozic. Autor posléze na základě problematizace některých aspektů výše uvedených klasických pojetí a ve světle probíhající interdisciplinární diskuze identifikuje a formuluje výše uvedené výzkumné otázky. Tímto způsobem vymezené otázky jsou východiskem a zároveň organizačním principem zbývajících částí disertační práce, podle nichž je strukturována analýza empirického materiálu, stejně tak jako sledováno ústřední téma i vedlejší argumentační linie.

Metodologická kapitola přibližuje předmět výzkumu, tedy migrační vládnutí EU v kontextu tzv. krizových událostí po roce 2015, skrze uplatněný postup – kritickou diskurzivní analýzu, respektive její diskurzivně-historickou variantu podle Ruth Wodakové. Jak bylo výše uvedeno, ambicí práce přitom není obsáhnout kompletní oficiální unijní diskurz včetně jeho jazykových nuancí, avšak obrátit se primárně k jedné jeho klíčové složce. Tou je diskurzivní konstrukce mimořádných migračních opatření a zejména legitimizační strategie, které političtí aktéři využívali s cílem obhájit výjimečná řešení ve veřejné diskuzi a uvést je do praxe. Pozornost se v této souvislosti soutředí na tři elementární úrovně (N = 119 odpovídající 1800 stranám textu při zachování jeho původního formátování): 1) unijní právo (34 legislativních a nelegislativních aktů); 2) tiskové zprávy a další relevantní mediální komunikaci vrcholných institucí EU (závěry Evropské rady, prohlášení Rady JHA) (46); 3) a pozice vlád Maďarska, Rakouska a Německa (tiskové zprávy, zpravodajství) včetně jejich partikulární role v krizovém vládnutí Unie. Toto rozdělení je spíše názorné a slouží pro účely zachycení souvstažnosti a interakcí mezi rozhodujícími subjekty Unie. Jednotlivé úrovně však nelze brát jako zcela samostatné, neboť často bývají úzce provázané a ve vzájemném překryvu. Vedle skupin písemných materiálů je do rozboru zahrnuto i 21 výzkumných a expertních rozhovorů uskutečněných převážně s příslušníky bezpečnostních sborů, kteří působili v daném období na vnějších hranicích Unie a přímo se podíleli na výkonu migrační politiky EU.

Kontextuální kapitola zasazuje zkoumané téma v souladu s historicko-diskurzivním přístupem do dějinných a sociopolitických souvislostí. Nabízí rekonceptualizaci migrační a azylové politiky EU jako „migračního režimu“ včetně popisu jeho distinktivních znaků a složení z dílčích regulatorních oblastí a úrovní řízení. Konkrétně shrnuje postupný vývoj směrem k integraci právního rámce, jeho dobové podmíněnosti či motivací tehdejších aktérů. Autor se obzvláště soustředí na přehled existujících vnitřních mechanismů, kterým byl migrační režim svými tvůrci vybaven, aby byl schopen v budoucnu čelit výjimečným migračním stavům. Kontextuální charakteristika je dále doplněna zhodnocením hlavních trendů neregulérní migrace do EU v uplynulých deseti letech (2008–2017). Celkovým účelem uvedených částí této kapitoly je poskytnout základní informační vhled a vyzdvihnout důležitá témata/časové mezníky, které různou měrou rezonovaly během navazujících let a jsou nutným předpokladem pro interpretativní rozbor.

V analytické kapitole je aplikován výše představený teoretický rámec, či přesněji řečeno je k předmětu disertace přistoupeno prizmatem tří obecných kategorií, z nichž vycházejí hlavní výzkumné a podrobnější analytické otázky. Jejich smyslem je uchopit danou problematiku takovým způsobem, jenž by dokázal co nejuspokojivěji postihnout její konceptuální mohutnost (vliv krizového vládnutí na celou sektorovou politiku EU), a současně byl schopen její interpretace v patřičném jazykovém i faktografickém detailu. Z tohoto důvodu autor volí cestu makroperspektivního rozboru, který mu umožňuje sledovat velké (strukturální a principiální) tendence uvnitř migračního režimu EU, přičemž u vybraných a podle něj salientních oblastí „sestoupit“ směrem k podrobnější analýze. Jednotlivé části této kapitoly mají jak interpretativní, tak deskriptivní cíle. Vzájemně se přitom, v souladu s příslušnými výzkumnými otázkami, liší svým zaměřením (začlenění nadnárodní i národní úrovně aktérství či jen jedné z nich), a tím i rozsahem. Společným jmenovatelem všech příslušných pasáží je ovšem snaha nalézt a rozebrat uplatněné diskurzivní strategie konstruování výjimečnosti.

Na závěr této úvodní části je vhodné učinit jednu drobnou, avšak významnou terminologickou poznámku. Předložená disertační práce do značné míry přebírá zavedené názvosloví běžné v právních dokumentech EU, byť i ono prochází vývojem a není vždy zcela sjednocené. Pro cizince nedisponující občanstvím žádného z členských států Unie je tak kupříkladu používáno označení „občan třetí země“, nepovolené překročení unijních hranic je popisováno v akademických textech zavedeným výrazem „neregulérní migrace“ (oproti

mediálně obvyklé „nelegální migraci“, která ovšem nezahrnuje některé druhy nezákonného pobytu – např. skupinu tzv. *overstayers*)[9] apod. V povšechném popisu bez přímé vazby na konkrétní dokument pak autor užívá slovo „migrant“, a to v neutrálním smyslu bez negativního či pozitivního hodnotového podtextu. Jedná se o způsob užívaný řadou renomovaných mediálních institucí i akademických periodik.[10] [11] Ve velmi specifickém kontextu tohoto výzkumu se migrantem rozumí osoba pohybující se ze třetí země směrem na území EU a překračující její vnější (případně dále vnitřní hranice), aniž by se předjímaly jakékoliv další individuální okolnosti (např. útěk před válečným konfliktem). Důvodem je snaha vyhnout se řadě často matoucích a pro účely disertační práce nikoliv zásadních alternativních pojmenování, které se týkají různých podmnožin uvedeného termínu – jako například „běženec“, „uprchlík“, „ekonomický migrant“ apod.

[9] Termínem „overstayer“ se označuje osoba, která vstoupila do EU legální cestou, avšak následně porušila předem definované podmínky upravující způsob jejího pobytu. Typicky se jedná o občany třetích zemí, kteří neopustili území Unie poté, co jim vypršelo vízum či dočasné povolení k pobytu vydané členským státem EU.

[10] BBC (2015). The battle over the words used to describe migrants, dostupné z: <https://www.bbc.co.uk/news/magazine-34061097>.

[11] Jedním z příkladů je velká řada odborných textů publikovaných v posledních letech v tradičním impaktovaném časopise *International Migration* vydavatelství Wiley-Blackwell.

1. Výjimečný stav v kontextu vládnutí a moci

Následující kapitola je rozdělena do několika částí, které jednak představují základní ideje a obecnou strategii, formující způsob uvažování a zpracování zvoleného tématu, jednak obsahují kritiku výzkumu krizového vládnutí, která vede k identifikaci dosud nedostatečně probádaných či konceptualizovaných oblastí a k formulaci výzkumných otázek. Autor postupuje od nejvyšší úrovně abstrakce, tj. stručného naznačení ontologické a epistemolologické pozice této práce v rámci společenskovědního výzkumu. Následně vztahuje zkoumanou problematiku k oboru mezinárodních vztahů (potažmo disciplíně kritických bezpečnostních studií) poukázáním na překryvy tradičního vnímání bezpečnosti jako „výjimečného stavu". Hlavní část kapitoly je věnována prominentním konceptům výjimečného stavu Carla Schmitta a Giorgia Agambena. Popsané přístupy jsou v dalším kroku podrobeny kritice, na jejímž základě autor vymezuje vlastní konceptualizaci, uplatněnou v disertační práci. Tímto způsobem dochází k formulaci tří elementárních výzkumných kategorií a otázek, které jsou podrobněji rozpracovány (a operacionalizovány) v navazující metodologické kapitole.

1.1 Kritický realismus jako metateoretické východisko studia migračních politik

Zachycení konstrukce „výjimečného stavu" v tvorbě politiky mezinárodní organizace typu EU, včetně některých jeho lokálních materiálních projevů a významů, vyžaduje zvláštní nároky na uchopení a interpretaci takto komplexní problematiky. Kritický realismus nabízí vhodné ontologické a epistemologické východisko, které umožňuje zohlednit rozhodující neempirické skutečnosti (diskurzivní praktiky konstrukce výjimečnosti) a současně neopomenout jejich vazbu na empirické či materiální aspekty sociální reality (migrační fenomén, odlišné úrovně aktérství).

Jakýkoliv společenskovědný výzkum, bez ohledu na svou teoretickou či empirickou orientaci, v sobě inherentně obsahuje určité metateoretické předpoklady či závazky o povaze sociální reality a možnostech jejího poznání. Ačkoliv nemusí být autorem explicitně přiznány, stejně z nich „není úniku" (Rues-Smit, 2013). Ovlivňují totiž charakter tvrzení a očekávání směrem k vybrané oblasti bádání, stejně tak jako produkci prakticky relevantních poznatků. Výzkum v této disertační práci vychází z pozic kritického realismu, který se objevil na pozadí „paradigmatických válek" mezi pozitivisty a konstruktivitsty na přelomu 70. a 80. let

minulého století (Denzin & Lincoln, 2018). Tento směr je spojován nejčastěji s dílem anglického filozofa Roye Bhaskara (Bhaskar, 2008; Bhaskar et al., 1998) a souvisejících prací dalších autorů (např. Sayer, 1992; Collier, 1994). Bývá označován za velmi specifickou variantu (Joseph & Wight, 2010) či „doktrínu“ (Chernoff, 2007) vědeckého realismu v oblasti humanitních věd.[12] Do oboru mezinárodních vztahů byly Bhaskarovy myšlenky poprvé uvedeny Alexandrem Wendtem (Wendt, 1987) a jejich význam a uplatnění následně intenzivně diskutovány (Joseph, 2007, 2014; Patomäki, 2002; Brown, 2007).

Kritický realismus je všeobecnou filozofií vědy (Brown, Fleetwood & Roberts, 2001), jenž neposkytuje žádnou konkrétní teorii vysvětlující fungování mezinárodních vztahů (Joseph, 2014). Bývá považován a klasifikován (Jackson, 2011; Mahoney & Vincent, 2014) jako alternativa jak vůči pozitivismu a empiricismu (v mezinárodních vztazích zastoupeným historicky převládajícím „racionalismem“)[13], tak ve vztahu k široké škále postmoderních přístupů (např. konstruktivismu či poststrukturalismu).[14] S oběma proudy sdílí některé zásadní předpoklady, které však kombinuje a v určitých ohledech přesahuje. Kritičtí realisté souhlasí s pozitivisty v představě o existenci objektivního světa (*real world out there*) nezávislého na lidské mysli a reprezentaci. Odmítají však obvyklou pozitivistickou redukci sociální reality na pouhé empiricky pozorovatelné skutečnosti, které pozitivisté kvantifikují, hledají v nich pravidelnosti, či dokonce vytvářejí „univerzální zákony“ po vzoru přírodních věd. Podle kritického realismu lidské poznání zachycuje jen malou část velmi rozsáhlé reality. A právě ztotožňování okolního světa s tím, co může být zaznamenáno prostřednictvím zkušenosti, vede k chybnému redukování ontologie na epistemologii, tedy k tzv. epistemickému klamu (Bhaskar et al., 1998: 27). Realisté proto kladou klíčový důraz na samotnou podstatu bytí, kterou označují někdy jako „primát ontologie“ (Joseph, 2014), nikoliv už tolik na konkrétní způsoby jejího poznání. Pokud má být totiž znalost smysluplná, musí spočívat ještě v něčem jiném, než v pouhém porozumění. Referenční entita smysluplné znalosti se proto nachází ve vnějším světě samém, spíše než v individuálním výběru epistemologického rámce (ibid). V tomto ohledu se kritičtí realisté rozcházejí s postmoderními směry, které buďto zcela

[12] Splývání a nevyjasněnost hranic mezi oběma přístupy bývá také předmětem kritiky (viz Chernoff, 2007).

[13] V teorii mezinárodních vztahů se do této skupiny řadí vlivné směry, které vůči sobě stály v rámci tzv. třetí meziparadigmatické velké debaty – tedy neorealismus, neoliberalismus, neomarxismus.

[14] Z hlediska filozofie vědy a pojetí sociální reality často označované také jako subjektivisté, idealisté či relativisté (Mahoney & Vincent, 2014: 5).

zpochybňují existenci vněší reality mimo texty a diskurzy, nebo přinejmenším lidskou schopnost ji jakkoliv reflektovat a tudíž ji porozumět (Mahoney & Vincent, 2014: 5).

Jednou z předností kritického realismu pro studium komplexních společenských fenoménů je jeho poměrně sofistikované pojetí kauzálních procesů a reality. Jeho zastánci přijímají sice myšlenku příčinné souvislosti mezi určitými sociálními jevy, nezaměřují se však na rovinu jejích přímočarých empirických výstupů („jestli A, pak B"), a namísto nich se snaží identifikovat skryté „generativní mechanismy" (Joseph, 2014). Konkrétní události jsou pak podle nich způsobeny zpravidla vícečetnými a jen zřídka pozorovatelnými příčinami, které v sobě zahrnují normy, diskurzy a společenské struktury (Kurki, 2007: 364). Jejich interpretace je pak klíčová pro rozbor a porozumění těmto souvislostem. Realistům jsou cizí deterministická a transhistorická vysvětlení sociálních jevů, stejně tak jako vytváření predikcí budoucího vývoje. Kritický realismus přitom následuje aristotelský princip, že „nic nepochází z ničeho". Tato zásada se projevuje tak, že všechny události, procesy, objekty i aktéři nejsou vnímáni izolovaně, ale jako produkt složitých kontextů a vzájemného působení různých příčin, který se vynořuje z preexistentních podmínek a vlivů (ibid: 365).

Pokud jde o pojetí reality, přicházejí kritičtí realisté s představou „hluboké" či „stratifikované" ontologie (Bhaskar, 2008; Collier, 1994). Realita se podle nich vyznačuje mnohovrstevnatou strukturou s třemi překrývajícími se základními vrstvami, které společně tvoří jeden celek.[15] Na povrchu se nachází „empirická vrstva" (*empirical level*) smyslově pozorovatelných a lidsky interpretovatelných událostí. O patro níž leží druhá vrstva (*actual level*). Ta odpovídá událostem probíhajícím v prostoru a čase, které mohou a nemusí být pozorovatelné, přičemž se často neshodují s faktory považovanými za příčiny v empirické vrstvě. Ve spodu se pak rozprostírá třetí vrstva (*real level*) obsahující niterné síly (kauzální mechanismy inherentní objektům a strukturám), jež zapříčiňují skutečné pohyby v horních dvou hladinách. Pochopení mezinárodních jevů tak nemůže být v tomto duchu redukováno například na jejich povrchově manifestní příčiny (ekonomické vztahy, mezistátní konflikty apod.) bez přihlédnutí k širším sociálním podmínkám.

Realistická preference ontologického rozměru vědeckého výzkumu navíc současně podněcuje k využití všech dostupných a vhodných postupů, které mohou napomoci k rozkrývání mnohovrstevnaté reality. Tato skutečnost, nazývaná též jako „metodologický

[15] Někteří autoři (Fletcher, 2017) popisují stratifikovanou ontologii prostřednictvím metafory „ledovce reality" pro vizualizaci uvedených vrstev a jejich sounáležitosti.

pluralismus“ (Joseph, 2014) či „epistemologický oportunismus“ (Kurki, 2007) neomezuje výzkumníka ve výběru druhu ani počtu aplikovaných metod. Kritický realismus je tak metodologicky značně inkluzivní. Jeho zastánci navrhují například využívání kvalitativních i kvantitativních dat, aktuálních i historických údajů apod., pokud se zdají být relevantní a analyticky přínosné (Mahoney & Vincent, 2014: 15). Logickým důsledkem realistických stanovisek v podobě objektivizované ontologie a epistemologického relativismu je pak další zásada – tzv. racionalita usuzování (*judgmental rationality*) (Bhaskar, 2008). Jejím jádrem je tvrzení, že vzhledem ke zvnějšnělé existenci světa a nejistoty jeho empirického nazření existují důvody pro preferenci některých vysvětlení před jinými. Ne všechny teorie či metody jsou si tak rovny. Kritériem pro využití má být jejich explikační síla v daném kontextu bádání.

Vzhledem k povaze disertačního výzkumu se tato práce metodologicky opírá o kombinaci textuální analýzy diskurzu, která je doplněna souborem výzkumných rozhovorů (pro podrobné vymezení viz podkapitola 2.4). Na epistemologický soulad a oboustrannou prospěšnost osvojení kritického realismu jako filozofie vědy a kritické diskurzivní analýzy jakožto aplikované metody poukazuje řada autorů (Fairclough, Jessop & Sayer, 2003; Jones, 2003; Sims-Schouten & Riley, 2014). Optika kritického realismu dále umožňuje v rámci empirického výzkumu sledovat jak sociálně konstruktivistické, tak realistické elementy. Tento přístup je tak schopen postihovat případně i extra-diskurzivní smyslově zaznamenatelné procesy a struktury (vtělené a materiální), jež mají schopnost spoluutvářet a ovlivňovat jinak bytostně sociální jevy (historii, kulturu či individuální zkušenosti) (Sims-Schouten & Riley, 2014, 48). Jak ukazují některé případové studie (Fiaz, 2014), realistická metateorie může být přidanou hodnotou i pro konstruktivisticky ukotvenou analýzu politického diskurzu tím, že lépe mapuje vynořování partikulárních narativů z institucionálních struktur a různých druhů aktérství.

Vytváření výjimečnosti na úrovni institucí EU a její individuální implementace zachycená prostřednictvím žitých zkušeností členů bezpečnostních sborů odpovídá výše uvedené analytické různorodosti. Disertační práce sleduje primárně diskurzivní praktiky (zejména pak legitimizační strategie mimořádných migračních opatření Unie), které ovšem nevnímá odděleně od jejich materiality a empiricky zaznamenaného fungování v praxi. Jazykové (tj. „vnitřní“) významové aspekty nouzového vládnutí prokládá na podstatných místech pohledem na jejich decentralizované naplňování ze strany lokálních aktérů – tzv. *agents of exception* (Jones, 2009; Fassin, 2014; Fassin et al., 2017). Vzájemnou interakci

různých rozměrů „výjimečného stavu“ pak chápe v souladu s typologií vědění v *policy-makingu* od Richarda Freemana a Steva Sturdyho (Freeman & Sturdy, 2014). V logice modelu těchto autorů (respektive dvou jeho dílčích konceptů *inscribed* a *encted knowledge*) představují výše uvedené úrovně dvě odlišné kategorie výjimečnosti. Odraz první z nich se nachází v diskurzivní produkci (je „vepsána“ do příslušných právních dokumentů), druhá se naopak koncentruje do oblasti „vykonávané“ osobní zkušenosti jejích reprezentantů.

Jak již bylo zmíněno, kritický realismus jako filozofický směr nepřichází se souborem konkrétních tvrzení, postulátů, či dokonce testovatelných hypotéz vysvětlujících fungování sociální reality. Způsob její interpretace proto poskytují až následující teoreticko-konceptuální podkapitoly, které jsou věnovány problematice „výjimečného stavu“ jako prostředku vládnutí i paradigmatu. Po velmi stručném nastínění konvenčního historického významu této myšlenky dochází nejprve k lokalizaci výjimečnosti v samém středu disciplíny kritických bezpečnostních studií. Ve druhém kroku pak autor přibližuje tradiční konceptualizace výjimečnosti, jež v návaznosti na kritickou diskuzi využívá pro účely disertačního výzkumu.

1.2 Kontextualizace myšlení o výjimečnosti

Teoretická reflexe výjimečnosti se do velké míry odvíjí od širších společenských a historických souvislostí. Dějiny výjimečného stavu jsou v tomto ohledu úzce provázány s dějinami moderního vládnutí a vznikem ústavou vymezené sekulární státnosti. Jeho kořeny sahají od období Velké francouzské revoluce a přijetí dekretu upravujícího *état de siège* Ústavodárným shromážděním v roce 1791. Ten byl posléze jako *l'état de siège fictif* nebo *l'état de siège politique* stvrzen vládou Direktoria, dekretem císaře Napoleona I. a následně v různých formách začleněn do republikánských konstitucí 19. a 20. století včetně aktuálně platné ústavy (čl. 36) páté francouzské republiky z roku 1958 (Agamben, 2005: 11-14). Jeho základní idea spočívá v možnosti zmocnit příslušné autority – v dřívější francouzské tradici zejména parlament, později s významně posílenou iniciační úlohou prezidenta – pozastavit platný právní řád a dočasně vykonávat zvláštní pravomoci v situaci bezprostředního ohrožení státu jakou představuje například válečný konflikt či povstání.

Obdobně jako další výdobytky revoluční epochy, stalo se i ustanovení o výjimečném stavu inspirací pro politicky se transformující Evropu a bylo postupně přebíráno v různých právních úpravách například v Německu (čl. 68 „Bismarckovy“ císařské ústavy), Švýcarsku (konfederální zákon), Itálii (exekutivní nařízení – *decreti governativi*), Velké Británii (legislativně vymezená královská prerogativa – *martial law*), či Spojených státech amerických

(zde částečně ošetřeno již čl. 1 sek. 9 federální ústavy z roku 1787) (ibid). Uchylování se k těmto nouzovým opatřením – mnohdy navíc nepřiměřeně široce koncipovaným – se stalo stále rozšířenější politickou praxí, do značné míry poznamenanou turbulentním výbojem první poloviny minulého století. V některých extrémních případech, jakým byla meziválečná Výmarská republika na přelomu 20. a 30. let, pak docházelo *de facto* k nepřetržitému vládnutí prostřednictvím mimořádných dekretů. Tato skutečnost přispěla k oklešťování zákonodárné moci, umožnila masové zatýkání a persekuci názorových odpůrců. V důsledku pak usnadnila upevnění moci nacisty a jimi završenou likvidaci posledních pilířů tamní ještě nekonsolidované demokracie.

Poválečné bipolární uspořádání mezinárodního systému s řadou periferních konfliktů supervelmocí na půdě tzv. třetího světa a dynamickým procesem dekolonizace provázeným často vznikem geopoliticky křehkých režimů, přineslo umocnění dosavadního trendu. Opakované vyhlašování různých forem „výjimečných stavů“ limitujících v různém rozsahu a intenzitě svobodu a výkon práv občanů (např. omezení shromažďovacího práva a svobody slova, zákaz vycházení, rozmístění armády v civilních zónách, udělení zvláštních pravomocí bezpečnostním složkám vykonávat domovní prohlídky či zadržet podezřelé osoby bez soudního povolení) se stalo neoddělitelnou součástí výkonu státní moci převážně autoritativních, ale nezřídka i liberálně demokratických režimů. V některých případech znamenalo jejich uplatnění špatně skrývanou záminku pro státní převrat (Polsko v roce 1981, latinskoamerické vojenské junty v 70. a 80. letech), jindy sloužilo jako nástroj vládnoucí strany k soustavnému paralyzování náboženské a politické opozice (prakticky nepřetržitý stav nouze v Sýrii mezi lety 1963 – 2011 a Egyptě mezi lety 1968 – 1980, 1981 – 2011), v 21. století zase dominantně jako prostředek pro obranu proti hrozbě mezinárodního terorismu a regionálních ozbrojených skupin (Nigérie 2013, Tunisko 2015, Francie 2005, 2015).

Výjimečný stav byl zpravidla popisován jako sebezáchovný mechanismus, k jehož aktivování je přistoupeno pouze *in extremis*, kdy stát čelí zvláštním hrozbám takového rozsahu a intenzity, že je přinucen porušit své vlastní principy, aby se před nebezpečím uchránil (Scheppele, 2004: 1004). Jeho vymezení předpokládá podle stupně závažnosti ohrožení obvykle časovou i teritoriální ohraničenost včetně platnosti do okamžiku, než pominou hlavní příčiny, kvůli nimž byl vyhlášen.[16] Zkušenost z uplynulého století

[16] Například Ústavní zákon ČR o bezpečnosti (č. 110/1998 Sb.) v souvislosti se „stavem nouze“ jakožto jedním z druhů výjimečného stavu stanovuje dobu jeho vyhlášení ze strany vlády na 30 dnů, přičemž tato doba může být

nicméně naznačuje paralelní vývoj pozvolného rozšiřování oblastí spadajících do kategorie výjimečnosti, která už dávno opustila výhradní prostředí ozbrojených konfliktů, a značný nárůst objemu nouzových pravomocí (Neocleous, 2006).

Dostředivá orientace výjimečných stavů posílila jejich vnímání jako v zásadě vnitrostátní záležitosti. Tato skutečnost se odráží mimo jiné i v zaměření tradičních teorií mezinárodních vztahů, které tomuto fenoménu nevěnují větší pozornost a přenechávají jej raději jiným disciplínám – zejména státovědě a ústavnímu právu. Mezistátní ozbrojené konflikty, tedy do jisté míry zahraničněpolitické analogie „výjimečných nástrojů“ v řešení mezinárodních sporů, jsou pak chápány (stejně jako bezpečnost samotná) převážně objektivisticky. Války jsou v důsledku pokládány například za přirozený stav (realismus), výsledek působení globální anarchické struktury (neorealismus) či jako překážka mírového uspořádání, jež by měla být systematicky překonávána (liberální institucionalismus). Velkou změnu přineslo až postupné prohlubování a rozšiřování konceptu bezpečnosti od konce 80. let 20. století a prosazování post-pozitivistického přístupu (zejm. sociálního konstruktivismu).

1.3 Sekuritizace a výjimečnost ve studiu bezpečnosti

Kritická bezpečnostní studia a jejich důraz na intersubjektivní vytváření bezpečnostních hrozeb vnesly do pojetí výjimečnosti nový implus. Důležitou úlohu v tomto směru sehrál původní koncept sekuritizace tzv. kodaňské školy, který v sobě kombinoval výše uvedené dědictví státocentrického realismu a s výraznými prvky konstruktivismu. Barry Buzan, Ole Wæver a Jaap de Wilde, tvořící jádro této skupiny, přišli v 90. letech minulého století s konkurenční vizí vůči (neo)realistickému paradigmatu, které dominovalo teoretickému diskurzu mezinárodních vztahů již bezmála padesát let. Kodaňský přístup otevřel inovativním způsobem do té doby neartikulovanou badatelskou perspektivu. Stal se nejen „novým rámcem pro analýzu“ jak zněl titul nejznámějšího díla výše uvedeného kolektivu autorů (Buzan, et al., 2005), ale také téměř povinným referenčním bodem či „odrazovým můstkem“ všech, kteří chtěli později vstoupit do kritické debaty o bezpečnosti.

Mechanismus sociální konstrukce bezpečnosti probíhá dle kodaňské školy prostřednictvím intersubjektivního komunikačního procesu s klíčovým postavením mocenské autority – tzv. „sekuritizačního aktéra“. Právě on plní úlohu počátečního hybatele

---

prodloužena po předchozím souhlasu Sněmovny. Nouzový stav a „stav ohrožení státu“ se vyhlašují pro omezené či případně i celé území státu, válečný stav se pak vztahuje vždy na celé území ČR.

(*securitization move*) tohoto procesu tím, že prezentuje libovolný fenomén jako „existenční hrozbu vyžadující mimořádná opatření a ospravedlňující konání *mimo mantinely*[17] standardních politických procedur“ (Buzan, 1997). Činí tak zpravidla náležitě dramatickým způsobem a stanovuje vyřešení aktuálního problému za absolutní prioritu, které musí být podřízeno vše ostatní. Jeho jednání je vedeno na základě „exekutivního unilateralismu“ vyznačujícího se mocí definovat nouzovou situaci, stejně tak jako určit, jakými konkrétními prostředky je nezbytné na ni reagovat (Dyzenhaus, 2010: 45). Sekuritizační aktér tedy prolamuje v případě akceptace nárokovaných opatření ze strany tzv. publika jinak závazná pravidla a stává se „konstitutivní silou“ stojící nad nimi. Svými kroky uskutečňuje lineární posun vybraného tématu veřejného zájmu *za hranu* běžné politiky do výjimečné bezpečnostní sféry, která se řídí zvláštní logikou emergence.

V oboru mezinárodních vztahů (a specificky bezpečnostních studií) byl koncept výjimečného stavu hojně aplikován v různých modifikacích, nejčastěji inspirovaných dílem Michela Foucaulta či Pierra Bourdieu, především za účelem rozboru kontroverzních neliberálních praktik demokratických režimů. Řada výzkumů se věnovala například otázce časově neomezené detence a deportace osob podezřelých z terorismu, mučení či zavádění restriktivních protiimigračních opatření prosazovaných s ohledem na GWOT (Salter, 2008; Aradau & van Munster, 2009). V této souvislosti bylo často poukazováno na vliv nouzového vládnutí na vytváření a institucionalizaci strachu z nepřítele a jeho vliv na posilování identity a jednoty ochraňované společnosti (Huysmans, 2006). Upozorňováno bylo dále na význam v politických debatách zpravidla přehlížených „malých suverénních rozhodnutí“, které mohou mít na lokální úrovni fatální dopad a být doslova otázkou života a smrti, jak dokládá případ rutinních činností pohraničních stráží na americko-mexické hranici (Doty, 2006). V rámci pozvolného disciplinárního „obratu k praktikám“ a ke zkoumání toho, co Jef Huysmans nazývá „malá bezpečností nic“ (*little security nothings*) došlo k posunu od vnímání bezpečnosti jako samostatné kategorie – tedy „výjimky“ z pravidel (Huysmans, 2011). V tomto světle byl rovněž relativizován vliv momentálních exekutivních rozhodnutí v dramatických kulisách krize ve prospěch decentralizované „produkce výjimečnosti“ prostřednictvím dlouhodobého působení nepřehledné sítě byrokratických aparátů a bezpečnostních expertů (Bigo, 2002, 2014).

[17] Kurzíva doplněna autorem této disertační práce.

Problematika přijímání výjimečných nástrojů byla taktéž předmětem zájmu ze strany různorodé skupiny akademiků zabývajících se konceptem bezpečnostních rizik, neboli tzv. riskifikací (*riskification*) (Corry, 2011; De Goede, 2008). Jejich úsilí směřovalo k rozšíření sekuritizačního schématu o další rozměr v podobě analýzy mimořádných opatření, která jsou nárokována nikoliv z důvodu, aby čelila existujícímu a existenciálnímu nebezpečí, nýbrž pouze jeho hypotetickému výskytu. Empirické studie zaměřené slovy Olafa Corryho na témata „bezpečnosti druhého řádu" ilustrují utváření politiky v oblasti klimatických změn či protiteroristické legislativy s cílem předcházet těmto budoucím a potenciálním rizikům. Výjimečnost je zde zpřítomňována prostřednictvím manažerských rozhodnutí a proaktivních administrativních praktik (nácvik postupů v nouzových situacích, školení, plánování krizových scénářů), které jsou motivovány snahou posílit odolnost a schopnost adaptability vlastního systému (Kaufmann, 2015; Brassett & Vaughan-Williams, 2015). Neobyčejně vysoká závažnost některých druhů hrozeb, jejich nikdy nepředvídatelný charakter a neodhadnutelný příchod vedl Claudii Aradauovou a Rense van Munstera k formulaci konceptu politiky katastrofy (*Politics of Catastrophe*) (Aradau & van Munster, 2012). Nevylučitelný výskyt „příští katastrofy" obnažuje podle autorů stávající znalostní limity ochraňované populace, stejně jako znemožňuje její účinné odvrácení nasazením aktuálně dostupných prostředků vládnutí. Zůstává tak výzvou vyvolávající naléhavou potřebu po nových schopnostech a rozvoji bezpečnostní imaginace.

Mnoho z uvedených přístupů ke studiu bezpečnosti pak v různé míře, ať implicitně nebo explicitně, pracuje se základními koncepty výjimečného stavu, které mají kořeny mimo obor mezinárodních vztahů. Na nepřehlédnutelnou blízkost mezi konceptualizací výjimečnosti Carla Schmitta a původním sekuritizačním schématem kodaňské školy bylo například v minulosti opakovaně poukazováno (Williams, 2003, 2015). A právě Schmittovo a Agambenovo pojetí, tvořící osu tohoto disertačního výzkumu, je předmětem následující podkapitoly.

1.4 Výjimečný stav jako atribut suverénní moci

Teoretická reflexe výjimečnosti se tradičně odehrávala, stejně jako její výše naznačené materiální projevy, převážně v kontextu politického myšlení o státnosti a svrchované moci. Autorem jedné z prvních konceptualizací výjimečného stavu a současně tou bezpochyby nejznámější je německý právní teoretik a filozof Carl Schmitt. Jeho přístup se stal velkým zdrojem inspirace pro pozdější generace autorů často protichůdné názorové a politické

orientace. Zároveň ovšem zůstal předmětem ostré kritiky, jež upozorňovala na dobovou podmíněnost Schmittových nekompromisních postojů a jeho kontroverzní profesní kariéru v éře nacistického režimu.[18]

Ve svém díle Politická theologie (prvním vydáním z roku 1922), které představuje podle Schmittových slov „konfrontaci s liberálním normativismem a jeho typem právního státu“ předkládá v této souvislosti minimalistickou a přímočarou definici: „Suverén je ten, kdo rozhoduje o výjimečném stavu“ (Schmitt, 2012: 9). Schmitt odmítá uvažovat o suverenitě prostřednictvím sestavování „posledních abstraktních formulí“ a rozchází se s jejím obvyklým výkladem jakožto nejvyšší, absolutní a nikým neodvozené moci státu. Pečlivé čtení prvních teoretiků suverenity počínaje Jeanem Bodinem i empirické příklady z historie podle něj odhalují jiný a klíčový aspekt svrchované moci, kterým je schopnost rozhodnutí – *decise*. V tomto smyslu rozvíjí starší Hegelovu myšlenku o uskutečnění suverenity v nouzovém stavu, kterou nicméně zbavuje jejího základu v idealitě moci ve prospěch suveréna jako konkrétní osoby (Belling, 2014: 351). Podstatou svrchovanosti je tedy individualizovaný aktér, jenž pozastavuje v nastalé situaci existující ústavní řád, aby založil řád nový. Tuto skutečnost podle Schmitta ostatně zrcadlí i pozitivní právo tím, že často předpokládá „výjimečného zákonodárce“ zmocněného jednat mimo standardní legislativní procedury státu. Jako příklad uvádí článek 48 německé výmarské ústavy, která zakládala právo prezidenta republiky jednat nejen vedle (*praeter legem*), ale také proti (*contra legem*) běžným zákonům, v opozici vůči moci tamního parlamentu (Schmitt, 2004: 68).

Suverenita a výjimečný stav jsou proto ve Schmittově přístupu dvě úzce propojené entity, přičemž tu první lze vnímat jako hraniční pojem, zatímco druhou jako hraniční případ (Kysela, 2016). Podstatu právního řádu, zákonů ani konkrétních opatření nelze spatřovat v nich samých, nýbrž prostřednictvím pochopení jejich mezní hranice. Žádná právní norma není nikdy schopna plně předvídat, obsáhnout či zcela zamezit vzniku krizové situace, která může představovat závažné nebo dokonce existenciální nebezpečí. Jelikož nelze z právního hlediska subsumovat veškeré známé i ještě nepoznané scénáře, určit *jak* je třeba konat stejně tak jako stanovit rozsah pravomocí nezbytných k účinnému podmanění aktuálních hrozeb, musí být role ústavy omezena pouze na konstatování, *kdo* smí za takových okolností jednat

[18] V této souvislosti bývá Carl Schmitt často označován jako „korunní právník Třetí říše“ (např. Frye, 1966) z důvodu jeho konzervativně-autoritativních intelektuálních pozic (ovlivněn katolickou naukou) a zejména kvůli jeho pozdějšímu členství v Národně socialistické německé dělnické straně (NSDAP) a řadě významných postů, které zastával na přelomu 30. a 40. let v rámci německé justice a akademické sféry.

(Schmitt, 2012: 10). Klíčovou úlohu proto sehrává podle Schmitta ten, kdo „rozhoduje o tom, zda existuje případ krajní nouze, tak i o tom, co se má stát, aby byl odstraněn. Suverén stojí mimo normálně platný právní řád, a přece k němu patří, neboť mu přísluší rozhodnutí, zda může být ústava *in toto* suspendována“ (ibid). Podle vlastního uvážení tak určuje předpoklady spuštění mimořádných opatření (např. nebezpečí pro veřejnou bezpečnost), stejně jako jejich konkrétní obsah (Schmitt, 2004: 69).

Pozitivní právo je zatíženo situačností a průběžně reaguje na proměnu konkrétní sociální reality. Suverénní moc však vytváří a garantuje situaci ve své totalitě. Těší se monopolu, jenž neznamená výhradní právo na donucení či vládu, ale na uplatnění posledního slova (Schmitt, 2012: 15). Představuje těžiště v prostoročase mezi ideovou (např. protiteroristická legislativa, válečné právo) a faktickou složkou (ozbrojené povstání, kybernetický útok) výkonu politiky státu. Vzhledem k autorovu antropologicky negativnímu pohledu na přirozenost člověka inspirovanou Thomasem Hobbesem je pak tato moc namířena na omezování lidské agresivity nastolováním stabilního a mírového společenského řádu uvnitř teritoriálně vymezené státní jednotky (Schwab, 1989). Historický vývoj způsobů mocenského podmaňování výjimečnosti z hlediska státu Schmitt následně rozpracovává v řadě esejů, nejuceleněji pak v díle Diktatura z roku 1921 (Schmitt, 2014).

Diktatura představuje podle Schmitta „typickou instituci“ v podobě legálně organizovaného nástroje určeného pro řešení výjimečných stavů. Sleduje přitom pozvolnou proměnu tohoto instrumentu od 19. do 20. století, přičemž se snaží zachytit to, co nazývá přechodem od „komisařské diktatury“ k „suverénní diktatuře“. První varianta popisuje situaci, kdy je diktátor ústavně vybaven obecným mandátem překročit platné právo v okamžicích krize, nesmí jej však utvářet. Navzdory extra-legální autorizaci svých osobních pravomocí se tak stále nachází v postavení uvnitř pravidel vymezených preexistentním ústavním pořádkem. V případě druhého typu diktatury je hlavním vykonavatelem výjimečnosti suverénní parlamentní shromáždění, které kompletně ruší ústavní řád z titulu své zákony nesvázané konstitutivní moci, aby prosadilo systém nový (např. v porevoluční době) (Schmitt, 2014: 125-126). Mandát jednotlivce v komisařské diktatuře tak nahrazuje mandát „vůle lidu“.

Z pohledu dnešních diskuzí je zajímavé, že Schmitt neomezuje pojetí diktatury pouze na klasické despocie nebo autoritářské a totalitární státy. Uvedený princip je podle něj naopak implicitně přítomen ve většině politických režimů bez ohledu na jejich ideologii nebo deklarovaný zdroj moci. Německý právní teoretik v této souvislosti poznamenává: „jestli je

ústava určitého státu demokratická, potom každé výjimečné popření demokratických zásad, každý výkon státní moci nezávislý na schválení většiny, může být nazýván diktaturou“ (Schmitt, 2014).[19] Diktaturu tudíž nelze vnímat jako označení určité formy vládnutí v pozitivistickém slova smyslu, avšak jako všeobecný princip prostupující rozhodování v nouzových situacích uvnitř státních struktur. Jak již bylo zmíněno, hlavní roli zde nehraje ústavní rozdělení pravomocí či počet vládnoucích reprezentantů, ale schopnost omezit platný řád (parlamentní deliberaci, občanské svobody) za účelem ovládnutí nastupující emergence.Výjimečný stav v podání Carla Schmitta není pouze binární kategorií, která stojí v opozici vůči normalitě reprezentované vládou práva (*rule of law*). Jak uvádějí někteří autoři (např. Scheuerman, 2006), Schmittovo sugestivní pojetí se snaží demonstrovat neslučitelnost samotného výkonu politiky emergence s platným liberálním právním řádem. Ten totiž přestane existovat, je doslova zmrazen, aby ustoupil do pozadí před nouzovými nástroji nárokovanými v logice nejvyšší naléhavosti a nutnosti. Rozhodování se podle Schmitta „osvobozuje od jakékoliv normativní vázanosti a stává se ve vlastním smyslu absolutním. Ve výjimečném stavu (…) stát suspenduje právo z moci práva na sebezáchovu (Schmitt, 2012: 14). Podobně jako za normálních okolností bývá význam okamžiku rozhodnutí spíše marginální, ve výjimečném případě je eliminována naopak obecná norma. On sám se nicméně nerovná anarchii či chaosu, protože stále vychází ze stávajícího právního řádu, ačkoliv je třeba ho chápat ze své povahy jako „mimo-právní“. Suverénní moc je jinými slovy mocí systémovou a zároveň i vnější produktivní silou, která transcenduje standardní rámec pravidel. Ne náhodná je zde terminologická blízkost moderní státovědy s bohoslovectvím. Schmitt sám se uchyluje k analogii se zázrakem, jimž Bůh zasahuje do běžného chodu světa, aby osvětlil problematiku výjimečného stavu (Kysela, 2016: 32). Jak ostatně uvádí ve svém známém výroku, všechny pregnantní pojmy současné teorie státu nejsou ničím jiným než sekularizovanými pojmy teologickými (Schmitt, 2012: 31).Vyhlášení výjimečného stavu (znamenající např. rozhodnutí o vstupu do válečného konfliktu) je ve Schmittově pojetí nutně státocentrické a bytostně politické. Tezi o charakteru a významu politické sféry se autor blíže věnuje v knize Pojem politična z roku 1932 (Schmitt, 2013). Politično v ní považuje za specifickou a autonomní oblast, neodvoditelnou od ostatních normativních systémů – např. ekonomiky, náboženství, či morálky. Jeho jádrem a organizačním principem je antagonistický vztah „přítel“ a „nepřítel“. Uvedené pojmy přitom nevnímá jako symboly či metafory, ale

[19] Předmluva C. Schmitta k prvnímu vydání Diktatury (str. xl/42) v citovaném vydání a anglickém překladu.

jako existenciální vyjádření vzájemné interakce společenských skupin (nejčastěji ve formě ideového střetu, ekonomické konkurence apod.), jež může potenciálně vyústit až ve fyzickou likvidaci protivníků. Tato bezpochyby krajní, avšak podle Schmitta nikdy nevylučitelná eventualita je tím, co na každodenním základě umožňuje a strukturuje politickou praxi. Vymezování linie mezi „přítelem“ a „nepřítelem“ je konstantní potřebou a hlavním kritériem, bez něhož je oblast politiky nemyslitelná (Schwab, 1989: 51). Autor tak významově pootáčí známé Clausewitzovo diktum o „válce jako pokračování politiky jinými prostředky“ (Clausewitz, 2000) v tom smyslu, že válku pokládá za kondicionalitu ustavení autentické politiky. Liberálně demokratický systém není v pravém smyslu schopen plnohodnotného uchopení politična, neboť nemůže na rozdíl od suveréna jednoznačně a direktivně rozhodnout o určení nepřítele.

Schmittovým záměrem není podle jeho vlastních slov idealizace nebo propagace války, ale pojmenování abstraktní konfigurace a časově neměnné esence politiky, která je nezávislá na svých historicky podmíněných projevech (Schmitt, 2013: 32). Stejně tak odmítá „suverénní zásahy“ politična v ideologicky totalitárním smyslu ovlivňující každý aspekt lidského života a centralizovaného systému, jenž by „zničil každou jinou organizaci nebo korporaci“ (Schmitt, 2013: 39). Jak ovšem shrnuje za řadu kritiků tohoto přístupu Jef Huysmans, volbou „nepřítele“ jakou organizačního principu Schmitt proměňuje politično v konfrontační a kolektivní „politiku strachu“. Tímto krokem pak připouští podrývání demokratického řádu, oslabování zásad svobody a soudní moci, a proměňuje individualitu občanů v homogenní masu vystavenou vlivu nacionalistické politiky (Huysmans, 2008).

1.5 Výjimečný stav jako paradigma vládnutí

Alternativní a neméně vlivnou konceptualizaci výjimečného stavu představil na přelomu tisíciletí italský filozof a estetik Giorgio Agamben. Především na stránkách dvou monografií „Homo sacer: Suverénní moc a pouhý život“ a „Výjimečný stav“[20] rozvinul vlastní osobitý přístup, který je do značné míry ovlivněn dílem Carla Schmitta (logika suverenity) a Michela Foucaulta (pojetí biopolitiky). Ústřední myšlenkou autora je konstatování, že výjimečný stav, dříve zpravidla aplikovaný jako odpověď na konkrétní a časově ohraničené nouzové situace, se stal v průběhu 20. století „dominantním paradigmatem moderního vládnutí“ (Agamben, 2005: 2). Z výjimky se stal pravidlem. Tato skutečnost s sebou přináší velmi závažné morální,

[20] V italském originále: *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita (1995), Stato di eccezione (2003)*

politické i právní dopady, které ohrožují podobu západní liberální demokracie a svobody. Vedlejším produktem prosazování „výjimky jako pravidla“ je pak vznik prázdných zón či prostorů bezpráví nacházejících se uvnitř globálního právního rámce.

Agamben přejímá Schmittovu představu o rozhodující úloze exekutivního výkonu moci, současně ovšem definitivně opouští jeho ústavněprávní perspektivu. Konkrétně pak zpochybňuje jeho dva základní předpoklady (Huysmans, 2008: 166). Prvním z nich je tvrzení, že dialektický vztah mezi právem a politikou tvořící významný motiv Schmittova přístupu k výjimečnosti se definitivně zhroutil (právní argumenty jsou nadále součástí politické debaty, ale na klíčová rozhodnutí ztratily jakýkoliv vliv). Jedná se o filozofický postoj odlišný od názoru, že právo bývá jen zástěrkou či „fíkovým listem“ pro zakrytí mocenských zájmů politických aktérů. Dnešní charakter vládnutí učinil tradičně vnímanou dělící linii mezi právem a politikou ontologicky irelevantní. Druhou odlišností je nahrazení politického pohledu na fungování společnosti důrazem na život jako takový. Zatímco pro Schmitta představovalo zásadní otázku, jak vytvořit a zachovat jednotu státu pod tlakem společenských střetů a vnitřního napětí, Agamben spatřuje hlavní problém v politické povaze biologického života vystaveného přímé suverénní moci (ibid). Suverenitu ovšem nevnímá jako formu proměňujícího se historicko-politického diskurzu s působením „operátorů mocenského ovládání“, jak genealogicky činí Foucault, když vyzývá k „připravení krále o hlavu“ v oblasti politické teorie (Foucault, 2005: 66). V kontrastu s ním proto nezkoumá její pluralitní a rozptýlené prostupování strukturami státu ani usazování do logiky fungování vzdělávacích, zdravotních či kárných institucí. Jeho primární zájem leží stejně jako pro Schmitta v samotném epicentru vládnutí – hlavě státního suveréna.

Biopolitickou podstatu výjimečného stavu jakožto převládající „techniky vládnutí“ Agamben ilustruje zejména bezpečnostními opatřeními, které jsou prosazovány zeměmi euroatlantického prostoru v čele se Spojenými státy americkými v rámci tzv. globální války proti terorismu (GWOT) po teroristických útocích z 11. září 2001. Konkrétně uvádí příklady omezení občanských svobod prostřednictvím zákona *US Patriot Act* (2001), ospravedlnění intervence v Iráku (2003), či zřízení vojenských věznic Guantánamo a Abú Ghraib bez řádného legálního statusu. Klíčovou metaforou a současně i zhmotněním tendence mezinárodního vládnutí je podle Agambena „tábor“, jenž označuje za *nomos* (řecky zákon) moderního. Kořeny tábora sahají k prvním koncentračním zařízením budovaným evropskými mocnostmi v Africe a Latinské Americe na přelomu 19. a 20. století, které byly následně

mohutně destruktivně rozvinuty za druhé světové války Německem a Sovětským svazem. Klíčovým společným znakem všech těchto zařízení je podle Agambena skutečnost, že se nezrodily transformací řádného práva, například trestního či vězeňského. Byly naopak extenzí výjimečného stavu či stanného práva a jeho aplikací na domácí populaci v rámci koloniálních válek (Búrové, Kubánci) či na území celého státu mimo dohled soudního systému (např. svěření provozu vyhlazovacích táborů zvláštním jednotkám SS) (Agamben, 2000: 38).

Stejně jako zmínění historičtí předchůdci tábora v podobě nacistických koncentračních lágrů či sovětských gulagů ztělesňují jeho aktuální formy (tábory zajatecké, utečenecké, záchytné zóny na mezinárodních letištích, chudinská ghetta apod.) hybridní prostory vyznačující se simultánním působením suverénní moci a existencí právního vakua (Raulff, 2004). V těchto slovy Judith Butlerové „černých dírách“ či „limbech“ (Butler, 2004) se ocitá lidský život vystavený těmto podmínkám v mlhavém rozhraní zákonného řádu a anomie. Pozbývá práv spojených s důstojným či politickým lidstvím (*bios*), přičemž je zredukován v duchu Foucaultovy biomoci na pouhou fyzickou existenci (*zoē*) – tj. stává se tak holým a opuštěným životem. Člověk se proměňuje v *homo sacer*.[21] Na rozdíl od francouzského myslitele se však podle Agambena moderní politika nevyznačuje primárně tím, že začleňuje zoē do politické obce a činí jej předmětem projekce a kalkulace moci státu, ale umisťuje jej do zastřeného meziprostoru. Výjimečný stav tak jinými slovy umocňuje nežádoucí trend překrývání holého života s političnem, vyloučeného se začleněným, vnějšího s vnitřním, *bios* se *zoē*, a vytváří rozpínající se pásmo nerozlišitelnosti (Agamben, 2012: 16). Tábor je tak dle Agambena ztělesněním absolutního prostoru, kde se politika stává biopolitikou a *homo sacer* nemůže být již rozeznán od občana. Představuje často se vyskytující esencializovanou a materializovanou formu výjimečného stavu, a to bez ohledu na závažnost zločinů, které jsou v něm páchány, ani na jeho momentální pojmenování a topografii (Agamben, 2000: 41-42).

A právě inherentní prolínání a neurčitost mocenského vládnutímá velký význam z hlediska v této práci sledovaného vztahu „normalita – výjimka“ a tím i přesahu do běžné politické praxe. Částečně jako ve Schmittově pojetí lze tento vztah sice i nadále pokládat za opoziční, nikoliv však v substantivním a oddělném smyslu (dichotomie), ale skrze přítomnost

[21] Latinský výraz *Homo sacer* (posvátný člověk) označoval původně v antickém římském právu (a tedy před prosazením křesťanské interpretace svátosti) osoby, které nemohly být nábožensky/sakrálně obětovány, ale jejichž případné zabití nebylo možné kvalifikovat jako vraždu. Jednalo se o zvláštní sociální skupiny vyloučené ze společnosti, jejichž existence byla právně upravena, ovšem výhradně ve smyslu jejich „možnosti býti zabit“. Uvedený paradox dle Agambena vymezuje postavení moderního jedince v systému, který ovládá kolektivní „holý život“ všech.

obousměrného vnitřního napětí a sounáležitosti (Agambenem označovaným jako „dipolarita“) (Raulff, 2004). Této představě odpovídá podle Agambena i struktura současného politického systému obsahujího ve svém středu tábor jakožto „dislokovanou lokalizaci“, jež tento systém překračuje a zároveň postihuje každou formu života i každou normu (Agamben, 2000: 44).

Agambenův teoretický vklad představuje kritickou a varovnou snahu o diagnózu současné politiky. Je příznačné, že podobně jako Schmitt neinterpretuje zavádění mimořádných nástrojů jako neblahé pozůstatky autoritarismu či jeho plíživého pronikání do fungování liberálních demokracií, avšak jako jejich niterný a konstitutivní prvek. Naděje řady autorů odsuzujících bezpečnostní praktiky po 11. zářím 2001 a vyzývajících k „návratu“ do kýžené normality upevňováním nástrojů právního státu je proto podle Agambena iluzorní. Odstraňování výjimečnosti fortifikací právních norem může být přinejlepším zbytečné a přinejhorším dokonce kontraproduktivní, protože s každým zpřesněním a posílením normy narůstají zároveň i oblasti mocenského jednání v situaci, kdy bude v zájmu nouzových okolností nakonec suspendována (Prozorov, 2014: 101).

Emergentní rozhodnutí nicméně Agamben na rozdíl od svého předchůdce považuje za něco víc než jen politickou volbu suveréna (Huysmans, 2008: 176-177). Jak ovšem podotýká Scheuerman, ačkoliv názorně upozorňuje na transformaci výjimečného stavu ve všudypřítomný nástroj soudobé politiky, jeho analýza poskytuje jen velmi málo vodítek, jak rozlišit mezi jeho zpravidla fundamentálně odlišnými variantami (např. ztotožnění nacistických vyhlazovacích táborů s opatřeními v rámci GWOT) (Scheuerman, 2006). Agamben dále podle něj nepřistupuje ke zkoumané problematice dostatečně komplexně, když svoji tezi zakládá téměř výhradně na nekritickém převzetí doplněné Schmittovy perspektivy a usiluje o osvětlení komplikovaných sociopolitických trendů, přičemž opomíjí jiné relevantní empirické poznatky. Výsledkem je pak stereotypní vnímání „táborů“ a „holého života“ poznamenaných dobovým kontextem vzniku Agambenova projektu (zejména genocidami ve Rwandě a Srebrenici v 90. letech 20. století), které neodpovídají reálné podobě těchto prostorů a, namísto proklamované snahy o proaktivní a radikální kritiku současného vládnutí, nabízejí spíše pasivní teorii reprodukující „estetiku katastrofy“ (Levy, 2010).

1.6 Konceptualizace výjimečného stavu ve světle kritických přístupů

Tato disertační práce navazuje na výše představený proud kritických bezpečnostních studií a řadu dalších autorů, kteří problematizují tradiční pojetí výjimečného stavu. Zabývá se hlavními elementy představené konceptualizace, zejména pak vztahem výjimečnosti a normality v procesu legislativní tvorby v průběhu migračního vládnutí v EU. Kromě nich zkoumá taktéž související otázku suverenity a materiálních aspektů diskurzivní konstrukce a legitimizace mimořádných opatření. Následující odstavce vymezují referenční teoretické problémy a formulují hlavní výzkumné otázky, které jsou opřeny o kritickou reflexi dříve naznačených pojetí výjimečného stavu.

1.6.1 Zpochybnění autonomie výjimečnosti

První oblast polemiky úzce souvisí s výše popsaným extra-legálním chápáním výjimečného stavu. Pro Schmitta stejně jako kodaňskou školu leží výjimečnost mimo standardní rámec postupů a pravomocí, které charakterizují běžný či „provozní“ chod politického systému. Suverénní rozhodnutí je vnímáno jako intervence vedoucí k překročení symbolického prahu normality. Skrze něj se vstupuje do autonomní sféry, jež se nachází vně právního řádu a mechanismů politické kontroly. Jedná se o zásah přinejmenším hodnotově sporný (původní kodaňský přístup preferuje spíše opačný vývoj, tzv. „desekuritizaci“, značící návrat k obvyklým metodám politiky), či dokonce jednoznačně destruktivní (opuštění vlády práva a ponechání společnosti na pospas suverénní moci v Agambenově podání). Často bývá poukazováno na znepokojivé derogace od jinak zaručených pravidel ochrany a rozšiřování prostoru, který uniká jakékoliv zákonné kontrole či dohledu (McQuillan, 2015). Jak ovšem ukazují někteří autoři, lineární předěl mezi oběma samostatnými celky v mnoha směrech neplatí. Mark Neocleous např. na velkém množství empirických případů názorně ilustruje, jak emergentní pravomoci a praktiky nemívají téměř nikdy mimo-právní charakter, naopak jsou pevně ukotveny, doslova se vynořují (*emerging*), z nitra jednotlivých právních systémů (Neocleous, 2006). Andrew Neal zase na základě analýzy protiteroristických opatření veSpojeném království po 11. září 2001 dokládá, jak prosazované bezpečnostní nástroje nelze považovat za výjimku vzhledem k zákonu, ale právě za prostředek, jenž *skrze* zákon vytváří výjimečné pravomoci obhajované emergentním diskurzem, které jsou následně postupem času legislativně normalizovány (Neal, 2012). Možnost výjimečného vládnutí taktéž nutně neznamená neomezenou vládu, a proto i rozhodnutí Schmittova suveréna nezřídka podléhají soudnímu přezkumu či jiné formě interinstitucionálního dohledu v souvislosti s dělbou mocí

ve státě. Z tohoto důvodu nelze považovat ani sekuritizační pohyb od politiky směrem k bezpečnosti (tj. výjimečnosti) za esenciální, ale v pravém smyslu stále za v jádru politický, a tudíž podléhající právní odpovědnosti (Hanrieder & Christian, 2014: 335).

Předložená disertační práce vychází z terminologického hlediska z širšího chápání výjimečnosti, která může v různých kontextech nabývat odlišných forem a obvykle neodpovídá úzké konzervativní definici pocházející z ústavního práva a státovědy. Výjimečný stav se v něm na rozdíl od Schmittova myšlenkového odkazu zdaleka nemusí vyznačovat pouze extra-legálním charakterem, nepředstavuje tedy vždy „výjimku z pravidel", běžných norem, jež jsou ze své podstaty uzpůsobeny na obvyklé, pravidelné, opakující se, a tudíž předvídatelné situace (Kysela, 2016: 31). Jak ukazuje řada výzkumů, tento typ je přinejmenším v současných liberálně demokratických režimech spíše ojedinělý a vzdálený rozšířené politické praxi nouzového vládnutí (Olsson, 2009; Adey, et al., 2015). Přístup aplikovaný v této práci se proto opírá a rozvíjí druhý existující model konceptualizace výjimečného stavu. Ten v právně formalistické rovině neznamená celkovou suspenzi platného řádu, ale odpovídá spíše (krizovému) stavu „ústavní neobvyklosti" vůči běžnému chodu systému, jenž je vystaven mimořádným okolnostem (Kysela, 2016: 29). Politicky se vztahuje k událostem a situacím neomezeného či neznámého trvání, v nichž se objevují určité formy nebezpečí či poškození, které vyžadují bezodkladné řešení (Adey, et al., 2015). Zásadním kritériem je zde právě urgence, která zdůrazňuje potřebu včasného jednání s ohledem na variabilní škálu společenských, přírodních, či technologických jevů, nikoliv přítomnost hrozby existenciálního rozsahu. Dochází mnohdy k přijímání rozhodnutí pod značným časovým tlakem a za nedostatku přesných informací, přičemž jejich cílem je urychlené přizpůsobení systému konfrontovanému „novou" realitou tak, aby byl opět plně funkční a dostal neočekávaný vývoj pod kontrolu. Takto pojatý výjimečný stav stále přihlíží k normativně procedurálním aspektům (výjimka jako *exception*), umožňuje však zahrnout i další významné – např. prostorové, temporální či technologické – skutečnosti a praktiky (výjimka jako *emergency*).

Konkrétně práce identifikuje výjimečnost s ohledem na volbu empirického případu (migrační vládnutí v EU) způsobem, jenž v rámci obecnější snahy revidovat sekuritizační schéma navrhuje Rita Floydová. Podle ní výjimečnost znamená pomyslné „překročení" hranice řádného (*non-exceptional*) stavu politického vládnutí, které není charakterizováno pozastavením jinak platného právního řádu, nýbrž pokud v přímé souvislosti s nastalou

krizovou situací: 1) je přijata nová legislativa; 2) jsou uděleny (nové) nouzové pravomoci v kontextu odvrácení hrozby; 3) dochází k nasazení bezpečnostního aparátu státu nebo existující nouzové legislativy za účelem řešení otázek, které jsou buďto nové nebo vůči nim nebyly v minulosti nasazovány (Floyd, 2016: 678). Tato formální kritéria jsou následně usazena do hlubšího ontologicko-epistemologického rámce, který je nastíněn v této podkapitole.

V návaznosti na problematiku autonomie výjimečnosti si práce klade následující výzkumnou otázku: *Jakým způsobem konstruuje oficiální diskurz migračního vládnutí v EU (unijní právní akty a doprovodné tiskové zprávy) výjimečnost migrační situace?* Tato první výzkumná otázka byla ještě původně rozšířena o rozměr individuální aktérské perspektivy v podobě následující podotázky: *Jakým způsobem tuto konstrukci rozehrávají (enact) členové bezpečnostních aparátů ve výkonu mimořádných migračních opatření EU?* Na základě dat získaných z výzkumných rozhovorů se ovšem ukázalo, že charakter této otázky je inherentně relační – tedy prostupující všemi třemi hlavními výzkumnými otázkami. K jejímu zodpovězení proto není v samotné analýze věnována jedna samostatná část, nýbrž je (podle konkrétní relevnace) plošně reflektována ve všech třech výzkumných kategoriích.

Snahou autora je podrobně rozebrat a interpretovat, které mimořádné pravomoci, zvláštní postupy či opatření byly v reakci na migrační události z roku 2015 v Unii zaváděny a nastolovány prostřednictvím uvedených diskurzivních praktik. Výzkum se rovněž zaměří na proces diskurzivní legitimizace těchto nástrojů a vztahem mezi jejich materiálními (hmotná architektura, infrastruktura případě biopolitické regulace) a diskurzivními aspekty. Z hlediska úrovně analýzy dojde k využití kombinace převážně legislativních právních předpisů, které budou doplněny o mediální komunikaci institucí EU a vybraných členských států, a také o perspektivu příslušníků bezpečnostních složek rozmístěných na vnějších hranicích EU.

1.6.2 Problematizace vztahu výjimečnosti a normality

Zpochybnění výjimečnosti a normativního řádu jako dvou na sobě nezávislých entit, které jsou vytvářeny a aktualizovány prostřednictvím rozhodnutí svrchované moci, vybízí k zevrubnějším úvahám o kvalitě jejich vzájemného vztahu. Přestože lze mezi jednotlivými koncepty vypozorovat dílčí rozdíly, všechny počítají s nezanedbatelnou mírou dualismu. Schmitt, Agamben i sekuritizační přístup sledují podle Andrew Neala protikladné kategorie „přítel-nepřítel“, „norma a výjimka“, „holý a politický život“ či „politika a bezpečnost“, čímž stanovují „zřetelnou hranici vymezující jednotky, identity, kategorie, jurisdikce a limity.

Pokud se tyto limity nepokoušejí vyznačit doménu suverénní moci, tak jsou přinejmenším rozhodnutí o jejich obrysech a umístění suverénní moci přenechána“ (Neal, 2006: 34-35). Ve Schmittově díle je asi nejvíce zjevná dichotomie výjimky a normality jakožto dvou oddělených světů. Výklad uvedených pojmů se ovšem nese v určité hypotetické a metafyzické rovině, jež kromě objasňujících historických referencí úmyslně abstrahuje od hodnocení jejich hmatatelných projevů. Pro Agambena je výjimka filosoficky transcendentním a současně teritoriálně usazeným fenoménem, který určuje stávající paradigma západní politiky. Nenachází se vně normality, ale naopak v poněkud paradoxní situaci zahrnujícího vyloučení. „Suverénní výjimka (jako zóna, kde není rozlišena příroda a právo) je předpokladem právního vztahu, mající formu svého vlastního pozastavení.“ (Agamben, 2012: 28). Na jiném místě autor s pomocí parafráze Badiouova schématu pocházejícího z teorie množin hovoří o výjimce jako o tom, „co nemůže být zahrnuto do množiny, ke které patří, a nemůže patřit k množině, v níž je vždy zahrnuta“ (Agamben, 2012: 32). V tomto ohledu může Agamben uzavřít s poukazem na lokalizovatelnou strukturu moderního vládnutí, jímž označuje tábor, tvrzením, že „výjimka se stává trvalým pravidlem“.

Odmítnutí dualismu jako umělého rozdělení zdůrazňuje také řada dalších autorů (Burles, 2016; Adey et al., 2015; Neocleous, 2006). Regan Burles například při srovnání Schmittova unitárního a Foucaultova decentralizovaného pojetí suverenity konstatuje, že výjimečnost a vládnutí nejsou vůči sobě v opozici, nýbrž vyjadřují dvojjediný charakter moderní politické suverenity. Znázorňují podle něj dvě komplementární modality téhož, jež stvrzují hranice politického řádu, přičemž operují jak uvnitř, tak zároveň vně jeho prostoročasových mezí. Burles dochází dokonce k závěru, že Foucaultovo na první pohled kontrastní pojetí každodenního biopolitického vládnutí jako *raison d'etat* a suverenity prolamující sféru legality jako *coup d'etat* zůstává stejně nejednoznačné a analyticky neudržitelné jako Schmittův zdánlivě pevný mimoprávní decisionismus (Burles, 2016: 247-249).

Popsané odlišnosti a více či méně manifestní vnitřní napětí obou kategorií otevírá analytické pole, na nějž se zaměřuje výzkum obsažený v této práci prostřednictvím druhé výzkumné otázky: *Jak oficiální diskurz migračního vládnutí v EU konstruuje vztah mezi normalitou a výjimečností?* Na rozdíl od předchozího okruhu zde bude přistoupeno k jemnějšímu uchopení kvality souvstažnosti těchto pojmů, jež může nabývat různých podob – např. dichotomické, dvoupólové, dialektické či případně jiné. Kromě rozboru psaných

dokumentů tvořící jádro této otázky se práce pokusí zohlednit rovněž vnímání výjimečnosti příslušníky bezpečnostních aparátů. Vyhodnoceny budou také případné proměny utváření mimořádných nástrojů v čase a jejich omezené trvání či naopak usazování a eventuální normalizování v unijních právních aktech.

1.6.3 Výjimečný stav mimo státního suveréna?

Další z klíčových aspektů se váže k představě suverénní moci, která je buďto explicitně (Schmitt, Agamben), či alespoň implicitně (kodaňská škola) spojována s existencí pouze jednoho druhu aktérství, jímž je stát. Navzdory některým již vzpomínaným výzkumům nabízejícím decentralizovanou perspektivu na působení svrchované moci na substátní úrovni (Doty, 2006), či naopak popis institucionalizace výjimečného vládnutí na půdě mezinárodních organizací, jak na příkladu WTO ukazují Hanriederová a Kreuder-Sonnen (Hanrieder & Kreuder-Sonnen, 2014), zůstává chápání suverenity převážně státocentrické. Právě oni se zamýšlejí nad produkcí výjimečnosti na nestátní hladině analýzy a upozorňují na schopnost její translokace do vyšších pater řídících orgánů mezinárodních organizací. Sekuritizace mezinárodních a globálních témat (např. pandemický výskyt smrtelných onemocnění) podle nich vede k pozvolné internacionalizaci nouzového vládnutí. Mezinárodním organizacím, jakkoliv pozbývajícím schopností spojovaných s tradiční suverenitou (zejména monopol na použití legitimního násilí v duchu slavné definice Maxe Webera), jsou v důsledku krizí posilovány „měkké“ pravomoci (např. možnost nastolování agendy, ospravedlnění určitého druhu jednání a delegitimizace jiného), které přispívají k jejich zvýšené rozhodovací moci v průběhu příštího stavu nouze (Hanrieder & Kreuder-Sonnen, 2014: 334-336).

Kromě lokalizace aktérství v rámci struktury vládnutí patří k důležitým otázkám rovněž přítomnost vícero subjektů, které se o výkon suverenity vzájemně dělí. Jak uvádí Jonathan White v souvislosti se způsobem emergentního vládnutí v Evropské unii v průběhu ekonomické krize po roce 2008, rozhodování může mít v praxi značně odlišné znaky od klasických modelů výjimečného stavu. Nastavení právního systému v EU a existence sdílené suverenity může způsobit vznik takovému nouzového režimu, jenž je doprovázen porušováním norem (ty mohou, avšak nemusí být kodifikovány), které jsou vytvářeny nikoliv jedním, ale nesourodým kolektivem státních i supranacionálních aktérů (White, 2015). Politiku výjimečnosti lze proto současně považovat za symptom síly, tak i slabosti národních vlád. Představuje „ve spolupráci utvářený jev, jenž je prosazován těmi, kteří mají zájem na

jeho vytváření, a konsolidován těmi, kteří postrádají autoritu jej zrušit nebo aktivně věří mocenským požadavkům druhých“ (White, 2015: 301).

Studium výjimečnosti dále otevírá zpravidla méně akcentovanou možnost sledování obousměrného působení suverénních rozhodnutí, tedy včetně zpětné vazby a zhodnocení dopadů na suverenitu samou. Vládnutí prostřednictvím nouzových nástrojů a krizových opatření vystavuje dosavadní organizační struktury zvýšenému tlaku a může vyvolávat potřebu jejich změny či systémového přenastavení. To se může projevit jednak na úrovni byrokratických aparátů (jak podrobně popisuje výše zmíněná literatura „bezpečnosti jako budování odolnosti“), ale také v oblasti vysoké politiky a meziinstitucionálních vztahů. Použitím této optiky se tak významně rozšiřuje zorné pole ve srovnání s tradičním pojetím výjimečného stavu. Ten již není vždy produktem rozhodnutí jedné centrální autority v konkrétním dramatickém okamžiku, ale častokrát spíše výsledkem interakce vícero subjektů, které se nacházejí na různých úrovních mocenské architektury, působícím v delším časovém období a disponujícím schopností své vlastní rekonfigurace.

V tomto ohledu lze pro úplnost dodat, že alternativní přístup vzhledem k decentralizovanému pojetí suverénní moci nabízí postrukturalisticky orientovaný výzkum. Michel Foucault například vnímá moderní státní moc jako multiplicitní a rozptýlenou sílu tvořenou sítí subjektů a objektů, která se nenachází pouze ve svém formálním a legitimním těžišti. Nepovažuje ji proto na rozdíl od právně hierarchizované představy Carla Schmitta jako substantivní (pravo)moc, avšak jako fluidní a nikdy nelokalizovatelný fenomén, který působí, cirkuluje, přesto nemůže být individuálně vlastněn (Foucault, 2005: 40-42). Foucaultův přístup je v mnohém nepochybně velkým přínosem, neboť vrhá zásadním způsobem světlo na existenci plurality aktérů a jejich možnost společně konstruovat a vykonávat výjimečnost.

Ambicí autora této disertační práce je na základě výše naznačené kritiky zástupců bezpečnostních studií vůči klasickým konceptům výjimečného stavu zanalyzovat oficiální diskurz vrcholných institucí EU o migraci v rámci sledovaného období. Důraz bude kladen zejména na otázku pravomoci konstruovat výjimečný stav, která byla v některých důležitých aspektech přesunuta na nadnárodní úroveň (Scheu, 2016). Stejně tak půjde o důkladné probádání, zda konstrukce výjimečnosti na této nové úrovni pracuje a počítá s výše uvedenou pluralitou subjektů, které formují migrační diskurz. V každém případě je obecnou snahou přesáhnout limitující úroveň organizační jednotky-státu charakteristickou pro předchozí konceptualizace a nabídnout ucelenější pohled na zkoumanou problematiku.

V návaznosti na výše řečené je možné zformulovat v pořadí třetí a poslední hlavní výzkumnou otázku: *Jak je pravomoc konstruovat výjimečný stav uplatňována na nadnárodní/mezivládní úrovni rozhodovacího procesu v EU?* V této souvislosti se analytická část bude specificky věnovat tomu, kteří relevantní aktéři jsou ve vybraných právních aktech a tiskových zprávách zahrnuti do procesu konstrukce výjimečnosti, jak je existující úroveň vládnutí diskurzivně problematizována a okrajově taktéž skutečnosti, jak je tento oficiální unijní diskurz vnitřně (intertextuálně) i navenek (interdiskurzivně) provázán. Pozornost bude i zde částečně doplněna o lokální úroveň členů bezpečnostních aparátů se snahou zhodnotit, jakým způsobem i oni vstupují a participují na procesu utváření výjimečnosti.

2. Metodologická kapitola

2.1 Úrovně analýzy a vztah diskurz-materialita

Komplexní povaha výjimečnosti ve smyslu teoretického problému i jako unijního prizmatu vůči fenoménu migrace klade zvláštní nároky na volbu metodologické perspektivy. Zvolená metoda by měla uspokojivě uchopit jak teoretické základy původní konceptualizace vzniknuvší na poli státovědy, tak překonat některé zásadní limity pramenící z její schematičnosti a dědictví právně autoritativního subjektivismu. Z výše formulovaných výzkumných otázek vyplývá, že pro předkládanou práci jsou relevantní pouze některé součásti, respektive určité skupiny aktérů jinak velice mnohovrstevnatého fenoménu migrace, které lze nalézt na třech analytických stupních migračního diskurzu EU. Jde o úrovně:

1) právně institucionální (unijní právní akty legislativního i nelegislativního druhu);
2) institucionální komunikace (tiskové zprávy, závěry/ prohlášení vybraných institucí EU);
3) národně politická (vnitrostátní mimořádná opatření zemí EU a jejich legitimizace).

Výzkum pokrývá rozsáhlý, avšak omezený počet mimořádných nástrojů (legislativu, nelegislativní rozhodnutí), které byly dočasně přijímány a v některých případech začleňovány do unijního rámce během sledovaného období. Vyjmenované analytické stupně umožňují co nejplastičtěji zachytit migrační diskurz výjimečného stavu v EU v jeho rozdílných, a přesto vzájemně provázaných, komunikačních formách (tj. „vnitřním“ jazykem práva i veřejnou mediální komunikací). Národně politická úroveň pak prohlubuje celounijní diskurz o jeho interakci s emergentními nástroji, které byly přijímány vybranými členskými státy Unie. [22]

Vedle makropohledu, zaměřeného na oficiální diskurz, pracuje autor ještě s podpůrným prvkem v podobě individuální aktérské perspektivy. Doplňuje totiž výše uvedenou normativně-diskurzivní linii utváření výjimečnosti, která představuje stěžejní část disertačního výzkumu, o rámování a očekávání jeho lokálních „vykonavatelů“ (*agents of exception*) (Jones, 2009; Fassin, 2014; Fassin et al., 2017). Tuto skupinu tvoří příslušníci bezpečnostních aparátů, povětšinou členové Police ČR, kteří byli v rámci krizového řízení migračních událostí v letech 2015 až 2018 vysláni na vnější hranice EU. Právě oni jsou v jistém smyslu zhmotněním a personifikací nezanedbatelné části mimořádných nástrojů a postupů EU. Jejich hlavní úkol přitom spočívá v asistenci členským státům Unie, které se

[22] Pro podrobné vymezení a specifikaci jednotlivých úrovní z hlediska analyzovaných obsahů oficiálního diskurzu EU o migraci viz podkapitola 2.4.

bezprostředně ocitly „v nouzi“. Členové bezpečnostních sborů jsou teritoriálně ukotvenými reprezentanty výjimečnosti, která byla artikulována oficiálními institucemi Unie, a zároveň subjekty její každodenní interpretace a naplňování. Právě jejich decentralizované kroky a zkušenost dávají obecným konturám psaných pravidel a vědění – *inscribed knowledge* – konkrétní tvar a význam ve smyslu výše uvedené *enacted knowledge* (Freeman & Sturdy, 2014), tedy rozehrávání těchto pravidel. Práce proto zkoumá osobní výpovědi a žité zkušenosti příslušníků těchto sborů z jejich zapojení do vícenárodních migračních operací Unie (Frontex, EASO apod.) ve Středomoří a na Balkánském poloostrově.

Doplnění perspektivy agentů vyjímečnosti, kteří psané politiky rozehrávají svojí žitou zkušeností, je zároveň potenciálně významnou ukázkou možného rozdílu mezi očekáváním jednotlivých členů původně národního policejního aparátu, spojeným s jejich profesionální rolí na národní úrovni, a reálnou rolí a působením v případě, že se stanou součástí nadnárodního či mezistátního vládnutí. Jinými slovy, perspektiva jednotlivců je důležitá pro pochopení toho, zda a co se v případě nadnárodního či mezistátního vládnutí děje s policejním aparátem.

V souladu s výše uvedeným se obecný postup disertační práce větví do dvou konkrétních metod: diskurzivní analýzy politického řešení migrační problematiky v Evropě po roce 2015 (jak je zachyceno v oficiálních dokumentech unijních institucí) na jedné straně, a rozboru polostrukturovaných rozhovorů se členy bezpečnostních aparátů působících na vnějších hranicích Unie na straně druhé.

V této souvislosti je vhodné podotknout, že autor používá oba uvedené přístupy jako vzájemně komplementární a jejich kombinaci jako směřující k přemostění konfliktu mezi tradicemi zkoumajícími diskurzy o migraci a terénní praxe. Jakkoliv není možné přeceňovat výsledky této snahy, jeho cílem je alespoň se pokusit o překročení oddělených „ryze“ diskurzivních či materiálních oblastí zájmu dlouhodobě rozšířených nejen při studiu bezpečnosti a vstoupit tak do společného dialogu s přihlédnutím k oběma důležitým rozměrům. Navíc, byť oficiální diskurz migračního vládnutí EU nelze ani zdaleka chápat jako jednoznačně zbavený materiálních aspektů azylových a migračních politik a zároveň rozhovory v žádném případě nepředstavují přímočarou cestu k poznání o terénních praxích a materialitě migrační situace – jak ostatně naznačuje i struktura výzkumných otázek –, lze předpokládat, že kombinace obou přístupů umožní lépe dostát požadavkům, které navýzkumnou metodologii klade materiálně-diskurzivní komplexnost zkoumaného fenoménu.

Jak totiž upozorňují Claudia Aradauová et al. (2015), vládnutí, a obzvlášť ovládnutí skutečnosti vnímané jako bezpečnostní hrozba, předpokládá nejenom její diskurzivní uchopení, ale také uspořádání objektů. Sekuritizační aktéři, ve zkoumaném případě nejčastěji Evropská komise, mohou například navrhnout strategii krizového řízení, ale její konkrétní lokální implementace s sebou kvůli množství nepředvídatelných elementů vstupujících mezi politiky a praxe může přinášet nezamýšlené důsledky. Proto autoři navrhují zaměřovat se nejen na diskurzivní produkci významů vážících se ke zkoumané skutečnosti, respektive bezpečnostní hrozbě, ale i na materialitu ve smyslu hmotných objektů a tělesnosti. Aradauová et al. v této souvislosti vyzdvihují metodologický princip vztahovosti; zdůrazňují, že je nutné chápat subjekty a objekty, diskurz a materialitu jako provázané a navzájem se utvářející, a dokonce neexistující vně vztahu jednoho k druhému.

Explicitní pozornost vztahu slov k věcem věnuje především výzkumná otázka 1a "Které výjimečné pravomoci, postupy a opatření zavádí a nastoluje oficiální diskurz? Jaký je vztah mezi jejich materiálními a diskurzivními aspekty?"); obecněji ovšem k vzájemnosti diskurzu a materiality odkazují veškerá data získaná z výzkumných rozhovorů se členy bezpečnostních složek, neboť se dotýkají lokalizované a nediskurzivní zkušenosti jednotlivců "nasazených" Evropskou unií v reakci na výjimečné okolnosti migrace na evropský kontinent.

2.2 Analýza diskurzu migračního vládnutí v EU

2.2.1 Obecně k použité metodě

Volba diskurzivní analýzy jako způsobu zkoumání oficiálního diskurzu migračního vládnutí v EU vychází z předpokladu, že politika je analyzovatelná jako produkce významů (Gad & Petersen, 2011), respektive že tvorbu politik lze zkoumat pomocí analýzy organizačních diskurzivních praxí (Muntigl, 2000). Množství přístupů k analýze politického diskurzu dominují různé modifikace diskurzivní analýzy (např. Gee, 2005; Van Dijk, 1993; Fairclough, 2003; Wodak, 2001), pro něž je charakteristický konstruktivistický přístup k jazykové reprezentaci (viz např. Hall, 1997). Za účelem popisu, případně kritiky reprezentace, jednotliví autoři pohybující se v rámci této teoreticko-metodologické báze vyvíjejí rozmanité seznamy analytických kategorií, kterých si lze v politickém diskurzu všímat; většinou se zaměřují na legitimizační strategie a způsoby argumentace (Wodak, 2001; Wodak, 2018; Fairclough, 2012; Toulmin, 2003; Boukala, 2016) nebo na způsoby konstrukce jednotlivých aspektů výpovědí (Gee, 2005; Fairclough, 2003).

Ruth Wodaková konkrétně vymezuje diskurz (v návaznosti na definici Normana Fairclougha) jako "způsob označování určité domény sociálního jednání z určité perspektivy" (Wodak, 2001: 66; Fairclough, 1995: 14). Diskurzem tato autorka rozumí komplex vzájemně usouvztažněných lingvistických aktů, které vznikají a projevují se v různých oblastech sociálního jednání (včetně textů); jako příklad uvádí makro-témata typu "nezaměstnanost". V případě disertační práce odpovídá takto široce definovanému diskurzu „migrace" označovaná z pozice institucí Evropské unie.

2.2.2 Diskurzivně-historický přístup podle Wodakové

Základ analýzy tvoří diskurzivně-historický přístup Ruth Wodakové (Wodak & Meyer, 2001; Wodak, 2018), respektive jeho vybrané součásti. Tento model je pro předkládanou práci relevantní přinejmenším ze tří důvodů. Za prvé kvůli autorčině dlouhodobé specializaci na analýzu politického diskurzu všeho druhu – od rozboru petice „Österreich zuerst" rakouské FPÖ přes studium tvorby evropské politiky zaměstnanosti až k výzkumu komplexního diskurzu o evropské integraci –, která navíc inspiruje i metodiky tematicky bližších autorů (viz např. Muntigl, 2000). Za druhé kvůli zohlednění historického kontextu vzniku analyzované politiky: Wodaková navrhuje do analýzy politických diskurzů zahrnout i jejich kontextuální aspekty. Pro tuto disertační práci je možnost zohlednění kontextuálních aspektů přínosná především proto, že umožňuje věnovat značnou pozornost i událostem předcházejícím sledovanému období či pluralitě aktérů, kteří mají možnost diskurz formovat, ačkoliv se přímo neúčastní jeho výsledných sublimací v podobě sdělení či nařízení Evropské komise. Kontextuálním aspektům výzkumného problému je věnována celá následující kapitola (č. 3). Za třetí, jde o přístup orientovaný na problém (nikoliv na identifikaci výskytu neměnných a předem stanovených lingvistických kategorií) a modifikovatelný v závislosti na konkrétních otázkách. Je třeba zdůraznit, že v této práci zůstává kritická až emancipační aspirace Wodakové přístupu spíše na úrovni potenciality, neboť si práce – byť je empiricky založená – klade primárně teoreticko-konceptuální cíle, a nemá *a-priori* emancipační nebo demystifikační aspirace. Jinými slovy, problém, na který se zaměřuje zde prezentovaný disertační výzkum, není ani tak sociální (nespočívá například v diskurzivní marginalizaci migrujících), ale spíše teoreticko-konceptuální (spočívá ve způsobu konstrukce výjimečnosti migrační situace a jejího vztahu k normalitě).

Autorka navrhuje kromě analýzy vnitřní struktury textů prozkoumat také intertextuální a interdiskurzivní vztahy mezi výroky, texty a diskurzy, extralingvistické sociální proměnné

a institucionální rámce specifického situačního kontextu, širší sociopolitické a historické kontexty, k nimž se vztahují a v nichž jsou začleněny diskurzivní praxe. Předložená disertační práce uvedené aspekty neopomene a bude jim zejména v kontextuální rovině (a selektivním způsobem částečně i intertextuálně a interdiskurzivně) věnovat pozornost prostřednictvím samostatné kapitoly. Jádro hlavní analýzy bude ovšem spočívat v rozboru a interpretaci použitých diskurzivních strategií a identifikaci klíčových témat spojených s migračním vládnutím institucí EU a bezpečnostních opatření vybraných členských států (Maďarska, Rakouska a Německa). Navržené kroky se autor rozhodl následovat, avšak v opačném pořadí: od sociopolitického a historického kontextu, v němž právní akty a tiskové zprávy vznikaly, a od sociálního a institucionálního rámce situace, přes zjišťování ústředních témat a analýzu interdiskurzivity a intertextuality až ke studiu jazykových detailů, jejichž prostřednictvím se lze dobrat hlavního předmětu výzkumu – tj. diskurzivních strategií. Postup při zpravování analýzy bude proto následující:

1. **Popis historického a sociopolitického kontextu, institucionálních a sociálních rámců situace**

   Jedná se o shrnující přehled vývoje a ustavování společné migrační a azylové politiky před událostmi z roku 2015 akcentující důležité mezníky jejího vývoje – od zásadních změn v oblasti primárního práva (integrace oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí a její komunitarizace) a postupného budování jednotlivých generací migračního režimu EU, až po ilustraci předchozích způsobů „krizového“ vládnutí a jejich vztah k současnosti. krokem analýzy bude jinými slovy deskripce institucionálních a sociálních podmínek, v nichž společná migrační a azylová politika vznikala, respektive se transformovala. Dále pak určení katalyzátorů a klíčových momentů; usouvztažnění proměny politik s „indikátory skutečnosti“ (tj. statistikami neregulérní migrace do EU). Jak již bylo naznačeno, celý tento krok je předmětem samostatné kapitoly č. 3.

2. **Určení obsahů a témat zkoumaného diskurzu**

   Identifikace témat se vzhledem ke specifičnosti formulovaných výzkumných otázek jeví jako neproblematická. Relevantním, respektive přímo emblematickým tématem (*emblematic issue*; Hajer, 2006), tj. emblémem, v jehož termínech bylo konstruováno obecné porozumění společné migrační a azylové politice EU, byly především navrhované pravomoci, postupy a opatření týkající se migrační situace. Studium tohoto emblematického tématu navíc umožní – v souladu s výše uvedeným obecně-

metodologickým principem vztahovosti mezi diskurzem a materialitou (Aradau et al., 2015) – zkoumat vztah diskurzivních a nediskurzivních elementů dispozitivu migrace uvnitř oficiálního diskurzu. Emblematické téma lze taktéž vnímat jako přístupový bod ke konceptům normality a výjimečnosti ve zkoumaných textech, respektive jejich vzájemné dialektice. Jedná se v určitém ohledu o prostředek, prostřednictvím něhož dochází k přelévání diskurzu mezi režimem normy a režimem výjimky.

3. **Identifikace diskurzivních strategií prostřednictvím analýzy lingvistických aspektů zvolených textů**

   Co se týče diskurzivních strategií, Wodaková (Wodak, 2001) rozlišuje jejich pět různých typů: referenční strategii/nominaci, predikaci, argumentaci, perspektivaci a intenzifikaci a zjemňování. Každou z nich lze v analyzovaných textech sledovat na základě určitých lingvistických prostředků. Shrnutí rozdělení jednotlivých strategií včetně obvyklých cílů a prostředků, ke kterým zpravidla směřuj a jež využívají, nabízí následující tabulka č.1.

Tabulka č. 1:

Diskurzivní strategie		
Typ strategie	**Cíle**	**Prostředky**
referenční/nominace (a)	utváření *in-groups* a *out-groups*	kategorizace členství biologické, naturalizující a odosobňující metafory a metonymie synekdochy (*pars pro toto, totum pro pars*)
predikace (b)	označování (*labelling*) společenských aktérů více či méně pozitivně nebo negativně; znevažujícím či naopak oceňujícím způsobem	stereotypní a hodnotící připisování negativních nebo pozitivních charakterových vlastností
argumentace (c)	ospravedlnění kladných nebo záporných přisuzovaných vlastností	toposy používané za účelem ospravedlnění politické inkluze či exkluze, diskriminace nebo preferenčního zacházení
perspektivace, rámování či diskurzivní	vyjadřování zapojení/účasti	podávání zpráv, popisu, narace nebo citování

reprezentace (d)	nastavování pohledu mluvčího	(diskriminujících) událostí a výroků
intenzifikace, zjemňování (e)	uzpůsobování epistemického statusu určitého návrhu	Zintenzivňování nebo zjemňování ilokuční síly (diskriminujících) tvrzení

Zdroj: Wodak (2001)[23]

Model diskurzivních strategií a jazykových prostředků je převzat autorem této práce jako celek. Jazykové prostředky a jejich specifické, na kontextu závislé realizace, na které se Wodaková navrhuje v rámci analýzy jednotlivých diskurzivních strategií soustředit, představují nejjemnější krok celého diskurzivně-historického přístupu. V souladu s relevantními diskurzivními strategiemi tato práce konkrétně prozkoumá:

a) způsob pojmenovávání, kategorizace, metafory, metonymie a synekdochy přítomné v oficiálním diskurzu migračního vládnutí v EU. Používání metafor, jazykových figur pojmenovávajících skutečnosti jinak než doslovně, považuje za klíčový element politického a specificky sekuritizačního diskurzu i Tony Bastow (2008): podle něj má metafora výjimečnou persvazivní sílu, protože samotná novost vyjádření implikuje čerstvý vhled a zároveň odráží hodnocení dané skutečnosti mluvčím či jeho komunitou. Toto hodnocení se právě pomocí metafory snadno naturalizuje a začleňuje do myšlenkových rámců příjemců sdělení. Referenční strategie/nominace z hlediska výzkumu relevantními zejména pro studium pojmenovávání výjimečnosti;
b) přisuzování pozitivních i negativních rysů a stereotypizaci aktérů, implicitní i explicitní predikáty. Využití predikací v této souvislosti umožní studium (předpokládaného) vývoje normality a výjimečnosti;
c) popisy a vyprávění o událostech či o dalších diskurzivních aktech, které naznačují pozice a perspektivy mluvčích. Perspektivace bude v tomto smyslu užitečná v rámci analýzy případné problematizace nadnárodního/mezivládního charakteru rozhodovacího procesu vládnutí v EU;
d) intenzifikaci a snižování ilokuční síly výroků. Tento aspekt při formulaci výroků může napomoci při analýze proměny konstrukce výjimečnosti v čase;

[23] Překlad autor disertační práce.

e) a především toposy, respektive argumentační schémata. Analýza pracuje s typologií argumentačních schémat, kterou Wodaková navrhuje v textu o diskurzu evropské integrace (Wodak, 2018) a v kapitole vymezující diskurzivně-historický přístup (Wodak, 2001) – viz tabulka č. 2. Toposy představují jakási „pravidla závěru“, která propojují a ospravedlňují přechod od určitého argumentu k jeho závěru (Macdonald, et al., 2007); Wodak, 2001). Oblast argumentace je klíčová pro studium legitimizace navrhovaných výjimečných opatření institucemi EU či případně členskými státy Unie.

Tabulka č. 2

Topos – základní kategorie	**Ospravedlňující tvrzení (*Warrant*)**
Topos výhody nebo užitečnosti	Jestli bude daná činnost z určitého relevantního pohledu užitečná, tak by měla být vykonána
Topos zbytečnosti nebo nevýhody	Jestli lze předpovídat, že očekávané důsledky určitého rozhodnutí nenastanou, pak toto rozhodnutí musí být odmítnuto
Topos hrozby nebo nebezpečí	Jestliže existují určité hrozby či nebezpečí, mělo by být něco učiněno, aby byly odvráceny
Topos humanitarianismu	Jestli politický krok nebo rozhodnutí neodpovídají lidským právům nebo humanitárním přesvědčením a hodnotám, pak by je někdo *měl* či *neměl* činit
Topos břemene nebo zatížení	Jestli je osoba, instituce nebo země zatížena specifickými problémy, mělo by být jednáno tak, aby došlo ke snížení tohoto břemene
Topos financí	Jestli specifická situace nebo činnost stojí příliš mnoho peněz či způsobuje ztrátu příjmů, mělo by být přistoupeno k opatřením, které umenší tyto náklady nebo se pomohou jim vyhnout/zmírnit ztráty
Topos reality	Protože je skutečnost jaká je, určitá akce či rozhodnutí by mělo být přijato
Topos počtu	Jestli číselné údaje prokáží určitý topos, zvláštní činnost by měla být podniknuta/neměla být vykonána

Zdroj: Wodak (2001)[24]

[24] Překlad autor disertační práce.

- K tomu analogicky připadají v úvahu i následující toposy (Wodak, 2001):
- topos definice/jmenné interpretace (pokud název skutečnosti explicitně obsahuje nějakou charakteristiku, měla by této charakteristice pojmenovávaná skutečnost dostát – například „gast-arbeiteři“ by se měli vrátit domů);
- topos práva a pořádku (pokud je nějaké jednání v souladu s právem/protiprávní, mělo/nemělo by se konat);
- topos historie (protože historie učí, že určité jednání má specifické následky, mělo by se jednat v souladu se zamýšlenými následky, tedy následovat historické příklady);
- topos kultury (protože určitá kultura/skupina lidí nese jisté rysy, vyvstávají v určitých situacích určité problémy);
- topos spravedlnosti (pokud jsou osoby/jednání/situace srovnatelné/sobě rovné, mělo by se s nimi zacházet stejným způsobem);
- topos zodpovědnosti (protože je určitá skupina zodpovědná za určité problémy, měla by jednat ve prospěch jejich řešení)
- topos zneužití (pokud je jisté právo nebo nabídka pomoci zneužita, mělo by se právo změnit/nabídka stáhnout).

S ohledem na pojetí výjimečnosti představené v teoretické kapitole nabízí základní kategorie toposů vhodně nuancovaný a kombinovatelný přístup pro analýzu politického diskurzu. Zatímco teorie sekuritizace funguje na převážně zdůrazňovaném principu toposu hrozby nebo nebezpečí, může také částečně využívat další toposy (reality, počtu, břemene, financí). Na druhou stranu však nepracuje například s toposem výhody a humanitarianismu.

V závislosti na použitých toposech lze tedy rekonstruovat argumentační schémata, která jsou v analyzovaných textech použita. Jako příklad analytického využití toposů poslouží úryvek tiskové zprávy z mimořádného zasedání Evropské rady konané dne 23. dubna 2015:

> „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.“

Úryvek obsahuje jednání „zmobilizovat veškeré své dostupné síly“, „zabránit dalším ztrátám životů na moři“, „zabránit tomu, aby na moři umírali další lidé“ a „odstranit

základní příčiny lidských tragédií“ (aktérem by měla být Evropská unie). Využívá explicitně topos reality („situace je katastrofická“), topos humanitarianismu („lidské tragédie“) a topos zodpovědnosti („kterých jsme svědky“), implicitně také topos čísel („další lidé“). EU tedy pro své jednání hledá oporu ve sdílených a neproblematizovaných hodnotách a v indikátorech skutečnosti – velkém množství lidí nacházejících se v z hlediska těchto sdílených a neproblematizovaných hodnot v nepřijatelných situacích. Ve vztahu k výzkumným otázkám by takový způsob legitimizace, kde zcela chybí topos nebezpečí/ohrožení i topos břemena/zatížení, pokud by převládal, mohl poskytovat argument pro přemístění zodpovědnosti za sekuritizaci migrace mimo rámec EU (tedy na politické instituce jednotlivých členských států a na média).

2.3 Operacionalizace: výzkumné otázky a diskurzivně-analytické kategorie

Následující souhrnná tabulka č. 3 zobrazuje základní výzkumné kategorie, které byly společně s formulacemi tří hlavních výzkumných otázek představeny v teoretické kapitole této disertační práce v souvislosti s konceptuální diskuzí a kritikou tradičního pojetí výjimečného stavu. Jejím cílem je usouvztažnit tyto kategorie, které jsou součástí výše popsaných diskurzivně-analytických modelů, s dalšími výzkumnými problémy a nastínit je dohromady v jednom přehledovém schématu.

Tabulka č. 3

Výzkumné kategorie	**Hlavní výzkumné otázky**	**Analytické otázky**	**Sledované diskurzivní strategie**
Zpochybnění autonomie výjimečnosti	1) Jakým způsobem konstruuje oficiální diskurz migračního vládnutí v EU (unijní právní akty a doprovodné tiskové zprávy) výjimečnost migrační situace?	Které výjimečné pravomoci, postupy a opatření zavádí a nastoluje oficiální diskurz? Jaký je vztah mezi jejich materiálními a diskurzivními aspekty? Jakým způsobem jsou navrhované výjimečné pravomoci, postupy a opatření diskurzivně legitimizovány?	TEMATICKÁ ANALÝZA (vztahu) diskurzivních a nediskurzivních elementů dispozitivu migrace uvnitř oficiálního diskurzu ARGUMENTACE topos, legitimizační strategie

Problematizace vztahu výjimečnosti a normality	2) Jak oficiální diskurz migračního vládnutí v EU utváří vztah mezi normalitou a výjimečností?	Je vztah normality a výjimečnosti v oficiálním diskurzu konstruován jako dichotomický, dipolární, dialektický, případně jiný? Jak se konstrukce výjimečnosti proměňuje v čase? Jakými diskurzivními prostředky se výjimečnost usazuje a normalizuje v právních aktech?	TEMATICKÁ ANALÝZA (vztahu) výjimečnosti a normality PREDIKACE implicitní i explicitní predikáty INTENZIFIKACE / SNIŽOVÁNÍ ilokuční síly výroků REFERENCE, NOMINACE sémantická a lexikální analýza výjimečnosti a normality: pojmenovávání, kategorizace, metafory, metonymie, synekdochy
Výjimečný stav mimo státního suveréna?	3) Jak je pravomoc konstruovat výjimečný stav uplatňována na nadnárodní/mezivládní úrovni rozhodovacího procesu EU?	Kteří relevantní aktéři jsou v právních aktech a tiskových zprávách zahrnuti do procesu konstrukce výjimečnosti? (Jak) je nadnárodní /mezivládní charakter rozhodovacího procesu v právních aktech a tiskových zprávách problematizován a legitimizován?	REFERENCE, NOMINACE kategorizace aktérů; PREDIKACE přisuzování vlastností aktérům, *labelling* PERSPEKTIVACE ARGUMENTACE topos, legitimizační strategie

Způsobem, jak zodpovědět první výzkumnou otázku, „Jakým způsobem konstruuje oficiální diskurz migračního vládnutí v EU (unijní právní akty a doprovodné tiskové zprávy) výjimečnost migrační situace?" respektive její pod-otázky "Které výjimečné pravomoci, postupy a opatření zavádí a nastoluje oficiální diskurz? Jaký je vztah mezi jejich materiálními a diskurzivními aspekty?" a „Jakým způsobem jsou navrhované výjimečné pravomoci, postupy a opatření diskurzivně legitimizovány?" je tedy jednak tematická analýza včetně

vztahu diskurzivních a nediskurzivních elementů a dále argumentace, především s ohledem na zvolené legitimizační strategie. Otázky, které povedou rozbor textu, tak lze formulovat následovně: které diskurzivní i nediskurzivní elementy dispozitivu migrace naplňují emblematické téma výjimečných opatření, postupů a pravomocí uvnitř oficiálního diskurzu? Jakými prostředky texty spojují/oddělují diskurzivní (sdělení, zprávy, nařízení apod.) a nediskurzivní (architektura, infrastruktura, biopolitické regulace apod.) elementy dispozitivu migrace? Prostřednictvím kterých toposů a argumentačních schémat právní akty a tiskové zprávy legitimizují a obhajují navrhovaná opatření, pravomoci a postupy? Při analýze usazování a normalizace výjimečnosti lze také pracovat s kategorií tranzitivity[25] (Hopper & Thompson, 1980, 1982), případně tématu a rématu (tedy rozdílem mezi zjevným/neproblematizovaným a nově podávanou informací).

Druhá výzkumná otázka, týkající se utváření vztahu mezi normalitou a výjimečností, respektive jeho dichotomičnosti, dipolárnosti, nebo dialektičnosti, a role materiálních aspektů nástrojů azylové a migrační politiky EU, vyžaduje ptát se při čtení a interpretaci právních aktů i tiskových zpráv na následující otázky: Jaký vztah mezi normalitou a výjimečností a souvisejícími koncepty/tématy daný diskurzivní akt ustavuje? Jakým způsobem texty vzájemně spojují, či oddělují stavy normality a výjimečnosti, jak je činí vzájemně (i)relevantními? Jak se během času intenzifikuje, respektive snižuje ilokuční síla výroků (do jaké míry se snaží mluvčí artikulovat svůj záměr)? Které implicitní i explicitní predikáty texty obsahují? Jakým způsobem texty pojmenovávají a kategorizují výjimečnost a normalitu, které metafory, metonymie či synekdochy se k relevantním pojmům vážou?

Otázku „Jak je pravomoc konstruovat výjimečný stav uplatňována na nadnárodní/mezivládní úrovni rozhodovacího procesu EU?“ a podotázky „Kteří relevantní aktéři jsou v právních aktech a tiskových zprávách zahrnuti do procesu konstrukce výjimečnosti?“ a „(Jak) je nadnárodní/mezivládní charakter rozhodovacího procesu v právních aktech a tiskových zprávách problematizován a legitimizován?“ lze operacionalizovat opět pomocí reference/nominace aktérů, včetně jejich kategorizace do skupin, a predikace (ve smyslu přisuzování vlastností jednotlivým aktérům/skupinám). Především lze v souvislosti s posledně zmíněnou výzkumnou podotázkou zkoumat

[25] Tranzitivita je definovaná sémanticky (Hopper a Thompsonová, 1980) jako přenos děje z jednoho participantu na druhý: v analýze lze tedy pracovat například s nominalizací, pasivizací, mírou dějovosti/statičnosti, průběhovosti, dokonavosti: je výjimečná událost prezentována jako děj, nebo stav? Je spojena s mentálními, verbálními nebo materiálními procesy?

argumentaci a perspektivaci: jakou perspektivu na popisované události a na rozhodovací procesy zaujímají evropské instituce? Jaké toposy texty používají při argumentaci týkající se nadnárodního/mezivládního charakteru rozhodovacího procesu?

Kromě výše uvedených třech otázek obsahoval původní výzkumný design další samostatnou otázku zaměřenou na roli individuální aktérské perspektivny při tvorbě výjimečnosti: „Jakým způsobem tuto konstrukci rozehrávají (*enact*) členové bezpečnostních aparátů ve výkonu mimořádných migračních opatření EU?“. Na základě dat získaných z výzkumných rozhovorů se ovšem ukázalo, že charakter této otázky je inherentně relační – tedy prostupující všemi třemi hlavními výzkumnými otázkami. Samostatná odpověď na ní proto dávala menší smysl, než právě ve vztahu k těmto třem otázkám. Z tohoto důvodu byla rozpuštěna do zbylých výzkumných kategorií. Invididuální aktérské perspektivě je tak přikládán stále stejný význam, avšak nově v rovině horizontálního doplnění a korektivu uvedených forem institucionální konstrukce výjimečnosti.

Popsaný metodologický postup bude aplikován na soubor diskurzivních aktů vymezený následujícím způsobem.

2.4 Vymezení datového souboru

2.4.1 Tři rozměry migračního diskurzu EU

Výzkum obsažený v této disertační práci se zaměřuje primárně na analýzu oficiálních dokumentů orgánů EU a vybraných členských států (N = 119 odpovídající přibližně 1800 stranám textu v původním formátování), které se aktivně (spolu)podílejí na formulaci a výkonu krizového vládnutí v oblasti azylové a migrační politiky Unie. Analytická část se věnuje důležitým mezníkům řešení tzv. migrační krize v rámci zhruba tříletého období od května 2015 do června 2018. Autorovou ambicí je popsat a interpretovat na základě níže specifikovaného datového souboru diskurzivní produkci vrcholných institucí EU (Evropské komise, Rady EU a Evropské rady) v přímé vazbě na tehdejší vývoj migrační situace. Tato stěžejní rovina výzkumu je dále kontextualizována a rozšířena o relevantní příklady konstrukce výjimečných stavů na úrovni tří členských států Unie. Jedná se o jednostranné kroky s „evropským přesahem“ uskutečněné ze strany Německa, Maďarska a Rakouska v letech 2015 až 2016, které měly vliv na naplňování právního rámce a základních pravidel, podle nichž se řídí oblast azylové a migrační politiky EU. Účelem tohoto kroku je dosáhnout plastičtějšího obrazu o reálném fungování migračního režimu EU a zachytit případnou interakci celounijní a národní roviny při tvorbě mimořádných nástrojů. Právě až konfrontace

s rozhodnutími na úrovni členských států dává celounijní politiku do nové perspektivy, jež umožní lépe rozeznat její distinktivní znaky. V souvislosti s institucionální rovinou diskurzu je rovněž nutné podotknout, že úmyslem autora není postihnout úlohu veškerých unijních subjektů zapojených do migrační agendy, obzvláště pak v navazujících stádiích zákonodárné činnosti a implementace (Evropský parlament, národní či regionální parlamenty členských států EU).

2.4.2 Právně institucionální úroveň

První a svým rozsahem nejobjemnější skupinu tvoří dokumenty právně institucionálního charakteru. Autorem převážné většiny z nich je Evropská komise, jíž Smlouvy EU (čl. 17 SEU) udělují klíčové právo zákonodárné iniciativy, a tedy i faktickou možnost nastolovat agendu a přednostně definovat návrhy konkrétních kroků Unie v nouzových situacích. Pozornost je věnována taktéž legislativním rozhodnutím Rady pro spravedlnost a vnitřní věci (dále „Rada JHA“) jakožto hlavnímu tematicky a gesčně příslušnému fóru EU pro přijímání opatření v oblasti migrace a azylu na mezivládní (tj. ministerské) úrovni. Vzhledem k rozšířené praxi z uplynulých let, kdy se Rada JHA zaměřovala na projednávání předložených návrhů (vedením tzv. politických rozprav, schvalováním obecných přístupů apod.), přičemž přenechávala nalezení finálního konsenzu o citlivých otázkách na nejvyšší politickou úroveň,[26] je do zkoumaného rozboru začleněna rovněž diskurzivní produkce Evropské rady. Role této instituce udávající základní orientaci, strategické impulzy a politická „zadání“ pro legislativní tvorbu Unie a zejména Evropské komise, byla do primárního práva zahrnuta teprve až s ratifikací Lisabonské smlouvy v roce 2009, když jí byl formálně přiznán status „orgánu EU“. Přesto, jak ukazují mnohé odborné studie (Dinan, 2011; Belling, 2014; Foret & Rittelmeyer, 2015) obzvláště v souvislosti s řešením tzv. finanční krize eurozóny v letech 2008 až 2010, které do značné míry probíhalo mimo institucionální rámec EU (např. uzavření mezinárodních smluv Fiskální kompakt či Evropský stabilizační mechanismus), existuje jednoznačná tendence posilování Evropské rady v krizovém vládnutí Unie. Například Vojtěch Belling v této souvislosti dokonce uvádí, že „zatímco v předchozí éře se na summitech projednávala jen témata, u nichž nebyla Rada EU schopná dosáhnout dohody, v současnosti se Evropská rada věnuje základním konturám legislativních aktů ještě dříve,

[26] Důvodem pro tento postup bylo mimo jiné i rozhodnutí o přijetí kontroverzních relokačních mechanismů pro žadatele o mezinárodní ochranu ze třetích zemí na Radě JHA v září 2015, k němuž nedošlo oproti nepsanému zvyku konsenzem všech členských států EU, nýbrž prostřednictvím tzv. kvalifikované většiny hlasů a navzdory nesouhlasu delegací České republiky, Maďarska, Slovenska, Rumunska a zdržení se ze strany Finska.

než je zahájen legislativní proces, nebo paralelně s ním“ (Belling, 2014: 14). Premiéři a hlavy vlád jsou dnes podle něj více zapojeni do krizového vládnutí, mají lepší informace o přípravě sekundárních aktů projednávaných paralelně na ministerské úrovni a v důsledku i jsou lépe připraveni na probíhající diskuzi.

Sledované období analýzy právních dokumentů pokrývá klíčové časové mezníky konstruování „řešení migrační krize“ počínaje vydáním Evropského programu pro migraci 13. května 2015, jakožto zastřešujícího a referenčního dokumentu reformy této politiky, až do doby deklarovaného legislativního dotváření (tj. představení stěžejních návrhů, jakkoliv ne jejich konečného schválení) jejích základních pilířů s úsilím o strukturální konsolidaci v červnu roku 2018 (Evropská komise 2018). Konec vymezeného úseku byl tak zvolen ze systémových a pragmatických důvodů: 1) s ohledem na zmíněné uveřejnění závěrečných komponentů probíhající revize dané unijní politiky a dobíhání stávajícího legislativního cyklu (poslední rok mandátu Junckerovy Komise, jehož náplní bylo primárně dokončit již započaté inciativy, nikoliv přicházet s novými zásadními návrhy); 2) pro zajištění již dostatečného množství relevantního materiálu pro analýzu a s perspektivou dokončení doktorského studia (a tedy i souvisejících výzkumných aktivit) autora této práce.

Předmětem výzkumu první části je rozbor průběžně publikovaných návrhů legislativního charakteru – tj. směrnic, nařízení či rozhodnutí unijních orgánů, které tvoří rozhodující segment datového souboru.[27] Jeho těžiště představuje již zmiňovaný Evropský program pro migraci, vedle něj pak dva navazující tzv. implementační balíčky z května a září roku 2015 (např. dočasné redistribuční mechanismy přesídlení a přemístění, seznam bezpečných zemí původu), návrh na vytvoření evropské pobřežní a pohraniční stráže z prosince 2015 a revize pravidel přeshraničního pohybu v EU z března 2016 (Schengenský hraniční kodex), souhrn právních aktů posilujících harmonizaci společného evropského azylového systému uveřejněného v květnu a červenci roku 2016 (např. dublinské nařízení, procedurální a kvalifikační nařízení, nařízení Eurodac, návrh na zřízení evropské azylové agentury apod.). Legislativní akty a je předznamenávající sdělení Komise jsou pak doplněny o vybrané dokumenty z oblasti vnějších vztahů Unie, které významnou měrou ovlivnily způsob a dynamiku krizového řízení po roce 2015 (např. Prohlášení EU Turecko z listopadu 2015 a března 2016, rozhodnutí o spuštění vojenské námořní operace EUNAVFOR

[27] Pro podrobný souhrn a představení obsahu jednotlivých návrhů – analytická kapitola č. 4. Kompletní seznam zkoumaných dokumentů je uveden v části „Použité zdroje – analyzovaný datový soubor“ na str. 159.

MED/SOPHIA z června 2015 a její následné upravující mandáty). Z rozboru byly naopak záměrně vypuštěny nelegislativní a výhradně přehledové dokumenty druhotného významu z pohledu výzkumu – pravidelná (měsíční a čtvrtletní) informativní shrnutí převážně statistického rázu, např. *state of play* v naplňování přerozdělovacích mechanismů, kapacity registračních center – tzv. hotspotů, zprávy o pokroku u dílčích a technických nástrojů. Výjimkou v tomto směru reprezentují pouze hodnotící dokumenty Komise, které byly koncipovány jako vstup pro klíčová jednání Evropské rady (zejména v souvislosti s tzv. Agendy lídrů). Z konstrukce datového souboru byly dále vyřazeny právní akty vztahující se výlučně k regulaci legálních forem migrace vůči občanům třetích zemí (vízová politika, přístup na pracovní trh EU, udělování dočasných pobytů, strategie integrace cizinců apod.). Ve velmi ojedinělých případech (řádově jednotky dokumentů) nedošlo k zařazení specifických nelegislativních návrhů, u nichž nebyla v době zpracovávání analýzy dostupná oficiální jazyková verze v českém jazyce. Jednalo se však zpravidla o podrobná vysvětlující či prováděcí opatření, nikoliv o substantivní právní texty migrační politiky EU, u nichž je překlad do všech úředních jazyků Unie běžnou praxí.

Dohromady tato hlavní část datového souboru čítá 34 samostatných položek (P = 34) tvořené jednotlivými právními akty v celkové délce 1440 formátovaných stran originálního textu, které byly shromážděny skrze unijní portál EUR-Lex. Tyto dokumenty se od sebe vzájemně liší právní silou, závazností (například nařízení a doporučení Komise) a také rozsahem, který se pohybuje na škále od několika jednotek po více než sto stran.

2.4.3 Úroveň institucionální komunikace

Druhou kategorii analyzovaných obsahů tvoří dokumenty označené pod souhrnným názvem jako „institucionální komunikace“. Do ní byly vybrány zejména: 1) tiskové zprávy pocházející ze stejného časového období jako v případě první skupiny (tj. květen 2015 až červen 2018), které byly adresně a obvykle v tentýž den uveřejněny společně s výše uvedenými právními akty; a 2) pravidelné závěry zasedání Evropské rady reflektující společnou pozici členských států EU na nejvyšší poltické úrovni.

Autorem prvně jmenovaných materiálů je tedy opět nejčastěji Evropská komise. Oproti předchozí analytické úrovni zde však došlo k doplnění také oficiálních mediálních stanovisek/prohlášení po významných zasedáních Rady JHA zprostředkovaných zpravidla ministrem vnitra země EU, jež aktuálně vykonává rotující předsednickou funkci v (Radě) EU v daném šestiměsíčním cyklu. Přestože lze právní akty a jejich doprovodnou tiskovou

produkci vnímat jako vzájemně obsahově velmi blízké, nabízí jejich zahrnutí další a nový potenciál v oblasti identifikace legitimizačních strategií a argumentace jdoucí nad rámec samotného právního textu. Počet tiskových zpráv (T = 28) získaných z oficiálních internetových databází[28] Evropské komise a Rady EU přibližně odpovídá souhrnnému množství legislativních a nelegislativních aktů, nicméně se s nimi zcela nepřekrývá. Tato skutečnost je způsobena tím, že některé mediální obsahy se vztahují k vícero právním aktům publikovaným ve stejné chvíli (např. při představení tzv. balíčků opatření). V jiných, a nutno podotknout, že velmi sporadických situacích, zase žádná tisková zpráva k uveřejněnému návrhu na webu zmíněných institucí nevyšla. Dokumenty byly vyhledány prostřednictvím uvedených databází zadáním přesného datumu publikace určitého právního aktu.

Druhou podskupiny reprezentují písemné závěry ze zasedání Evropské rady, která se koná v řádných termínech průměrně čtyřikrát ročně. Jedná se o 13 dokumentů uveřejněných od června 2015 (první jednání předsedů vlád a hlav států v tomto formátu, kde byla migrace zařazena jako hlavní bod diskutované agendy) do června 2018, rovněž dostupných z online archivu.[29] Soubor nezahrnuje několik významných mimořádných summitů svolaných předsedou Evropské rady specificky za účelem řešení tématu migrace, neboť tato setkání byla klasifikována jako „neformální“ a tudíž u nich nedošlo k přijetí písemných závěrů. Výstupy z nich jsou proto reflektovány alespoň skrze oficiální tiskové zprávy z webových stránek Rady EU, jež byly publikovány bezprostředně po konání těchto zvláštních summitů. Z analyzovaného vzorku pak byla vypuštěna zasedání Evropské rady ve formátu podle čl. 50 SEU věnovaná pouze otázce vystoupení Spojeného království z EU, která jsou v návaznosti na výsledky britského referenda z června 2016 příležitostně pořádána.

Úroveň věnovaná rozhodování na nejvyšší politické úrovni skrze institucionální komunikaci po sečtení tiskových zpráv, standardních závěrů Evropské rady a komunikátů vztahujících se ke zvláštním summitů obsahuje tedy dohromady 46 dokumentů (Z = 46). Tato část korpusu odpovídá přibližně 250 stranám textu v originálním formátování.

[28] Webový archiv tiskových zpráv a prohlášení. Evropská komise: <http://europa.eu/rapid/latest-press-releases.htm>, Rada/Evropská rada: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/>.

[29] Oficiální registr na stránkách Rady EU: <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/>.

2.4.4 Národně politická úroveň

Třetí a svým charakterem pouze doplňující rozměr diskurzu migračního vládnutí EU je zastoupen rekonstrukcí bezpečnostních opatření a nástrojů přijatých na vnitrostátní úrovni EU v kontextu migrační situace od roku 2015. Cílem je zachytit simultánní praktiky při utváření (jednostranných) výjimečných stavů některými vládami členských států Unie. Migračnímu vládnutí EU jako celku – jeho specifičnosti plynoucí z jeho nadnárodní/mezistátní povahy a zároveň jeho formování v kontextu aktivit národních států – nelze totiž porozumět bez zahrnutí důležité role národního aktérství, které se, na rozdíl od rozhodování institucí EU, vyznačuje schopností rychleji nastolit a mocensky „exekutivně" prosadit nárokovaná opatření. Tento třetí rozměr migračního diskurzu EU má v rámci disertačního výzkumu pouze podpůrnou funkci, nelze jej proto považovat za samostatný analytický oddíl. Jeho úlohou je komplementárně rozšířit právní a institucionálně-komunikační rovinu o příklady konstrukce vnitrostátních „výjimečných stavů" s evropským přesahem, a sice tam, kde byly souběžně s celounijní reakcí na migrační události vyhlášeny, a tím jednak kontextualizovat celounijní opatření a jednak ukázat jejich charakterističnost. Práce úzce sleduje formu mimořádných opatření ve vybraných členských státech EU (právní úpravu, praktické provedení), přičemž se soustředí výhradně na jejich diskurzivní legitimizaci. Snahou autora tudíž není provést ucelený rozbor politického či mediální diskurzu v dané zemi EU. Usiluje výhradně o identifikaci výjimečných praktik a jejich adresného ospravedlnění (argumentace, toposy) ze strany příslušné vlády směrem k domácímu publiku, potažmo unijním institucím. Z širšího hlediska si pak klade za cíl zhodnotit vztah národní konstrukce výjimečnosti ke kolektivním pravidlům migračního režimu EU, popřípadě popsat vzájemnou interakci obou úrovní.

Při výběru jednotlivých případů národně politické roviny migračního diskurzu EU bylo postupováno ve dvou navazujících krocích. Nejprve autor provedl tematickou rešerši mediálních obsahů za účelem vymezení skupiny členských států Unie, které přistoupily v reakci na migrační události od roku 2015 k přijetí výjimečných opatření (např. deklaraci národního stavu nouze či vnitrostátních norem omezujících *acquis communautaire*). Rešerše byla uskutečněna prostřednictvím online archivů zpravodajských webů EUobserver a Politico.eu,[30] které se dlouhodobě a na každodenní bázi podrobně věnují agendě EU. Smyslem tohoto kroku bylo zachytit na základě chronologického přehledu titulků a perexů

[30] V prvním případě bylo nutné k dočasnému zpřístupnění archivu uhradit poplatek, druhý jmenovaný web umožňuje vyhledávání starších textů zdarma.

článků publikovaných od května 2015 do června 2018 na zmíněných webech (pod heslem „*EU migration crisis*“) ty unijní země, jež přijaly vlastní mimořádné nástroje v přímé (tj. explicitní) souvislosti s řešením tzv. migrační krize v EU.

Ve druhém kroku došlo k selekci tří případů, tedy Německa, Rakouska a Maďarska, z celkové skupiny zemí Unie potenciálně relevantních ve světle zaměření výzkumu. K jejich výběru autor přistoupil z několika hlavních důvodů: 1) vysoké mediální pozornosti (relativní četnosti textů) zpravodajských webů o EU věnované vnitrostátním opatřením v těchto třech zemích; 2) přítomnosti výjimečných opatření s jednoznačně unijním přesahem (dočasná suspenze dublinského nařízení, změna domácí legislativy s dopadem na azylové právo EU či výstavba fyzických bariér na společných hranicích Schengenu apod.); 3) reprezentativity vybraných zemí jako dle výsledků rešerše tří odlišných přístupů k migračnímu fenoménu (restriktivní model v Maďarsku, dominantně liberální v Německu a hybridní v Rakousku). V situaci, kdy členské státy prvního kontaktu jako Itálie či Řecko opatření podobná „výjimečnému stavu“ na celostátní úrovni nepřijaly, ilustrují uvedené tři případy rozmanitost mimořádných postupů v EU při řešení migračních událostí po roce 2015. Tamní vlády odpověděly na tehdejší vývoj prosazováním jednostranných emergentních praktik, které se však dotýkaly podstaty fungování migračního režimu EU jako celku.Podle geografického směřování migrace se jedná jak o typické tranzitní země, tak o cílové destinace. Z hlediska délky členství v EU tato skupina zahrnuje tzv. staré i nové (postkomunistické) unijní státy. Z pohledu institucionální váhy ve struktuře EU, odvíjející se od velikosti populace, jsou zastoupeny země menší (střední) i největší lidnatosti. Ke stanovení právě tří případů bylo přikročeno pragmaticky tak, aby tento počet umožňoval reflektovat základní odlišnosti uplatněných modelů a současně aby příslušná analýza svým rozsahem odpovídala pouze podpůrnému/kontextuálnímu charakteru této části disertačního výzkumu.

Významu národní úrovně migračního diskurzu EU odpovídá i jeho epizodické zastoupení ve skladbě a řazení jednotlivých analytických podkapitol. Hlavní narativ práce, který je strukturován podle výzkumných a analytických otázek, je tak na relevantních místech heuristicky prokládán perspektivou tří vybraných členských států EU. Smyslem je rozšířit přirozeně zploštělý právně-institucionální diskurz tam, kde je to vzhledem k cílům výzkumu možné a potenciálně přínosné. Volba tohoto postupu dává autorovi prostor uchopit dané téma ve své komplexnosti a demonstrovat propojenost celounijní a národní úrovně, včetně jejich oboustranného působení, při procesu formulování a tvorby společných politik EU. Příkladem

může být vliv nouzového zavádění „národních“ hraničních kontrol na systémovou reformu Schengenu, která nastavuje nová pravidla pro provádění těchto kontrol zeměmi Unie.

V této souvislosti je nutné zdůraznit, že národní úroveň nepokrývá kontinuální několikaletý diskurz, ale soustředí se na vybrané klíčové okamžiky přijímaní výjimečných opatření a jejich blízké časové okolí. V těchto momentech pak prostřednictvím mediálních výstupů zkoumá uplatněné diskurzivní strategie, jimiž dotčené vlády ospravedlňovaly vlastní navrhovaná řešení. Pro rekonstrukci těchto strategií byly nejprve upřednostněny oficiální vládní zdroje (např. maďarský web /www.kormany.hu či jeho německý protějšek www.bundesregierung.de), které nabízely autentický obsah shrnující oficiální linii tamní exekutivy. Zde překvapivě nejrozsáhlejším veřejně dostupným archivem disponoval maďarský úřad vlády. Jeho tiskové oddělení pravidelně publikuje aktuální pozice k probíhajícím jednáním EU v anglickém překladu, včetně kompletního přepisu projevů či rozhovorů maďarského premiéra a mediálních vystoupení členů kabinetu.

Tam, kde institucionální zdroje dostatečně nereflektovaly mimořádná migrační opatření, byly využity dodatečné informace z dalších zpravodajských webů (např. internetových stránek veřejnoprávní stanice Deutsche Welle, věnujících značnou pozornost politickým reáliím v Německu a Rakousku). Cílem bylo zachytit způsoby ospravedlnění domácích výjimečných nástrojů v dalších kontextech, např. na okraj jednání summitů EU či bilaterálních setkání. Citované pasáže vrcholných představitelů Německa, Rakouska a Maďarska v analytické kapitole jsou pak překladem autora disertační práce (oproti právním aktům a tiskovým zprávám, které byly přímo převzaty z oficiálních českých verzí unijních dokumentů). Na originální znění či alespoň anglické jazykové mutace oficiálních zdrojů je odkazováno v poznámce pod čarou. V národně politickém diskurzu bylo využito 39 článků, odpovídajících 110 stranám textu při ponechání původního formátování.[31]

Na závěr lze tedy shrnout, že po sečtení všech tří rozměrů migračního diskurzu EU (tj. úrovní právně-institucionální, institucionální komunikace i národně politické) čítá celkový objem datového souboru oficiálního diskurzu institucí EU a legitimizačních strategií vybraných členských států v daném období dohromady 119 položek (N = 119). Jednou položkou

[31] Uvedený údaj se týká úplných textů zpravodajských článků po jejich stažení z webu a překopírování do dokumentu MS Word při zachování originálního formátu těchto mediálních obsahů (velikost písma, font apod).

se přitom rozumí právní akt, doprovodná tisková zpráva či další mediální výstup (zpravodajský článek) v závislosti na výše uvedené části zkoumaného diskurzu.

2.4.5 Výzkumné a expertní rozhovory

Soubor právních dokumentů a doprovodných mediálních obsahů je dále rozšířen o sérii výzkumných a expertních rozhovorů. Autor disertační práce vedl od prosince 2017 do května 2019 dohromady 21 rozhovorů s 20 komunikačními partnery,[32] kteří se profesně či odborně intenzivně zabývají problematikou migrační a azylové politiky EU. Uskutečněná interview neplní z hlediska celkového disertačního výzkumu samostatnou analytickou kategorii, jejich význam spočívá spíše v doplnění jinak dominantně abstraktně diskurzivního rozboru o konkrétní osobní zkušenost s výkonem azylové a migrační politiky EU na lokální úrovni. V této souvislosti je nutné předeslat, že rozhovory nemohou být pokládány za objektivní zprávy o povaze reality. Stejně tak si nekladou ambici být prezentovány jako „reprezentativní vzorek" příslušníků bezpečnostních aparátů EU a členských států rozmístěných ve zkoumaném období na vnějších hranicích Unie. Jejich úloha se naopak nachází zejména v rovině „sensemakingu", tedy ve formě narativního vyjádření smyslu v místě utvářené zkušenosti – z tzv. hotspotů, policejních operací apod. Představují žitou zkušenost členů bezpečnostních sborů, která se o něco lépe než oficiální diskurzy migračního vládnutí v EU přibližuje materiálním aspektům nástrojů azylové a migrační politiky EU, tedy jejich architekturám, infrastrukturám, biopolitickým regulacím apod.

Výzkumné analytické rozhovory (17) byly zacíleny primárně na členy bezpečnostních sborů, kteří byli v letech 2015 až 2018 nasazeni v terénu na vnějších schengenských hranicích a podíleli se tak přímo na výkonu migračního managementu a kontrole společných hranic EU. Konkrétně se jednalo o příslušníky různých útvarů Policie ČR (nejčastěji Cizinecké police) a v jednom případě i Armády ČR, kteří se účastnili zahraničních misí agentury Frontex v Itálii, Řecku, Španělsku, Bulharsku a Makedonii,[33] a také námořní operace EU NAVFOR MED/Sophia v centrálním Středomoří. Oslovení komunikační partneři se zapojili do různorodých aktivit od fyzické ostrahy pohraničního pásma, po sběr daktyloskopických materiálů a bezpečnostního *screeningu* spočívajícího v hloubkových rozhovorech

[32] Celkem 17 rozhovorů bylo uskutečněno od prosince 2017 do července 2018. Zbylé 4 výzkumné rozhovory autor provedl dodatečně (v první polovině roku 2019) s cílem rozšířit dosavadní velikost korpusu.

[33] V tomto případě šlo o plnění úkolů při zvládání tzv. migračních toků a aktivit *border policing* souvisejících s kontrolou vnějších hranic Unie, která nebyla organizována na komunitárním základě EU, ale prostřednictvím bilaterální spolupráce a žádosti směřované na ČR ze strany Makedonie.

s příchozími občany třetích zemí. Z hlediska služební hierarchie souhlasili s poskytnutím interview jak juniorní příslušníci, tak i profesně velmi zkušení členové těchto sborů různých věkových kategorií, včetně vyšších důstojníků. Výzkumných rozhovorů se dále účastnili zástupci bezpečnostně-administrativních aparátů (především Ministerstva vnitra ČR), kteří se osobně podíleli v rámci aktivit unijního azylového úřadu EASO na zajišťování provozu tzv. hotspotů, které byly rozhodnutím na úrovni EU zřizovány v Itálii a Řecku. V jednom případě také i na analytické činnosti a vyhodnocování údajů migračních pohybů v centrále agentury Frontex ve Varšavě. Průměrná doba vyslání do zahraničí se pohybovala mezi 2 až 3 měsíci, většina z komunikačních partnerů se z vlastního rozhodnutí účastnila opakovaně. Společným znakem všech účastníků výzkumných rozhovorů byla právě jejich nezprostředkovaná žitá zkušenost nabytá při jejich fyzickém vyslání do pohraničí EU.

Druhou a svým rozsahem mnohem menší skupinu tvořily čtyři expertní rozhovory. Jejich účelem bylo provést shromážďování základních údajů o trendech a proměnách normativního rámce azylové a migrační politiky EU z různých pohledů (akademického, administrativního či nevládního). K jejich uskutečnění došlo jak během první fáze výzkumu, tak později, kdy měly posloužit jako vnější „korektiv“ v diskuzi o průběžně získaných poznatcích. V souladu s obecnými postupy (Bogner et al., 2009: 2) byla tedy funkce expertních rozhovorů explorativní. Současně usnadňovaly přístup ke kontaktům z administrativně-bezpečnostního a policejního prostředí. Autor se jimi snažil doplnit vnitřní perspektivu odborníků, kteří se dlouhodobě zabývají problematikou tvorby a fungování migrační politiky EU. Konkrétně tuto skupinu tvořili dva vládní experti (Ministerstvo vnitra ČR, Úřad vlády ČR), jeden zástupce akademické obce (Právnická fakulta UK), a jeden zástupce neziskového sektoru, kteří se intenzivně věnují zkoumanému tématu. Společným znakem této kategorie rozhovorů tak byla právě (institucionalizovaná) odbornost komunikačních partnerů, nikoliv jejich přímá zkušenost s výkonem mimořádných opatření v pohraničí EU.

Metodologicky bylo z důvodu relativní nedostupnosti a uzavřenosti prostředí bezpečnostních aparátů postupováno zejména u první z výše uvedených skupin prostřednictvím tzv. řetězového výběru (*snowball sampling*), kdy jedna z oslovených osob vedla nejčastěji na základě vlastní reference k oslovení dalšího komunikačního partnera (Arksey & Knight, 1999: 4). Většina rozhovorů se uskutečnila skrze osobní setkání s autorem výzkumu v Praze, Brně, Olomouci, Plzni a Ústí nad Labem. Výhodou tohoto postupu bylo

zpravidla snazší navázání kontaktu s výzkumníkem, rychlejší vybudování vzájemné důvěry a s tím i související odbourání komunikačních bariér (např. automatický přechod k neformálnímu projevu, ochota „vystoupit“ z přesně předepsané profesní terminologie neponechávající prostor individuálnímu hodnocení situace apod.). Ne vždy to však bylo prakticky možné. Menší část interview proto musela proběhnout distančně přes program Skype. Nejčastější příčinou byla aktuální přítomnost komunikačních partnerů v zahraničí, obvykle na dalším vyslání v rámci migračního managementu EU. Rozhovory přes Skype se nesly v relativně formálnějším duchu, byly kratšího časového rozsahu,[34] a nedocházelo u nich k jinak běžnému improvizovanému jednání (např. doplnění informace „mimo záznam“ z iniciativy dotazovaného).

Dohromady se do rozhovorů zapojilo 13 mužů a 7 žen. Respektovány byly obvyklé etické standardy zahrnující mimo jiné důslednou anonymizaci a poskytnutí informovaného souhlasu s účastí na disertačním výzkumu. Uskutečněná výzkumná interview byla polostrukturovaná, tedy s předem připravenými okruhy témat (zapsanými v *interview guide*) a otevřenými otázkami. Jejich konkrétní řazení a doslovná formulace nebyly ovšem rigorózně stanoveny. Tato skutečnost poskytovala výzkumníkovi dostatečnou flexibilitu pro adresné uzpůsobení dotazů pro jednotlivé komunikační partnery s přihlédnutím k jejich odlišnému vzdělání a odborné specializaci (výkon ostrahy hranic, odebírání otisků prstů, asistence v hotspotech apod.). Délka setkání nebyla *a priori* přesně stanovena a závisela na hloubce vzájemné spolupráce a zájmu komunikačních partnerů sdílet své zkušenosti. Obecně se pak odvíjela od jejich časových možností (většina rozhovorů byla vedena v rámci pracovní doby dotazovaných) a od míry případného informačního „vyčerpání“ diskutované problematiky. S jedinou výjimkou nebylo přistoupeno k opakování žádného z realizovaných rozhovorů.[35]

Mezi diskutovaná témata z hlediska *interview guide* patřily: místo a délka vyslání dotyčných osob, popis jim svěřených hlavních úkolů během působení na vnějších hranicích Unie a lokální průběh tehdy aktuálního migračního vývoje. Oslovení komunikační partneři byli také žádáni o zpětnou narativizaci „typického dne“ i mimořádných okamžiků a nejvýznamnějších událostí, které formovaly jejich vyslání. Dále byli dotazováni

[34] Zatímco průměrné osobní setkání (nezřídka spojené s cestou výzkumníka za komunikačními partnery do regionálních metropolí ČR) trvalo přibližně 60 až 80 minut, distanční rozhovory zpravidla nepřesáhly dobu 40 minut.

[35] Jediný opakovaný rozhovor proběhl na žádost komunikačního partnera po náhlém přerušení probíhajícího interview z pracovních důvodů na jeho straně.

na případné relevantní změny materiální situace „v terénu“, etický rozměr jejich práce ve vztahu k příchozím migrantům, a na jakékoliv další zásadní proměny, které se týkaly jejich pracovních potřeb (nutnost nového vybavení, technologií, výcviku/školení apod.). V neposlední řadě se diskuze zaměřovala na pociťovaný vliv výjimečných opatření, která byla paralelně prosazována na vysoké politické úrovni v EU (relokace, hraniční kontroly, uzavření dohody EU-Turecko apod.), včetně jejich silných/slabých stránek a budoucí perspektivy. Průběh rozhovorů se držel formátu „od obecného ke konkrétnímu“, kdy po úvodních generických otázkách (např. na místo a délku vyslání, popis pracovní činnosti) následovaly úžeji koncipované dotazy směrující k jádru výzkumu – tj. problematice výjimečnosti v dílčích časových a teritoriálních kontextech.

Na závěr lze konstatovat, že uskutečněné rozhovory probíhaly v konstruktivní atmosféře a vedly k získání řady důležitých empirických poznatků. Přesto jejich podoba i průběh poukázaly na několik významných limitů. Největším omezujícím faktorem byla skutečnost, že drtivá většina komunikačních partnerů (s výjimkou dvou osob) byli občané České republiky. Navzdory tomu, že se z čistě právního hlediska jednalo zároveň o občany EU, mohl dominantně český původ dotazovaných způsobit částečné interpretativní zploštění ovlivněné převážně sociokulturními faktory. Mezi ně může patřit podobná jazyková vybavenost, profesní identita a vzdělání, informační závislost na českých mediálních zdrojích, či v některých případech i absence předchozí zkušenosti s vysláním do odlišného kulturního prostředí před rokem 2015. Z tohoto důvodu nelze zjištění v této disertační práci ztotožňovat s postoji celkové populace „bezpečnostních migračních aparátů EU“. Při vědomí této skutečnosti ovšem počet rozhovorů a odborná profilace komunikačních partnerů poskytují velmi cenný nástroj, který přibližuje (ve smyslu *enacted knowledge* a blízkosti k materialitě) významný aspekt nouzového migrační vládnutí EU. V této souvislosti je třeba zmínit, že se autor pokoušel rozšířit výzkumný vzorek také o zástupce bezpečnostní sborů EU z jiných členských států mimo Českou republiku. Jeho opakovaná snaha se však bohužel nesetkala s úspěchem.[36] [37] K méně závažným omezením dále patřil a například fixace některých komunikačních partnerů na statistiky, odborné názvosloví apod.

[36] Po formálním oslovení příslušných institucí nebyl autorovi umožněn přímý přístup k členům bezpečnostních sborů jiných členských států EU. V těchto situacích následovalo kompletní odmítnutí jeho žádosti či odkázání případné další komunikace pouze na tiskového mluvčí. Úsilí kontaktovat zahraniční občany skrze české komunikační partnery již zapojené do výzkumu (např. jejich kolegy z mnohonárodnostních operací Frontex) bylo taktéž odmítáno z důvodu vysoké citlivosti tématu nebo aktuálního pracovního vytížení těchto policistů.

3. Historický a sociopolitický kontext migračního vládnutí v EU

Tato kapitola představuje základní mezníky vývoje utváření společné migrační a azylové politiky v rámci evropské integrace. Vymezuje právní a institucionální půdorys dnešního „migračního režimu EU“ tak, jak byl postupně budován a upevňován od počátku 90. let minulého století. Cílem autora zde není poskytnout vyčerpávající chronologii primárních strategických dokumentů Unie, ani podrobný výčet všech historicky relevantních politických rozhodnutí, které se k bohatému a současně spletitému tématu nepochybně vážou. Následující odstavce se věnují s ohledem na výzkumný záměr této práce spíše rozboru architektury (tj. regulatorních oblastí, ústředních aktérů a distribuci pravomocí) současného systému, jenž se snaží vykreslit v historickém a sociopolitickém kontextu jeho vzniku. Kromě popisu statických a dynamických částí migračního režimu EU je proto pozornost dále věnována mechanismům konstruovaným pro „řešení výjimečných stavů“, které měla Unie k dispozici před příchodem událostí z jara 2015.

3.1 Vývoj právního rámce azylové a migrační politiky EU

Regulace mezinárodní migrace a poskytování azylové ochrany patřily v Evropě velmi dlouhou dobu mezi typické oblasti podléhající výlučným, a tedy suverénním rozhodnutím národních vlád. V tomto ohledu není jistě překvapivé, že první snahy o koordinaci nevycházely z centrálních institucí tehdejšího Evropského společenství (ES), avšak od jednotlivých členských států a jejich potřeb. Kontury dnešní optikou relativně provázané sektorové politiky se tak postupně rýsovaly mimo právní rámec sjednocující se západní části evropského kontinentu. Společný jmenovatel prvotních motivací spočíval v úsilí nalézt praktické odpovědi na konkrétní problémy, které vyvstaly jako vedlejší produkt integračního vývoje. Přestože již Římské smlouvy (1957) pokládající historický fundament současné EU výslovně zdůrazňují „volný pohyb osob“[38] jako jednu ze základních svobod společenství,

[37] Určitou úlohu v této věci mohl sehrát i fakt, že je autor disertační práce zaměstnancem Úřadu vlády ČR (Sekce pro evropské záležitosti). Zatímco v českém prostředí byla tato skutečnost zpravidla výhodou (usnadňovala komunikaci a přístup k bezpečnostní komunitě), při kontaktování zahraničních partnerů se zdála být jeho institucionální příslušnost spíše „handicapem“ (z důvodu jejich ostražitosti před sdělováním potenciálně citlivých informací „oficiálnímu zástupci“ jiného členského státu EU v době vyhrocené migrační debaty).

[38] První ustanovení se týkala pohybu pracovníků a svobody usazování jednotlivců jako zaměstnanců či poskytovatelů služeb. Hlava III této Smlouvy s názvem „Volný pohyb osob, služeb a kapitálu“ se konkrétně věnuje zákazu diskriminujících praktik uvnitř Evropského hospodářského společenství (EHS) z hlediska státní příslušnosti občanů. Zaměřuje se na pracovní mobilitu dělníků, postupné odbourávání překážek u práva občanů usadit se v jiných zemích společenství, stejně tak jako např. zakládat podniky a provozovat komerční,

teprve až přelom 80. a 90. let přinesl podrobnější a hmatatelné příklady právní úpravy komunitární mezinárodní mobility. Sem patří zejména podpis Schengenské dohody v roce 1985 mezi Francií, Západním Německem a zeměmi Beneluxu. Její implementace o pět let později prostřednictvím stejnojmenné úmluvy vedla na jaře roku 1995 ke vzniku „schengenského prostoru“, jenž naplnil skutečný potenciál dříve pouze deklarovaného příslibu usnadněného pohybu. Revoluční změnou v tomto ohledu bylo zrušení vnitřních hraničních kontrol mezi signatáři dohody na pozemních hranicích, u mezistátních letů a v přístavech. Paralelně k ní docházelo rovněž k posílení dohledu nad vnější hranicí nově vytvořeného prostoru (mj. i zřízením Schengenského informačního systému – SIS za účelem pátrání po pohřešovaných/nežádoucích osobách a hledaných předmětech), a zavedení společné vízové politiky vůči třetím zemím. Logika zamezit nekontrolované migraci přes externí hranice ES, jež podmiňuje existenci samotného volného pohybu uvnitř, představuje důležitý jev doprovázející obvyklý „hospodářský narativ“ (hranice jako překážka prohlubování jednotného trhu, úspěch nákladních dopravců protestujících kvůli častým kolonám na francouzsko-německém pomezí) při výkladu příčin ustavování Schengenu. Neochota států tzv. jižního křídla včetně Itálie jakožto zakládajícího člena společenství akceptovat zvýšené požadavky na ochranu vnější hranice a přetrvávající nedůvěra severních zemí v úspěšný výkon této odpovědnosti pak dle některých interpretací pomáhají objasnit opožděný vstup středomořských zemí do tohoto klubu (Paoli, 2015). Původní jednostranné oceňování finančních a administrativních úspor nebo rozvoje turismu velice záhy doplnilo vědomí bezpečnostních rizik, které bylo artikulováno nejprve mezi bezpečnostními experty a posléze i na politické úrovni (Bigo, 1996).

Počátky koordinace azylové politiky jsou pak nejenže neoddělitelně spjaty s budováním schengenského projektu, avšak vycházejí do značné míry přímo z jeho nitra. V souvislosti se strmým nárůstem žadatelů o mezinárodní ochranu s končícím obdobím studené války v závěru 80. let a vypuknutím ozbrojeného konfliktu v bývalé Jugoslávii, kdy například v roce 1992 země EU15 zaznamenaly téměř 700 tisíc žádostí o azyl a samotné Německo 440 tisíc z nich, byl zvyšován tlak na společný postup v této problematice (Eurostat, 2007). Poprvé se citlivé otázce určení příslušnosti státu k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu věnovala již zmíněná Schengenská prováděcí úmluva z roku 1990 v kontextu

---

průmyslové, řemeslné a jiné služby, jež by měly podléhat do budoucna stejným podmínkám a pravidlům, která jsou obecně platná pro jejich domácí obyvatelstvo. Dokument dostupný z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:11957E/TXT>.

zajištění řádného fungování „bezhraniční“ zóny. Na jaře téhož roku pak byla uzavřena ještě tzv. Dublinská úmluva o „posouzení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství“, která tvoří navzdory pozdějším úpravám základní kámen dodnes platného systému azylové politiky. Smyslem systému je zaručit meritorní vyhodnocení žádosti občana třetí země pouze v jednom členském státě a zabránit tak fenoménu zvanému *asylum shopping* (současné či postupné podávání žádostí ve vícero členských státech s cílem zvýšit šance na úspěch) a současně se vyvarovat situaci, kdy se žádná země nebude cítit vázána podanou žádost posoudit – tedy tzv. *refugee in orbit* (Ministerstvo vnitra ČR, 2017). Vedle řady kritérií, jaké představují rodinné vazby příchozího, předchozí vydání víza či povolení k pobytu apod., je s ohledem na stávající politické debaty klíčové především pravidlo „prvního kontaktu“, které stanoví povinnost zpracování žádosti tomu členskému státu, na jehož území byla podána jako první.

Dublinský systém patří společně s desítkami dalších opatření a mezivládních platforem sahajících od sféry policejní spolupráce v trestních věcech (např. policejní agentura Europol) až po zesílené celní postupy do skupiny „kompenzačních nástrojů“, jimiž členské státy vyvažovaly obávané zrušení hraničních kontrol s vidinou uvolnění možnosti většího prohloubení vnitřního trhu a tím i vlastní prosperity (Monar, 2001). Z pohledu primárního práva se tento systém stejně jako schengenský prostor nacházel mimo společné evropské politiky. Historické kořeny obou systémů sahají do sítě konzultací na mezivládní úrovni v tzv. skupině TREVI (akronym z francouzského *Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale*), ve které ministři vnitra a spravedlnosti a vysocí úředníci od roku 1975 diskutovali migrační aspekty dominantně optikou vnitrostátní bezpečnosti.

Podpis Maastrichtské smlouvy v roce 1992 a transformace dosavadního společenství v „Evropskou unii“ přinesl formální stvrzení dosavadní praxe a již existujících norem tím, že je z velké části zařadil do oficiálního tzv. třetího pilíře institucionálního „chrámu“ EU. Ten spočíval v mezivládním přístupu a vyžadoval jednomyslnost všech členů pro přijímání kolektivních rozhodnutí. Došlo k zavedení pojmu „občana EU“ tvořícího základ práva svobodného pohybu, kterým se automaticky stali všichni občané národních států. Ještě významnější dopad však měla až následující reforma v podobě přijetí Amsterodamské smlouvy v 1997, která přesunula oblasti neregulérní imigrace, azylu a společné vízové politiky i justiční spolupráce v civilních záležitostech do prvního (tj. komunitárního) pilíře EU, přičemž stanovila časové limity na přijetí společné legislativy v jednotlivých

jmenovaných oblastech. Prostřednictvím protokolu připojeného k této smlouvě bylo přistoupeno k začlenění tzv. schengenského acquis do primárního práva Unie. Státům vyjadřujícím z různých vnitropolitických příčin rezervované či nesouhlasné stanovisko se změnami byla poskytnuta řada výjimek či tzv. opt-outů (Spojené království, Irsko, Dánsko). [39] Amsterodamská smlouva vytkla za cíl vytvořit na území EU „prostor svobody, bezpečnosti a práva“ pro občany EU pokrývající různorodou škálu politik v oblasti justice a vnitřních věcí. Jednotlivé kroky směrující k této metě pak byly dále formulovány a rozvíjeny mj. ve strategických dokumentech a prohlášeních vrcholných summitů EU, k nimž náleží např. závěry zasedání Evropské rady v Tampere (1999), či tzv. Haagský program (2004) a Stockholmský program (2009), které stanovily konkrétní priority a politické úkoly v přibližně pětiletých cyklech. Dosavadní vývoj byl z hlediska primárního práva završen ratifikací Lisabonské smlouvy v prosinci roku 2009, která zrušila pilířový systém a vtělila problematiku migrace a azylu jakožto integrální prvek nově ustaveného prostoru bezpečnosti a práva mezi sdílené pravomoci EU.[40] Nový řádný legislativní postup (dříve známý jako spolurozhodovací procedura) byl vztažen i na zbývající části do té doby mezivládního „třetího pilíře“. Tato politika EU je tak dnes z hlediska práva již plně evropeizovanou a regularizovanou oblastí. Na každodenním výkonu migračního režimu a přijímání společných právních norem se tak v současnosti podílejí jak jednotlivé členské státy (kvalifikovaná většina v Radě EU),[41] tak nově i Evropský parlament (relativní většina poslanců), přičemž obě instituce jsou jakožto „spoluzákonodárci“ postaveny na stejnou

[39] Británie a Irsko, které již v této době měly mezi sebou vlastní zónu volného pohybu (*Common Travel Area*), odmítly přistoupit k Schengenské dohodě, aby mohly i nadále provádět systematické kontroly na vnitřních hranicích se zbytkem EU. Uvedený protokol jim navíc dával do budoucna možnost implementovat společná rozhodnutí v oblasti vízové politiky, migrace a dalších opatření týkajících se volného pohybu. Stát se tak mělo nicméně výhradně na dobrovolném základě (možnost příležitostného *opt-in*). Dánsko se naopak stalo součástí schengenského prostoru včetně zrušení vnitřních hraničních kontrol, většina ostatních pravidel Unie v migraci a azylu se na něj ovšem nevztahují (udělení obecné výjimky v oblasti „prostoru, bezpečnosti a práva“). Jeho zvláštní postavení dále upravuje Lisabonská smlouva z roku 2009. Obdobně jako v případě JHA uplatňuje Dánsko opt-out také v oblasti obranné spolupráce či společné evropské měny euro.

[40] Podle čl. 4 SFEU mohou Unie a členské státy vytvářet právní předpisy a přijímat právně závazné akty v následující logice: země EU uplatňují vlastní pravomoc v těch případech, kdy EU vlastní pravomoc neuplatňuje či se ji rozhodla neuplatňovat. Sdílená pravomoc nadnárodní a národní úrovně se kromě migrační a azylové politiky týká dále např. vnitřního trhu, životního prostředí, zemědělství, dopravy, energetiky, ochrany spotřebitele a některých dalších významných sektorových politik.

[41] Kvalifikovanou většinu po konci přechodného období stanoveného Lisabonskou smlouvou, které uplynulo k 31. říjnu 2014, tvoří 55 % členských států (v současnosti tedy 16 z 28), které zastupují nejméně 65 % celkového počtu obyvatel EU. Blokační menšinou se rozumí nejméně čtyři členové Rady, kteří zastupují více než 35 % obyvatelstva EU. Uvedeným postupem se přijímá asi 80 % veškerých právních předpisů EU.

úroveň. Jejich rozhodnutí navíc mohou podléhat přezkumu ze strany Soudního dvora EU. Zde je nutné s ohledem na následující analýzu prosazování výjimečných opatření po roce 2015 podtrhnout, že poslední reforma Smluv znamenala jinými slovy konec do té doby existující podmínky dosažení jednomyslnosti při hlasování v Radě EU a tím i možnosti jednotlivých národních vlád (za předpokladu, že nevytvoří tzv. blokační menšinu) fakticky vetovat rozhodnutí podporovaná relevantní většinou ostatních zemí EU, pokud s nimi nesouhlasí.

Na základě výše naznačeného vývoje lze tedy shrnout, že hlavním principem migračního režimu EU je dle dnes platného primárního práva vytvoření „prostoru svobody, bezpečnosti a práva“ (čl. 67 SFEU) postaveného na volném pohybu osob včetně zrušení jejich kontrol na vnitřních hranicích. Politika Unie v oblasti řízení hranic a přistěhovalectví má být konkrétně vedena „zásadou solidarity a spravedlivého sdílení odpovědnosti mezi členskými státy“ (čl. 80 SFEU). Tvorba azylové politiky, jak konstatuje mimo jiné i Listina základních práv EU (čl. 18), musí dále respektovat mezinárodně platné závazky vymezené Ženevskou úmluvou o postavení uprchlíků z roku 1951, jež přinesla globálně závaznou definici uprchlíka,[42] vyjmenování jeho práv včetně ukotvení zásady nenavracení (*non-refoulement*), a jejím navazujícím Newyorským protokolem z roku 1967, který zrušil původně omezenou teritoriální a časovou platnost této konvence ovlivněnou historickým kontextem poválečné Evropy. Unie v oblasti přistěhovalectví označuje dále za svou ambici dosáhnout „zajištění účinného řízení migračních toků, spravedlivého zacházení pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývající v členských státech, jakož i předcházení nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi a posílení boje proti těmto činnostem“ (čl. 79 SFEU).

Uvedené obecné kategorie jsou vyplněny hustou sítí dílčích politik a iniciativ EU, které sahají od úpravy legálních forem migrace – jakou představuje například vydávání tříměsíčních „schengenských víz“ nebo tzv. modrých karet –, až po návratovou politiku, uzavírání readmisních dohod se třetími zeměmi a boj proti převaděčství a pašování lidí. Následující podkapitola nahlíží na tuto komplexní oblast z makroperspektivy a snaží se ve

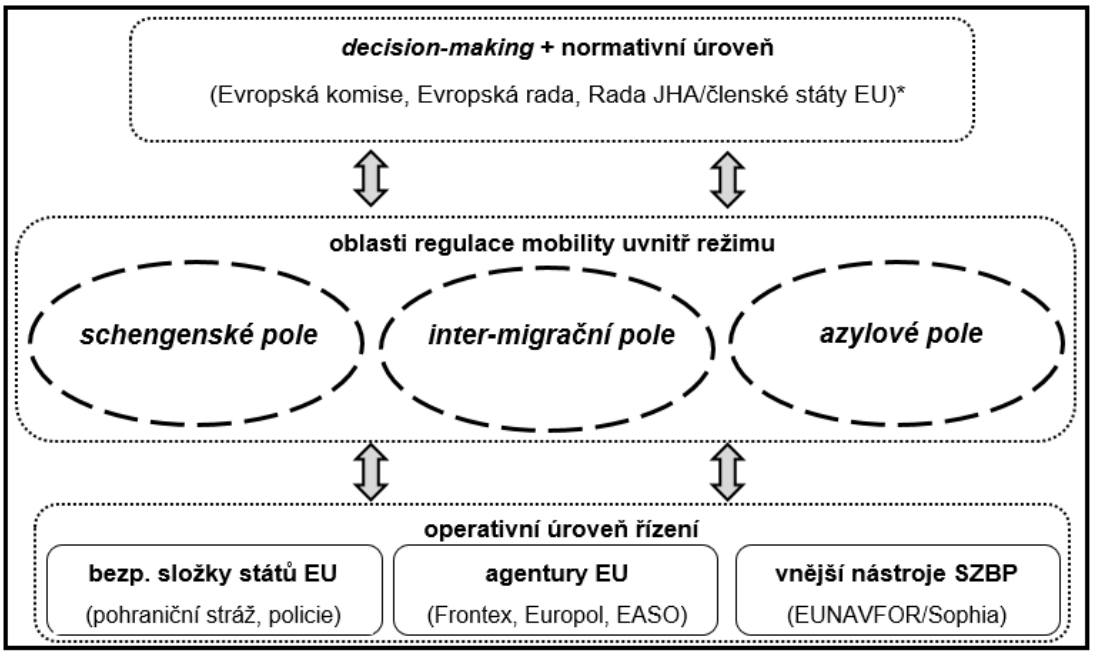
[42] Podle Úmluvy a jejího Protokolu se uprchlíkem rozumí „osoba, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit." Dokument dostupný z: <https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/uprchlici.pdf >.

světle dříve charakterizovaného vývoje pojmenovat hlavní konstitutivní prvky celkového systému, jejž souhrnně označuje jako „migrační režim EU“.

3.2 Vymezení „migračního režimu EU“

Fungování azylové a migrační politiky EU ve stávající podobě lze konceptualizovat ve dvou hlavních směrech (Kaleta, 2017): 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 této unijní politiky 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.

Obrázek č. 1: Schéma migračního režimu EU



* vedle výkonné oblasti legislativně doplněny na nadnárodní úrovni Evropským parlamentem

Zdroj: Kaleta (2017)

3.2.1 Horizontální rovina – regulované oblasti

Schengenské pole v sobě zahrnuje, jak bylo již dříve poznamenáno, předcházející mezivládní závazky začleněné do EU přijetím Amsterodamské smlouvy v druhé polovině 90. let. Ve srovnání s ostatními horizontálními oblastmi se jeho členská základna čítající v současnosti 26 států nejméně překrývá s organizační strukturou EU. Kromě Irska a (doposud) Spojeného království, které uplatňují zvláštní výjimky, se někteří jiní členové Unie Schengenu zatím neúčastní (Bulharsko, Rumunsko, Chorvatsko, Kypr).[43] [44] Několik dalších zemí stojících mimo EU je naopak jeho součástí (Švýcarsko, Norsko či Island), a tudíž podléhá společným pravidlům režimu, jakkoliv nemají možnost rozhodovací proces a tedy přijímání právních aktů přímo ovlivnit. Jeho základním principem je zajištění svobodného pohybu pro občany EU bez kontrol na vnitřních hranicích. Jde o nezpochybnitelnou zásadu Unie platnou pro všechny bez rozdílu, ačkoliv i zde mohou přetrvávat určitá restriktivní opatření, například skrze přechodná období po vstupu nových zemí do EU, která brání občanům z těchto zemí i několik let v přístupu na pracovní trh některých stávajících členů.[45] Ochranu hranic pak podrobně upravuje tzv. Schengenský hraniční kodex,[46] který byl poprvé přijat ve formě nařízení v roce 2006 a od té doby opakovaně revidován. Tento právní akt stanovuje, že země EU „musejí odstranit veškeré překážky bránící plynulému provozu“. Článek 23 původního nařízení účinného před událostmi z roku 2015 dále uvádí, že „v případě závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost může členský stát výjimečně znovu zavést ochranu svých vnitřních hranic po omezenou dobu nepřesahující 30 dní nebo po předvídatelnou dobu trvání závažné hrozby“ (s možností prodloužení podle podmínek obsažených v kodexu – pozn. autor) (…) Rozsah a doba trvání dočasného znovuzavedení

---

[43] S Bulharskem a Rumunskem probíhají jednání o vstupu do schengenského prostoru. Jejich předpokládané členství, v minulosti blokované některými členy Rady JHA v čele s Francií a Německem, má dnes podporu řady členských států včetně České republiky i unijních institucí (Evropský parlament, Komise). Více např. <https://www.dw.com/en/bulgaria-and-romania-push-to-join-eus-schengen-area/a-42665840>.

[44] Všechny čtyři jmenované země, byť nejsou plnohodnotnými členy schengenského prostoru, musí plnit unijní pravidla týkající se kontrol na vnějších hranicích v souladu s níže uvedeným tzv. Schengenským hraničním kodexem (v jeho dnes účinné verzi dle nařízení č. (EU) 2016/399).

[45] Opatření tohoto druhu se týkala např. i České republiky a byla předmětem Smlouvy o přistoupení ČR k EU. Navzdory skutečnosti, že ČR vstoupila oficiálně do EU k 1. květnu 2004, některé členské státy Unie (např. sousední Německo a Rakousko) se rozhodly aplikovat výjimky až do maximální možné lhůty dle platného unijního práva. Občané ČR tak nemohli vstoupit na pracovní trhy těchto států automaticky, ale pouze na základě platného pracovního povolení. Přechodná období v případě ČR skončila 1. května 2011.

[46] 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.

ochrany vnitřních hranic nepřekročí míru, která je nezbytně nutná jako reakce na tuto závažnou hrozbu“. Přestože následující úpravy od první verze nařízení dále specifikovaly některé časové lhůty a povinnosti,[47] základním smyslem kodexu byl vždy jednoznačný důraz na mimořádnost a striktně prozatímní charakter případného obnovení kontrol limitujících vnitřní mobilitu v EU.

Inter-migrační pole ošetřující regulaci pohybu občanů třetích zemí směrem do a uvnitř EU svou působností přesahuje do oblasti schengenské spolupráce. Při překročení externích hranic jsou totiž státní příslušníci zemí mimo EU podrobeni kontrole spočívající v ověření oprávnění k jejich vstupu a včetně systematického nahlížení do databází osobních údajů, zejména ověřování ve Vízovém informačním systému (VIS). Upraveny jsou různé kategorie legálního pobytu – především jednotná 90denní „schengenská víza“ platná pro všechny státy tvořící schengenský prostor během jakéhokoli období v maximální délce 180 dnů. Může se jednat o krátkodobá víza vydávaná za účelem turistiky, studia a výzkumu, lázeňského pobytu, léčby, avšak i jednorázová letištní průjezdní povolení apod. Celá oblast je podrobně vymezena tzv. vízovým kodexem EU, který je v právní síle unijního nařízení platný od roku 2009.[48] Zajištěny jsou společné postupy a podmínky pro udělování a zamítnutí víz napříč členskými státy EU a další administrativní aspekty (například jednotný vzor žádostí, správní poplatky). Usnadnění mobility pro vysoce kvalifikované pracovníky a jejich rodinné příslušníky jsou pak předmětem z hlediska zamýšlených cílů nepříliš úspěšné a dnes revidované směrnice o tzv. modré kartě EU z roku 2009.[49] Obecně lze poznamenat, že inter-migrační pole vytváří společný a plně harmonizovaný základ na úrovni EU pro regulaci pohybu a pobytu občanů třetích zemí, přičemž u zbylých druhů legální mobility přijímá pouze společné cíle (např. směrnice o vyřizování pracovních žádostí či o sezonních pracovnících),[50] přičemž ponechává rozhodující pravomoci jednotlivým členským státům.

---

[47] Více informací o změnách právní úpravy v analytické kapitole vztahující se k novým mimořádným opatřením přijatým v EU v průběhu let 2015 až 2016 v reakci na migrační události.

[48] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech.

[49] Směrnice 2009/50/ES o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků zemí, které nejsou členem EU, za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci.

[50] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci

Azylové pole migračního režimu neboli v oficiálním diskurzu institucí EU „Společný evropský azylový systém“ (CEAS) je budován od konce 90. let s úmyslem dosáhnout sblížení národních předpisů a dosáhnout jednotného unijního přístupu v otázce práva na mezinárodní ochranu. V mezidobí od přijetí Lisabonské smlouvy a událostmi z roku 2015 došlo k vybudování CEAS „druhé generace“, který aktualizoval předcházející generaci postupně ustavenou mezi roky 2000 až 2005. Jeho pět hlavních pilířů tvořila v prvé řadě výše popsaná Dublinská úmluva inkorporovaná do rámce EU jako nařízení (tzv. Dublin II z roku 2003 a Dublin III z roku 2013) a rovněž opakovaně modifikované nařízení pro porovnávání foto daktyloskopických údajů žadatelů o azyl známé jako Eurodac.[51] Členský stát EU odpovědný za posouzení žádosti o mezinárodní ochranu má podle něj (čl. 13) mimo jiné povinnost „neprodleně sejmout otisky všech prstů každého žadatele o mezinárodní ochranu staršího 14 let“ a co nejrychleji je zaznamenat do stejnojmenné centrální databáze přístupné všem členským státům EU a agentuře Europol. Smyslem je zaručit bezprostřední identifikaci příchozích osob a důsledně vymáhat unijní právo ve smyslu dublinského systému. Kromě azylového řízení a čistě technických aspektů nařízení explicitně a opakovaně hovoří o nutnosti existence Eurodac pro „účely prevence, odhalování nebo vyšetřování teroristických trestných činů“ a také přeshraniční kriminální činnosti.[52] Zbylé tři pilíře azylového pole představovaly tzv. kvalifikační[53], procedurální[54] a přijímací[55] směrnice. První z nich z roku 2011 se týká norem, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli v EU požívat mezinárodní ochrany (například specifikace způsobu pronásledování – fyzického, právního/správního, odepření soudní ochrany apod., včetně jeho

[51] 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) 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

[52] Podrobněji viz recitály č. 8 až 15.

[53] 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.

[54] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.

[55] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu.

zdůvodnění v zemi původu žadatele) a institutu tzv. doplňkové ochrany. Její ustanovení formulují také řadu práv pro žadatele jako například přístup ke vzdělání, na pracovní trh či ke zdravotní péči. Druhá směrnice upravuje způsob pro přiznávání a odnímání statusu (žádost, posuzování, mechanismus odvolání apod.) mezinárodní ochrany s cílem zavést společné azylové řízení v EU. Poslední jmenovaná směrnice je zaměřena na sladění mnohdy velice odlišných podmínek v členských státech EU v době, kdy žadatelé čekají několik měsíců a někdy i let na vyřízení své azylové žádosti (například ubytování, strava či lékařské ošetření).

3.2.2 Vertikální osa – druhy aktérství

Ke statickému rozdělení jednotlivých polí je ovšem pro pochopení praktického fungování migračního režimu EU zapotřebí doplnit jeho druhý, dynamický rozměr. Ten je ve výše uvedeném schématu znázorněn na pomyslné svislé ose. Symbolizuje hlavní zainteresované politické subjekty a na ně navázané odborně-technické zázemí, které jsou přítomny napříč popsanými tematickými okruhy a ovlivňují jejich každodenní chod.

K první skupině náleží tzv. rozhodující aktéři (*decision makers*), jejichž role spočívá v určení strategického směřování režimu a formulaci kolektivně závazných pravidel. V legislativní tvorbě a zejména v průběhu prvotní fáze konstrukce politiky EU, která je relevantní z pohledu této disertační práce, zaujímá klíčovou roli Evropská komise disponující téměř výhradním monopolem na předkládání právních aktů (čl. 17 SEU). Komise tak společně s Evropskou radou, jež nastavuje především dlouhodobou orientaci celé oblasti a poskytuje „politická zadání“ na mezivládní úrovni (čl. 15 SEU), je velice významným aktérem při nastolování agendy, definování situace a vypracování návrhů společného unijního řešení. Rada ve formátu JHA dále může přijímat exekutivní rozhodnutí a průběžně vede diskuzi o jednotlivých návrzích na ministerské úrovni. Jejím zasedáním předcházejí jednání pracovních orgánů, konkrétně Výboru stálých zástupců (CRP II) a příslušných pracovních skupin. Evropský parlament hraje v bezprostředním utváření migračního vládnutí v době „výjimečných stavů“ vedlejší úlohu, jakkoliv jsou pozice poslanců EP z procedurálního hlediska zásadní pro dosažení výsledného kompromisního znění návrhů (řádný legislativní postup) a vyvíjení neformálního tlaku na ostatní instituce EU prostřednictvím svých usnesení.

Rozhodujícím aktérům jsou dále podřízeny výkonné složky (*law-enforcement staff*), které zajišťují naplňování již přijatých pravidel v praxi. Obě skupiny existují paralelně jak na národní (bezpečnostní složky členského státu – například pohraniční stráž, celní správa, cizinecká police apod.), tak i supranacionální úrovni. Do této kategorie patří obzvláště

evropské agentury Frontex (2004) a EASO (2010), které mají ovšem v zásadě jen podpůrné a koordinační pravomoci. Navzdory postupně rostoucímu vlivu obou organizací lze na základě dosavadní zkušenosti tvrdit, že jejich význam se dlouhodobě nachází primárně v poskytování asistence členským států, které o ni požádají, přičemž faktický výkon migračních opatření včetně odpovědnosti leží stále na národní úrovni. Hlavním úkolem Frontexu je dle mandátu platného před událostmi z roku 2015[56] zajistit plánování a koordinaci společných unijních operací na tzv. modré i zelené schengenské hranici, provádět pravidelnou analýzu rizik, přispět k evidenci a sdílení technického vybavení, a vypracovávat společné standardy či zajistit odbornou přípravu pro příslušníky národních pohraničních stráží. Agentura si od svého vzniku kladla dále za cíl „vybudovat schopnosti“ účinně zasáhnout na vnějších hranicích EU v případě potřeby, čehož bylo přinejmenším formálně dosaženo v roce 2007 prostřednictvím zřízení pohraničních jednotek rychlé reakce (RABIT). EASO podporuje spolupráci členských států EU v oblasti azylu, především pak poskytuje součinnost těm z nich, jejichž přijímací systém je „vystaven mimořádnému tlaku“. Kromě technické a odborné činnosti (shromažďování, analýza a poskytování informací o zemích původu žadatelů o mezinárodní ochranu) rovněž napomáhá při přemístění osob s přiznanou azylovou ochranou v rámci Unie. V dlouhodobém horizontu se zaměřuje na zlepšení provádění CEAS. Obě jmenované agentury uzavírají v případě poskytnuté asistence s dotčeným členským státem tzv. operační plán, v němž stanoví základní parametry plánovaných aktivit (cíle a způsoby jejich provádění, místo a předpokládanou dobu vyslání apod.). Z dalších administrativních útvarů struktur EU, jejichž oblast zájmu se do značné míry týká problematiky migrace, avšak jejich fyzická přítomnost nedosahuje rozměrů a intenzity výše zmíněných agentur Frontex a EASO, lze také uvést Evropský policejní úřad (EUROPOL) a Agenturu pro lidská práva (FRA), které doplňují z bezpečnostní (potírání organizovaného zločinu a pašování lidí) a lidskoprávní perspektivy (sběr dat, expertíza a poradenství) představený institucionální rámec.

[56] Nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 ze dne 26. října 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie.

3.2.3 Mechanismy řešení „výjimečných stavů“ EU v oblasti migrace

Obecně lze konstatovat, že fungování tak komplexního systému, jaký představuje migrační režim EU, závisí na součinnosti obou (tj. nadnárodního a národního) konců vertikální osy a kvalitě spravování horizontálních oblastí, včetně jejich styčných ploch a překryvů. Zkoušku pevnosti každého druhu režimu, dodržování jeho platných norem, stejně jako významný faktor ovlivňující jeho další (dez)integraci, představují tzv. krizové momenty, které jsou typické zaváděním mimořádných bezpečnostních praktik. Evropská unie vytvořila v reakci na minulé výzvy několik elementárních nástrojů a mechanismů, které ji umožňují v situacích výjimečných stavů jednat a rychle přijímat rozhodnutí.

Ve všeobecné právní rovině (čl. 4 SEU) se základní smlouvy přímo nezabývají možností unijního rozhodování o výjimečném stavu a přenechávají tuto kompetenci členským státům. Jak v této souvislosti podotýká Harald Christian Scheu, zkušenost z řešení bankovní, finanční a hospodářské krize v Evropě po roce 2008 ukázala, že národní státy navíc často preferují svá vlastní mimořádná řešení i tam, kde unijní úprava vyloženě počítá s komunitární metodou a zapojením institucí EU (Scheu, 2016: 136). Analogický příklad ovšem z bezpečnostní politiky nabízí rozhodnutí Francie neaktivovat po útocích tzv. islámského státu/Daeš v Paříži a Saint-Denis z listopadu 2015 „doložku solidarity“ (dle čl. 222 SFEU), jež výslovně upravuje postup Unie za těchto okolností s ohledem na teroristickou hrozbu a současně předpokládá aktivní zapojení institucí EU.[57] Namísto toho francouzská vláda požádala členské státy Unie o pomoc a podporu s odvoláním na generický článek 42 SEU týkající se společné bezpečností politiky v souladu s Chartou OSN,[58] který ponechává flexibilitu pro určení podoby konkrétních opatření výhradně v rukou národní vlády. Jednání o formě pomoci tak probíhala převážně na bilaterálním základě a nadnárodní orgány EU byly o jejich průběhu v zásadě pouze informovány.

---

[57] Čl. 222 odst. 1 SFEU: „Pokud je některý členský stát cílem teroristického útoku nebo obětí přírodní nebo člověkem způsobené pohromy, jednají Unie a její členské státy společně v duchu solidarity. Unie uvede do pohotovosti veškeré nástroje, které má k dispozici, včetně vojenských prostředků poskytnutých členskými státy, aby odvrátila teroristickou hrozbu na území členských států…“. Dále odst. 3: „Způsob provádění této doložky solidarity Unií vymezí rozhodnutí přijaté Radou na společný návrh Komise a vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.“

[58] Čl. 42 odst. 7 SEU: „Pokud se členský stát stane na svém území cílem ozbrojeného napadení, poskytnou mu ostatní členské státy pomoc a podporu všemi prostředky, které jsou v jejich moci, v souladu s článkem 51 Charty Organizace spojených národů. Tím není dotčena zvláštní povaha bezpečnostní a obranné politiky některých členských států.“

Navzdory výše řečenému existuje v primárním právu EU jedna důležitá výjimka regulující společný postup Unie v kontextu výjimečného stavu, která se adresně vztahuje k oblasti azylové politiky (Scheu, 2016: 136-137). Článek 78 odst. 3 SFEU uvádí, že „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." Z tohoto ustanovení vyplývá, že je konstruováno pro situace zvláštního charakteru, rychlého časového nástupu a s očekáváním jejich omezeného (byť blíže nedefinovaného) trvání. Pravomoc rozhodnout o včasné reakci Unie je tak pravděpodobně právě z těchto důvodů svěřena pouze dvěma orgánům EU. Radě EU a Komisi je umožněno jednat mimo rámec jinak běžné legislativní procedury a přijmout právní akty odpovídající aktuálním materiálním skutečnostem (Syllová, et al., 2010: 368). Nouzový stav se dále nemusí vztahovat ke všem ani většině zemí EU a unijní instituce mohou konat ve prospěch třeba i jediného členského státu, který se z důvodu mimořádného množství příchozích migrantů dostal pod tlak. Jak již bylo zmíněno, celá oblast azylu, přistěhovalectví a hraničních kontrol se nadto má řídit zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na finanční úrovni (čl. 80 SFEU).

O stupeň níže v hierarchii právních norem se nachází směrnice 2001/55/ES o dočasné ochraně.[59] Jedná se o řadu let platný legislativní akt „portfolia krizových nástrojů" EU, jenž však nebyl zatím nikdy aktivován. Jeho cílem je (dle čl. 2) poskytnout okamžitou a prozatímní ochranu „v případě hromadného přílivu nebo bezprostředně hrozícího hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu", a to zejména z důvodu válečného konfliktu, endemického násilí nebo porušování lidských práv. Směrnice má své ideové kořeny v 90. letech minulého století a nese zřetelné známky dobové snahy poskytnout společný regulatorní rámec a vyvarovat se nekoordinovanému postupu EU po negativních zkušenostech z jugoslávské občanské války (a specificky krize v Kosovu v roce 1999), která byla z pohledu Unie největší humanitární krizí od konce druhé světové války.[60] O využití tohoto instrumentu rozhoduje Rada EU

[59] Směrnice Rady č. 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.

[60] European Commssion (2016). Study on the Temporary Protection Directive Final report, Directorate-General for Migration and Home Affairs, str. 4-5, Dokument dostupný z: <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection_en>.

kvalifikovanou většinou na návrh Komise.[61] Poskytování dočasné ochrany je omezeno na jeden rok, přičemž může být prodlouženo maximálně na dva roky. Klíčovým aspektem směrnice je, že má být aplikována (na rozdíl od azylového práva ve světle Ženevské úmluvy) kolektivním způsobem a nikoliv na základě posouzení oprávněnosti individuálních žadatelů. Dočasná ochrana tak může být najednou přisouzena celé kategorii vysídlených osob, tj. občanům třetí země nebo osobám bez státní příslušnosti, aniž by jakkoliv předjímala možnost, zda jim bude v budoucnu udělen status uprchlíka. Smysl této úpravy spočívá v provizorním řešení krizové situace odlehčením bezprostředního náporu na omezené kapacity azylových systémů jednotlivých zemí EU a současně humanitárním činem ve prospěch osob v nouzi. Směrnice je již dlouhou dobu transponována do zákonů členských států Unie včetně České republiky[62] a Evropská komise kontroluje v pravidelných intervalech připravenost a schopnost národních vlád ji v případě potřeby urychleně aktivovat (Chmelíčková, 2016: 56).

Na operativní úrovni migračního režimu EU je otázka řešení výjimečných stavů ošetřena v již zmiňovaném posíleném mandátu agentury Frontex z roku 2007. Příslušné nařízení (ES) č. 863/2007 zřizuje mechanismus pro vytvoření pohraničních jednotek rychlé reakce a rozšiřuje spektrum pravomocí a úkolů stanovených v původní právní úpravě přijaté o tři roky dříve. K vyslání jednotek RABIT by podle něj (čl. 1 a recitál č. 7) mělo docházet na žádost členského státu EU do pěti pracovních dnů „za účelem poskytnutí podpory na omezenou dobu (…) ve výjimečných a naléhavých situacích“. Takové okolnosti by konkrétně nastaly, „kdyby byl členský stát vystaven přílivu velkého počtu příslušníků třetích zemí usilujících o nedovolený vstup vyžadujícímu okamžité jednání“. Ustanovení dále uvádí, že cílem vyslaných mnohonárodních sil složených z bezpečnostních a migračních expertů, kteří by měli asistovat činnostem vnitrostátní pohraniční stráže, není poskytovat dlouhodobou pomoc. Frontex zajišťuje financování a logistický přesun intervenčních týmů, velení operace má na starosti hostitelská země EU a odvíjí se od operačního plánu uzavřeného s agenturou. Příslušníci RABIT plní úkoly týkající se kontrol a ostrahy hranic, zpravidla za přítomnosti bezpečnostních složek daného členského státu EU, a používají při tom vlastní „národní“ uniformy s dodatečnými insigniemi EU (čl. 6). Tento mechanismus rychlé pomoci na operativní úrovni byl před událostmi z roku 2015 využit pouze jedenkrát, když byly unijní

[61] Této směrnice se účastní všechny členské státy EU s výjimkou Dánska.

[62] Zákon č. 221/2003 Sb. o dočasné ochraně cizinců.

pohraniční jednotky rozmístěny na žádost Řecka na jeho hranici s Tureckem, kde působily od podzimu 2010 do jara 2011.[63]

Výše popsané mechanismy a nástroje patří mezi hlavní paletu možností, které má Unie k dispozici, aby efektivně čelila situacím v oblasti neregulérní migrace, jež její centrální instituce nebo jednotlivé členské státy vyhodnotí jako výjimečné, a proto vyžadující bezodkladná společná řešení. Kromě právních a procedurálních aspektů spjatých s artikulací a faktickým výkonem bezpečnosti existují ještě další způsoby mimořádné pomoci. Mezi ně se řadí například finanční instrumenty, které konkrétním členům EU v nouzi poskytnou navýšené prostředky pro zvládání krizových momentů a plnění jejich odpovědnosti. Ve víceletém finančním rámci (období 2014-2020) se jedná především o Azylový, migrační a integrační fond (AMIF) a Fond vnitřní bezpečnosti (ISF). Jejich smyslem je mimo jiné podpořit periferní členské státy Unie při plnění jejich úkolů při správě vnější schengenské hranice a napomoci zvládání humanitárně a administrativně náročných migračních situací. Výše alokovaných prostředků v daném sedmiletém cyklu byla určena na 3,1 mld. eur pro AMIF a 3,8 mld. eur pro mírně objemnější ISF, jenž má širší zacílení v oblasti bezpečnosti (například policejní spolupráce, potírání organizovaného zločinu včetně boje proti terorismu, či vízová politika).[64] Přestože celkové množství financí je určeno předem a tudíž nedokáže zcela předvídat vývoj globálních migračních trendů a jejich dopad na evropský kontinent, EU může z dostupných rezerv mobilizovat mimořádné prostředky pro členské státy v nouzi.

3.3 Trendy neregulérní migrace do EU

Jak bylo naznačeno na předcházejících stranách této kapitoly, utváření hlavních komponent migračního režimu EU představovalo postupný proces probíhající více než tři desetiletí. Nejpozději přijetí Amsterodamské smlouvy a přelomové kroky v oblasti azylového práva, které se odehrály ve stínu doznívajícího ozbrojeného konfliktu na Balkánském poloostrově, poukázaly na nezpochybnitelný význam vnějších faktorů a jejich formativního vlivu na podobu migrační politiky Unie a jejích základních principů. „Boj s nelegální migrací“ či institucionálním jazykem EU „efektivní řízení migračních toků“ se stalo do značné míry hnací silou vznikající společné migrační politiky (Düvell, 2008). Přestože rok 2015 znamená

[63] Evropská komise (2011). Frontex and the RABIT operation at the Greek-Turkish border, dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-130_en.htm>.

[64] European Commission, Migration and Home Affairs, Financing, dostupné z: <https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/overview_en>.

bezesporu skokový kvantitativní posun, je nutné připomenout, že představa „nekontrolované migrace“ ohrožující bezpečnost, hospodářskou prosperitu či stále více identitu domácí populace a vyvolávající tak stav široce známý jako „morální panika“ (srov. Cohen, 2002) není v Evropě zdaleka novým a neznámým fenoménem.

Neregulérní migrace ze třetích zemí a obzvláště její podmnožina reprezentovaná osobami, které fyzicky vstupují na území EU bez příslušného oprávnění přes vnější schengenskou hranici (tedy nezahrnující statisticky velice relevantní skupinu tzv. *overstayers*), je patrně nejviditelnější formou a často i dokonce synonymem migrace samotné. Vysoká mediální pozornost pravidelně zobrazující lidské tragédie ve Středomoří, živelný charakter „migračních vln“ a zobrazování nasazování výjimečných bezpečnostních nástrojů členskými státy i EU jako celku (námořnictva, armády, letectva apod.) přispívá k vnímání tohoto jevu prizmatem „hraničních spektáklů“ (Cuttitta, 2012). Podstata tzv. smíšených migračních toků (*mixed flows*) skládající se z na první pohled nerozlišitelné anonymní masy cizinců – až následně rozčleněných dle předem konstruovaných kategorií (uprchlík, žadatel o azyl, ekonomický migrant apod.) –, dává jako málokterá sociopolitická oblast neobyčejně velký prostor nezřídka protichůdným interpretacím včetně projekce partikulárních ideologických představ. Vnější hranice tak není pouze symbolem EU a jednotlivých členských států, ale zejména lokální materializací jejich schopnosti dostát vlastním pravidlům a odpovědnosti vůči obyvatelstvu i dalším obecným zásadám (humanity, zajištění vnitřní bezpečnosti apod.), a tím ospravedlnit své dlouhodobé politické kroky.

Navzdory skutečnosti, že statistické údaje vztahující se k neregulérní migraci vycházejí již z definice pouze z kvalifikovaných odhadů (přesný počet nezákonných vstupů a pobytu zůstává vždy do určité míry neznámý), lze vysledovat některé hlavní trendy kopírující bezpečnostní a socioekonomický vývoj v širším evropském sousedství. Předtím je vhodné učinit alespoň stručnou poznámku k povaze numerických informací, které se objevují v odborné i širší veřejné diskuzi v souvislosti s hodnocením dopadů neregulérních forem migrace do EU. Jak odhalily události z roku 2015, poměrně velká nejasnost a nejednota panuje v samotných výpočtech objemu neregulérní migrace; tato diskrepance je způsobena odlišnou metodikou a zaměňováním různých kategorií mobility a jejich automatického ztotožňování s „nelegální migrací“. EU generuje z části přehledy vlastní sestavované na základě agregovaných dat od příslušných autorit na národní úrovni, velkou část statistik ovšem fakticky ponechává vnějším subjektům – především mezinárodním organizacím

a někdy i třetím zemím původu či tranzitu. Výsledný obraz po připočtení mírně různících se terénních praxí pohraničních stráží v rámci EU dává možnost alternativním narativům o průběhu tzv. krizových momentů a často i zveličování místních problémů (Parkes & Pauwels, 2017).

K relevantním aktérům externího charakteru patří situační, výroční zprávy a další doplňující analýzy vydávané Mezinárodní organizací pro migraci (IOM).[65] Ty popisují prostřednictvím informací získaných od orgánů členských i nečlenských států EU (např. policie a pobřežních stráží) a vlastních zdrojů (terénní rozhovory humanitárních pracovníků) „smíšené migrační toky“, které zahrnují, jak již bylo naznačeno, budoucí pravděpodobné či již evidované žadatele o mezinárodní ochranu, tak i ostatní příchozí osoby. Akcentují demografické údaje o migrujících včetně jimi vybraných tras a situace v zemích původu, dále pak statistiky záchytů při překročení státních hranic. Podobným způsobem pracuje i Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), který kromě celkového smíšeného proudu dlouhodobě hodnotí aktuální situaci při využívání konkrétních mořských a pozemních cest a (stejně jako IOM) uvádí také odhady počtu utonulých/zemřelých či nezvěstných migrantů.[66]

Pokud jde o unijní instituce, Eurostat zveřejňuje měsíční, čtvrtletní a roční zprávy zaměřené zejména na problematiku azylu v členských státech EU (počet prvně podaných žádostí, prvoinstančních rozhodnutí, výsledných rozhodnutí po případném odvolání žadatele),[67] přičemž význam jednotlivých údajů se od sebe i vzhledem ke specifikům národních úprav (započítávání pouze individuálních žádostí či celých rodin) pochopitelně velmi různí. Dále tento úřad věnuje pozornost vydáním povolení k pobytu a naplňování dublinského systému (množství uskutečněných tzv. dublinských/vnitrounijních transferů). Ve svých dokumentech se opírá o údaje ministerstev vnitra a migračních agentur členských států EU/EHP. Podrobný a z hlediska konceptualizace migračního režimu EU patrně nejvhodnější přehled poskytuje agentura Frontex prostřednictvím svých měsíčních a ročních publikací „analýzy rizik“.[68] Tento materiál je složen z pravidelných příspěvků členských států

[65] IOM (2018). Migration – Europe, Publications, Mixed migration flows in the Mediterranean, dostupné z: <http://migration.iom.int/docs/Flows_Compilation_Report_April_2018.pdf>.

[66] UNHCR: Operational Portal, Refugee and Migrant Arrivals to Europe, (Jan to Jun 2018), dostupné z: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.

[67] European Commission – Eurostat, Asylum and managed migration, publications and methodology, dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/publications>.

[68] Frontex. European Border and Coast Guard Agency, Publications: Risk Analysis, dostupné z: <https://frontex.europa.eu/publications/?pq=&year=&category=riskanalysis>.

EU do za tímto účelem zřízené platformy s názvem FRAN (*Frontex Risk Analysis Network*) a ve spolupráci s agenturou EASO. Shromážděny jsou zde údaje o detekcích nepovolených vstupů přes zelenou hranici či kontrolními hraničními body (BCPs – *border control points*), počtech žádostí o azyl, i řady dalších kategorií (odmítnutí vstupu, odhalení nelegálního pobytu, rozhodnutí o návratech či mobilita cestujících na mezinárodních letištích apod.). Výhodou analýzy rizik je možnost rekonstruovat vývoj neregulérní migrace na vnějších hranicích EU s dostupností dat od roku 2008 založených na relativně neměnné metodologii. Statistiky taktéž umožňují vykreslit podrobnější obraz schopný rozlišit mnohdy dynamickou proměnu jednotlivých migračních tras v čase. Jednoznačnou rezervou tohoto přístupu (a současně předmětem řady nedorozumění při výkladu migračních událostí po roce 2015), je nicméně skutečnost, že centrální prvek analýzy Frontex představuje kvantifikace „neregulérních vstupů" přes schengenskou hranici, nikoliv konkrétních osob. V tomto ohledu proto nelze vyloučit eventualitu (a obzvláště v dobách masivního příchodu migrantů běžnou realitu) opakovaného započítávání stejných osob – typicky nejprve na řecko-turecké hranici a po průchodu tzv. balkánskou cestou i například hranici srbsko-maďarské –, stejně tak jako zohlednit opětovné pokusy překonat tutéž schengenskou hranici v různém okamžiku. Přesto by uvedené údaje měly posloužit jako dostačující kontextuální informace v souladu se záměrem této podkapitoly předložené disertační práce.

Není zcela jistě překvapující, že dlouhodobě dominantním vstupem neregulérní migrace do EU je kvůli geografickým determinantům a komplexu strukturálních problémů na Blízkém východě a v subsaharské Africe (ozbrojené konflikty, chudoba, autoritativní režimy/zhroucené státy, environmentální a demografické vlivy) oblast Středozemního moře. Celkem 23 přímořských členských států EU[69] má dohromady pobřeží v souhrnné délce 68 tisíc km, což odpovídá více než trojnásobku délky pobřežní linie Spojených států amerických a téměř dvojnásobku této hodnoty v porovnání s Ruskem.[70] Bezmála třetina ovšem připadá pouze na dvě země EU – tj. Řecko (13 676 km) a Itálii (7 600 km), jejichž modrá, a v případě Řecka paradoxně i celá zelená hranice přesahující jeden tisíc km (výše nezapočtena), je současně i externí hranicí schengenského prostoru.[71] Pro úplnost lze dodat,

[69] V případě Středozemního moře se jedná pouze o osm členských států EU – tj. Chorvatsko, Kypr, Francii, Řecko, Itálii, Maltu, Slovinsko a Španělsko.

[70] European Environment Agency (2016). Coasts and seas, Maritime Facts and Figures, dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/themes/coast_sea/intro>.

[71] CIA World Factbook: Italy, Greece, coastline dostupné z: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/it.html>.

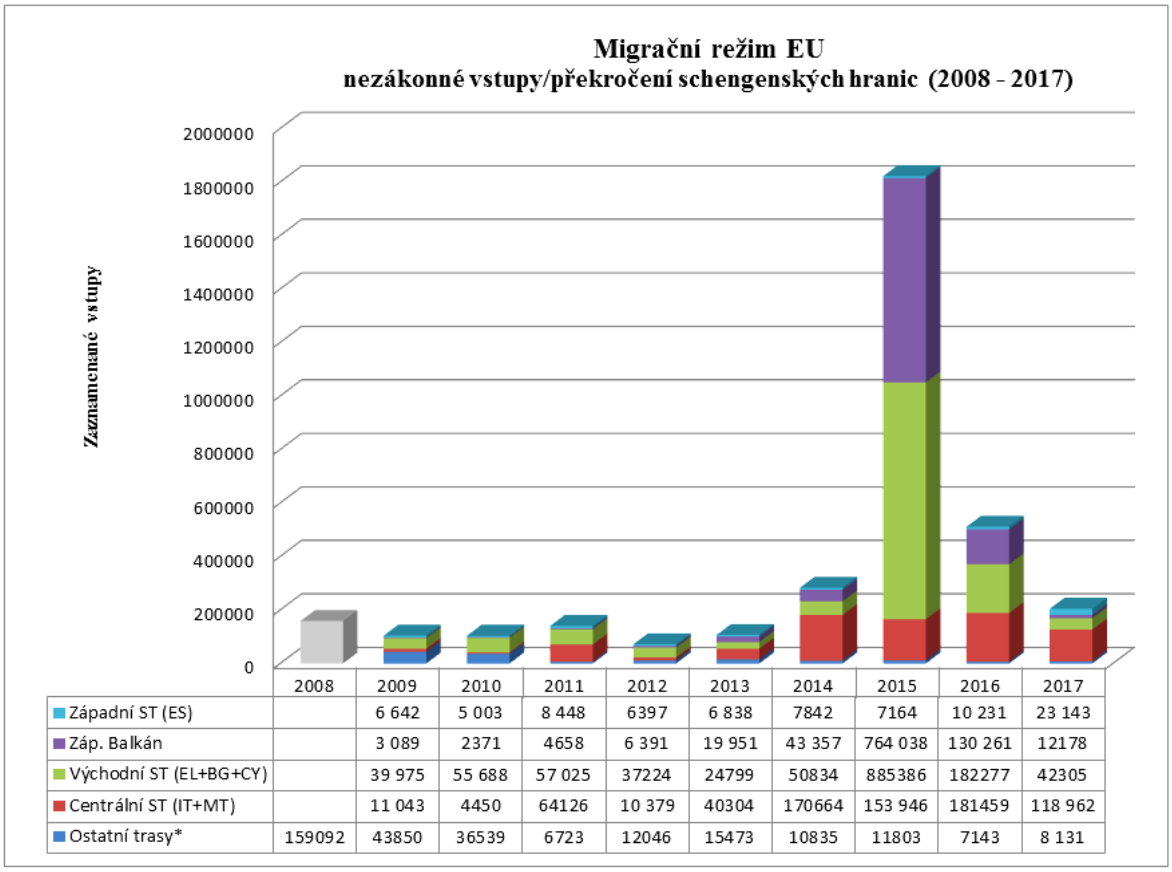
že Česká republika tvoří společně s Lucemburskem naopak výjimku mezi ostatními členskými státy Unie, neboť nemá nejenom mořskou, ale ani pozemní schengenskou hranici; jedinou vnější hranici tak reprezentují mezinárodní letiště.

Při bližším pohledu na statistické údaje lze konstatovat, že během desetileté periody (1. leden 2008 až 31. prosinec 2017) bylo dle dostupných informací Frontex zaregistrováno celkem přes 3,5 milionu neregulérních vstupů na území členských států EU/schengenského prostoru.[72] Průměrná souhrnná hodnota za jeden kalendářní rok činila po vyjmutí „statisticky abnormálních“ let 2015 a 2016 přibližně 147 tisíc překročení vnějších hranic Unie. Uvedené dva roky pak tvoří *de facto* samostatnou kategorii, neboť se rovnají dvěma třetinám (66,5 %) všech vstupů v rámci sledovaného období a znamenají tak kvantitativně zásadní událost ve vývoji migračního režimu EU. Historickým rekordem za jednotlivý rok pak byl rok 2015, během něhož členské státy zaznamenaly více než 1,82 milionu vstupů, tedy asi šestinásobek oproti předchozím dvanácti měsícům. Tento údaj byl však poznamenán neřízeným průchodem migrujících osob z Řecka balkánskou trasou zejména přes Makedonii a Srbsko směrem do západní a severní Evropy (Německo, Švédsko), při kterém došlo velmi pravděpodobně k jejich několikanásobnému započítání. Jak ostatně připouští sám Frontex, skutečný počet osob lze proto odhadovat spíše okolo jednoho milionu.[73] Nejnižší hodnota připadla naopak na rok 2012, ve kterém počet neregulérních vstupů jako pouze jedenkrát za celé zkoumané období nepřekonal hranici sto tisíc (72 tisíc vstupů). Vývoj na kompletní časové ose v rozsahu deseti uplynulých let znázorňuje následující graf.

[72] Vlastní výpočet autora na základě údajů pocházejících z výše specifikovaných měsíčních a ročních zpráv analýzy rizik vydávaných agenturou Frontex.

[73] Frontex, Annual risk analysis for 2016, str. 6, dostupné z: <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf>.

Obrázek č. 2:

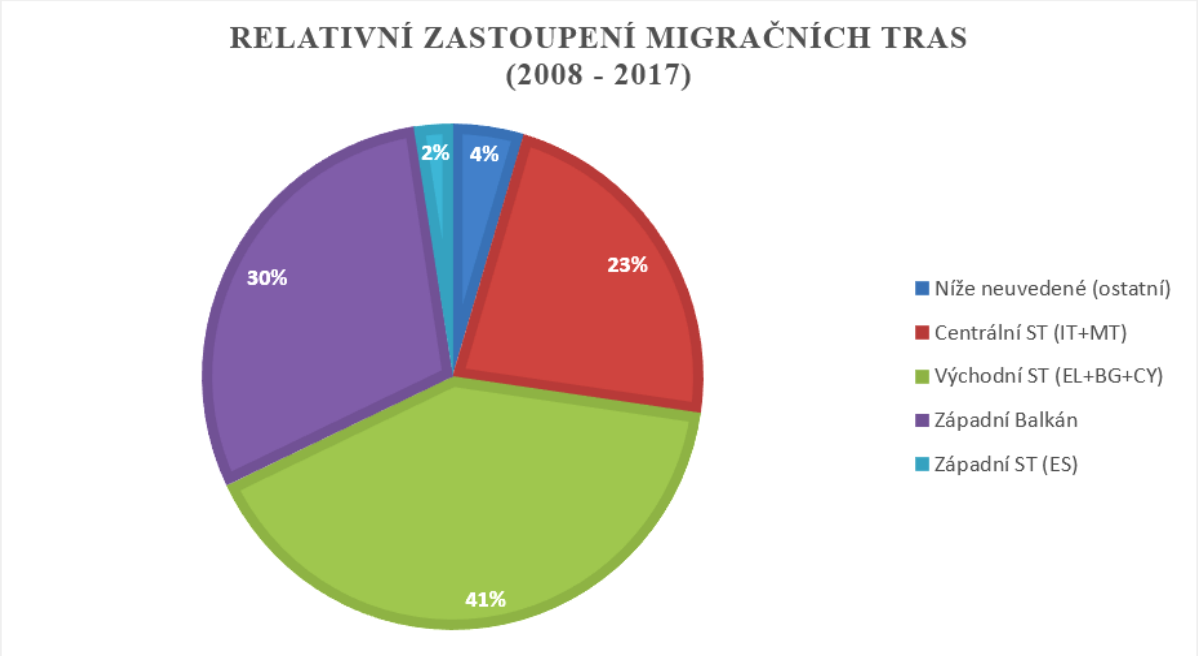


	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Západní ST (ES)		6 642	5 003	8 448	6397	6 838	7842	7164	10 231	23 143
Záp. Balkán		3 089	2371	4658	6 391	19 951	43 357	764 038	130 261	12178
Východní ST (EL+BG+CY)		39 975	55 688	57 025	37224	24799	50834	885386	182277	42305
Centrální ST (IT+MT)		11 043	4450	64126	10 379	40304	170664	153 946	181459	118 962
Ostatní trasy*	159092	43850	36539	6723	12046	15473	10835	11803	7143	8 131

* údaje pro rok 2008 nejsou k dispozici v geografickém rozčlenění (jedná se o absolutní hodnotu všech tras)
Zdroj: autor, sestaveno na základě čtvrtletních *FRAN* a ročních publikací *Risk Analysis* (Frontex)

V oblasti Středozemního moře patřila v letech 2008 až 2017 k nejpreferovanějším vstupům východní středomořská (převážně vodní) trasa s destinacemi na území Řecka, Bulharska a Kypru (1,35 milionu). Po ní následovala západobalkánská pozemní trasa s necelým milionem vstupů (986 tisíc) a centrální středomořská trasa, jež měla za cíl italské jižní ostrovy (Sicílie, Pelagické ostrovy – zejména Lampedusa, Linosa) a Maltu (dohromady 755 tisíc). Trasa přes západní Středomoří směřovaná na teritorium pevninského Španělska (včetně jeho severoafrických exkláv Ceuta a Melilla) pak vykazovala řádově nižší hodnoty (81 tisíc). Na všech ostatních trasách zahrnujících kupříkladu cestu ze západní Afriky na Kanárské ostrovy, kompletní východoevropskou hranici Schengenu či oblast Černého moře došlo za deset let k zaznamenání 153 tisíc nepovolených vstupů občanů třetích zemí. Grafické znázornění s percentuálně vyjádřeným poměrem jednotlivých segmentů (tj. migračních tras) přináší níže přiložený obrázek č. 3.

Obrázek č. 3:

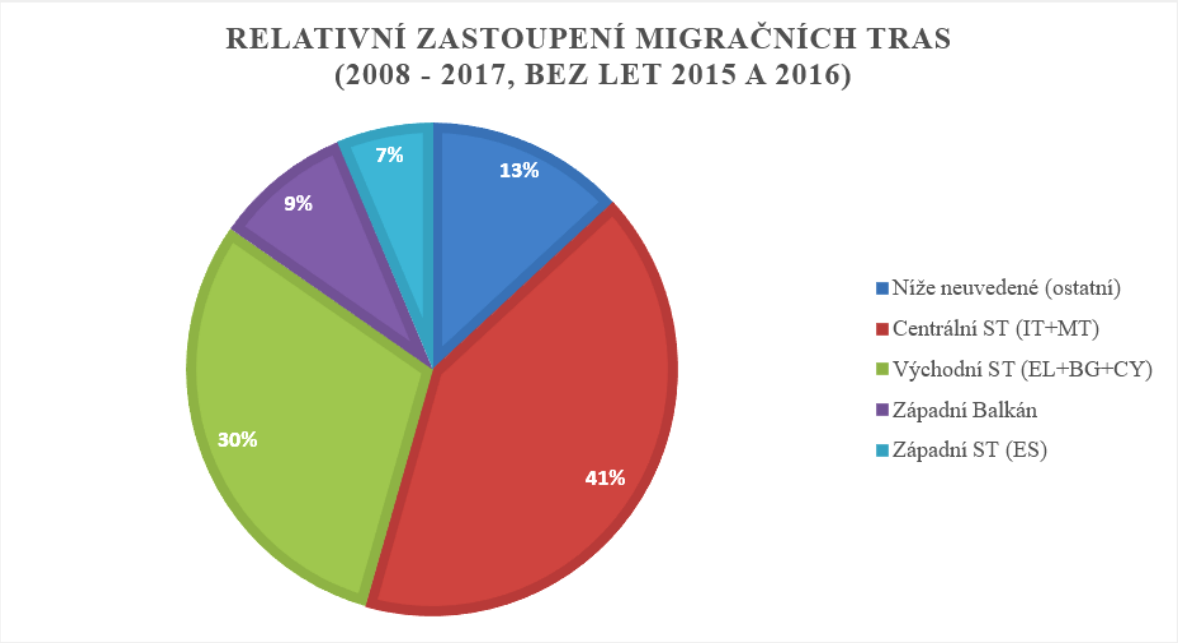


Zdroj: autor, sestaveno na základě čtvrtletních *FRAN* a ročních publikací *Risk Analysis* (Frontex)

Poněkud odlišný obraz nabízejí stejná data, ovšem po nezapočítání let 2015 a 2016, která dávají lepší představu o relativním zastoupení jednotlivých tras v delším časovém horizontu. V tomto případě se ukazuje jako nejvýznamnější naopak trasa centrálně středomořská (Itálie, Malta) se 420 tisíci vstupy. Až za ní se umísťuje region přijímající neregulérní migraci z východního Středomoří (Řecko, Bulharsko, Kypr) s 308 tisíci vstupy. Na v celkovém přehledu druhou největší západobalkánskou cestu připadá po tomto statistickém očištění hodnota „pouze“ 92 tisíc, tedy o jeden numerický řád nižší. Tato informace opět svědčí o odlišnosti výše uvedených dvou tzv. krizových let a zcela jiném charakteru nezákonné mobility do EU z Balkánského poloostrova, která neodpovídá klasickým podmínkám migrace na modré hranici (způsob hraničních kontrol, humanitární a právní aspekty – zejména odpovědnost pomoci plavidlům v nouzi v tzv. zónách SAR[74] apod.). Jako v předchozím případě lze geografické znázornění vidět na obrázku č. 4.

[74] Termín SAR (z angl. *Search and Rescue*) označuje v nejobecnějším významu záchranné týmy, které poskytují bezprostřední pomoc osobám v nouzi či při ohrožení jejich života a zdraví v nejrůznějších podmínkách (horské i městské oblasti, ozbrojené konflikty). Povinnost poskytnout pomoc všem mořským plavidlům v nouzi (včetně ztracených lodí nebo po kolizi/ztroskotání) a jejich posádce je specificky upravena prostřednictvím čl. 98 Úmluvy OSN o mořském právu (UNCLOS) podepsané v roce 1982, která vstoupila v platnost v roce 1994.

Obrázek č. 4:



Zdroj: autor, sestaveno na základě čtvrtletních *FRAN* a ročních publikací *Risk Analysis* (Frontex)

Z hlediska dynamiky se první roky (2009 až 2010) předloženého měření vyznačovaly nejsilnějším zastoupením východní středomořské trasy. Jedním z vícero faktorů, které mohou vysvětlovat zpomalení využívání do té doby dominantní centrální středomořské trasy, je především uzavření bilaterální dohody[75] mezi italskou vládou premiéra Silvia Berlusconiho a libyjským režimem plukovníka Kaddáfího v srpnu 2008 a její ratifikace o rok později, které kvůli souvisejícím restriktivním opatřením dočasně vedlo téměř k úplnému zastavení vylodění na italské teritorium.[76] Mezi migrujícími, kteří v těchto letech volili k překonání nejčastěji řecko-turecké hranice, převažovali z hlediska národnosti Afghánci (řádově desítky tisíc ročně) následovaní obyvateli Pákistánu, Bangladéše (jednotky tisíců zaznamenaných vstupů). Rok 2011 spjatý s pádem diktátorských režimů v Maghrebu a výrazným zhoršením bezpečnostní situace v oblasti širšího Blízkého východu znamenal meziroční nárůst o 35 %. Z celkem přibližně 141 tisíc registrovaných vstupů na území EU/EHP v tomto roce jich

[75] Oficiální plný název dokumentu v italské verzi zní: „*Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica Italiana e la Grande Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista*“, tedy: „Smlouva o přátelství, partnerství a spolupráci mezi Italskou republikou a Velkou arabskou libyjskou lidově socialistickou džamáhirií“. K jejímu podpisu došlo v Benghází 30. srpna 2008.

[76] Dle údajů ministerstva vnitra Itálie z roku 2010 znamenala restriktivní migrační opatření v důsledku uvedené dohody meziroční pokles o 88 % (na ostrovech Lampedusa, Linosa či Lampione dokonce o rekordních 98 %). Dostupné z: <http://www.interno.gov.it/immigrazione/2010_08_09_Statistiche_sbarchi.html>.

bezmála polovina (64 tisíc) připadala pouze na Itálii a Maltu. Mezi národnostmi se z historické perspektivy mimořádně objevili na prvním místě Tunisané (v důsledku revolučního vývoje vedoucího ke zhroucení režimu a útěku diktátora Zína Abidína bin Alího) před dalšími obyvateli třetích zemí opět pocházejícími hlavně z Afghánistánu a Pákistánu. Po plošném snížení počtu příchozích v následujících dvanácti měsících znamenal rok 2013 velkou změnu dosavadního trendu, který měl až do jara roku 2016 strmě vzestupnou tendenci. Po eskalaci syrské občanské války převážili mezi ostatními národnostmi poprvé jednoznačně Syřané a dynamický vývoj měl i zvýšený příchod obyvatel Eritreje přes centrální středomořskou trasu, kteří převýšili dříve obvyklé národnostní skupiny (Pákistán, Bangladéš, Nigérie). V roce 2014 se podíl obyvatel Sýrie zvedl na 28 % ku všem vstupům a na závěr rekordně početného roku 2015 dokonce na 40 %. Ve stejném období skokově vzrostlo i množství příchozích Iráčanů a rovněž i státních příslušníků Kosova směřujících nejčastěji z ekonomických důvodů[77] do Německa, které probíhalo až do chvíle zrychlení azylové procedury a současně zpřísnění návratové politiky na straně této cílové země. Uzavření tzv. balkánské cesty na začátku roku 2016 a obzvláště dohoda mezi EU a Tureckem z března 2016, stejně jako dodatečné dvoustranné kroky členských států Unie (např. memorandum Itálie o kontrole libyjských hranic dojednané jak s místními centrálními autoritami této země, tak vůdci regionálních/kmenových milic v únoru 2017) pak reprezentují nejčastěji skloňované příčiny hlubokého poklesu neregulérních příchodů v uplynulých letech. Na okraj lze doplnit, že stále ještě poměrně vysoké statistické údaje za celý rok 2016 je možno přičíst pouze poměrně hektickým prvním měsícům, které vystřídal od dubna strmý pokles.

[77] Deutsche Welle (2015). Flow of asylum seekers from Kosovo drops sharply in Germany. Dostupné z: <https://www.dw.com/en/flow-of-asylum-seekers-from-kosovo-drops-sharply-in-germany/a-18408274>.

4. Analýza migračního vládnutí EU po roce 2015

Tato kapitola se podrobně věnuje dříve vymezenému diskurzivnímu segmentu migračního vládnutí EU ve sledovaném období od května roku 2015 do června 2018. Její části kopírují strukturu disertačního výzkumu včetně pořadí sedmi analytických otázek (tabulka č. 3, str. 54), přičemž každé z nich zde odpovídá jedna samostatná podkapitola.

Interpretace nashromážděného empirického materiálu prostřednictvím těchto sedmi analytických otázek povede k zodpovězení tří hlavních výzkumných otázek, ohraničujících zkoumanou problematiku, v následujícím závěrečném shrnutí. Tímto způsobem se autor rozhodl postupovat v zájmu přehlednosti: na ploše každé analytické otázky bude zaměřena pozornost (pokud to bude s ohledem na znění a zacílení otázky možné) na všechny tři vymezené diskurzivní rozměry, tedy jak na právně-institucionální (unijní legislativní a nelegislativní akty) a institucionálně-komunikační prvek zkoumaného diskurzu (doprovodné tiskové zprávy, závěry/prohlášení vybraných institucí EU), tak i na reflexi vnitrostátních mimořádných opatření a jejich legitimizaci na úrovni národně-politického diskurzu. Účelem tohoto uspořádání není vzájemná komparace uvedených rozměrů, které se od sebe velmi liší druhem analyzovaných obsahů (mediální produkce a primární právní dokumenty) i objemem datových souborů, ale sledování procesu konstrukce výjimečnosti uvnitř vícero složek komplexního diskurzu o migraci v EU a rozbor jejich interakcí.

V případě přesahů sledovaných mimořádných opatření do žitých zkušeností členů bezpečnostích aparátů EU zachycených ve výzkumných rozhovorech (například jejich reflexe praktického realizování či lokálního významu těchto nástrojů), bude analýza rovněž epizodicky doplněna o psáže z těchto rozhovorů.

4.1 Způsob konstrukce výjimečnosti migrační situace v oficiálním diskurzu migračního vládnutí EU

První část shrnuje, jakým způsobem EU, její „exekutivní instituce“ (Evropská komise, Evropská rada, Rada JHA) a vybrané členské státy reagovaly na dynamický vývoj na poli mezinárodní migrace vyznačující se rychlým nárůstem osob neregulérně směřujících do Evropy na jaře roku 2015. Identifikuje a popisuje hlavní výjimečné nástroje, postupy a opatření navrhované oficiálním diskurzem a rozebírá uplatňované diskurzivní strategie, na jejichž základě byla mimořádná rozhodnutí vrcholnými politickými aktéry ospravedlňována. Dále se zabývá otázkou, zda docházelo k proměně konstruování

výjimečnosti v průběhu času a rovněž způsoby, skrze něž se mimořádná řešení případně usazovala a normalizovala v právních aktech EU.

4.1.1 Které výjimečné pravomoci, postupy a opatření zavádí a nastoluje diskurz migračního vládnutí v EU? Jaký je vztah mezi jejich materiálními a diskurzivními aspekty?

Výjimečné nástroje prosazované na úrovni EU i řady členských států ve sledovaném období v letech 2015 až 2018 lze rozdělit do dvou základních skupin. První z nich představují mimořádná opatření týkající se migrace a azylu, která byla prezentována jako okamžitá a nezbytná odpověď na aktuálně probíhající stav nouze, přičemž se explicitně předpokládalo jejich dočasné trvání. Druhou, na první pohled méně viditelnou, avšak z dlouhodobé perspektivy přinejmenším stejně důležitou skupinu tvoří naopak výjimečná opatření navrhovaná zpravidla s odstupem několika měsíců až jednoho roku od počátku krizových událostí z roku 2015 a chápaná jako součást hlubší a celostní reformy migračního režimu EU. Zatímco první kategorie nese znaky „singulárních aktů“ vstupujících do normality režimu na pozadí bezprostřední naléhavosti, druhá vnáší novou logiku výjimečnosti (či posiluje její starší, již existující formy) do regulatorního rámce Unie, jejž tímto mění, orientuje a uzpůsobuje pro budoucnost ve světle zkušeností s dosavadním krizovým vládnutím. Oba druhy pak nelze vnímat jako zcela separátní, ale v některých případech dokonce za úzce provázané, a to jak v rovině lingvisticky argumentační, tak pokud jde o technické provedení.

Výše uvedené skupiny návrhů, týkající se pouze segmentu neregulérní migrace a azylové politiky, která je předmětem výzkumu této disertační práce, lze tematicky shrnout následujícím způsobem. Mezi deklaratorně dočasná opatření patří především „okamžitá řešení“ oznámená v Evropském programu pro migraci z 13. května 2015, vydaném Evropskou komisí,[78] a jemu předcházející výstup z mimořádně svolaného neformálního zasedání Evropské rady věnovaného výhradně migraci (23. dubna 2015). Oba dokumenty vznikly v kontextu strmého nárůstu počtu úmrtí v centrálním Středomoří: pouze za měsíc duben byla překročena rekordní hranice 1 200 obětí a po potopení lodi u italské Lampedusy 19. dubna bylo zaznamenáno dokonce 800 utonulých migrantů za jediný den, v důsledku čehož byla Unie dle mediálního narativu „šokem vyburcována k činu“ (Livingstone 2016).

[78] Bližší představení některých návrhů, zejména tzv. redistribučních mechanismů, následovalo v návrhu nařízení Rady COM(2015) 286 final, který Komise vydala 27. května 2015.

Jednalo se v prvé řadě o tzv. nouzové redistribuční mechanismy – přemístění a přesídlení žadatelů o azyl pocházejících ze třetích zemí mezi členské státy Unie s cílem odlehčit Itálii a Řecku – které znamenaly doslova revoluční posun ve způsobu praktického řešení migrační otázky a zároveň právně i politicky doposud neprobádaný terén. Základ mechanismů tvořil do té doby nikdy neaktivovaný článek 78 odst. 3 SFEU, zmocňující unijní orgány urychleně konat ve prospěch zemí EU nacházejících se ve „stavu nouze v důsledku náhlého přílivu příslušníků třetích zemí". Na operativní úrovni došlo historicky poprvé v souvislosti s migrací ke spuštění vojenské operace EU v rámci SZBP v souvislosti s migrací, jež zahájila svou činnost na konci června pod označením EUNAVFOR MED (později přejmenována na EUNAVFOR MED Sophia). Její hlavní úkol spočíval dle původního mandátu v „identifikaci, zachycení a likvidaci" pašeráckých a jiných podezřelých plavidel v souladu s mezinárodním právem. Tento mandát byl později rozšířen o další doplňkové aktivity: výcvik libyjské pobřežní stráže a přispívání k naplňování zbrojního embarga OSN na volném moři u pobřeží Libye v souladu s příslušnými rezolucemi Rady bezpečnosti.[79] Ukončení mise bylo stanoveno na 12 měsíců po dosažení její plné operační kapacity. Rozhodnuto bylo dále o mimořádném ztrojnásobení finančních prostředků již probíhajícím námořním operacím Frontex Triton (Itálie) a Poseidon (Řecko) v letech 2015 až 2016, které se podílely na posílení kontrol na vnějších hranicích EU v centrálním a východním Středomoří, a o rozšíření jejich teritoriální působnosti. Komise dále rozhodla o uvolnění „nouzového financování" z fondů AMIF a ISF, které bylo jako v předchozím případě koncipováno jako zvláštní dodatečná podpora periferních členských států Unie „ležících v první linii". Významnou inovaci z hlediska faktického fungování unijní azylové procedury představoval tzv. ohniskový přístup. Ten spočíval v budování „hotspotů", určených k systematické registraci příchozích osob. Šlo o nový prvek v podobě formálně komunitárních zařízení EU, rozmístěných v Itálii a na řeckých ostrovech,[80] která byla provozována

[79] Podoba operace EUNAVFOR MED byla strukturována do následujících tří fází: 1) monitoring situace a sdílení informací o existujících migračních trasách a pašeráckých sítích; 2) vyhledávaní a odklánění 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 napomáhaní v provádění zbrojného embarga OSN ve vztahu k Libyi na základě rezolucí Rady bezpečnosti č. 2292(2016) a č. 2357 (2017).

[80] K červnu roku 2018 existovalo v Unii celkem deset hotspotů s celkovou kapacitou přibližně 8190 míst, pět z nich v blízkosti přístavních měst na území Sicílie (Trapani, Pozzallo, Messina), na přilehlých ostrovech (Lampedusa) a na pevninské Itálii (Taranto). V Řecku bylo dalších pět zařízení situováno na tamních ostrovech Lesbos, Chios, Samos, Leros a Kos. European Parliament (2018). Hotspots at EU external borders, dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI(2018)623563_EN.pdf>.

autoritami daného členského státu, na jehož území se nacházela, a za přítomnosti a asistence mezinárodních a nevládních organizací (např. IOM, UNHCR, MSF).

Druhou výše uvedenou kategorii vyplňují nejčastěji legislativní akty či případně mezinárodní smlouvy navrhované a schvalované s časovým zpožděním, avšak obsahující prvky výjimečnosti v porovnání s předkrizovým stavem, které byly navíc zdůvodňovány v přímé souvislosti s migrační situací na přelomu let 2015 a 2016. Jedná se o heterogenní skupinu jak novelizovaných, tak zcela nových právních norem, které normalizují původně emergentní a prozatímní opatření nebo modifikují předcházející úpravy obvykle s poukazem na zásadní proměnu bezpečnostního či socioekonomického vývoje v Evropě a jejím sousedství. Sem patří například nařízení a směrnice zavádějící novou generaci CEAS (a v tomto ohledu především reforma dublinského systému), Evropskou pohraniční a pobřežní stráž posílením mandátu agentury Frontex, regulaci pohybu v intra-migračním poli a intenzivnější postupy v politice dohledu nad pohybem cizích státních příslušníků na území EU (např. Schengenský hraniční kodex, systém tzv. vstupu a výstupu, zajištění vyšší interoperability informačních databází a usnadnění přístupu bezpečnostních složek k nim), či případně externalizace hraničních kontrol a poskytování humanitární pomoci (akční plán a pozdější migrační dohoda EU-Turecko). Některé návrhy se nacházejí ve stadiu meziinstitucionálního vyjednávání, jiné byly již zahrnuty do platného *acquis communautaire*. Obecný přehled zahrnující relevantní iniciativy předložené během sledovaného období na úrovni EU, včetně zhodnocení jejich současného stavu (projednávání či případně již dokončení a vstup v platnost), přibližuje ve stručnosti Tabulka č. 4.

Tabulka č. 4

Mimořádná opatření v kontextu širší reformy migračního režimu EU po krizi 2015 (pouze část neregulérní migrace a azylová politika)	
Přijatá, platná/již realizovaná	***Významné právní akty a změna oproti minulosti***
	Rozhodnutí Rady 2015/1523 o dočasných relokacích ve prospěch Itálie a Řecka (40 tisíc osob) → *nové*
	Rozhodnutí Rady 2015/1601 o dočasných relokacích ve prospěch Itálie a Řecka (120 tisíc osob) → *nové*
	Nařízení o vzniku pobřežní a pohraniční stráže EU, 2015/0310 (COD) → *revize/posílení*
	Nařízení 2017/2226 „Systém vstupu a výstupu – EES“ → *nové*
	Nařízení „systém ETIAS“, 2016/0357 (COD) → *nové*
	Nouzové nástroje – operativní úroveň a vnější rozměr
	Spuštění námořní vojenské operace EUNAVFOR MED/Sophia
	Posílení námořních operací Frontex Triton a Poseidon
	Ohniskový přístup/vybudování tzv. hotspotů v Itálii (5) a Řecku (5)
	Mimořádná finanční pomoc v rámci EU (fondy AMIF, ISF)
	Akční plán a prohlášení (migrační dohoda) EU-Turecko
	Nástroj pro uprchlíky v Turecku
	Svěřenské fondy EU pro Sýrii a Afriku
*Navržená, stále projednávaná**	***Významné právní akty***
	Nařízení „Dublin IV“, 2016/0133 (COD) → *revize/posílení*
	Nařízení o seznamu bezpečných zemí původu, 2015/0211 (COD) → *nové*
	Nařízení 2016/399, „Schengenský hraniční kodex“ a jeho novela 2017/0245 (COD) → *revize/posílení*
	Nařízení Schengenský informační systém, 2016/0409 (COD) → *revize/posílení*
	Nařízení Eurodac, 2016/0132 (COD) → *revize/posílení*
	Zřízení Agentury EU pro azyl, 2016/0131 (COD) → *revize/posílení*
	Nařízení o agentuře eu-LISA, 2017/0145 (COD) → *revize/posílení*
	Komplexní rámec migrační spolupráce EU se třetími zeměmi
	Nařízení rámec EU pro přesídlování, 2016/0225 (COD) → *nové*
	Kvalifikační nařízení, 2016/0223 (COD) → *revize/posílení*
	Procedurální nařízení, 2016/0224 (COD) → *revize/posílení*
	Přijímací směrnice, 2016/0222 (COD) → *revize/posílení*

Zdroj: autor.[81]

Každý z těchto příkladů se liší mírou výjimečnosti, rozhodovacím postupem (a tedy i zapojením institucí EU a jejich pravomocí konstruovat mimořádná rozhodnutí) i skutečným dopadem na podobu migračního režimu EU v praxi. Jednotlivé návrhy mají rovněž své specifické diskurzivní a materiální projevy (Aradau et al., 2015). Pro podrobnější rozbor byly z tohoto souhrnného přehledu vybrány vzhledem k první analytické otázce dva příklady, které

[81] Stav k prosinci roku 2018.

nejlépe ilustrují proces utváření výjimečnosti. Jedná se o produkty krizového vládnutí EU v daném období dotýkající se hloubkou prosazovaných změn i skutečným dopadem přímo normativního jádra fungování dvou hlavních polí režimu EU – azylového a intra-migračního. První z nich představují zmíněné redistribuční mechanismy žadatelů o mezinárodní ochranu, druhou pak předpisy regulující svobodný pohyb bez hraničních kontrol uvnitř schengenského prostoru.

Výjimečnost jako trvalý princip sdílení migračního břemene?

> *The numbers are impressive. For some they are frightening. But now is not the time to take fright. It is time for bold, determined and concerted action by the European Union, by its institutions and by all its Member States.*
>
> (Jean-Claude Juncker, předseda Evropské komise, 2015)[82]

Myšlenku solidárního přerozdělování žadatelů o azyl v EU a zejména těch, kteří se nacházejí přímo na území členských států (vnitrounijní relokace), nelze považovat za zcela neznámou. Její prosazení v podobě závazných pravidel na celoevropské úrovni dle čl. 78 odst. 3 znamená ovšem skutečně zásadní posun v reformě migračního režimu EU. Současně jde o nejviditelnější příklad výjimečného stavu „ústavní neobvyklosti“ (Kysela, 2016: 29), charakteristického využitím mimořádných prostředků s cílem odvrátit určitou náhle se vynořující a iminentní formu nebezpečí vůči danému systému, jež vyžaduje z pohledu rozhodujících aktérů bezodkladné řešení. Svým rozsahem nevede k celkové suspenzi právního rámce v duchu Schmittova pojetí ani nemá mimo-právní podstatu. Rozhodujícím způsobem však ovlivňuje organizační principy migračního režimu Unie a pozastavuje platnost jeho podstatných složek – v tomto případě dříve zmíněnou zásadu země prvního kontaktu, která má být dle dublinského nařízení výlučně odpovědná za provedení kompletní azylové procedury. Lze na něm také demonstrovat princip vztahovosti (Aradau et al., 2015), tedy provázanost, vzájemné působení a utváření sociální reality mezi subjekty a objekty, a inherentní propojenost diskurzu a jeho materiálních aspektů.

Proces diskurzivní konstrukce přerozdělovacích mechanismů je možné analyticky shrnout v několika po sobě následujících krocích. Počáteční úlohu sehrála excesivní migrace v jarních měsících roku 2015, a to jak ve smyslu kvantitativním (viz kapitola 3.3), tak v souvislosti s poměrně vyšším zastoupením obyvatel prchajících z území historické

[82] Projev „Zpráva o stavu Unie“ na plenárním zasedání Evropského parlamentu, 9. září 2015, dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_en.htm>.

Levanty (zejména ze Sýrie a Iráku), rozvrácené prohlubujícími se ozbrojenými konflikty. Ve druhém čtvrtletí vzrostlo množství zaznamenaných nepovolených vstupů do EU o více než 140 % oproti stejnému měřenému období v předchozím roce a počet žadatelů o mezinárodní ochranu o dvě třetiny.[83] Dominantní vstupní oblastí neregulérní migrace byla jako v minulosti vnější unijní hranice Itálie a Řecka. Tamní přijímací infrastruktura a obzvláště azylové systémy byly stále více vystavovány výzvám, jež vyžadovaly dodatečné lidské, finanční i další hmotné zdroje. Komplex materiálních skutečností vyvolal diskurzivní odezvu na straně institucí EU, jejímž hlavním znakem byla snaha opanovat situaci, či jinými slovy „zvládnout materialitu".

Evropská komise představila 27. května návrh rozhodnutí Rady zavádějící „dočasná nouzová opatření" ve prospěch Itálie a Řecka,[84] na jehož základě mělo být do ostatních členských států Unie během následujících dvou let přerozděleno celkem 40 tisíc osob,[85] které „jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu". Učiněno tak mělo být na dobrovolné bázi. Za kritérium výběru byla zvolena nikoliv individuální situace konkrétního žadatele, nýbrž jeho státní příslušnost. Relokace se totiž uplatňovaly výhradně na třetí země s alespoň 75% úspěšností prvoinstančních rozhodnutí azylových žádostí podle nejnovějších údajů Eurostatu (v této fázi se vztahovaly pouze na Syřany a Eritrejce),[86] což do budoucna otevřelo prostor k poněkud nevypočitatelnému vyřazování a zahrnovaní celých kategorií osob do/z tohoto nouzového mechanismu. Ve stejné době Komise vydala nezávazné doporučení na přesídlení dalších 20 tisíc osob ve spolupráci s UNHCR, které se nacházely nejčastěji v uprchlických táborech mimo EU. Druhý krok následoval 9. září, kdy Komise zveřejnila návrh na navazující „dočasnou a výjimečnou relokaci" 120 tisíc osob z Itálie, Řecka a nově i Maďarska[87]

---

[83] Frontex (2015). FRAN Quarterly, Analysis Quater 2 (April-June 2015), dostupné z: <https://data.europa.eu/euodp/en/data/storage/f/2016-03-08T103218/FRAN%20Q2%202015_final.pdf>.

[84] Návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, COM(2015) 286 final, dostupné z: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/proposal_for_a_council_decision_on_provisional_relocation_measures_for_italy_and_greece_en.pdf>.

[85] Návrh konkrétně počítal s přemístěním 24 tisíc žadatelů z Řecka a 16 tisíc žadatelů z Itálie. Dále bylo stanoveno, že členské státy přijímající tyto žadatele obdrží z rozpočtu EU na každého z nich finanční kompenzaci 6 tisíc eur.

[86] „Krizový relokační mechanismus", představený Evropskou komisí 9. září (viz dále), upřesňuje, že se jedná o dostupné čtvrtletně aktualizované údaje Eurostatu o celounijním průměru těchto žádostí nad uvedenou hranicí.

[87] V Maďarsku bylo během prvních osmi měsíců roku 2015 zaznamenáno více než 145 000 případů neoprávněného překročení schengenských hranic, a proto se jej Komise rozhodla zařadit do relokačního programu. Navrhované rozložení mezi jednotlivé státy mělo být následující: Itálie (15 600), Řecko (50 400)

s odůvodněním „prudkého nárůstu nelegálního překročení hranic v centrálním a východním Středomoří“.[88] Na rozdíl od prvního návrhu byla participace členských států EU povinná.[89] Ministři vnitra v Radě JHA přijali oba relokační programy ještě v průběhu září,[90] přičemž zejména ve druhém případě závazného mechanismu došlo (procedurálně správně, avšak vzhledem k politické citlivosti tématu proti nepsanému úzu, respektive navzdory odmítavému postoji některých členských států – České republiky, Maďarska, Rumunska a Slovenska) k jeho prohlasování kvalifikovanou většinou hlasů. Obě zasedání Rady JHA byla svolána jako mimořádná, přičemž to druhé proběhlo v nebývale krátkém (přibližně v týdenním) časovém odstupu. Dopady prvního relokačního rozhodnutí tak nejenže nemohly být v daném okamžiku dostatečně vyhodnoceny, staly se navíc základem pro přijetí toho druhého – povinného.

Jmenovaná mimořádná opatření měla jeden podstatný a všem společný diskurzivní element, který představoval „distribuční klíč“ (součást květnového návrhu ve dvou variantách) a jeho zasazení do trvalého časového rámce v podobě „krizového relokačního mechanismu“ (v zářijovém návrhu). Na matematické úrovni bylo uplatňování dočasných nouzových nástrojů konstruováno prostřednictvím socioekonomických a historických kritérií s odstupňovanou váhou. Přidělená přijímací „kvóta“ pro daný členský stát se odvíjela od velikosti jeho populace (40 %), celkového HDP (40 %), míry nezaměstnanosti (10 %) a průměrného počtu žádostí o azyl a množství přesídlených uprchlíků ze třetích zemí v letech 2010 až 2014 (10 %). Kromě obecných předpokladů budoucího hmotného zajištění příchozích tak systém zohledňoval nejen očekávanou schopnost států EU uznané uprchlíky začlenit do pracovního trhu, ale také retrospektivně i historickou zodpovědnost (tj. v zásadě politický postoj minulých vlád) v předkrizovém řešení migrace. Na druhou stranu neposkytoval žádný prostor pro zohlednění také „měkkých faktorů“ vyplývajících z případných národních specifik jednotlivých zemí EU (obecnou zkušenost s integrací cizinců, jazykovou, kulturní či náboženskou blízkost apod.). Zejména pak snímal subjektivitu a nepočítal s individuální

a Maďarsko (54 000). Vláda premiéra Viktora Orbána opatření odmítla a namísto redistribučních mechanismů upřednostnila jednostranný důraz na ochranu vnější schengenské hranice a vlastní jednostranná technická řešení – např. fyzické bariéry bránící překročení jeho vnější unijní hranice (viz dále).

[88] Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0450>.

[89] Česká republika měla na základě obou dvou rozhodnutí o relokačním programu přijatých Radou EU v září roku 2015, které se týkaly dohromady 160 tisíc osob, přijmout celkem 2 691 občanů třetích zemí. Žadatelé o mezinárodní ochranu v Řecku a Itálii se mohli do mechanismu zapojit do 26. září 2017.

[90] Rozhodnutí Rady EU (č. 1523) ze dne 14. září 2015 a (č. 1601) ze dne 22. září 2015.

vůlí žadatelů, jež se týkala jejich osobních preferencí ohledně cílových členských států Unie vybraných na základě těchto i jiných (například rodinných) vazeb. Ty se však nemusely překrývat s numerickou hodnotou vygenerovanou přerozdělovacím systémem.

Zatímco distribuční klíč měl přidělovat prostřednictvím vzorce počty osob pro přemístění, krizový relokační mechanismus je úzce spjat se samotnou definicí výjimečnosti, neboť „přináší stálé odchylky, které mají být aktivovány v konkrétních stavech nouze". Důležitá pravomoc uvést popsaný mechanismus v činnost (analogicky ke schmittovskému suverénnímu rozhodnutí o výjimce) je přitom svěřena přímo Evropské komisi. K jeho spuštění podle návrhu konkrétně dojde, pokud:

> „Komise zjistí, že členský stát čelí stavu nouze ohrožujícímu uplatňování tohoto nařízení vzhledem k extrémnímu tlaku v důsledku intenzivního a neúměrného přílivu státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti".[91]

Podmínky pro zahájení celounijního přerozdělovacího schématu s cílem poskytnout urychlenou pomoc určitému členskému státu EU jsou tedy posuzovány nikoliv na národní či mezivládní, ale na supranacionální úrovni. Komise v této souvislosti přijme po konzultaci s agenturou Frontex a EASO (tj. sice formálně autonomními, ale *de facto* jí podřízenými odbornými organizacemi) tzv. akt v přenesené pravomoci, kterým se ověří, zda situace odpovídá skutečně nouzovému stavu, určí počet osob k přemístění i dobu aplikace krizového relokačního mechanismu, a to včetně stanovení distribuce celkového počtu osob mezi jednotlivé státy EU podle distribučního klíče. Rada EU a Evropský parlament mají sice možnost rozhodnutí zvrátit, pokud vysloví ve lhůtě do jednoho měsíce od oznámení navrhovaného řešení námitky, jejich úloha zůstává však pasivní. Lze proto konstatovat, že vymezení výjimečného stavu je jako obecné pravidlo delegováno na Komisi. V tomto ohledu stojí za zmínku i výše uvedená zkušenost s prvními relokačními opatřeními z jara roku 2015, o kterých bylo rozhodnuto institucemi EU (v tomto případě Radou na návrh Komise), aniž by Itálie či Řecko samy přikročily k vyhlášení nouzového stavu na národní úrovni (Scheu, 2016).

[91] Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0450>.

Diskurzivní konstrukce mimořádných nástrojů a jejich postupné zpřesňování skrze návrhy právních norem se časově překrývalo s implementací již schválených prvních verzí relokačních rozhodnutí. Jakkoliv mohlo být úsilí odlehčit členským státům EU v bezprostřední nouzi dobře zamýšlené, jeho naplňování bylo od počátku konfrontováno s dynamicky se proměňující materiální realitou a absencí politické vůle na straně velké části národních vlád dojednaná pravidla důsledně dodržovat. Dlouhodobá neschopnost účinné registrace příchozích a do jisté míry omezující kritéria nového nástroje ukázaly jeho slabé stránky. Hmatatelným projevem jsou například s relokacemi úzce související hotspoty.

Řádné zaznamenávání nových migrantů bylo od počátku nutnou podmínkou úspěšnosti přerozdělovacích mechanismů, které proto s paralelním zřizováním hotspotů přímo počítaly. Jak ovšem vyplývá z uskutečněných výzkumných a expertních rozhovorů, panovala velká nejednoznačnost nad tím, co tento pojem v praxi vlastně znamená. Vzhledem k jeho dodnes neexistující právní definici pak „docházelo fakticky k tomu, že si ho každý vykládal po svém“.[92] Tato skutečnost se podle osloveného českého vládního experta zrcadlila v odlišných přístupech na terénní úrovni. Zatímco Řecko vnímalo hotspot v teritoriálním smyslu (jako místo, zařízení, tábor nevylučující určitou míru detence), Itálie jej naopak chápala procesuálně (tj. jako prvotní evropskou registrační proceduru). Důvodem mohla být jednak rozdílná tradice obou zemí v oblasti migrační politiky, stejně tak jako fyzickogeografické determinanty – například oproti Itálii větší izolovanost center na řeckých ostrovech bez možnosti je snadno opustit. Obzvláště po uzavření dohody EU-Turecko v březnu 2016 tak v Řecku zůstávali neregulérně příchozí stále častěji na jednom místě. V italském případě byli však zpravidla obratem rozváženi do decentralizovaných a autonomních ubytovacích zařízení po celém území státu. Z těchto otevřených ubytoven, provozovaných různými subjekty (státem, municipalitami, nevládními organizacemi apod.) pak často odcházeli dále do Evropy. Alespoň jak naznačují dotazovaní příslušníci bezpečnostních sborů, včetně například následujícího úryvku z rozhovoru s odbornicí EASO, jež popisuje svou zkušenost z hotspotu u sicilského města Pozzalo z podzimu 2017:

> „Ono to bylo běžný. Ty lidi mizeli, mizeli jeden za druhým. Nám přijela loď Somálců… my když jsme potom objížděli ty centra [v pevninské části Itálie – pozn.

[92] Expertní rozhovor č. 15, Praha, 29. června 2018.

autor], tak tam už jich třeba půlka těch migrantů nebyla. A volají z Norska, volají z Finska. Takže Itálie je na tom zdánlivě líp, ale jenom proto, že ti lidi mizí.“[93]

Specifika migračních a azylových systémů dotčených zemí EU byla přitom jen jedním z mnoha faktorů ovlivňujících úspěšnost nouzových relokačních opatření v praxi. Řada komunikačních partnerů poukazuje v této souvislosti na skutečnost, že schopnost implementace přerozdělovacích mechanismů nelze oddělit od celkové nepřipravenosti infrastruktury a bezpečnostních aparátů EU, které měly být pověřeny praktickou realizací těchto řešení. Evidentní nedostatky pak musely být podle členů bezpečnostních složek vykrývány improvizováním a nezřídka i sníženou kvalitou odváděné práce, kterou si dle jejich názoru vynutily okolnosti. Například jeden ze zkušených účastníků operací Frontex popisuje nevyhovující situaci při svém prvním ze sedmi výjezdů do pohraničí EU, konkrétně na řecké ostrovy na jaře 2016:

„Nebyli jsme na to připraveni. Nebyly na to připraveny počty policistů, počty armády, počty hotspotů. Všechno bylo stavěno a budováno za pochodu. Provizorně. Bezpečnost v těch táborech nebo vůbec v jejich okolí byla velmi slabá… jak naše, tak těch budov. Prostě ta logistická připravenost byla fakticky nulová. (…) Stejně tak vybavení i pracovní podmínky byly katastrofální. Řekněme… stroj za tři miliony na odebírání otisků, ale neměli jsme si pořádně kde sednout, kam ten stroj pořádně položit, protože tam nebyl stůl…“[94]

Existenci přetrvávajících problémů připustila ostatně i sama Komise v první z řady průběžných zpráv o relokacích a dobrovolné formě přesídlení obyvatel třetích zemí do EU (ačkoliv přesídlení samotné netvořilo součást výše uvedeného nouzového opatření uvnitř Unie), když deset měsíců od první artikulace tohoto nástroje shledala:

„V roce 2016 migrační vlna pokračuje, avšak z Itálie a Řecka bylo dosud relokováno pouhých 937 osob a jen 4 555 bylo znovuusídleno. Nedostatečná míra provádění obou mechanismů je způsobena různými faktory, mezi něž patří i neochota členských států plnit beze zbytku a včas své zákonné povinnosti ve věci relokace. Další překážkou pro relokační mechanismus bylo donedávna i propouštění migrantů na západobalkánské trase, což znamenalo, že většina způsobilých žadatelů pokračovala dále v cestě místo

[93] Výzkumný rozhovor č. 16, Praha, 11. července 2018.

[94] Výzkumný rozhovor č. 21, Praha, 2. května 2019.

toho, aby byla organizovaně relokována. Zároveň s tím, jak pokračoval přiliv osob přicházejících nelegálně, přistupovaly členské státy zdráhavě také k znovuusídlování.“[95]

Přestože množství přemístěných žadatelů o azyl mělo pozvolna, ale stále vzrůstající tendenci až do konce dvouleté platnosti mechanismu, původně stanoveného souhrnného cíle 160 tisíc osob se zdaleka dosáhnout nepodařilo. Celkem bylo do konce září 2017 relokováno 31 503 osob (z toho 10 265 z Itálie a 21 238 z Řecka).[96] Maďarsko, kterému byla ve druhém nouzovém programu vyměřena relativně největší „kvóta“ pro přerozdělení osob z jeho vlastního území do ostatních zemí EU, převyšující Itálii, a dokonce i Řecko, se tohoto mechanismu odmítlo zcela účastnit. Neplnění smluvených závazků vyvolalo dodnes trvající hluboké spory mezi členskými státy ohledně způsobu vnitrounijní solidarity a jejího (ne)povinného charakteru. V polovině června 2017 zahájila Komise řízení pro porušení unijního práva (tzv. *infringement*) proti České republice, Maďarsku a Polsku z důvodu nedodržování jejich dosavadních povinností a odmítání alespoň příslibu budoucí účasti na relokačních opatřeních.[97] Pro doplnění české perspektivy je vhodné připomenout, že komisnímu kroku o jeden týden předcházelo přijetí usnesení vlády ČR, kterým kabinet premiéra Bohuslava Sobotky rozhodl o pozastavení jak veškerých činností vyplývajících z relokačního mechanismu, tak i mimounijního přesídlování s ohledem na „výrazné zhoršení bezpečnostní situace v Evropě a zjevnou dysfunkčnost systému relokací“.[98]

Navzdory tomu, že konečná efektivita uvedeného nouzového řešení nemohla být zúčastněným aktérům v době eskalace neregulérní migrace do EU na přelomu let 2015 a 2016 úplně zřejmá, od počátku byly zjevné jeho limity pramenící z přelomovosti tohoto nástroje, dosavadní nezkušenosti s jeho praktickým prováděním, stejně jako z jeho celkové strukturální neusazenosti uvnitř migračního režimu EU. K objektivnímu vyhodnocení jeho přínosů

---

[95] Sdělení Komise EP a Radě: První zpráva o relokaci a znovuusídlování, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52016DC0165>.

[96] Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě: Zpráva o pokroku evropského programu pro migraci, COM(2017) 669 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:98e950f2-ff60-11e7-b8f5-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF>.

[97] Komise v této souvislosti konstatovala, že Maďarsko a Polsko zůstávají jedinými členskými státy EU, které do té doby nerelokovaly ani jedinou osobu. ČR přemístila na své území 12 syrských žadatelů o azyl z Řecka a v rámci Evropského přesídlovacího schématu přesídlila 52 osob (20 Syřanů z Jordánska a 32 Iráčanů z Libanonu).

[98] Usnesení vlády ČR č. 439 ze dne 5. června 2017 o dalším postupu v realizaci relokací a přesídlování do České republiky, dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/IHOAAN595WUT>.

a nákladů (politických, hospodářských a dalších) navíc chyběl nezbytně nutný delší časový odstup. Jak se ovšem ukázalo, toho nebylo možné dosáhnout s ohledem na nesmírně vysokou emotivnost a polarizaci společenské a politické debaty napříč EU, a to jak mezi tzv. starými a novými členskými státy EU přistoupivšími k EU po roce 2004, tak mezi samotnými představiteli vrcholných unijních institucí.[99] [100] Přesto došlo téměř rok a půl před vypršením lhůty trvání výjimečných a dočasných přemísťovacích opatření k předložení zásadního návrhu, jenž znamenal jejich transformaci a začlenění jakožto pilíře do nově reformovaného azylového systému EU. To vše v situaci kontinuálního poklesu neregulérních vstupů do Unie z rekordních hodnot v říjnu roku 2015, kdy po uzavření balkánské trasy a migrační dohody EU s Tureckem v březnu roku 2016 došlo k obratu dosavadního trendu (jakkoliv je jeho relevance do určité míry evidentní až z dnešního zpětného pohledu).

Komise předložila 4. května 2016 návrh revize dublinského nařízení (tzv. Dublin IV)[101] jakožto součást prvního legislativního balíčku na změnu CEAS, které vzniklo v kontextu krizových událostí. Stalo se tak relativně nedlouho poté, co byla v červnu 2013 přijata po čtyřapůlletém intenzivním vyjednávání novela předchozí verze tohoto legislativního aktu, která tedy neplatila v době deklarace nouzového stavu v EU ani dva roky. V jeho jádru stojí z pohledu této kapitoly disertace klíčový „korekční přidělovací mechanismus“, vycházející ze stejné logiky výjimečnosti jako jeho předchůdci, avšak zároveň se vyznačující nezanedbatelnými odlišnostmi. Jedná se o plně automatizovaný systém, jenž v reálném čase sleduje vývoj v jednotlivých členských státech Unie (zejména aktuální registraci podaných azylových žádostí v celé EU a jejich podíly na národní úrovni) a vyhodnocuje okamžik pro zahájení kolektivní mimořádné akce EU. Konkrétně návrh uvádí, že:

> „Systém neustále přepočítává procentní podíl žádostí, k nimž byl každý členský stát určen jako příslušný, a porovnává jej s referenčním procentním podílem podle klíče. Tento referenční klíč vychází ze dvou kritérií se stejnou, 50% váhou: počtu obyvatel a celkového HDP členského státu. Uplatňování korekčního mechanismu pro určitý

[99] BBC (2015). Migrant crisis: Opponents furious over new EU quotas, dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34331126>.

[100] BBC (2017). EU 'has east-west split' on migrant quotas, dostupné z: <https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-42352876>.

[101] Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, 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 (přepracované znění), COM/2016/0270 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270>.

členský stát se aktivuje automaticky v situaci, kdy počet žádostí o mezinárodní ochranu, k nimž je daný členský stát příslušný, překročí 150 % hodnoty stanovené v referenčním klíči.“[102]

V dokumentu na mnoha místech zdůrazňovaný „neúměrný tlak“ na vnější schengenskou hranici členského státu EU, vedoucí ke spuštění výjimečného režimu, tak není nadále koncipován prostřednictvím subjektivních hledisek, ani momentálního rozhodnutí učiněného individuální či kolektivní formou aktérství (Komise, Rada EU). Výjimečnost je naopak nově inkorporována přímo do základní konstituce systému skrze automatizovaný postup, a tím pádem v zásadě normalizována (viz dále). Nový nástroj doplňuje již existující systém o opravný prostředek založený na průběžné kalkulaci referenčních ukazatelů (v tomto případě pouze velikost populace a HDP daného státu) a eventuálním překročení prahových hodnot, jejichž funkci lze zjednodušeně přirovnat k „indikátorům nouze“ sociální reality v otázce migrace. Namísto pozitivní finanční podpory, kterou předpokládala první varianta dočasného mechanismu (částka 6 tisíc eur na hlavu pro zemi, která osobu z Řecka či Itálie převezme a posoudí její azylovou žádost) dochází k převrácení této logiky zavedením „příspěvku solidarity ve výši 250 tisíc eur na každého žadatele“, tedy negativní sankce pro členský stát, jenž se tohoto mechanismu z různých příčin „dočasně neúčastní“.[103]

V souvislosti s postupem konstruování tohoto druhu výjimečnosti je velice zajímavé podotknout, že korekční přidělovací mechanismus byl Komisí implicitně prezentován jako nejkonzervativnější možnost z hlediska případné hloubky změn oproti *statu quo*. Téměř přesně měsíc před představením nařízení Dublin IV bylo totiž publikováno komisní sdělení[104] s názvem „Zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti“, které kromě něj nabízelo dvě další a v mnoha ohledech revolučnější varianty. První z nich představovala aplikaci distribučního klíče (opět odrážejícího relativní velikost, bohatství a přijímací kapacity členských států Unie) jako obecného pravidla tím způsobem, že by posuzování žádostí již nebylo vůbec vázáno na unijní stát první žádosti či neregulérního vstupu, jak požadují zejména státy tzv. jižního křídla EU. Druhý scénář, označovaný jako

[102] Ibid.

[103] Členské státy mohou dle návrhu svou účast v mechanismu odmítnout na dobu jednoho roku s možností opětovného prodloužení. Podmínkou je však zmíněné uhrazení „příspěvku solidarity“.

[104] Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti, COM/2016/0197 final, 4. dubna 2016, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52016DC0197>.

„dlouhodobá perspektiva“, dokonce zvažoval „přenesení odpovědnosti za zpracovávání žádostí o azyl z vnitrostátní úrovně na úroveň EU, například změnou úřadu EASO na agenturu s prvostupňovou rozhodovací pravomocí na úrovni EU, jež by měla vnitrostátní pobočky v každém členském státě, a vytvořením odvolací struktury na úrovni EU“.[105] Jeho realizace by v podstatě znamenala plnou harmonizaci a vytvoření centralizované (či jinak řečeno „federální“) azylové procedury. Obě jmenované alternativy lze ovšem vzhledem k extrémně vysoké politické senzitivitě této problematiky vnímat jako argumentační předpolí pro volbu pravděpodobně již předem preferované varianty ze strany předkladatele. Tomu může nasvědčovat i fakt, že Komise v tak krátkém časovém intervalu před zveřejněním kompletního znění takto zásadní přestavby dublinského systému předloží výše uvedené varianty jako „v této fázi ke zvážení“ a následně se přikloní k jedné z nich, aniž by dále vysvětlila motivaci a důvody uskutečněné volby.

V současnosti je návrh nařízení Dublin IV stále předmětem negociací na úrovni institucí EU. Přes opakované snahy urychlit jednání v Radě EU nebylo o jeho budoucnosti a finální podobě doposud rozhodnuto. Zmíněný korekční mechanismus i solidární příspěvek se staly předmětem ostré kritiky řady členských států. Zároveň je třeba podtrhnout, že navzdory někdy rozšířené mediální interpretaci nebylo od jejich přijetí nikdy oficiálně upuštěno.[106] Evropský parlament naopak v listopadu 2017 k reformě dublinského systému přijal stanovisko zacházející výrazně dále než původní návrh Komise, když mimo jiné navrhl výjimečný mechanismus přetvořit v trvalý a automatický systém založený na tzv. pevném distribučním klíči. Jeho schválení v legislativním procesu EU by znamenalo urychlenou distribuci příchozích osob do ostatních členských států EU bez ohledu na místo jejich překročení vnější hranice (tzv. zemi prvního kontaktu) a referenční hodnoty.[107]

---

[105] Ibid., str. 8.

[106] Obvykle uváděné závěry zasedání Evropské rady v červnu 2018 sice akcentují především nutnost zajištění ochrany vnější hrance EU, politiku navracení či vyzývají např. k vytvoření tzv. vyloďovacích platforem v EU, nicméně o redistribučních mechanismech přímo nehovoří. V této souvislosti pouze obecně odkazují na nutnost „dosažení konsensu ve věci dublinského nařízení, jehož reforma musí být založena na rovnováze mezi odpovědností a solidaritou“.

[107] Zpráva Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (LIBE) Evropského parlamentu z 6. listopadu 2017 sloužící jako mandát pro nadcházející třístranná jednání s Radou, C8-0173/2016, dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0345+0+DOC+XML+V0//CS>.

Trvalá emergence uvnitř Schengenu, fyzické bariéry a vnitřní kontroly

> *On a continent where nations once shed blood to defend their territories, today borders only exist on maps. (...) Removing borders, ensuring safety and building trust took many years after two devastating world wars. The creation of the Schengen area is one of the greatest achievements of the EU and it is irreversible.*
>
> (Dimitris Avramopoulos, komisař EU pro migraci, 2015)[108]

Jestliže výše uvedený nouzový program přemístění patří mezi příklady mimořádných krizových opatření nastolených společnými institucemi Unie „shora", následující druhá ilustrace, týkající se změny pravidel fungování schengenského pole, poskytuje inverzní obraz konstruování výjimečného stavu. Jeho ústředním hybatelem není Komise či Evropská rada, nýbrž jednotlivé členské státy a jejich mnohdy živelné praxe na vnitrostátní úrovni. Na první pohled zdánlivě jednostranné kroky některých národních vlád ovlivňovaly v rámci propojené právní a politické struktury Unie chování dalších aktérů a vystavovaly normativní rámec uzpůsobený na předkrizové období zvýšenému tlaku. Jejich nejčastějším projevem byl soubor bezpečnostních praktik odehrávajících se na vnějších hranicích a s ním bezprostředně související restriktivní opatření uvnitř schengenského prostoru. Tato část analytické podkapitoly se zabývá právě těmito dvěma oblastmi, přičemž různé druhy konstrukce výjimečnosti ve vztahu k migračním i azylovým aspektům politiky EU stručně ukazuje na případech Maďarska, Rakouska a Německa.

První a svým způsobem dodnes symbolicky, vizuálně, i materiálně nejvýraznější projev krizového vládnutí EU na národní úrovni je spjat s rozhodnutím maďarské vlády v čele se stranou Fidesz[109] vybudovat fyzické bariéry za účelem zabránění neregulérnímu průchodu migrujících přes jeho vnější unijní hranici. V návaznosti na předchozí technické přípravy oznámil 17. června 2015 ministr vnitra Sándor Pintér úmysl kabinetu premiéra Orbána postavit čtyři metry vysoký „dočasný pohraniční kontrolní plot" na 175 km dlouhém pozemním úseku se Srbskem. Plot se začal stavět o několik dní později.[110] Deklarovaným

---

[108] Evropská komise (2015). Oficiální brožura k 30. výročí fungování Schengenu, dostupné z: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_en.pdf>.

[109] Koaliční vláda složená z Maďarské občanské unie (*Magyar Polgári Szövetség*, Fidesz), a Křesťanskodemokratické lidové strany (*Kereszténydemokrata Néppárt*, KDNP).

[110] Government of Hungary (2015). Hungarian Defence Force prepared to begin border fence construction, July 16, 2015, dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/news/hungarian-defence-force-prepared-to-begin-border-fence-construction>.

cílem tohoto opatření bylo přimět občany třetích zemí včetně žadatelů o mezinárodní ochranu, aby využívali pouze legálních přechodů, a zamezit jejich samovolnému pohybu přes zelenou hranici. Podle maďarské vlády nelze stavbu oplocení (doplněného ostnatým drátem a později zdvojeného) považovat „za řešení, ale za nezbytný a nevyhnutelný krok k omezení proudu nelegálních migrantů do zákonných a kontrolovatelných mezí“. Zdůrazňována byla skutečnost, že uplatňování tohoto mimořádného nástroje „je časově omezené a bude zbouráno, pokud a když migrační tlak na tuto zemi poleví“.[111] „Ačkoliv věříme v budoucí nalezení společného evropského řešení“, uvedl ministr zahraničních věcí Péter Szijjártó, „cesta k uspokojivému společnému přístupu se zdá být příliš dlouhá a časově náročná (…)“, z tohoto důvodu si „Maďarsko nemůže dovolit už déle čekat“.[112] V reakci na rozsáhlou zahraniční kritiku maďarského postupu s ohledem na závažnost humanitární situace běženců vláda Viktora Orbána uvedla, že Maďarsko neporušuje žádné existující zákonné povinnosti ani mezinárodní smlouvy. Poukazováno bylo mimo jiné na obdobné praxe z minulosti, například na již rozmístěné fyzické bariéry na řecko-tureckém a bulharsko-tureckém pomezí či ve španělských severoafrických exklávách Ceuta a Melilla.[113] V souvislosti s dynamickým vývojem migračních událostí v letních měsících 2015 bylo v září přistoupeno ke konstrukci druhého „dočasného technického hraničního plotu“ v délce 41 kilometrů na hranicích s Chorvatskem a brzy také dalšího úseku na hranicích se Slovinskem.[114] Na pozemních hranicích s posledně jmenovanou zemí byly v říjnu rovněž krátce obnoveny dočasné kontroly z důvodu „velkého přílivu osob hledajících mezinárodní ochranu“.[115]

---

[111] Ibid.

[112] Government of Hungary (2015). The Minister of the Interior has been instructed to prepare for closure of the Hungarian-Serbian border, June 17, 2015, dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/the-minister-of-the-interior-has-been-instructed-to-prepare-for-closure-of-the-hungarian-serbian-border>.

[113] Ibid.

[114] Government of Hungary (2015). Construction of border fence on Croatian section has begun, September 18, 2015, dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/construction-of-border-fence-on-croatian-section-has-begun>.

[115] European Commission (2018). DG HOME, Temporary Reintroduction of Border Control, dostupné z: <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>.

V přímé vazbě na materiální aspekty migračního vládnutí v Maďarsku lze spatřovat i širší snahy o novelizaci národního azylového zákona,[116] přijatého tamním parlamentem v červnu a září 2015, a o související úpravy řady dalších klíčových norem včetně trestního kodexu či zákona o hranicích. První část rozsáhlých změn se týkala revize statusu uprchlíka s cílem dosáhnout výrazně zrychlené azylové procedury (obecného postupu i zvláštní úpravy aplikovatelné pouze v hraničním pásmu). Druhá se pak věnovala vytvoření zvláštního režimu platného v příhraničním pásmu a specificky v oblastech, kde došlo k dislokaci fyzických bariér. K nejvýznamnějším z nich patří následující body (Nagy, 2016): zkrácení lhůt pro vydání úředního rozhodnutí o přiznání mezinárodní ochrany o polovinu a menší časové limity pro žadatele tento výsledek následně zpochybnit;[117] zamítnutí odkladného účinku u většiny skupin osob v rámci zrychlené procedury (umožňující jejich fyzické vyhoštění z území Maďarska i před zahájením soudního přezkumu); rozšíření míst určených k detenci. Legislativní změny dále stvrdily oprávněnost existence ochranných plotů, výslovně kriminalizovaly jejich nepovolené překročení. Na definovaných úsecích těchto bariér pak především zřídily tzv. „tranzitní zóny“. Ty měly sloužit k čekání cizinců na vyřízení azylové procedury přímo na hranici, a sice bez soudního dohledu a s omezenou právní asistencí pro příchozí žadatele (ibid). Uvedená opatření ve spojitosti s uznáním Srbska a řady států západního Balkánu jako „bezpečných třetích zemí“, tedy těch, ve kterých je možné požádat o azyl a předpokládat jeho spravedlivé posouzení, přineslo značné obavy z porušování lidských práv a hromadného navracení osob v nouzi zpět za maďarskou státní hranici. Souhrnnou kritiku obsahových aspektů i jejich praktického provedení z této perspektivy poskytují například zprávy Amnesty International[118] nebo Human Rights Watch.[119]

Jedním z inovativních prvků mimořádných opatření v Maďarsku bylo rovněž zavedení pravomoci vyhlásit krizový režim v situacích spojených explicitně s otázkami neregulérní

[116] Act LXXX of 2007 on Asylum as amended in 2015. Dostupné z: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/en-act-lxxx-2007-asylum-2007-%C3%A9vi-lxxx-t%C3%B6rv%C3%A9ny-mened%C3%A9kjogr%C3%B3l>.

[117] Zrychlená azylová procedura musí být dokončena do 15 namísto dřívějších 30 kalendářních dnů, lhůta pro případné odvolání žadatele je nově stanovena na 3 dny, přičemž soudy mají 8 dní na rozhodnutí o uznání odvolání a nemusejí k tomuto úkonu uspořádat osobní pohovor s žadatelem.

[118] Amnesty International (2015). Hungary: Change to Asylum Law puts tens of thousands at risk, 30 July 2015, dostupné z: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/07/hungary-change-to-asylum-law-puts-tens-of-thousands-at-risk/>.

[119] Human Rights Watch (2016). Hungary: Failing to Protect Vulnerable Refugees, Ensure Prompt Asylum Process; Probe Excessive Force Allegations, September 20, 2016, dostupné z: <https://www.hrw.org/news/2016/09/20/hungary-failing-protect-vulnerable-refugees>.

migrace (čl. 80/A azylového zákona). K tomuto kroku vláda přistoupila v případě okresů[120] přilehlých k fyzickým bariérám na maďarsko-srbské hranici již v řádu hodin od vstupu uvedeného právního aktu v účinnost. Na ostrahu státní hranice byla povolána armáda a regionální správy dostaly větší pravomoci včetně možnosti mimořádně uzavřít dopravní komunikace. Překonání nebo poškození ochranného plotu bylo koncipováno jako trestný čin s možností uvěznění až na tři roky či deportace.[121] Urychleny měly být také rozhodovací procedury prostřednictvím uvedení desítek soudců do „pohotovostním režimu", aby mohli v případě nutnosti podezřelé z páchání trestné činnosti obratem vyslechnout a jejich konání posoudit.[122] Novelizovaný zákon připustil taktéž aktivaci krizového režimu prostřednictvím vládního dekretu s platností na celé území Maďarska na maximální dobu šesti měsíců.[123] Kabinet premiéra Orbána využil této v minulosti neexistující výkonné kompetence několik měsíců poté, když 9. března 2016 vyhlásil „celostátní stav nouze z důvodu masové migrace" s poukazem na obavy z náhlého příchodu velkého množství osob nelegálně pobývajících na Balkánském poloostrově po uzavření tamní migrační trasy koordinovanými opatřeními ze strany Srbska, Chorvatska a Slovinska.[124] Navzdory výrazné proměně migrační situace v Evropě za posledních několik let byla tato forma výjimečného stavu v Maďarsku opakovaně prodlužována (naposledy v září 2018), a zůstává tak v platnosti dodnes.[125]

Druhý příklad výjimečných národních řešení s unijním přesahem nabízí Rakousko. Lze jej považovat za hybridní model či mezistupeň mezi výše naznačeným maďarským postojem k migračnímu vládnutí a jeho protilehlým pólem, který reprezentuje Německo (viz dále). Je zajímavé především tím, že zaujímá v rámci členských států EU poněkud paradoxní

---

[120] Vnitrostátní územní jednotky Bács-Kiskun and Csongrád.

[121] Government of Hungary (2015). Government declares state of crisis due to mass migration in two counties, September 15, dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/prime-minister-s-office/news/government-declares-state-of-crisis-due-to-mass-migration-in-two-counties>.

[122] BBC (2015). Migrant crisis: Hungary's closed border leaves many stranded, dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34260071>.

[123] European Commission (2017). EMN Ad-Hoc Query on emergency situation in case of mass influx of asylum seekers in EU member states, dostupné z: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2017.1147_-_ee_ahq_on_emergency_situation_in_case_of_mass_influx_of_asylum_seekers.pdf>.

[124] Government of Hungary (2016). Hungarian government declares state of emergency due to mass migration March 9, 2016, dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-interior/news/hungarian-government-declares-state-of-emergency-due-to-mass-migration>.

[125] Maďarská vláda rozhodla 4. září 2018 o prodloužení krizového stavu „z důvodu masové migrace" o dalších šest měsíců s platností do 3. března 2019, dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/cabinet-office-of-the-prime-minister/news/in-the-interests-of-hungary-s-security-the-government-is-extending-the-state-of-crisis-ordered-as-a-result-mass-migration>.

pozici, respektive ztělesňuje jistý typ vývoje v přístupu k neregulérní migraci a azylu. Na jedné straně totiž rakouští vrcholní političtí představitelé, alespoň zpočátku, rámovali migrační krizové události roku 2015 převážně humanitárně a důrazně podporovali nouzová řešení EU v čele s relokačními mechanismy.[126] Později však – pod tlakem materiálních okolností, veřejného mínění a domácí politické situace (vnitrokoaličního názorového pnutí vlády sociálních demokratů – SPÖ a konzervativních lidovců – ÖVP, strmého růstu preferencí tehdy opoziční populistické strany Svobodných – FPÖ) – významně přehodnotili svůj vztah k volbě mimořádných migračních nástrojů. Rakouský „spektakulární názorový obrat"[127] se asi nejvíce projevil rozhodnutími vlády z 11. listopadu 2015 vybudovat fyzické bariéry na hranicích se Slovinskem a z 20. ledna 2016 stanovit maximální roční limity na počet v budoucnosti posuzovaných azylových žádostí. Mimo tyto mezníky, sdělovacími prostředky intenzivně reflektované, se Rakousko řadí mezi skupinu zemí EU, které opakovaně prodlužují dočasně povolené kontroly na vnitřních hranicích schengenského prostoru s ohledem na „bezpečnostní situaci v Evropě a hrozby vycházející z kontinuálního druhotného pohybu" migrujících osob.[128] Za účelem deklarovaných rizik Rakousko uplatňuje zmíněná omezení na pozemních hranicích s Maďarskem a Slovinskem od září 2015 (pro úplnost: dříve tak krátce, ale opakovaně činilo i na hranicích s Itálií a Slovenskem).

Rakouský kancléř Werner Faymann (SPÖ) dlouhodobě kritizoval jednostranná řešení a pokusy o zmražení migračního pohybu. Především poukazoval na problematičnost „neodpovědného" maďarského postupu včetně například jeho přirovnání k nacistickým praktikám židovských deportací za druhé světové války.[129] Ještě na konci října 2015 pak zopakoval svůj neskrývaný nesouhlas s budováním proti-migračních bariér: „Ploty neřeší

---

[126] Spiegel (2015). Austrian Chancellor Faymann 'Memories of Our Continent's Darkest Period, dostupné z: <http://www.spiegel.de/international/europe/austrian-chancellor-slams-hungary-over-refugee-crisis-a-1052567.html>.

[127] Deutsche Welle (2016). Austria's rapid reversal in refugee policy, dostupné z: <https://www.dw.com/en/austrias-rapid-reversal-in-refugee-policy/a-19092684>.

[128] European Commission (2018). DG HOME, Temporary Reintroduction of Border Control, dostupné z: <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>.

[129] Spiegel (2015). Austrian Chancellor Faymann 'Memories of Our Continent's Darkest Period, dostupné z: <http://www.spiegel.de/international/europe/austrian-chancellor-slams-hungary-over-refugee-crisis-a-1052567.html>.

problém. Kdokoliv, jenž prohlašuje takové tvrzení, hází prach do očí lidí“.[130] O necelé dva měsíce dříve doslova oslavoval rozhodnutí Německa nouzově přijmout na jeho osobní žádost skupinu migrantů zablokovaných na budapešťském nádraží Keleti, když prohlásil, že společné úsilí obou zemí představuje „pozvednutí hranic lidskosti“.[131] Přesto nakonec i on sám ale přistoupil na stále rozšířenější, a nakonec většinové stanovisko uvnitř jeho vlastního kabinetu. To spočívalo obzvláště v důrazu na posílení ostrahy státních hranic a zpřísnění podmínek pro přiznávání mezinárodní ochrany.[132]

Pozvolný obrat dosavadní pozice, nejviditelněji prosazovaný a artikulovaný spolkovou ministryní vnitra Johannou Mikl-Leitnerovou (ÖVP), byl do značné míry improvizovanou odpovědí na uzavření maďarsko-chorvatských hranic 16. října 2015, které vedlo k přesměrování neregulérní migrace trasou vedoucí přes teritorium Slovinska a Rakouska dále do západní Evropy. Bylo proto rozhodnuto o rozmístění 3,7 kilometrů dlouhého plotu na hlavní přístupové dálniční trase v údolí u štýrského hraničního přechodu Spielfeld, s jehož výstavbou začala armáda na začátku prosince.[133] Bezpečnostní zábrana, vysoká 2,2 metru, měla – obdobně jako v maďarském případě – „zajistit řádný, kontrolovaný vstup do země, nikoliv uzavřít hranici“, přičemž nepředvídatelné a hektické okolnosti podle vládních představitelů vyžadovaly „stabilní a masivní opatření“ tohoto druhu.[134] Velké mezinárodní kontroverze posléze vyvolal navazující záměr rakouské vlády z konce dubna 2016 instalovat 400 metrovou bariéru včetně zvýšené policejní ostrahy v alpském Brennerském průsmyku na hranicích s Itálií s cílem „předejít extrémní situaci, že by Rakousko bylo zaplaveno uprchlíky“.[135] Výslovně uváděným motivem bylo riziko příchodu 200 tisíc až 1 milionu uprchlíků nacházejících se v té době v Libyi a jejich očekávaného neřízeného transitu Apeninským poloostrovem na sever. Mimořádné a potenciálně kdykoliv aktivovatelné

[130] Politico (2015). ‘Fences have no place in Europe’, Austrian chancellor contradicts his interior minister, who spoke about fence along Slovenia border, dostupné z: <https://www.politico.eu/article/fences-have-no-place-in-europe-austria/>.

[131] Politico (2016). How Austria unwittingly saved Merkel’s political bacon, dostupné z: <https://www.politico.eu/article/merkel-asylum-migrants-syria-austria-borders-fences/>.

[132] Deutsche Welle (2016). Austria's rapid reversal in refugee policy, dostupné z: <https://www.dw.com/en/austrias-rapid-reversal-in-refugee-policy/a-19092684>.

[133] Deutsche Welle (2015). Austria begins erecting fence on border with Slovenia, dostupné z: <https://www.dw.com/en/austria-begins-erecting-fence-on-border-with-slovenia/a-18900764>.

[134] Politico (2015). Austria to build Slovenia border fence, dostupné z: <https://www.politico.eu/article/migrant-refugee-crisis-austria-to-build-slovenia-border-fence-seehofer-merkel-migration-refugees-croatia-hungary/>.

[135] Deutsche Welle (2015). Austria ups pressure on Italy with Brenner Pass threat, dostupné z: <https://www.dw.com/en/austria-ups-pressure-on-italy-with-brenner-pass-threat/a-19226640>.

opatření mělo navíc zvýšit tlak na Itálii, aby lépe zajistila své povinnosti s ohledem na ochranu vnější schengenské hranice EU a systematickou registraci příchozích osob.[136] Po velmi důrazně odmítavé oficiální reakci Itálie (vyjádřené například slovy premiéra Renziho „Možnost uzavření Brenneru je nestoudně proti evropským předpisům, stejně tak jako proti historii, logice i proti budoucnosti"),[137] násilných protestech a střetech demonstrujících s pořádkovými silami přímo v dějišti plánovaných změn a negativní odezvě dalších státních i institucionálních aktérů EU (např. Německa, Evropské komise) bylo od zamýšleného kroku na poslední chvíli „dočasně ustoupeno". Jak naznačují postoje následujícího rakouského kabinetu, složeného z tzv. černo-modré koalice (ÖVP-FPÖ), tedy politických subjektů zastávajících vyhraněnější pozici k otázce neregulérní migrace, obnova hraničních kontrol na Brenneru, jednom z nejfrekventovanějších evropských komunikačních uzlů (ročně tudy například projede odhadem 2 a čtvrt milionu kamionů) a symbolů propojené Evropy, stále patří mezi reálně zvažované scénáře budoucího krizového vládnutí.[138]

S množstvím neregulérních vstupů na rakouské území pochopitelně koreloval i počet žádostí o mezinárodní ochranu, který se v roce 2015 meziročně ztrojnásobil a téměř dosáhl hranice 90 tisíc. V poměru k počtu obyvatel se Rakousko zařadilo mezi nejčastější azylové cílové země v rámci celé EU (s podílem 6,7 % všech žádostí).[139] Spolková vláda proto navrhla v lednu 2016 reformu platného azylového zákona, jejímž centrálním prvkem bylo mimořádné zavedení „maximálního limitu" (*Obergrenze*). Ten numerickým způsobem stanovil množství zpracovaných azylových procedur na 1,5 % populace země s platností na následující čtyřleté období. Horní hranice pro rok 2016 konkrétně odpovídala hodnotě 37 500 připuštěných žádostí a v navazujících letech měla být postupně snižována.[140] V polovině února došlo k dalšímu upřesnění nové politiky, když bylo oznámeno, že Rakousko nechá denně vstoupit na své území bez povolení nejvýše 3 200 osob, které mohou buďto pokračovat dále, nebo požádat v zemi o azyl, přičemž byl určen denní limit 80 přijatých žádostí.

[136] Ibid.

[137] Il Messaggero (2016). Austria prepara le barriere al Brennero: pronti a schierare l'esercito, dostupné z: <https://www.ilmessaggero.it/primopiano/cronaca/austria_brennero_polizotti-1697007.html>.

[138] Politico (2018). Kurz: Austria to impose Brenner controls if Germany turns back refugees, dostupné z: <https://www.politico.eu/article/sebastian-kurz-austria-to-impose-brenner-controls-if-germany-turns-back-refugees/>.

[139] European Commission (2016). Country factsheet: Austria. European migration network 2016, Dostupné z: <https://www.emn.at/wp-content/uploads/2016/12/Country-Factsheet-Austria-3.pdf>.

[140] European Commission (2015). Country factsheet: Austria. European migration network 2015, dostupné z: <https://www.emn.at/wp-content/uploads/2016/12/EMN-Country-Factsheet-Austria-2016.pdf>.

Analogicky s postupem Maďarska bylo i toto rozhodnutí silně kritizováno jak ve vnitropolitické diskuzi, tak například Evropskou komisí či Evropskou agenturou pro lidská práva (FRA), podle nichž by jeho uplatnění znamenalo porušení Ženevské úmluvy o postavení uprchlíka i unijního práva.[141] Klíčové změny byly přesto 27. dubna 2016 kodifikovány prostřednictvím přijetí novely azylového zákona a souvisejících předpisů rakouskou Národní radou.[142] Není bez zajímavosti, že se tak stalo jen tři dny poté, co v prvním kole prezidentských voleb zvítězil s jednoznačnou převahou kandidát FPÖ Norbert Hofer, jehož jedním z hlavních programových bodů byl silně protipřistěhovalecký postoj a obava z islámského terorismu.[143] Nová legislativa vedle celkově zpřísněného přístupu (obtížnějších pravidel pro slučování rodin, zavedení tzv. „dočasného azylu“ apod.) udělila vládě zejména dodatečnou pravomoc (čl. 36) vyhlásit nouzový stav na dobu 6 měsíců (s možností až trojnásobného prodloužení), pokud množství neregulérních migrantů náhle vzroste a vytvoří nebezpečí pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost státu.[144] V takové situaci by žadatelé o mezinárodní ochranu, až na zvláštní ojedinělé případy zranitelných osob (nezletilých bez doprovodu, žen s dětmi), mohli být kolektivně odmítnuti přímo na hranici. A to včetně těch, kteří prokazatelně prchají před válečnými konflikty.[145]

Třetí modelový příklad nejvíce nakloněný liberálnímu přístupu k řešení migračních událostí po roce 2015 reprezentuje Německo. S ohledem na výše řečené se může zdát až zarážející, že členský stát EU, jenž přijal v absolutních hodnotách jednoznačně nejvíce žádostí o mezinárodní ochranu ze všech (unijní podíl 36 % v roce 2015, a dokonce 59 % v roce 2016), nedisponoval a po celou dobu krizových událostí ani nepřijal žádnou legislativní

[141] Deutsche Welle (2016). Austrian politicians backpedal on refugee limits, dostupné z: <https://www.dw.com/en/austrian-politicians-backpedal-on-refugee-limits/a-18995789>.

[142] Amendment to the Asylum Act, the Aliens Police Act and the Federal Office for Immigration and Asylum Procedures Act (FLG I No. 24/2016).

[143] Norbert Hofer získal (FPÖ) získal přibližně 35 % hlasů a porazil tak svého (později ve druhém kole celkově vítězného) protikandidáta Zelených Alexandera van der Bellena, jehož podpřilo 21 % hlasujících. Bundesministerium für Inneres, dostupné z: <http://wahl16.bmi.gv.at/1604-0.html>.

[144] Rechtsinformationssystem des Bundes (2016). Änderung des Asylgesetzes 2005, des Fremdenpolizeigesetzes 2005 und des BFA-Verfahrensgesetzes, Paragraph 36, Ausgegeben am 20. Mai 2016 dostupné z: <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2016_I_24/BGBLA_2016_I_24.pdfsig>.

[145] Deutsche Welle (2016). Austria votes on strict new refugee legislation, dostupné z: <https://www.dw.com/en/austria-votes-on-strict-new-refugee-legislation/a-19218118>.

úpravu výjimečného stavu z důvodu migrace.[146] Německo v době příchodu krizových událostí v roce 2015 zaznamenalo statisticky čistou imigraci ve výši 1,1 milionu osob a dohromady s rokem následujícím požádalo na jeho území o azyl rekordních více než 1,2 milionu osob.[147] Pro představu, tento počet se téměř rovná jedné čtvrtině všech prvoinstančních i následných žádostí, které byly na území dnešní Spolkové republiky Německo podány od roku 1953.[148] Vláda kancléřky Angely Merkelové, tvořená velkou koalicí stran CDU-CSU a SPD,[149] rovněž nerozhodla – oproti v Evropě stále rozšířenější praxi – o konstrukci žádných fyzických protiimigračních bariér na ochranu vlastních hranic. Až do povolebních koaličních jednání v říjnu 2017 kategoricky nepřipouštěla ani myšlenku zastropování azylových žádostí „po rakouském vzoru", o niž se na vnitropolitické scéně dlouhodobě zasazuje zejména menší koaliční partner CSU a tehdejší dlouholetý bavorský předseda vlády Horst Seehofer.

Na druhou stranu Německo, podobně jako Rakousko, jednoznačně podporovalo evropská mimořádná řešení navrhovaná Evropskou komisí, zejména pak tzv. solidární mechanismy přemístění a přesídlení, přičemž kladlo velký důraz na humanitární rámování migrační situace. V domácí oblasti směřovala většina aktivit k rychlému přizpůsobení procedur a budování materiálních i lidských kapacit na spolkové i zemské úrovni s cílem zvládnout nadměrné množství příchozích osob (rozšíření ubytovací infrastruktury, zřizování regionálních přijímacích center, finanční pomoc a integrační programy apod.). Z pohledu fungování migračního režimu EU pak sehrála významnou úlohu především dvě konkrétní rozhodnutí: 1) dočasná suspenze dublinského nařízení a následné otevření státních hranic s perspektivou umožnění vstupu obyvatelům třetích zemí v koordinaci s Rakouskem a Maďarskem a 2) opakované prozatímní obnovení kontrol na vnitřních hranicích EU.

---

[146] European Commission (2017). EMN Ad-Hoc Query on emergency situation in case of mass influx of asylum seekers in EU member states, dostupné z: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2017.1147_-_ee_ahq_on_emergency_situation_in_case_of_mass_influx_of_asylum_seekers.pdf>.

[147] Statistisches Bundesamt (2016). Nettozuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern im Jahr 2015 bei 1,1 Millionen, Pressemitteilung Nr. 105 vom 21. März 2016, Destatis, dostupné z: z: <https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/03/PD16_105_12421.html>.

[148] Federal Office for migration and refugees – BAMF (2017). The Changing Influx of Asylum Seekers in 2014-2016: Responses in Germany, Focussed Study for the European Migration Network (EMN) dostupné z: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Studien/wp79-emn-fluchtmigration-2014-2016-reaktionen-ma%C3%9Fnahmen-deutschland.pdf?__blob=publicationFile>.

[149] Křesťanskodemokratická unie Německa (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*, CDU), Křesťansko-sociální unie Bavroska (*Christlich-Soziale Union in Bayern*, CSU), Sociálnědemokratická strana Německa (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, SPD).

V kontextu tragických a vysoce medializovaných událostí z přelomu srpna a září 2015 (nalezení 71 udušených osob v dodávce na rakouské dálnici u města Parndorf 27. srpna, utonutí 200 osob po ztroskotání lodi u libyjského pobřeží 28. srpna, vyplavené tělo mrtvého tříletého chlapce Aylana Kurdího na pláži u tureckého města Bodrum 2. září) a některých restriktivních opatření ze strany Maďarska, vedoucích nejprve k zastavení a následně k pochodu tisíců neregulérních migrantů přes rakouské území dále do jižního Německa, spolková vláda ve spolupráci s Rakouskem přistoupila k nouzovému „otevření svých hranic" s cílem přijmout uvedenou skupinu osob. Tomuto kroku, který je třeba vnímat v širších souvislostech vládního pozitivního přístupu k migraci, označovaného v mainstreamovém mediálním diskurzu často pejorativním způsobem jako „vítací kultura" (*Willkommenskultur*), předcházelo jedno důležité technické opatření na poli azylové politiky. Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky, který organizačně spadá pod celoněmecké ministerstvo vnitra, totiž 25. srpna publikoval na svém twitterovém účtu stručnou informaci, že „v současné chvíli fakticky neprovádíme dublinské postupy ve vztahu k občanům Sýrie".[150] Jednalo se tak v zásadě o výjimečné pozastavení evropského azylového práva vůči jedné skupině obyvatel definované na občanském základě. Přestože k jeho ukončení došlo již velice záhy (31. října), zpráva o jeho realizaci se rychle šířila a mohla nezanedbatelnou měrou přispět k síle migračního pohybu (již přítomných neregulérních migrantů) na balkánské trase.[151] Je ovšem zajímavé, že šlo o ryze emblematický akt, jehož intersubjektivní význam – široce oceňovaný jako humanitární gesto a zároveň odsuzovaný jako nežádoucí tzv. *pull factor,* způsobující další nepovolenou migraci –, značně překonal skutečný stav. Z čistě právního pohledu totiž Německo nevykonávalo žádné dublinské návraty do Řecka bez ohledu na státní příslušnost osoby z důvodu přetrvávajících závažných nedostatků tamního azylového systému od roku 2011 a v případě rodin s dětmi od konce roku 2014 ani do Itálie.[152]

Unilaterální opatření Německa pozastavit dublinské nařízení bez dostatečné konzultace se sousedními zeměmi Unie bylo ve světle možných nezamýšlených důsledků promptně (3. září) doprovozeno pevným ujištěním spolkové vlády, že „Dublin je stále

---

[150] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), twitterový účet organizace, dostupné z: <https://twitter.com/bamf_dialog/status/636138495468285952>.

[151] Federal Office for migration and refugees – BAMF (2017). The Changing Influx of Asylum Seekers in 2014-2016: Responses in Germany, Focussed Study for the European Migration Network (EMN), str. 22, dostupné z: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Studien/wp79-emn-fluchtmigration-2014-2016-reaktionen-ma%C3%9Fnahmen-deutschland.pdf?__blob=publicationFile>.

[152] Ibid, str. 26.

v platnosti. A to pro všechny členské státy EU".[153] V přímém odkazu na dynamický vývoj a kvůli dosažení krátkodobých limitů ve schopnosti zajistit potřebnou asistenci pro příchozí migranty zvolilo Německo další a do značné míry kontrastní mimořádnou metodu, když rozhodlo o obnovení dočasných kontrol na jižních hranicích s Rakouskem. „Smyslem této akce je zadržet současný příliv do Německa a znovu vykonávat řádné procedury, pokud jde o vstup do země. Je to nutné z bezpečnostních důvodů a také požadováno schengenským hraničním kodexem", vysvětlil v této souvislosti ministr vnitra Thomas de Maizière (CDU).[154] Dále pak doplnil, že tento výjimečný nástroj „nevyřeší každý problém. Může rovněž zasáhnout do pohybu cestujících na hranicích včetně vlakové dopravy. Proto bych rád požádal o porozumění. Zkrátka potřebujeme určitou míru pořádku na našich hranicích". Navzdory deklarované dočasnosti a proměně materiálních aspektů migračního fenoménu od eskalace krize v září 2015 byly hraniční kontroly i v německém případě pravidelně prodlužovány, a někdy i rozšiřovány (na všechny pozemní hranice či na letecké spojení s Řeckem) nepřetržitě až do dnešní doby.[155]

Výběr mimořádných postupů ve všech výše popsaných případech členských států EU (Maďarsko, Rakousko, Německo) se částečně liší svou materiální podobou i diskurzivní legitimizací (viz následující podkapitola). Stejně lze označit za výrazně různorodý stupeň či hloubku jejich sedimentace uvnitř struktur a právního rámce migračního režimu Unie, shrnutého v předchozí kapitole. Patrně největší politicko-institucionální nesoulad představují vnitrostátní změny podniknuté v oblasti azylového práva u Maďarska a zčásti i Rakouska. V prvním případě došlo ze strany Komise v prosinci 2015 k zahájení řízení o porušení unijního práva, po kterém následovalo v červenci 2018 dokonce podání žaloby u Soudního dvora EU. Mezi hlavní kritizované body patří například omezení Maďarska podávat azylové žádosti výhradně v tranzitních zónách umístěných na hranicích (nikoliv na celém území státu), do nichž smí vstoupit jen vybraný počet osob, nezajištění dostatečné ochrany pro obzvláště zranitelné osoby či obecně nevyhovující přijímací podmínky a praxe kolektivního

[153] Government of Germany (2015). Dublin Regulation applies for all EU member states, dostupné z: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/09_en/2015-09-02-fluechtlinge-dublin-verfahren_en.html?nn=709674>.

[154] Federal Ministry of the Interior, Building, and Community (2015). Germany temporarily resumes border controls, dostupné z: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/EN/2015/09/border-controls-at-the-border-with-austria-reintroduced.html>.

[155] Zatím poslední avizované prodloužení je stanoveno do 11. listopadu 2018.

navracení migrantů za schengenskou hranici, navíc při absenci opravných prostředků.[156] Rakouský návrh na zavedení maximálního limitu pro posuzování azylových žádostí taktéž vzbudil obecnou kritiku ze strany institucí EU,[157] avšak k vydání infringementu přistoupeno nebylo. Stavba fyzických protimigračních bariér, jež zůstává předmětem řady veřejných polemik, musela být na nadnárodní úrovni vládnutí v EU *de facto* akceptována, jakkoliv může být dlouhodobě vnímána do jisté míry jako problematická. Jedná se však o oblast, v níž jsou pravomoci centrálních institucí Unie značně limitované a spíše reaktivní vůči suverénním rozhodnutím národních vlád. Tuto skutečnost ilustruje například následující úryvek z pravidelné zprávy o fungování schengenského prostoru vydané v prosinci 2015, ve které Komise adresně k situaci v Maďarsku (výstavba bariéry na srbské hranici) uvádí:

> „Montáž plotů za účelem ochrany hranic není jako taková v rozporu s právem EU. (…) Maďarsko postavilo oplocení také na hranici (…) s Chorvatskem. Podobné oplocení se buduje na některých úsecích slovinsko-chorvatské hranice. I když právní předpisy EU výslovně nezakazují stavbu oplocení na zatím stále ještě vnější schengenské hranici, Komise přesto konstatuje, že taková stavba není v souladu s cílem budoucího přistoupení Chorvatska do schengenského prostoru.“[158]

Z celku citovaného dokumentu dále vyplývá, že kontrola vnější hranice EU je kromě obecné podpory a koordinace Unie plně v kompetenci jednotlivých členských států, stejně jako volba konkrétních bezpečnostních opatření, která státy aplikují. Komise pouze sleduje, zda jsou tyto kroky v souladu se základními právy vyplývajícími z unijního acquis v oblasti azylové politiky, například se zásadou nenavracení či s nárokem na řádný přístup k azylovému řízení. Odlišná situace však platí na vnitřních hranicích Unie, tedy v rámci společného prostoru „bez hraničních kontrol“, který je naopak předmětem relativně podrobné právní regulace. A právě zde popsané živelné praxe národních vlád EU vedly nejenom k toleranci dočasných „výjimečných stavů“, ale k jejich přijetí a inkorporaci do platného normativního rámce migračního režimu EU.

---

[156] European Commission (2018). Migration and Asylum: Commission takes further steps in infringement procedures against Hungary, dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_en.htm>.

[157] Deutsche Welle (2016). EU blasts Austria's refugee cap as 'unlawful', dostupné z: <https://www.dw.com/en/eu-blasts-austrias-refugee-cap-as-unlawful/a-19056704>.

[158] Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Osmá pololetní zpráva o fungování schengenského prostoru, COM(2015) 675 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52015DC0675>.

Rozšířenost restriktivních postupů uvnitř schengenského prostoru je naprosto evidentní při pohledu na oficiální unijní statistiky. Jen v průběhu prvních dvou let od nástupu krize (září 2015 až září 2017) byly vnitřní hraniční kontroly znovu zavedeny a poté prodlouženy téměř 50krát, což znamenalo skokový kvantitativní nárůst oproti minulosti (za devět předchozích let počínaje rokem 2006 členské státy přikročily k tomuto opatření pouze 36krát).[159] Tento trend pokračuje i nadále. Zatímco v předkrizovém období bylo k využití tohoto mimořádného instrumentu přistupováno zpravidla jen na předvídatelnou krátkou periodu ve shodě se smyslem schengenského hraničního kodexu (např. v době konání velkých sportovních akcí či mezinárodních summitů), nyní se stala nejčastějším důvodem „hrozba druhotného pohybu neregulérní migrace“, obvykle uváděná v přímé souvislosti s „bezpečnostní situací v Evropě“ či „přetrvávající hrozbou terorismu“.[160] Obavy z narušení veřejného pořádku nebo vnitřní bezpečnosti tak vyústily v cyklické obnovování hraničních kontrol, v některých případech až do vyčerpání všech kategorií povolených limitů, které stanovuje právo EU. Skupina členských států (Německo, Rakousko, Francie, Dánsko a ze zemí náležících do schengenského prostoru i Norsko) vyzvala v září 2017 k předložení návrhu na změnu schengenského hraničního kodexu s cílem prodloužit existující časová omezení. Slovinsko v návaznosti na tuto iniciativu požádalo Komisi, aby revidovaný legislativní návrh obsahoval i dostatečné záruky, aby výjimečných opatření nebylo do budoucna zneužíváno.

Evropská komise zareagovala vydáním novely schengenského hraničního kodexu,[161] a to 27. září 2017, tedy přibližně po pouhém roce a půl od schválení jeho předchozí komplexní verze. V něm navrhla (čl. 25) prodloužit celkovou lhůtu pro znovuzavedení hraničních kontrol u předvídatelných událostí z šesti měsíců na jeden rok (a paralelní úpravu rozšíření prvotní doby obnovy kontrol a délek možných prodloužení tohoto opatření na ochranu státních hranic z třiceti dnů na šest měsíců). Značné posílení těchto lhůt má být do budoucna alespoň částečně kompenzováno stanovením informační povinnosti pro země EU,

---

[159] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), [cit. 2018-08-22], dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32016R0399>.

[160] European Commission (2018). DG HOME, Temporary Reintroduction of Border Control, dostupné z: <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>.

[161] Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399, pokud jde o pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, COM/2017/0571 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1533197474740&uri=CELEX:52017PC0571>.

které mají úmysl činit taková rozhodnutí, vůči sousedním zemím a Komisi ve snaze omezit jednostranné a neočekávané kroky vyvolávající kolektivní nejistotu. Jejím cílem je více vysvětlovat povahu a důvody mimořádných řešení: objasnit předpokládanou dobu trvání zjištěné hrozby, vymezit a odůvodnit dotčené kontrolované hraniční úseky nebo prokázat, že se skutečně jedná o „krajní řešení“. Země plánující mimořádné řešení musí také provést analýzu rizik a zpravit Komisi, která bude moci vydat (jakkoliv nezávazné) stanovisko, tedy například vyjádřit pochyby o nezbytnosti či adekvátnosti uplatněné bezpečnostní praxe. Novinkou je pak další ustanovení (čl. 27a) zřizující zvláštní postup pro situace, kdy významné ohrožení uvnitř členského státu trvá déle než jeden rok a současně došlo již k vyčerpání předchozích možností:

> „Ve výjimečných případech, kdy se členský stát potýká s toutéž závažnou hrozbou pro veřejný pořádek nebo veřejnou bezpečnost (…), a jestliže byla na jeho území k řešení této hrozby přijata rovněž odpovídající výjimečná vnitrostátní opatření, může být ochrana hranic dočasně znovuzavedená za účelem řešení hrozby dále prodloužena v souladu s tímto článkem.“[162]

Nová úprava tak výslovně propojuje deklaraci výjimečného stavu na národní úrovni a její extenzi do komunitární oblasti v podobě pozastavení jinak všeobecně platných unijních předpisů. Pokud členský stát vyhlásí na svém vlastním území ve vztahu k EU srovnatelný (avšak v uvedeném právním aktu blíže nespecifikovaný) režim nebezpečí – například stav ohrožení –, bude moci hraniční kontroly opakovaně prodlužovat na základě doporučení Rady vždy až o šest měsíců. Celková doba podle čl. 27a by pak neměla přesáhnout dva roky. Při připočtení další nabízející se možnosti „zvláštního postupu v mimořádných situacích ohrožujících celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích“ podle čl. 29, jenž byl začleněn do schengenského hraničního kodexu po migračních událostech z roku 2011 a v průběhu krize po roce 2015 také několika členskými státy aktivně využit, se povolená délka ještě více než zdvojnásobí. Dohromady tak členské státy EU za předpokladu postupného řetězení existujících variant (podle čl. 25, 27a a 29) budou nově oprávněny výjimečný stav vyhlašovat a jeho popsané důsledky uplatňovat až po dobu pěti let. V tomto ohledu je zapotřebí zdůraznit, že stávající úprava nadto explicitně nezakazuje opětovné přistoupení k mimořádným opatřením podle totožných právních základů. Nelze tudíž

[162] Ibid., str. 16.

hypoteticky vyloučit, že po uplynutí pětileté „dočasnosti“ se celý proces bude opakovat znovu od začátku.

4.1.2 Jakým způsobem jsou navrhované výjimečné pravomoci, postupy a opatření diskurzivně legitimizovány?

Obecná argumentace i volba konkrétních legitimizačních strategií v analyzovaném datovém souboru velkou měrou reflektuje zacílení diskurzivně konstruovaného opatření (například odlišný účel nouzových relokačních mechanismů v oblasti azylu či naopak návrh na propojování informačních databází EU v rámci bezpečnostního dohledu), stejně tak jako druh aktérství. Pozice vlády členského státu či supranacionálních orgánů se tak může lišit v závislosti na jejich rozdílném postavení uvnitř struktury migračního režimu EU. Přesto lze na všech zkoumaných úrovních vládnutí v EU identifikovat společné znaky a typická opakující se argumentační schémata, kterými jsou vybrané výjimečné nástroje v oblasti neregulérní migrace politickými subjekty představovány a ospravedlňovány.

Právní a institucionální úroveň EU

Právní akty a doprovodná komunikace institucí EU (zejména pak Evropské komise) určená veřejnosti je spjata nejčastěji s humanitárním rámováním událostí a autoreferenčním důrazem na nutnost a odpovědnost bezodkladně konat. Zajištěno musí být koordinované a spravedlivé řešení EU jako celku s cílem „zvládnout migrační výzvu“, která je společná všem, byť ne všechny zatěžuje rovným dílem.

Zásadním termínem v dokumentech Komise i například závěrech Evropské rady, charakterizujícím jednak obecné prizma migračního fenoménu i formulovaný postup, vedoucí k jeho kýženému opanování, je „komplexnost“. Unie podle slov svých vrcholných orgánů strukturuje budoucí kroky a jejich načasování na základě „komplexního programu“ (někdy též přístupu či strategie), uzavírá „komplexní rámec spolupráce“ se třetími zeměmi, vede s nimi „komplexní dialog o migraci“, kterou chce „komplexně řídit“. Tato holistická a všeobjímající perspektiva se objevuje v různých kontextech a variacích, jako například v explicitním uvědomování si vnitřního i vnějšího rozměru migrace (tj. unijního i globálního), migrace jako humanitární otázky i zdroje závažných bezpečnostních hrozeb, migrace jako bezprostředního problému i dlouhodobé výzvy apod. Typická je juxtapozice dvou základních podob migračního jevu – nejen jeho v reálném čase viditelných projevů, nýbrž i porozumění jeho základním příčinám (*root causes*). V praxi se uvedený přístup projevuje vrstvením různých

zdůvodnění určitého návrhu a jeho usazováním do širšího rámce unijních aktivit, což v důsledku vede do určité míry k zastření rozhodujícího argumentačního prvku v uplatněné legitimizační strategii.

Zastřešujícím ospravedlňujícím tvrzením dle klasifikace představené v metodologické kapitole této práce (tabulka č. 2) je topos reality – „protože je skutečnost jaká je, určitá akce či rozhodnutí by mělo být přijato“. Materiální okolnosti jsou prezentovány jako důkaz vážných nedostatků migračního režimu EU, jeho nefunkčnosti či nedostatečnosti. Někdy též poukazují na zatím neexistující mezery regulace, jež musí být ve světle aktuálních skutečností novými nástroji nevyhnutelně zaplněny. Konstatována je pravděpodobná neudržitelnost stávajícího systému vzhledem k pokračujícímu migračnímu tlaku a často rozličným praxím národních vlád. V návrhu na vybudování pobřežní a pohraniční stráže EU Komise kupříkladu uvádí:

> „V roce 2015 zaznamenala EU na svých vnějších hranicích mimořádné tlaky (…). Obrovský rozsah smíšených migračních toků, které proudí přes vnější hranice EU, a následné druhotné pohyby osob prokázaly, že stávající struktury na úrovni Unie i členských států nestačí k tomu, že (sic!) umožnily vypořádat s výzvami, které jsou s takovýmto rozsáhlým přílivem osob spjaty.“[163]

Popis vývoje migrační situace, zpravidla argumentačně podpořený statistickými údaji a jejich proměnou v čase (topos počtu), je rozšířen o hodnotící soudy a vymezení úlohy aktéra-mluvčího, které převážně odpovídají toposům humanitarianismu a zodpovědnosti. Oficiální diskurz zkoumaných unijních institucí hovoří o „šoku z utrpení tisíců migrantů riskujících životy, aby přepluli Středozemní moře“, nutnosti jejich včasné záchrany a obecně zajištění „ochrany potřebných“, včetně prevence dalšího zhoršení aktuálního stavu. Komise dále například v souvislosti s relokačními opatřeními z května 2015 zdůrazňuje, že „musela urychleně reagovat a bezodkladně návrh předložit“. Jindy sděluje, že si EU „uchovává morální povinnost zachraňovat životy na moři“ a nezřídka v přímé vazbě na potřebu přijetí nových instrumentů zmiňuje rovněž úsilí obnovit důvěru veřejnosti:

[163] Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské pohraniční a pobřežní stráži a o zrušení nařízení (ES) č. 2007/2004, nařízení (ES) č. 863/2007 a rozhodnutí Rady 2005/267/ES, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1529596094333&uri=CELEX:52015PC0671>.

„Evropa je morálně zavázaná zareagovat, řešit osud migrantů a uprchlíků, ukázat svým občanům, že migraci, a to i v míře, jaké jsme svědky dnes, lze zvládnout udržitelným způsobem.“[164]

Unijní instituce obecně a Evropská komise jako nadnárodní „výkonný orgán“ *in primis* jsou dlouhodobě častým terčem kritiky nejen euroskeptického proudu, poukazujícího na jejich údajně přetrvávající demokratický deficit (tvrzení, že rozhodují nevolení, a tedy voličům neodpovědní byrokraté), netransparentní technokracii a odtrženost od smýšlení evropské veřejnosti – obecně k problematice např. Moravcsik, 2008. V tomto ohledu je proto zajímavé, že zkoumané právní akty apelují na relevanci navrhovaných výjimečných opatření právě s ohledem na vůli občanů EU. Tento postup je patrný zejména u dalšího z relativně často zastoupených toposů, toposu hrozby a nebezpečí, nesoucího znaky varování či výstrahy. Zdůrazňováno je například znepokojení občanů nad stávající situací v Unii a jejich obavy o bezpečnost nebo obecně pohled na danou tématiku a očekávání, jaké kroky by EU měla podniknout. Lze přitom usuzovat, že poskytované informace vycházejí z údajů Eurostatu, ačkoliv jejich zdroj není zpravidla výslovně uveden. Ve svém sdělení s názvem „Plán návratu k Schengenu“ z března 2016 Komise ve spojitosti s výše řečeným vyzývá k zanechání praxe zavádění výjimečných kontrol na vnitřních hranicích zeměmi EU. V sázce je podle ní oslabení a potenciálně i zánik jednoho z nejhmatatelnějších přínosů evropského sjednocovacího procesu. V této souvislosti komisní dokument konstatuje:

„Schengen je jeden z hlavních prostředků, díky kterým mohou evropští občané požívat svých svobod a vnitřní trh prosperuje a rozvíjí se. V posledních měsících se však tento systém od základů otřásl kvůli uprchlické krizi v rozsahu, jaký nemá od druhé světové války obdoby.“[165]

„Z pohledu občanů by obnovení hraničních kontrol uvnitř EU zasáhlo svobodu cestování, což je jeden z nejváženějších úspěchů EU. Hrozí, že by byl zničen jeden z hlavních výdobytků evropské integrace a ohroženo budování společného evropského prostoru.“[166]

---

[164] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě a Evropské investiční bance o zřízení nového rámce pro partnerství se třetími zeměmi v Evropském programu o migraci, COM/2016/0385 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0385>.

[165] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě Plán návratu k Schengenu, COM/2016/0120 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52016DC0120>.

[166] Ibid., str. 4.

Pojmenovaná rizika jsou navíc posílena kalkulací odhadovaných hospodářských ztrát s využitím u většiny ostatních návrhů spíše ojedinělého toposu financí. Komise upozorňuje na rozsah očekávaných škod a jejich kumulativní charakter v čase. Hraniční kontroly by nejprve způsobily „růst přímých nákladů v silniční dopravě“, posléze by mohly „ohrozit efektivní rozvoj hodnotových řetězců v EU a konkurenceschopnost unijního hospodářství jako celku“. Kromě tohoto by pracovníci „utrpěli časové ztráty“ a dlouhé čekání na hranicích by odradilo zahraniční zaměstnance i návštěvníky a vystavilo propadu zisků turistický sektor EU.

Důležitou funkci dále sehrává topos břemene a zatížení, jenž se asi nejzřetelněji projevil v diskuzi ohledně přerozdělovacích mechanismů žadatelů o mezinárodní ochranu v EU. Jedná se rovněž o referenční bod abstraktnější a starší debaty o vnitrounijní solidaritě a odpovědnosti. Podle ní má nouzová asistence některým členům EU jít ruku v ruce s jejich důsledným uplatňováním unijního práva (například povinnosti dublinského systému). Solidarita a odpovědnost jsou často vnímány jako neoddělitelné a vzájemně se podmiňující. Dlouhodobě známá disproporce v počtu neregulérních vstupů ve státech tzv. jižního křídla i v množství zemí EU, které obdržely poměrně nejvíce azylových žádostí (obě skupiny se nepřekrývají)[167] byla po roce 2015 vybrána jako rozhodující argument pro prosazení redistribučních opatření. Právní dokumenty i tiskové zprávy často akcentují nutnost pomoci jak „členským státům v přední linii“, tak i „podporu (třetím – poznámka autor) zemím, které „na svých bedrech nesou zátěž vysídlených uprchlíků“. Uváděny bývají dále nedostatečné rezervy a neschopnost periferních států EU dostat situaci pod kontrolu vlastní silou (objevují se termíny jako „přetížení“ nebo „nerovnoměrné rozložení“), které čím dál tím častěji podle interpretace Komise vedou k porušování platných pravidel migračního režimu EU.

> „Žádný z ostatních členských států se v současnosti nenachází v tak nouzové situaci, v jaké se ocitly Itálie a Řecko, kde zažívají podobně velké vlny nelegálních migrantů s vysokým podílem osob, které jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu, a s tím spojené vážné ohrožení jejich azylových systémů. Proto je stávající migrační prostředí

[167] V posledním předkrizovém roce 2014 obdrželo 72 % všech azylových žádostí podaných v EU pouze čtyři členské státy (Německo, Švédsko, Itálie a Francie). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/glossary_for_the_european_agenda_on_migration_en.pdf >.

v Itálii a Řecku v rámci EU výjimečné, a tlak vyvíjený na jejich kapacitu vyřizovat žádosti (…) vyžaduje, aby všechny ostatní členské státy projevily solidaritu.“[168]

Ostatní druhy toposů vymezené metodologické kapitole (Wodak, 2001) – například topos práva a pořádku, kultury, historie, zbytečnosti a nevýhody nebo zneužití, zaujímají ve výzkumném vzorku jen okrajovou či zcela zanedbatelnou roli. Na rozdíl od velké šíře mimořádných nástrojů formulovaných v reakci na migrační situaci z roku 2015 tak právní akty a instituce EU dominantě replikují a kombinují výše popsané argumentační vzorce.

Národní úroveň EU (Maďarsko, Rakousko, Německo)

Legitimizační strategie vybraných členských států Unie odpovídaly zvláštním národním kontextům, stejně tak jako ideovým a stranickým východiskům jejich vrcholných představitelů. Události z roku 2015 a 2016 však historicky poprvé přenesly migrační téma a jeho řešení z čistě domácí politické arény na komunitární úroveň EU. Kaskádovitý materiální efekt prosazovaných výjimečných opatření (například v důsledku uzavírání hranic či budování fyzických bariér) a jejich stále větší provázanost s unijní legislativou způsobily, že těžištěm a referenčním bodem vládní argumentace se stala Unie.

Jestliže zkoumané oficiální dokumenty EU deklarovaly snahu o komplexní přístup k migračnímu fenoménu, Maďarsko zvolilo k ospravedlnění svých návrhů daleko užší perspektivu. Vládou prosazované kroky lze interpretovat na pozadí dominantně sekuritizačního a k Unii kriticky orientovaného diskurzu (Canveren & Durkacay, 2017), jenž popisoval nadnárodní krizový postup EU v čele s Komisí spíše jako příčinu než řešení výjimečného stavu. Nevynořují se přitom náhle s příchodem léta 2015, ale navazují a zintenzivňují již dříve avizovaný záměr Maďarska radikálně omezit imigraci, spojený s vyhrocenou protipřistěhovaleckou kampaní, která sahala přinejmenším do ledna uvedeného roku (Szalai & Gőbl, 2015). Důležitý mezník tvoří „Národní konzultace o nelegální imigraci a terorismu“, probíhající mezi dubnem a červnem 2015. Vláda v ní prostřednictvím dvanáctiotázkového dotazníku[169] sugestivně oslovila veřejnost po útocích na pařížskou

[168] Návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, COM(2015) 286 final, Dostupné z: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/proposal_for_a_council_decision_on_provisional_relocation_measures_for_italy_and_greece_en.pdf>.

[169] Government of Hungary (2015). National consultation on immigration to begin, April 24, 2015, dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/prime-minister-s-office/news/national-consultation-on-immigration-to-begin>.

redakci satirického časopisu Charlie Hebdo. Otázky zjišťovaly mimo jiné názory maďarské veřejnosti na spojitost terorismu s imigrací, „selhání Bruselu“ v migračním řízení, zvyšující teroristické ohrožení či na prospěšnost zpřísňování maďarského postupu (snazší vzetí migrantů do vazby, jejich zrychlené navracení apod.) s cílem „bránit zemi proti ilegální migraci“ v kontrastu se „shovívavou politikou“ EU. Obhajobu mimořádných opatření navrhovaných od léta 2015, kterou sleduje tato podkapitola disertační práce, lze tak považovat za rozvinutí dřívější argumentace, pocházející již z období „před výjimečným stavem“ (Bocskor, 2018).

Předmět kritiky migračního vládnutí EU ztělesňovaly v prvé řadě nouzové relokační mechanismy, jež kabinet Viktora Orbána prezentoval od počátku jako chybné, nemorální a kontraproduktivní, neboť namísto potlačení mohou přivodit „znásobení aktuální míry migrace“. Na začátku září 2015 shrnul maďarský premiér tento postoj ve spojení s poukazem na údajné riziko nezastavitelné eskalační spirály:

> „Problém číslo jedna s touto celou myšlenkou kvót je, že nevíme, o kolika lidech vlastně mluvíme. Nevíme, kolik jich ještě přijde; pokud neuchráníme naše hranice, desítky milionů migrantů budou přicházet (…) Dnes hovoříme o stovkách tisíc, ale příští rok budeme mluvit o milionech a tohle nikdy neskončí“.[170]

Nesouhlasný tlak vůči těmto opatřením byl vystupňován v říjnu 2016, kdy vláda nechala svůj negativní postoj k nim potvrdit v tzv. referendu o kvótách (*kvótanépszavazás*). Přestože výsledek lidového hlasování nebyl formálně uznán platným z důvodu nedosažení předepsaného 50% kvora (účast dosáhla „jen“ 43 %), vláda jej označila za své jednoznačné vítězství, neboť 98 % hlasujících přerozdělovací mechanismy odmítlo.[171] [172]

Z bližšího analytického pohledu vyplývá, že základní argumentační osu vysvětlující nutnost přijetí mimořádných opatření tvoří kombinace toposů hrozby a nebezpečí. Nekontrolovaný pohyb osob bývá charakterizován jako fatální ohrožení země, jejích občanů

---

[170] Government of Hungary (2015). If we do not protect our borders, tens of millions of migrants will come September 5, dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/if-we-do-not-protect-our-borders-tens-of-millions-of-migrants-will-come>.

[171] Politico (2016). Voters back Viktor Orbán's rejection of EU migrant quotas, dostupné z: <https://www.politico.eu/article/hungary-referendum-eu-migration-viktor-orban/>.

[172] Government of Hungary (2016). The referendum has achieved its goal, October 4, 2016, dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/construction-of-border-fence-on-croatian-section-has-begun>.

a pracně vybudované prosperity. Nečinnost pak může přinést vážné bezpečnostní (nárůst kriminality, teroristické útoky), kulturní i ekonomické důsledky pro Maďarsko i EU. Premiér Orbán v tomto ohledu například v listopadu 2016 upozornil:

> „Buďto se vzdáme před moderní masovou migrací a budeme zaplaveni: bezpečnost, kterou jsme budovali, se vypaří, hrozba terorismu vzroste a hospodářské výsledky, pro které jsme tak těžce bojovali, mohou být ohroženy. Druhou možností je zastavit imigraci: získáme většinu v Evropě pro antiimigrační politiku a ochráníme zájmy Maďarska a maďarských obyvatel“.[173]

Aby mohlo dojít k odvrácení nežádoucího scénáře, je nutné vybudovat fyzické bariéry a zpřísnit azylové podmínky v zemi. Účinné „řízení migrace“ jakožto běžně stanovený cíl v unijních materiálech podle mediální komunikace maďarské vlády zdaleka nepostačuje. Ona sama přitom zpravidla hovoří o tom, že migrace musí být doslova „zastavena“. Ploty jsou označovány za „bezpečnostní garanci“ a „symbol boje proti nelegální migraci“, přičemž maďarská vláda je podle svých slov zavázána konat vzhledem k závažnosti nastalé situace. Unijní odpověď je považována za příliš zdlouhavou, zatím nepřinášející výsledky, a tudíž se na ni nelze spolehnout. EU navíc podceňuje potenciál „migrační hrozby v řádu milionů“. Maďarsku proto nezbývá – ve shodě s toposem zodpovědnosti –, než jednat alespoň samostatně, jak ilustruje následující úryvek z rozhlasového prohlášení premiéra Orbána v souvislosti s výstavbou plotu na jižní hranici ze září 2015:

> „Když je zde problém, nemůžeme očekávat pomoc z jihu, ze Srbska ani z Chorvatska. A co je ještě horší zpráva, Maďarsko nemůže rovněž čekat pomoc ze Západu (…) tamní hlasy, které kritizují naše počínání, neubírají na hlasitosti.“[174]

Jádro širšího problému migrace spočívá podle předsedy vlády v „sebevražedném liberalismu“ části západních médií a politiky Unie, které se vědomě rozhodly podporovat multikulturní model společnosti, jenž však Maďarsko a obecně střední Evropa odmítá jako nefunkční. V oficiální vládní komunikaci jsou velice často přítomné odkazy na migraci jakožto zdroj

---

[173] Government of Hungary (2016). Interview with Prime Minister Viktor Orbán on the Kossuth Rádió programme“ 180 Minutes”, November 13, 2016, <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/interview-with-prime-minister-viktor-orban-on-the-kossuth-radio-programme-180-minutes20161113>.

[174] Government of Hungary (2015). Construction of border fence on Croatian section has begun, September 18, dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/construction-of-border-fence-on-croatian-section-has-begun>.

identitárního ohrožení domácí populace, a sice prostřednictvím toposu kultury, někdy též ve spojitosti s toposem historie. Ve vztahu ke kulturnímu rozměru migrace a po vývoji v předchozích dvou letech v podobě krystalizujícího politického rozkolu mezi členskými státy EU maďarský předseda vlády v červnu 2017 kupříkladu uvedl:

> „Existují země, které vnímají [migranty přítomné v Evropě – pozn. autora] jako technickou záležitost vyjadřující solidaritu a tvrdí, že by měli být nějak přerozděleni: byly by rády, aby jim někdo od těchto migrantů, jež samy k sobě vpustily, odlehčil. Pak je zde další skupina zemí včetně Maďarska, které toto nepovažují za technickou věc (…), ale za otázku identity.“[175]

> „Stavíme ploty, abychom ochránili srdce Evropské unie. Jsme připraveni učinit spoustu velkých věcí, ale nikoliv změnit naši identitu.“[176]

Klíčovým aspektem a rétorickým obloukem, překlenujícím volbu konkrétních mimořádných opatření na národní úrovni a strukturu migračního režimu EU, pak je topos práva a pořádku. Již výše přiložený citát se přímo dotýká této důležité diskurzivní praktiky, která je využita pro upozornění na legálnost a legitimitu maďarského postupu. Vládní zdroje bez ohledu na zaznívající lidskoprávní a jiné výhrady opakovaně zdůrazňují údajný soulad s platným normativním rámcem Unie. Jakkoliv je tento přístup evidentně velmi selektivní (například právně závazné relokační mechanismy jsou naopak zpochybňovány na základě politických a praktických argumentů), sehrává v celkové strategii významnou úlohu. Maďarsko konstruuje vlastní obraz, že nejedná pouze v osobním zájmu, ale ve prospěch celého bloku unijních zemí. A nejen to, jeho strategie je předkládána jako vzor hodný následování v rámci EU. Tuto skutečnost dokládá i následující tvrzení ministra zahraničních věcí Pétera Szijjártó z října 2016, které pronesl jako výzvu, aby Unie nalezla „extrémně rychlou odpověď“ na podle něj chaotickou migrační situaci na Balkánském poloostrově:

---

[175] Government of Hungary (2017). Prime Minister Viktor Orbán's press conference after the meeting of the European Council, June 26, 2017, dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-press-conference-after-the-meeting-of-the-european-council-20170626 >.

[176] Government of Hungary (2017). Main achievement of the EU summit is the strengthening of the EU's defence, June 23, 2017, dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/main-achievement-of-the-eu-summit-is-the-strengthening-of-the-eu-s-defence>.

„Maďarsko je osamocené v naplňování schengenského a dublinského nařízení během imigrační krize; maďarský model funguje a Evropská unie by ho měla využít jako základ pro nalezení řešení tohoto konfliktu“.[177]

Pozdější vývoj uplatněného zdůvodňování práva a pořádku asi nejlépe manifestuje oficiální žádost maďarské vlády (adresovaná formou dopisu premiéra Orbána předsedovi Komise Junckerovi) z konce srpna 2017. Jejím cílem je v podstatě retrospektivní apel, aby Komise uhradila Maďarsku výdaje za „solidární“ ochranu společných hranic EU, který byl opřen o logiku toposů (migračního) břemene a zatížení a také financí:

„Maďarsko dodržovalo od samého počátku migrační krize schengenská pravidla, která požadují ochranu vnějších hranic. Výstavbou plotu, výcvikem a uvedením tří tisíc pohraničníků-lovců do aktivní služby naše země chrání nejenom sebe samu, ale celou Evropu proti přílivu nelegálních migrantů. Není přehnané tvrdit, že bezpečnost evropských občanů byla financována maďarskými daňovými poplatníky (…) Maďarsko v uplynulých dvou letech na sebe převzalo toto nepředvídatelné a značné břemeno téměř výhradně samo“.[178]

Není pravděpodobně překvapením, že tento požadavek nebyl akceptován. V návaznosti na starší vyjádření Komise, že „nepodporujeme používání plotů (…) teprve nedávno jsme v Evropě strhli zdi, neměli bychom je znovu stavět“,[179] předseda Juncker výzvu nevyslyšel. Poukázal přitom na rozhodnutí Maďarska neparticipovat na výjimečných relokačních mechanismech EU, které byly uskutečněny i v jeho prospěch; značný objem prostředků EU, které země již obdržela; a dále konstatoval, že zásada solidarity musí vycházet z reciprocity a nikoliv z toho „vybrat si *à-la-carte* pouze příspěvky na ochranu hranice a odmítat se řídit společnými přerozdělovacími rozhodnutími“.[180]

---

[177] Government of Hungary (2015). The EU should apply the Hungarian model, October 24, 2015, dostupné: <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/the-eu-should-apply-the-hungarian-model>.

[178] Government of Hungary (2017). Prime Minister Viktor Orbán's letter to Jean-Claude Juncker, Agust 31, 2017, dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/it-is-high-time-for-european-solidarity-to-prevail-in-border-protection-as-well>.

[179] Politico (2015). Hungary builds fence, Commission watches and waits, dostupné z: <https://www.politico.eu/article/hungary-builds-fence-commission-watches-and-waits-serbia-borders-refugees/>.

[180] Letter from the president of the Commission Jean-Claude Juncker to prime minister of Hungary Victor Orbán, 5 September, 2017, dostupné z: <http://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2017/09/JunckerOrbansignedletter.pdf>.

Rakouský případ nese z pohledu výběru argumentů v rámci legitimizační strategie odlišné znaky. Jakkoliv jsou mimořádná hmotná opatření prosazovaná na národní úrovni – fyzické bariéry, kontroly na vnitřních hranicích EU a omezení vstupu žadatelům o azyl do země – substantivně či principiálně těm právě jmenovaným velmi blízká, postrádají intenzitu, konzistenci a jednoznačnost maďarského vládního diskurzu. Jak přibližuje existující výzkum věnovaný metadiskurzivním praktikám v rakouské vrcholné politice v letech 2015 a 2016 (Rheindorf & Wodak, 2018), vládní postoj k migrační situaci byl „zatížen" eufemistickým a jazykově vágním užitím terminologie. Autoři si všímají skutečnosti, že se rozhodující aktéři často uchylovali k vzájemně konkurenčním pojmům označujícím zjevně totožné entity, a naopak přisuzovali odlišné významy shodným termínům. V polarizované vnitropolitické debatě tak zaznívaly například různé výrazy popisující pevné pohraniční bariéry, které oscilovaly mezi všeobecně srozumitelným „hraničním plotem" (*Grenzzaun*) a opisnými substituty, jež by příliš nepřipomínaly jeho restriktivní a sekuritizační podstatu. Snaha omezit do budoucna počet uprchlíků v zemi byla obdobně nazývána „horní hranicí" (*Obergrenze*), ale někdy také pouze jazykově rozvolněným slovem „ukazatel" (*Richtwert*) (ibid: 17).

Terminologické přešlapování na místě, respektive protichůdnost lze vysledovat i uvnitř spolkového kabinetu, jež byl sice deklaratorně proevropský a podporující humanitární řešení EU, současně se však pod tlakem okolností *de facto* posouval k široce kritizovanému postupu Maďarska. Od něho bylo však zapotřebí se distancovat. Naznačený rozptyl je patrný například u následujících výroků z října 2015, které od sebe dělil časový rozestup pouhých několika dnů. Autorem prvního s náznaky zlehčování a relativizace (použití zdrobnělin, opisných výrazů) z nich je kancléř Werner Faymann (SPÖ), druhého a o mnoho přímočařejšího pak tehdejší ministryně vnitra Johanna Mikl-Leitnerová (ÖVP):

> „Neobeženeme Rakousko plotem. Je rozdíl, jestli někdo buduje hranici, nebo zda někdo staví dvířka s postranními díly. Okolo Rakouska není žádný plot. Je to technické bezpečnostní opatření, Rakousko není zabedněné. [Nechceme plot – pozn. autora] jako v Maďarsku a podnikat kroky s ostatním drátem".[181]

> „Musíme postavit pevnost Evropu. Bez lepší ochrany vnějších hranic EU bude nemožné ve střednědobém horizontu dostat situaci pod kontrolu".[182]

[181] ORF (2015). Faymann widerspricht Mikl-Leitner, dostupné z: <https://orf.at/stories/2306741/2306742/>.

[182] Der Standart (2015). Mikl-Leitner: "Müssen an einer Festung Europa bauen", dostupné z: <https://derstandard.at/2000024358096>.

Ačkoliv by právě zmíněné jednotlivé přirovnání k „pevnosti Evropa“ mohlo navozovat představu vojenské obrany, ubránění či zajištění neprodyšně uzavřené a střežené státní hranice jako v případě Maďarka, klíčovým slovem v celkové vládní strategii je „kontrola“. Bez ohledu na partikulární volbu jazykových prostředků jako „ploty“, „speciální konstrukční opatření“ či obecné volání po systematickém hraničním dohledu, společný jmenovatel zde představuje topos práva a pořádku. Smyslem rozmístěných fyzických bariér není podle slov kancléře Faymanna „zapečetit hranice, ale kontrolovat lidi“.[183] Ty navíc mají bariéry spíše usměrňovat, zaručit regularizovaný průběh událostí a předvídatelnost. Jejich součástí navíc nemá být ostnatý drát – na rozdíl od maďarské situace. Zvažováno je v prvotní fázi dokonce to, zda budou instalovány uvedené bezpečnostní zábrany, nebo raději provizorní kontejnery, které by měly sloužit jako místo pro čekání a poskytnutí nutné lékařské péče pro příchozí osoby.[184]

Rakousko pak celkově improvizovaně hledá cestu ke skloubení své dlouhodobě humanitární argumetnace na úrovni EU a podmanění si materiální živelnosti migračního vývoje uvnitř vlastního teritoria v druhé polovině roku 2015. Podstatnou úlohu v tomto ohledu sehrávátopos zodpovědnosti. Ten je směřován především k domácímu publiku, které je „šokováno obrazy masy lidí proudící skrz hranici“, jak poukázal společně s následujícím prohlášením vicekancléř Reinhold Mittellehner (ÖVP) v říjnu 2015:

> „Bude se jednat o koordinované úsilí, které bude vypadat odlišně od stávající situace, kde máme totálně otevřenou hranici, kde se kdokoliv může procházet po dálnici, kde mohou dělat cokoliv. Chceme poskytnout prostý, spořádaný obraz, který je očekáván našimi občany“.[185]

V této souvislosti je vhodné poznamenat, že spolková vláda nekonstruuje výjimečné nástroje jako model pro budoucí unijní politiku. Fyzické bariéry nejsou prezentovány jako účinný prostředek migračního vládnutí *per futuro*, nýbrž jako nevyhnutelný a do značné míry okolnostmi vynucený krok, který nicméně může efektivně přinést okamžité výsledky. Obdobně ani kritizované zastropování počtu připuštěných azylových žádostí není předkládáno jako řešení, které by mělo být aplikováno v širším měřítku v rámci migračního režimu EU.

---

[183] Deutsche Welle (2015). Austria proposes a different kind of border fence, dostupné z: <https://www.dw.com/en/austria-proposes-a-different-kind-of-border-fence/a-18812401>.

[184] Ibid.

[185] Ibid.

K tomu dojde až později a pouze částečně, když Německo dočasně zavede kontroly na bavorsko-rakouské hranici a tamní orgány začnou navracet řádově tisíce osob zpět na území svého jižního souseda. Teprve v tomto momentu (únor 2016) rakouský kancléř otevřeně vyzývá Německo k tomu, aby urychleně „zavedlo denní kvóty, podle nichž si převezme uprchlíky přímo z Řecka, Turecka a Jordánska“, neboť samotné „Rakousko se nemůže a nesmí stát distribučním střediskem“, ani „čekárnou“ pro uprchlíky.[186] Spolková vláda vysvětluje své jednání v zásadě jako přechodné opatření, k němuž neexistuje alternativa, dokud EU jako celek nebo alespoň některé odpovědné členské státy nenaleznou na krizový vývoj uspokojivou odpověď. Zmíněný topos zodpovědnosti je v tomto ohledu doplněn rovněž toposem sdílení břemene nebo zatížení. Ilustrací popsané legitimizační praktiky je následující výrok ministryně vnitra Mikl-Leitnerové z února 2016:

> „Je otázka zdravého rozumu zabezpečovat naše hranice tak dlouho, dokud zde není evropské řešení. Vidím to jako naši odpovědnost, zajistit bezpečnost, pořádek a kvalitu života v Rakousku pro naše občany. (…) Nemůžeme zvládnout takové množství azylových žádostí, jaké jsme měli v loňském roce“.[187]

Wolfgang Sobotka, nástupce výše zmíněné političky ve funkci ministra vnitra a současně její stranický kolega z lidovecké strany, pak v dubnu 2016 výslovně obvinil ostatní země EU z neplnění vlastních povinností. Tuto skutečnost přitom argumentačně vztáhl k ospravedlnění rakouské vnitrostátní legislativy, vnímané jako kontroverzní, která umožňovala vládě mj. vyhlásit nouzový stav a odmítnout vstup části žadatelů o mezinárodní ochranu směřujících do Rakouska. Geograficky okrajové členské státy EU podle něj „selhávají při plnění svých úkolů“ a zdůraznil, že Rakousko proto „nemůže nést na svých ramenou zátěž celého světa“.[188] Spolkovému kabinetu ve světle těchto skutečností nezbývá než přistoupit k neobvyklým řešením. Topos reality je pak využíván pro obhajování opakovaného zavádění kontrol na vnitřních hranicích podle čl. 26 a 29 schengenského hraničního kodexu, a to bez ohledu na faktickou proměnu indikátorů skutečnosti migračního fenoménu – tj. na počty neregulérně příchozích osob (viz obrázek č. 2). Bezmála dva roky od eskalace krizových událostí z roku

---

[186] Politico (2016). Austrian chancellor: Take refugees directly to Germany, dostupné z: <https://www.politico.eu/article/austrian-chancellor-werner-faymann-take-refugees-directly-to-germany-angela-merkel/>.

[187] BBC (2016). Migrant crisis: Austria sets asylum claims cap and transit limit, dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-35600220>.

[188] Politico (2016). Austria backs law allowing asylum seekers to be sent back at the border, dostupné z: <https://www.politico.eu/article/austria-backs-law-allowing-asylum-seekers-to-be-sent-back-at-the-border/>.

2015 tak rakouská vláda oficiálně žádá Radu EU o schválení možnosti prodloužit vlastní kontroly. V této souvislosti ministr Sobotka jejím jménem oznamuje: „s ohledem na veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost potřebuji jednoduše vědět, kdo přichází do naší země“.[189] I nyní je časově neomezené pokračování národního postupu argumentačně podmíněno obecným poukazem na nutnost fungování migračního režimu Unie jako celku – tj. Rakousko nezmění svůj přístup do doby, než dojde k adekvátní ochraně externích hranic EU.

Německo a argumentace jeho vrcholných představitelů ve vztahu k mimořádným nástrojům EU i k těm na národní úrovni se nachází na protilehlém konci diskurzivního spektra. V porovnání s Maďarskem je kladen jednoznačný důraz nikoliv na sekuritizační rámování situace (topos hrozby a nebezpečí), avšak na převážně humanitární perspektivu podstaty výjimečného stavu (topos humanitarianismu). Přestože je v dílčích parametrech lidskoprávní prizma postupně zeslabováno a vnitrostátně rozšiřováno o restriktivní komponentu (např. návrhy na zpřísňování azylových pravidel pro slučování rodin, urychlení návratu migrantů do třetích zemí, po silvestrovských útocích v Kolíně nad Rýnem[190] včetně žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří se dopustili trestného činu), zůstává celkový přístup spolkové vlády konzistentní. Tato vlastnost ji odlišuje od rakouského případu, který prodělal výše naznačený vývoj a odklonil se od humanitárního stanoviska, jež původně sdílel právě s Německem. Z analytického pohledu jsou v mediální komunikaci vlády rozšířené hodnotové či etické soudy, které se obyčejně pojí s toposem zodpovědnosti. Ukázku tohoto aspektu přibližuje následující prohlášení kancléřky Merkelové z dubna 2015, které učinila v kontextu ztroskotání lodi s migranty na moři u italských břehů:

> „Co je v sázce, je akceptace Evropské unie a jejích hodnot ve světovém měřítku, a toto činí dnešní otázku tak životně důležitou, zejména s ohledem na záchranu lidských

[189] Deutsche Welle (2017). Austria interior minister Sobotka calls for indefinite extension of border controls, dostupné z: <https://www.dw.com/en/austria-interior-minister-sobotka-calls-for-indefinite-extension-of-border-controls/a-38590892>.

[190] Události ze silvestrovské noci z 31. prosince 2015 na 1. ledna 2016, kdy zejména v Kolíně nad Rýnem, ale také v řadě dalších měst na severu a západě Německa (např. Hamburk, Düsseldorf, Dortmund, Bielefeld) docházelo k masovému okrádání, sexuálnímu obtěžování a také znásilňování žen. Převážná většina obviněních se přitom podle místních úřadů týkala migrantů a mužů arabského původu, což mj. vyvolalo značnou kritiku a tlak na změnu dosavadní německé politiky vstřícné vůči otázce neregulérní migrace. Více např. Politico (2016): ‘Criminal’ migrants carried out Cologne assault, dostupné z: <https://www.politico.eu/article/criminal-migrants-carried-out-cologne-hauptbahnhof-sex-assault-refugees-asylium-migration/v>.

životů. (…) Učiníme vše, co budeme moci, abychom předešli dalšímu umírání lidí ve Středomoří tímto nejtrýznivějším způsobem“.[191]

Důraz na lidský rozměr a utrpení doprovázejí výrazy o „šoku z probíhajících tragédií“, přičemž Německo deklaruje svou ochotu najít urychleně odpověď na migrační otázku, kterou považuje za jednu z „enormních výzev, kterým Evropa čelí“. Základní argumentační linie se přitom váže na zvýznamňování kolektivních řešení, která jsou vnímána v evropském rámci. Vláda kancléřky Merkelové prezentuje své kroky zpravidla ve shodě, nikoliv v opozici vůči mimořádným opatřením navrhovaným na nadnárodní úrovni EU. Usiluje o to jednat „v souladu s evropským duchem“ či se k němu přinejmenším navrátit, pokud je podle jejího mínění aktuálně podkopán unilaterálními kroky jednotlivých členských států. Unie je pro spolkový kabinet častým referenčním bodem, strategickou platformou k uskutečňování potřebných politických cílů, přičemž Německo se stylizuje do role aktivního hráče, spoluutvářejícího krizové vládnutí. Vedle výše naznačené diskurzivní blízkosti Německa s EU – například s Evropskou komisí v definování nastalé situace jako primárně humanitárního problému – se německý vliv projevuje také v praktické rovině. Nejviditelněji například v jeho rozhodujícím podílu na úspěšném dojednání migrační dohody s Tureckem z března 2016.

Klíčovým a zastřešujícím pojmem legitimizačních praktik je solidarita. Kromě zavedení kontrol na vnitřních německo-rakouských hranicích jsou tak všechna zvláštní opatření (relokační mechanismy EU, dočasné pozastavení dublinského nařízení i nouzové otevření svých hranic pro přijetí migrantů přítomných v Maďarsku) vysvětlována spolkovou vládou jako nutný solidarní akt s členskými státy v bezprostřední tísni. Jednotlivé kroky jsou v tomto ohledu podpořeny toposem břemene a zatížení. Ten bývá ovšem velice zřídka (viz dále) vztažen k Německu samému, ale, jak bylo řečeno, naopak často k vnějším subjektům (jiným zemím EU, osobám prchajícím z válečných konfliktů), případně je vymezen pouze jako obecný princip. Specificky pro výroky kancléřky Merkelové je pak charakteristický identitární přesah, když posuzuje dílčí „technické“ nástroje na pozadí osobní vize Německa či Unie jakožto společenství hodnot. Tento postoj se promítá do kritiky opatření jiných aktérů, jež považuje za nesystémová a prosazovaná v bezvýsledné logice tzv. hry s nulovým součtem:

„Když někdo vystaví hranici, někdo jiný musí trpět. To není moje Evropa“ (k rozhodnutí Rakouska posílit kontroly na jižní hranici s Itálií, březen 2016).[192]

[191] Government of Germany (2015). Special European Council meeting on the deaths of refugees, dostupné z: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Reiseberichte/2015/2015-04-23-sonder-er-bruessel_en.html>.

„Dnes máme odlišnou situaci, protože Rakousko a země Balkánu zvolily jednostranná rozhodnutí na svých národních hranicích, která bohužel zatížila Řecko, našeho partnera a členský stát Schengenu“ (k uzavření balkánské trasy, březen 2016).[193]

„[Je zapotřebí – pozn. autor] masivní úsilí ze strany Evropské unie. S touto výzvou se můžeme vyrovnat pouze společnou evropskou solidaritou. Evropa je společenstvím hodnot“.[194]

Obdobný apel zazníval rovněž v domácí politické debatě, kde především rozhodnutí spolkové vlády ze začátku září 2015 krátkodobě „otevřít hranice“ migrantům, zastaveným převážně v Maďarsku, vyvolalo silnou polemiku. Euroskeptická Alternativa pro Německo (AfD), v té době na celostátní úrovni ještě mimoparlamentní politický subjekt, ohlásila úmysl podat na kancléřku trestní oznámení pro činnost kvalifikovatelnou podle ní jako převaděčství nelegálních osob do země. Koaliční parter CDU – bavorská strana CSU –, v této souvislosti pohrozil zpochybnit v jeho očích protiprávní a dostatečně nekonzultovaný krok otevřít hranice dokonce podáním žaloby k německému ústavnímu soudu.[195] Přesto i toto rozhodnutí centrální vlády bylo obhajováno ve světle dodržování zásady solidarity. Kancléřka Merkelová od počátku vybraný postup legitimizovala jeho správností a morálností, především kvůli podle ní beznadějným podmínkám, kterým byli migrující vystaveni po odmítnutí ze strany Maďarska:

„Jestli se začneme omlouvat za to, že jsme ukázali přátelskou tvář v dobách nouze, potom toto není moje země“.[196]

Na základě rozboru mediální komunikace vlády je zřejmé, že již o několik dní později dosáhla ambice jednat v souladu s tímto principem svých mezí. Německo přistoupilo překvapivě ke zcela opačnému řešení a 13. září 2015 ohlásilo mimořádné zavedení kontrol na hranicích

---

[192] Politico (2016). How Austria unwittingly saved Merkel’s political bacon, dostupné z: <https://www.politico.eu/article/merkel-asylum-migrants-syria-austria-borders-fences/>.

[193] Ibid.

[194] Government of Germany (2015). German government presents overall stratégy, dostupné z: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/09_en/2015-09-07-koalitionsausschuss-fluechtlinge-merkel-gabriel_en.html>.

[195] Deutsche Welle (2015). Bavaria threatens court action over refugees, dostupné z: <https://www.dw.com/en/bavaria-threatens-court-action-over-refugees/a-18773037>.

[196] Deutsche Welle (2015). Merkel hopes to restore European spirit as refugee crisis claims new victims, dostupné z: <https://www.dw.com/en/merkel-hopes-to-restore-european-spirit-as-refugee-crisis-claims-new-victims/a-18716574>.

s Rakouskem. Až v tomto okamžiku bylo poprvé využito ve větší míře zdůvodnění obvyklé v předchozích případech (Maďarsko, Rakousko), které odpovídalo toposu práva a pořádku. Kromě cíle zajistit pořádek a systematický dohled nad pohybem přes státní hranici ministr vnitra Thomas de Maizière dále oznámil:

> „Tato akce se stala nezbytnou. Během uplynulých týdnů byla v Německu ohromná ochota pomáhat. Nesmíme vyčerpat tuto dobrou vůli. Naše činnost je tedy také zamýšlena jako signál Evropě: Německo plní své humanitární povinnosti. Nicméně břemena, která se spojují s velkým počtem uprchlíků, musí být sdílena uvnitř Evropy v solidárním duchu“.[197]

4.2 Způsob utváření vztahu mezi normalitou a výjimečností v oficiálním diskurzu migračního vládnutí v EU

Druhá výzkumná kategorie přesouvá pozornost od doposud zkoumaných obsahových a legitimizačních aspektů ke zhodnocení celkové kvality konstruovaného vztahu mezi normalitou a výjimečností. Zaměřuje se tedy na specifický rys diskurzivního utváření migračního vládnutí v EU, který prostupuje společnou logiku popsaných krizových nástrojů, aniž by se vracela k podrobnější tematizaci jejich právní či politické dimenze. Pracuje převážně s korpusem právních a institucionálních dokumentů předložených a projednávaných na supranacionální úrovni migračního režimu EU v období od května 2015 do června 2018. Důvodem je snaha postihnout souvztažnost obou kategorií (normalita – výjimečnost) u vybraných opatření, které se dotýkají všech členských států a sledovaných polí této společné unijní politiky, nikoliv partikulárních a často vzájemně izolovaných kroků prosazovaných na národní úrovni. Vedle uvedeného relativního hlediska bude dále věnován prostor otázce temporality, tedy případným proměnám konstrukce výjimečnosti v čase a procesu jejího usazování či normalizace ve zkoumaných dokumentech.

[197] Federal Ministry of the Interior, Building, and Community (2015). Germany temporarily resumes border controls, dostupné z: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/EN/2015/09/border-controls-at-the-border-with-austria-reintroduced.html>.

4.2.1. Je vztah normality a výjimečnosti v oficiálním diskurzu konstruován jako dichotomický, dipolární, dialektický, případně jiný?

> *We are all facing a dramatic, a dramatic event (...) it is an urgency we are facing, but it is not something that starts one day and finishes another day. It is here to stay and the sooner we accept it, politically and psychologically, the sooner we will be able to respond in an effective way and manage it in an effective way.*
>
> (Federica Mogheriniová, vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, září 2015)[198]

Mezinárodní migrace provázela lidstvo od nepaměti a představovala i nezpochybnitelnou a nezanedbatelnou konstantu vývoje evropské integrace. Přesto, alespoň na základě studia oficiálních dokumentů EU reflektujících otázku migrace po roce 2015, existovala migrace jenom jedna. Její minulá podoba před uvedeným rokem se zdála být zapomenuta. Kvantitativní mimořádnost počtu osob směřujících bez patřičného povolení na evropský kontinent se pevně vryla do politického diskurzu a přinesla nový významný narativ. Materiální projevy migračního „přílivu“, „vlny“ či „toku“, jak bývá neregulérní přeshraniční pohyb občanů třetích zemí v právních a aktech a tiskových zprávách označován, se staly prostředkem k vytvoření zdánlivého východiska či bodu nula k promýšlení budoucnosti. „Migrační krize“ byla implicitně a často i výslovně prezentována jako zásadní předěl, zlom či historický okamžik, jenž vystavuje normativní rámec i kapacity EU a jednotlivých členských států do té doby nevídané zatěžkávací zkoušce.

Při bližším pohledu je přitom zjevné, že měla tato „krize“ dvojjediný charakter. Na jednu stranu byla výjimečným stavem v pravém slova smyslu, nečekaně nastanuvší aktuální situací, která naléhavě vyžadovala být aktéry migračního režimu EU řešena. Na druhou stranu byla ovšem od počátku považována za varovný předobraz nadcházejícího vývoje, inspirací a předlohou systémové přestavby pilířů unijního vládnutí v této oblasti:

> „Evropská komise představila program pro migraci (…), v němž narýsovala jednak okamžitá opatření, jež Komise navrhne s cílem reagovat na krizovou situaci

[198] European External Action Service (2015). Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini following the informal meeting of the EU Foreign Ministers, Gymnich, September 5, dostupné z: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/6042_fr>.

ve Středomoří, jednak střednědobé a dlouhodobé iniciativy, které je třeba přijmout s cílem zajistit strukturální řešení pro lepší řízení migrace po všech stránkách“.[199]

„(…) tato rychlá reakce na aktuální krizi ve Středomoří musí rovněž sloužit jako podklad pro reakce EU na krizi v budoucnu, ať už se dostane pod tlak kterákoli část společné vnější hranice od východu na západ a ze severu na jih“.[200]

Události pokládané za krizové jsou ztotožňovány s neobvyklostí narušující dosavadní řád a trajektorii vývoje migračního režimu EU. Vyžadují „mimo-řádné“ postupy a odpovědi, neboť stávající repertoár nástrojů nepostačuje nárokům kladeným ze strany nové reality. Krize je sice výjimečným stavem, avšak takovým, jehož kontury jsou a zůstávají rozostřené a nejednoznačné. Je probíhající přítomností, ale zároveň se může v budoucnu kdykoliv v plné síle zopakovat. Nemá svébytný ontologický status, není lineárně oddělitelná od normality, poněvadž i ona sama je částečně novou normalitou. Bez ohledu na minulost, nelze dle unijního diskurzu nadcházející vývoj dichotomicky rozčlenit na výjimku a pravidlo, jelikož v pravidelnosti bude výjimka obsažena a je pouze otázkou času, kdy dojde k její aktivaci:

„Popsaná opatření k řešení současné situace ve Středomoří byla vypracována jako mimořádná opatření v reakci na konkrétní krizi. Bylo by iluzorní se domnívat, že jde o přechodnou potřebu, která se nebude opakovat (…) Každá krize bude jiná, ale je třeba, aby se EU poučila a byla připravena krizi předcházet, nejen na ni reagovat“.[201]

Vytvářený obraz naznačuje obecné očekávání příští krize, který je ovlivněn její důvěrně známou podobou z přelomu let 2015 a 2016. Tomu je ovšem zapotřebí nastavit i celkový způsob vládnutí zavedením takových nástrojů, které Unii dovolí včas zasáhnout, aby jakékoliv náznaky krizovosti nepřerostly do nekontrolovatelných rozměrů. Migrační režim by měl nabýt schopností *preemptivně* konat v okamžiku bezprostředně hrozícího opětovného příchodu nouzového stavu. Právní rámec koncipovaný pro novou normalitu by měl tyto potřeby co nejvíce zohledňovat a absorbovat proaktivní složky pro řešení

---

[199] Návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, COM(2015) 286 final, dostupné z: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/proposal_for_a_council_decision_on_provisional_relocation_measures_for_italy_and_greece_en.pdf>.

[200] Ibid.

[201] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů Evropský program pro migraci, COM/2015/0240 final, 13. května 2015, [cit. 2018-06-22], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0240>.

výjimečnosti. Jakkoliv nelze podobu ani závažnost následující krize v předstihu rozpoznat, či dokonce odvetné kroky dopředu přesně formulovat, je rozhodující mít k dispozici dostatek prostředků nasaditelných v okamžiku dosažení určité intenzity ohrožení. Nejde tak pouze o prevenci ve smyslu výše uvedeného „předcházení krize“, ale o také odvrácení blízkého nebezpečí v analogickém smyslu k tradičnímu pojetí preempce (Flynn, 2008; Doyle, 2008).

Právní a institucionální dokumenty EU tak vykreslují krizi jako latentně stále přítomný scénář vynoření výjimečnosti. Nepřipouštějí ovšem víceméně mechanické překlápění normálního a mimořádného v dialektickém smyslu, ani jejich symetricky protilehlé rozložení uvnitř dvojpólové abstraktní struktury. Základní charakteristika rozšířená v oficiálních materiálech EU odpovídá spíše pojetí výjimečnosti jakožto nahodilé eventuality či potenciality. Výjimečnost se přitom nenachází v dominantním postavení, ba právě naopak, pouze čas od času se uskutečňuje v prostředí jinak převažujícího stavu normality. Krize je vnímána jako riziko ohlašující v budoucnosti lokalizované ohrožení vůči referenčnímu objektu (tj. Unii a členským státům), které však, a to je zásadní, není pokládáno za hypotetické, ale za naprosto reálné („každá krize *bude* jiná, ale je třeba, aby se EU poučila…“). Události roku 2015 a 2016 rámované jako „bezprecedentní“, „dramatické“ apod. pak nejsou vykládány jako důkaz apokalyptické budoucnosti, avšak mají odkrýt permanentní potřeby dotčeného systému ustanovit a udržet adekvátní schopnosti a mechanismy, které povedou k jejich účinnému naplňování:

> „Vnější tlak je pro EU i partnerské země ‚novým normálem‘. To vyžaduje koordinovanější, systematičtější a strukturovanější přístup k maximalizaci součinnosti a pák vnitřní a vnější politiky EU“.[202]
>
> „Unie usiluje o vytvoření integrované, udržitelné a celostní migrační politiky založené na solidaritě a spravedlivém rozdělení odpovědnosti, která může účinně fungovat jak v době klidu, tak během krize.“[203]

Rozhodující aktéři EU a v prvé řadě Evropské komise ve vydaných komunikátech konstruují v důsledku paradoxní vztah mezi vlastními politickými ambicemi a vnější realitou. V reakci

[202] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě a Evropské investiční bance o zřízení nového rámce pro partnerství se třetími zeměmi v Evropském programu o migraci, COM/2016/0385 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0385>.

[203] Návrh Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje rámec Unie pro znovuusídlování a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 516/2014, COM/2016/0468 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0468>.

na probíhající krizovou situaci zamýšlejí rekonstituovat stávající migrační režim EU tak, aby vytěsnil či maximálně zeslabil jakýkoliv další stav výjimečnosti prostřednictvím jeho absorbce či začlenění do nově navrženého rámce. Cílem je zredukovat nejistotu a posílit předvídatelnost unijního postupu, mimo jiné prostřednictvím právní harmonizace a automatizace. To platí zejména o dříve rozebíraných relokačních programech, které se, navzdory původně dočasnému trvání, měly stát jádrem nově navrženého schématu sdílení migračního břemene v časech zvláštní nouze. Unijní vládnutí má tedy projít inovací, která se nemůže omezovat jen na dílčí změny, ale musí podstoupit celostní revizi za účelem zpevnění systému a posílení jednoty a rychlosti při přijímání společných rozhodnutí:

> „Je načase najít řešení pro přechod od přístupu 'ad hoc' založeného na řešení krize ke stabilnímu rámci pro otázky azylu, který obstojí i v budoucnosti jako součást plně integrované migrační politiky EU. (…) V reakci na nejzávažnější migrační problém od druhé světové války přijala Evropská unie od roku 2015 opatření na několika frontách. Postupně se objevuje nový přístup k řešení migrace.[204]

Nová normalita má být připravena „zvládnout“ výjimečnost, přičemž je nutné vyvarovat se neproduktivní nahodilosti, nedostatečné koordinaci a improvizaci, která byla tolik typická pro vrchol migračních událostí po roce 2015. Je třeba odnést si z nich ponaučení a neopakovat chyby z minulosti tím, že dojde k eliminování slabých míst, na něž upozornila živelná přítomnost. Podle předkladatelů právních aktů nemá zvolený krok alternativu, protože jinak je v sázce fungování hlavních principů důležité unijní politiky, potažmo udržení jednoty Unie jako takové. Prosazovaná opatření nejsou jenom technické povahy, ale mají napomoci budování důvěry mezi členskými státy a občany. Vrcholní představitelé EU v doprovodných tiskových zprávách konkrétně hovoří o tom, že „jiné řešení neexistuje“ a že je třeba „ukázat společnou evropskou odpověď právě teď“.[205] Jejich sdělení jsou směřována do velké míry právě dovnitř k veřejnosti, o čemž vypovídá povaha jejich gest a diskurzivních akcentů. V této souvislosti je opakovaně zmiňováno, že reformní proces směřující k podmaňování a regularizaci výjimečného je nutné dokončit co nejdříve. V opačném případě EU a jednotlivé

[204] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě Příspěvek Komise k diskuzi vedoucích představitelů EU na téma dalšího postupu, pokud jde o vnitřní a vnější rozměr migrace, dostupné z: <https://ec.europa.eu/czech-republic/news/171207_rizeni_migrace_pro_budoucnost_cs>.

[205] Evropská komise (2015). Evropská komise podniká kroky k vyřešení uprchlické krize, dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_cs.pdf>.

členské státy riskují, že uvíznou na místě a ocitnou se v nechtěné pozici pouhého objektu, a ne subjektu nadcházející krizové situace:

> „Pokud nevyužijeme příležitost, kterou přinášejí současná stabilizační opatření, mohli bychom ohrozit vše, čeho bylo dosud dosaženo, a skončit v bludném kruhu krizového řízení. Nyní [září 2015 – pozn. autora] tedy nastal čas, aby všichni zúčastnění zvýšili své společné úsilí o zajištění stabilnějšího rámce pro budoucnost.“[206]

Úkolem Unie by proto měla být konsolidace mimořádných nástrojů, jež byly zformulovány pod dojmem krizových okolností. Příští výjimečnosti a její pravděpodobně znovu dynamickému průběhu má být čeleno v předstihu vybudovaným stabilním a ukotveným systémem. Ten s ní přitom nebude pracovat jako s vnější entitou, nýbrž jako s integrálním prvkem složité sociální reality, pro jejíž uchopení byl svými tvůrci programově vytvořen.

Konceptuální slévání výjimečného a normálního, které nelze jasně lineárně oddělit, přitom není pouze doménou psaných dokumentů unijního práva. Jak ukazují žité zkušenosti příslušníků bezpečnostních aparátů EU, mlhavost obou kategorií se rozprostírá i v rovině praktického výkonu migračních opatření. A to dokonce i v nejvíce exponovaných obdobích, jaké představoval přelom let 2015 a 2016, který je z hlediska oficiálního diskurzu EU pokládán za samotnou esenci výjimečnosti. Tato skutečnost může být částečně vysvětlena profesními identitami dotazovaných osob, stejně tak jako jejich subjektivním vnímáním temporálního prolínání a vyplňování objektivně nestandardních podmínek (rekordních počtů příchozích migrantů) různě rozlehlými ostrovy každodenní všednosti.

Ve svých výpovědích totiž zejména členové policejních sborů popisují své rutinní a mnohdy monotónní aktivity na vnějších hranicích Unie, pro které „byli dostatečně vycvičeni a vyškoleni“. I bez předchozího přímého setkání s „masovou migrací“ pak podle svých slov v zásadě uplatňovali obvyklé postupy osvojené *a-priori* ve stavu normality. Proměna vnějšího prostředí pak tyto zavedené kroky sice ovlivňovala – v tom smyslu, že si okolnosti čas od času vynutily improvizaci –, avšak rozhodujícím způsobem nezasáhla. To samé platilo o využití technických prostředků nebo právní regulaci upravující rozsah jejich pravomocí. Adaptování se na zvládání emergence pak u některých z dotazovaných představovalo běžnou

[206] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o naplňování evropského programu pro migraci, COM/2017/0558 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0558>.

náplň pracovní činnosti. Například podle oslovené kmenové zaměstnankyně agentury Frontex (nikoliv tedy expertky dočasně vyslané členským státem EU), která opakovaně působila v Itálii a Řecku, dochází k významovému posunu chápání pojmu krize jakožto výjimečnosti. Konkrétně je pak třeba tento termín odlišit od nouzového stavu, jenž dle jejího názoru v praxi splývá s normalitou:

> „Operujeme v prostředí, které by pro mnoho jiných organizací bylo považováno za krizové. Tisíce uprchlíků, migrantů, dětí, těhotných žen připlouvajících na hranice… to je součást současné reality, přirozenosti naší práce. Máme ale zavedené procedury, abychom takové situace zvládli…“.[207]

Podle uvedené komunikační partnerky lze v případě nouze mluvit o typické, byť „náhlé a nečekané situaci“, se kterou však platné unijní nařízení o Frontexu počítá, přestože nelze určit její konkrétní příchod. V protikladu k ní se nachází hypotetická „opravdová“ výjimečnost, jež nese spíše znaky disfunkce či různě závažného ochromení činnosti pohraniční agentury:

> „Krize je zcela jiný druh události… je stále neočekávaná… ale ovlivňující naše strategické zájmy. Mohlo by jít o provozní kontinuitu nebo plánování. Jako například, kdyby vzplanul požár v centrální budově, kdyby proběhlo zemětřesení ve Varšavě [sídlo agentury Frontex – pozn. autora], zkrátka kdyby něco znemožnilo agentuře fungovat s ohledem na její infrastrukturu a naplňování strategických cílů“.[208]

V některých osobních zkušenostech byl pak mimořádný kontext prostoupen mezičasem inercie s dlouhými a jednotvárnými pásmy každodennosti. Tato častá mezidobí odpovídala nejednoznačně ohraničené normalitě, která se odehrávala na pozadí celkové krizovosti. Příkladem mohou být výpovědi české pracovnice agentury EASO, vyslané v roce 2016 na řecký ostrov Lesbos, která byla svědkem týdny bezcílně čekající bulharské policejní posádky v rámci agentury Frontex v době, kdy nedocházelo k novým vyloděním migrantů, či důstojnice armády ČR působící na přelomu let 2017 a 2018 v námořní operaci EU NAVFOR MED/Sophia. Právě ona poukazovala na střídavě dlouhá období patrolování na širém moři bez příležitosti kohokoliv zachraňovat. Epizody rychlé pomoci v souladu s mandátem vojenské operace tak podle ní byly opakovaně prokládány vyčkáváním

[207] Výzkumný rozhovor č. 1, Skype, 11. prosince 2017.

[208] Ibid.

a vymýšelním náhradních aktivit, kdy „člověk zajde na operačku. Někdy si jde třeba zacvičit nebo zaběhat po palubě a podobně“.[209] Někteří dotazovaní příslušníci bezpečnostních sborů EU dokonce hovoří v extrémních případech až o několikaměsíčním vykazování „práce pro práci“ či „předstírání práce“. Tento přístup se vztahoval k oblastem na vnějších hranicích EU obecně kvalifikovaným jako problematické, ve kterých však kontinuální fyzická přítomnost policejních složek nebyla vzhledem k migrační situaci potřebná.[210] Výjimečnost pojímaná v konvenčním významu krizovosti se zde vyskytovala velmi zřídka a přicházela jen nárazově.

Prolínání prvků výjimečnosti a normality tak bylo podle mnoha komunikačních partnerů nevyzpytatelné a činilo mimořádné nároky na jejich osobní flexibilitu. Směnný provoz spočívající v pravidelné rotaci policejních hlídek, který představuje běžnou metodu patrolování pozemní schengenské hranice, nemohl být podle jejich zkušeností v případě mořských hranic často aplikován.[211] Anticipace budoucí krizovosti a současně neznalost přesného načasování jejího příchodu vyžadovaly od členů těchto sborů maximální časovou disponibilitu. Praktikován byl „pohotovostní režim“ známý z řady jiných profesí (lékaři, hasičský záchranný sbor apod.), který podřizoval veškeré bezpečnostní aktivity rytmu nových vylodění. Jak popsal paradoxní situaci jeden z účastníků operací Frontex ve Středomoří, „člověk přestal být zcela pánem svého času“, neboť v některých oblastech se připravenost předpokládala fakticky non-stop po celou dobu zahraničního vyslání:

> „S jedním team-leadrem jsme fungovali tak, že jsme do práce jakoby nechodili [naznačení uvozovek rukama – pozn. autor]. A byli jsme dvacet čtyři hodin sedm dní v týdnu na pohotovosti na telefonu. Když nám zavolali, museli jsme být do dvaceti minut v práci. V tomhle to bylo psychicky velmi náročné. Člověk jde spát a neví, zda mu za hodinu nezazvoní telefon… i když třeba už týden nebyl žádný landing, protože bylo rozbouřené moře. Člověk ale nikdy neví. Pořád musí být ve střehu“.[212]

Výjimečnost tak v některých případech nevyplňovala jen nejasně ohraničenou část života stráveného ve službě, ale pohlcovala potenciálně i zbytek osobního volna členů

[209] Výzkumný rozhovor č. 10, Olomouc, 20. května 2018.

[210] Výzkumný rozhovor č. 21, Praha, 2. května 2019.

[211] Výzkumný rozhovor č. 19, Skype, 27. března 2019.

[212] Výzkumný rozhovor č. 21, Praha, 2. května 2019.

bezpečnostních sborů. Systém dohledu nad vnějšími hranicemi Unie přitom neměl jednotná a jednoznačná pravidla, jež by překračovala realitu určitého místního kontextu.

4.2.2. Jak se konstrukce výjimečnosti proměňuje v čase? Jakými diskurzivními prostředky se výjimečnost usazuje a normalizuje v právních aktech?

Pojetí migrační krize jako bezprostřední výjimečnosti a zároveň konstitutivní složky nové normality, jak přiblížila předcházející podkapitola, znamenala výchozí bod pro percepci klíčových otázek a žádoucích způsobů regulace napříč sledovanými právními akty Unie. Po prvotní definici situace ze strany rozhodujících aktérů migračního režimu EU je patrná značná setrvačnost v tom, jak je přistupováno ke konstruování výjimečnosti. Na místo hluboké transfromace lze proto spíše hovořit o různých stupních intenzity výjimečnosti a pozornosti věnované dílčím tématům. Následující odstavce jsou věnovány obzvláště právní a institucionální rovině migračního diskurzu. Právě ony totiž poskytují dostatečné časové kontinuum ve sledovaném období (květen 2015 až červen 2018) vhodné pro účely předložené analýzy. Tento objemný datový soubor s potenciálem zachytit jemné diskurzivní proměny bude doplněn o osobní rozměr v podobě zpětné rekonstrukce (včetně případné transformace) událostí získaný z výzkumných rozhovorů. Převážně epizodický vývoj navrhování a přijímání výjimečných opatření členskými státy EU nebude v této části zdůrazňován, neboť se disertační výzkum zabývá převážně pouze jeho dílčími epizodami, které byly nadto fakticky začleněny již v rámci výše uvedené konstrukce výjimečnosti v předchozí kapitole.

Zmíněná setrvačnost měla některé významné projevy, které lze nalézt transverzálně v řadě obsahově i mnohdy vzdálených právních dokumentech. Předně šlo o opakující se a sebereferenční apel na posílení soudržnosti Unie, který plnil funkci jak konečného cíle (vybudování odolnějšího systému), tak prostředku, jak tohoto kýženého cíle dosáhnout. Evropská komise konkrétně vyvíjela soustavný tlak a vyzývala ke včasnému doprojednání a implementaci předchozích iniciativ. Na jednu stranu uznávala dosavadní pokrok, ve stejný moment ovšem zdůrazňovala, že „je zapotřebí toho učinit mnohem více“, protože Unie nadále čelí krizové situaci. Z jazykového hlediska se uchylovala v některých případech k využití pleonasmů typu „Evropa potřebuje účinný a efektivní azylový systém“, „naší hlavní prioritou je zajistit bezpečnost občanů“, a uchovávala pocit naléhavosti: „je třeba rychle řešit“, „migranti musí být urychleně navraceni“. Je zajímavé, že docházelo k udržování nastavené intenzity apelu, ačkoliv začínalo být současně připouštěno, že se materiální okolnosti do velké míry proměnily, jak ukazuje následující ukázka z konce října 2016:

„Navzdory prudkému poklesu počtu příchozích nelegálních migrantů a žadatelů o azyl v Evropské unii, zejména v důsledku uplatňování prohlášení EU a Turecka, stále existuje významný počet nelegálních migrantů (asi 60 000), kteří uvízli v Řecku a od kterých lze důvodně očekávat, že budou chtít nelegálně odejít do jiných členských států“.[213]

Snaha nepolevit ze zvoleného kurzu je přítomná nejen v komisních dokumentech s vlastními návrhy (tj. v deklaraci výjimečnosti „shora“), ale rovněž tam, kde musejí nadnárodní instituce EU akceptovat mimořádné praxe prosazované „zdola“ národními vládami, jak dokládá výše citovaný úryvek z doporučení Komise prodloužit ochranu vnitřních hranic Unie. V souladu se strategií predikace (ve smyslu předpovědí) bylo poukazováno na nezajištěnou budoucnost a především na skutečnost, že se krizový vývoj může kdykoliv zopakovat. A to nejenom v mírném cyklickém smyslu jako varování před očekávaným sezónním vzedmutím (obvykle se zvyšujícího počtu neregulérních připlutí migrantů v letních měsících a za klidného moře), nýbrž i v dlouhodobém horizontu, neboť v „nadcházejících desetiletích (…) lidé budou nadále usilovat o to dostat se do Evropy“.[214] Obdobná argumentace se usazuje a setrvává v právních aktech i dlouho po eskalaci migračních událostí, jak ilustruje následující tvrzení Komise z konce září 2017, tedy bezmála dva a půl roku od přijetí prvních výjimečných opatření:

„Pokles počtu nelegálních vstupů, jenž je setrvalý ve východním Středomoří a k němuž došlo nedávno i v centrálním Středomoří, nabízí příležitost zabývat se stabilnějšími řešeními. Je třeba zachovat stávající úsilí a být neustále připraveni reagovat na jakékoli nové tlaky.“[215]

Částečnou proměnu unijního diskurzu představuje ovšem zesílené sekuritizační rámování migračního fenoménu. Tato skutečnost je zjevná zejména po útocích ve Francii z 13. listopadu 2015, spáchaných příslušníky a sympatizanty tzv. Islámského státu/Daeš. Přestože již dříve v rámci „komplexního přístupu EU“ byl bezpečnostní rozměr zpravidla

[213] Návrh prováděcího rozhodnutí Rady, kterým se stanoví doporučení pro prodloužení dočasné ochrany vnitřních hranic v mimořádných situacích ohrožujících celkové fungování schengenského prostoru, COM(2016) 711 final, dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52016PC0711>.

[214] Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti, COM/2016/0197 final, 4. dubna 2016, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52016DC0197>.

[215] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o naplňování evropského programu pro migraci, COM/2017/0558 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0558>.

obecně zmiňován ve výčtu migračních rozměrů vedle humanitárního, hospodářského či obecně technologického (nových dopravních a komunikačních možností apod.), nedocházelo v takové míře k jeho přímému propojení s politicky/nábožensky motivovaným násilím. A to bez ohledu na podstatný fakt, že pachatelé útoků v Paříži byli téměř všichni belgickými a francouzskými občany, a různé formy legálního statusu (např. trvalý pobyt, krátkodobá víza) se vztahovaly i na drtivnou většinu útočníků z ostatních evropských metropolí, které se dějišti útoků staly v následujících měsících.[216] Mohlo by se proto zdát, že z hlediska orgánů Unie by mělo jít o domácí formu – tzv. *home-grown* – terorismu, spíše než o fenomén vyplývající z nových transnacionálních skutečností.

Jazyková vazba na tento závažný druh ohrožení se nejčastěji objevovala u těch právních aktů, jejichž cílem bylo posílit dohled a fyzickou kontrolu nad hranicemi EU v schengenském poli migračního režimu. Příkladem mohou být následující dvě ukázky. První z nich pochází z komisního sdělení o tzv. inteligentních hranicích, vydaného v dubnu 2016, druhá je pak součástí návrhu nařízení o systému ETIAS z listopadu 2016:

> „Občané EU očekávají, že kontroly osob na vnější hranici budou účinné, že umožní účinné řízení migrace a budou mít přínos pro vnitřní bezpečnost. Teroristické útoky v Paříži v roce 2015 a v Bruselu v březnu 2016 byly hořkým projevem aktuální hrozby pro vnitřní bezpečnost Evropy“.[217]

> „Naší hlavní prioritou je zajistit bezpečnost občanů v otevřené Evropě. Problémy, které způsobuje migrační a uprchlická krize, a řada teroristických útoků, byly vážnou zatěžkávací zkouškou pro právní rámec EU v oblasti migrace a bezpečnosti“.[218]

Citované dokumenty operují s bezpečnostním tématem jakožto zdůvodněním posílení monitoringu občanů třetích zemí respektive konstrukce „čtyřstupňového modelu kontroly“ pohybu přes schengenskou hranici. Jeho uváděným cílem je zajistit integrovanou správu hranic s regulací (a včasnou detekcí) mobility do EU v několika postupných fázích: již ve

---

[216] Pouze u dvou atentátníků zapojených do útoků v Paříži z listopadu 2015 je úváděno, že pravděpodobně vstoupili neregulérně na území EU přes Řecko společně s žadateli o azyl z třetích zemí. Více dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-40000952>.

[217] Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Silnější a inteligentnější informační systémy pro ochranu hranic a bezpečnost, COM/2016/0205 final, dostupné z: <https://eur-<lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0205>.

[218] Návrh Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje evropský systém pro cestovní informace a povolení (ETIAS), COM/2016/0731 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/?qid=1530194776906&uri=CELEX:52016PC0731>.

třetích zemích (vízová politika), v bezprostředním unijním sousedství, na samotné vnější hranici Unie, ale i prostřednictvím analýzy rizik uvnitř schengenského prostoru. Tento systém by v rámci normality zvyšoval dohled příslušných bezpečnostních orgánů EU a spolupodílel se na prevenci příchodu nového migračního výjimečného stavu.

Častější vnímání a vysvětlování migrační otázky v popsané sekuritizační logice se neomezovalo pouze na unijní dokumenty, které vydávaly nadnárodní instituce EU. Proměňující se celková atmosféra začínala být viditelná i mimo rovinu právních aktů a společných prohlášení. Přibližuje ji následující ukázka z rozhovoru s vládním expertem, který se za Českou republiku několik let pravidelně účastnil odborných i vrcholných politických jednání v agendě migrace a vnitřních věcí:

> „Pamatuju si, že vlastně i ve vládních podkladech to bylo jako mantra, jako něco zapovězeného… spojovat téma migrační a téma bezpečností. Tento diskurz se pak začal velice zřetelně měnit, a to jak u nás, tak na úrovni EU. Nejdřív se to jasně oddělovalo, pak se kolem toho mlčelo, a pak se obě otázky začaly jasně spojovat“.[219]

Na tomto místě lze tedy shrnout, že základní parametry diskurzivního utváření výjimečnosti byly nastaveny již od prvních měsíců tematizace migračního vývoje jakožto „krize“. Zvolený způsob a jeho podoba byly postupně replikovány a usazovány v souvislosti se snahou o reformu právního rámce Unie. Diskurzivní intenzita zůstala udržována, jakkoliv docházelo k paralelním změnám v počtu neregulérních příjezdů na terénní úrovni. Intenzitu výjimečnosti pak zesílilo výslovné spojování migrační problematiky s ohrožením vnitřní bezpečnosti.

Jestliže pohled vyšších pater migračního režimu zůstal až na popsané dílčí posuny v zásadě konstatntní, narativy o osobních zkušenostech členů bezpečnostích aparátů obsahují z temporálního hlediska jednoznačný a silný kontrast. V jimi diskurzivně rekonstruovaném průběhu událostí se zrcadlila radikální proměna hmotné reality, která se však neomezovala toliko na numerické ukazatele o počtu příchozích osob. Období od podzimu 2015 do jara 2016 bylo charakterizováno například jako „divoké a depresivní“, „naprosto anarchické“, či dokonce expresivnějšími výrazy jako „chaos, svrab a bordel“,[220] a to bez podstatných rozdílů v závislosti na konkrétní lokalitě na vnější hranici ve Středomoří. Obvyklý byl podle výpovědí oslovených komunikačních partnerů nedostatek informací, emocionální vypětí

[219] Expertní rozhovor č. 13, Praha, 27. června 2018.

[220] Popis migrační situace na řeckém ostrovu Lesbos v průběhu ledna 2016, Výzkumný rozhovor č. 4, Praha, 3. ledna 2018.

či frustrace, provádění úkolů pod časovým tlakem a nevypočitatelné okolnosti, vyžadující improvizaci. Obdobné podmínky platily i co se týče infrastruktury určené k registraci a ubytování migrantů, kdy například v severním Řecku ještě na jaře 2016 běžně existovaly provizorní, spěšně a tzv. na zelené louce zřizované tábory bez elektřiny, pravidelné distribuce vody a potravin, obklopené množstvím dalších rozkládajících se neoficiálních stanovišť.[221] Následující rok 2017 znamenal podle členů bezpečnostních aparátů EU téměř nesrovnatelný pokrok. V hotspotech a dalších přijímacích centrech začala systematická registrace příchozích (včetně důsledného provádění záznamu otisků prstů do databáze Eurodac), pobřeží řeckých ostrovů jako Lesbos a Samos začalo být nepřetržitě policejně střeženo, a to i s využitím doprovodných hlídek z jiných členských států EU s viditelnými insigniemi Unie. Výše zmíněné řecké tábory byly za pomoci unijních prostředků přestavěny – vznikly velké moderní kontejnery se sociálním zařízením, školami a příležitostmi k volnočasovým aktivitám, pořadník registrace osob, zajišťovaný přes mobilní aplikaci apod. – a státem nepovolená zařízení, včetně například mediálně známého tábora v Idomeni, byla postupně uzavírána. Důraz byl v tomto smyslu kladen na spořádanost a zabezpečení kontroly na terénnní úrovni.

4.3 Způsob uplatňování pravomoci konstrukce výjimečného stavu na nadnárodní/mezivládní úrovni rozhodovacího procesu EU

V pořadí třetí a zároveň poslední výzkumná kategorie se zaměřuje na konstrukci výjimečného stavu v prostředí bez jednoznačně dominantního či samostatného politického suveréna. Moc se zde rozkládá na rozdíl od tradičních teoretických přístupů (Schmitt, Agamben, kodaňská škola) uvnitř migračního režimu EU jako celku, a nevychází od jednoho svrchovaného aktéra. Následující text rozebírá a klasifikuje skupiny státních i nestátních subjektů, které jsou přímo či nepřímo zapojeni do postupného utváření výjimečnosti v hlavních vrstvách tohoto režimu. Kromě samotného výčtu a zhodnocení jejich rozdílné úlohy se práce zabývá vzájemným působením národního a supranacionáního prvku uvnitř rozhodovacího procesu Unie. Zvláštní důraz je v tomto ohledu kladen na jejich problematizaci nacházející se v právních textech a tiskových zprávách, stejně tak jako na způsoby ospravedlnění sdíleného vládnutí, které překračuje individuální pravomoci členských států Unie.

[221] Výzkumný rozhovor č. 17, Praha, 11. července 2018.

4.3.1 Kteří relevantní aktéři jsou v právních aktech a tiskových zprávách zahrnuti do procesu konstrukce výjimečnosti?

Analyzovaný datový soubor obsahuje poměrně úzce vymezený počet primárních aktérů, kteří se podílejí na formulaci, ospravedlnění a prosazování mimořádných opatření migračního režimu EU. Klíčovou úlohu hraje Evropská komise jakožto předkladatel naprosté většiny výjimečných nástrojů na supranacionální úrovni, a to včetně například návrhů sloužících pro konečné rozhodnutí příslušné formace Rady JHA. Průběžný indikátor významu a pravděpodobné průchodnosti těchto opatření z politického hlediska dále představuje stanovisko (respektive závěry zasedání) Evropské rady. Pravidelné summity hlav států a předsedů vlád kladou důraz na konkrétní volbu, preferenci a celkovou prioritizaci již existujících návrhů a také se obracejí na ostatní orgány EU (Komisi, vysokou představitelku Unie pro SZBP, Radu), aby podnikly podle nich nezbytné kroky. Přestože je tedy Evropská rada zahrnuta do procesu konstrukce výjimečnosti z legislativního pohledu spíše zprostředkovaně (shrnuje dosavadní činnost, poskytuje aktuální hodnocení situace a udává pokyny do budoucna), může i ona sama nastolit zcela nová řešení. Jedním z příkladů je zasedání tohoto orgánu v červnu 2018, kdy se vedoucí představitelé EU vyslovili pro zřízení „kontrolovaných středisek na území členských států“ (tj. v podstatě rozšíření myšlenky tzv. hotspotů – existujících doposud pouze v Itálii a Řecku – potenciálně na zbytek Unie), či dokonce „regionálních vyloďovacích platforem“ (tj. vnějších center ve třetích zemích, kam by byli převáženi neregulérní migranti zachycení na moři za účelem snížení tzv. pull faktoru). [222] [223]

Odlišný je také způsob, jak jednotlivé instituce EU vstupují do procesu tvorby výjimečnosti. Zatímco právní akty a tiskové zprávy Evropské komise a do značné míry i Rady JHA mají většinou autoreferenční a vysvětlující charakter, Evropská rada se nejčastěji axiomaticky obrací na ostatní zúčastněné aktéry z pozice autority. Komisní dokumenty tak

[222] Závěry Evropské rady z 28. června 2018, dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/media/35959/28-euco-final-conclusions-cs.pdf>.

[223] Regionální vyloďovací platformy (*regional disembarkation arrangements)* by měly dle původní myšlenky vzniknout ve třetích zemích na pobřeží Středozemního moře v Africe a Evropě. Jejich cílem je zabezpečit rychlou záchranu osob v nouzi na moři, jejich následný převoz a identifikaci mimo území EU (tj. rozlišení jedinců s a bez nároku na azyl v Unii) a bezprostřední navracení do zemí jejich původu. Předpokladem je spolupráce s mezinárodními organizacemi (např. IOM, UNHCR). K úspěšné realizaci tohoto konceptu je ještě nutné vyjasnit řadu otázek: kromě souladu se zásadami mezinárodního práva a zajištění souhlasu třetích zemí, na jejichž teritoriu budou případně vybudována, také např. detenční či volnou formu pohybu, odpovědnost za provoz daných zařízení, určení členského státu EU posuzujícího žadatele po jejich opuštění zařízení apod.

obvykle používají výrazy druhu „Komise předloží/navrhne“, „Komise posoudí“, „Komise zreviduje“ apod. orientované k vlastním iniciativám, přičemž je věnován neznadebatelný prostor zdůvodňování, argumentaci a intertextuálnímu propojení s dalšími aktivitami EU. V některých případech Komise rovněž „žádá členské státy“, aby důsledně naplňovaly unijní legislativu či zintenzivnily úsilí v určité oblasti. Tento způsob je odrazem postavení uvedeného orgánu v politickém systému EU. Úspěch veškeré legislativní činnosti je totiž závislý na přesvědčení ostatních spolu-zákonodárců (Rady, potažmo Evropského parlamentu) a především konkrétních unijních vlád o významu a nezbytnosti mimořádných nástrojů. Evropská rada naopak – vedle shrnutí svých bezprostředních pozic – zpravidla „vyzývá“ či pouze oznamuje, že „orgány/instituce EU a členské státy musejí naléhavě řešit“, „Evropský parlament a Rada by se měly prioritně zabývat“, „vysoká představitelka by měla co nejdříve zahájit“ atd. Její prohlášení obsahují základní orientaci, intenzitu potřeby přistoupení k volbě určitých mimořádných prostředků, včetně časových lhůt pro zahájení/dokončení požadované činnosti. Podrobnější zdůvodňování absentuje nebo je přenecháno na institucionálně nižší stupně migračního vládnutí EU.

Pokud jde čistě o právní akty a doprovodné tiskové zprávy, zde je možné identifikovat řadu sekundárních aktérů, kteří jsou v různých souvislostech začleňováni do utváření výjimečnosti. První skupinu reprezentují vnitrounijní orgány a instituce (Frontex, EASO, Eurostat, Europol), které odpovídají v podstatě epistemickým společenstvím ve smyslu „sítě odborníků, kterým je přiznávána kvalifikovanost a autorita v určité oblasti“ (Haas, 1992). Z hlediska migračního režimu EU plní tyto subjekty funkci poskytovatele vstupních informací o stavu a závažnosti dané problematiky, která slouží jako podklad pro tvorbu „politických“ strategií (sdělení Komise) a formulaci právních dokumentů (směrnic, nařízení). Jedná se především o již dříve zmíněné statistické údaje o situaci na migračních trasách či tzv. analýzy rizik, které jsou dále interpretovány na administrativní úrovni Komise a následně využívány k legitimizaci předkládaných opatření. V analyzovaných textech se objevují spíše telegraficky a v kontextu argumentace opírající se o počty (topos čísel), jako například „podle údajů agentury Frontex byly hlavními trasami pro nedovolené překračování hranic…“, „podle údajů Eurostatu požádalo o mezinárodní ochranu…“. Tato epistemická společenství hrají v konstrukci výjimečnosti významnou roli. Pravidelně totiž zprostředkovávají politickým aktérům klíčová agregovaná data v oblasti migrace a azylu za Unii jako celek (tj. souhrny z jednotlivých členských států umožňující komunitární přehled). Jejich využití a prezentace jako objektivních indikátorů reality migračního jevu je pak nutnou podmínkou,

aby nadnárodní struktury EU mohly přistoupit k definování určité situace jako „výjimečného stavu“.

Druhá skupina sekundárních aktérů je tvořena institucemi, které se nacházejí mimo rámec EU. Jedná se zejména o mezinárodní organizace jako IOM, UNHCR či zástupce občanské společnosti, kteří se ve sledovaných dokumentech objevují jako zdroj dodatečných informací o migrační situaci, prostředek k vyjádření perspektivace (migrace jako globální fenomén, přesahující EU) nebo jako původce podpůrného argumentu, pokud stanovisko těchto aktérů souzní s intencemi předkladatele daného mimořádného opatření v Unii. Konkrétně výše uvedené organizace figurují například u návrhu na zřizování hotspotů v Itálii a Řecku, na jejichž provozu se přímo podílejí, či při výběru vhodných osob do programů dobrovolného přesídlení ze třetích zemí do členských států EU. Vystupují vždy pasivně a útržkovitě jako oslovená autorita pro konzultaci nově vznikajícího unijního nástroje nebo jako s EU spolupracující partner pro jeho případnou realizaci na místní úrovni. Hodnotící zprávy UNHCR a IOM, vyzývající k zajištění vnirtrounijní solidarity a spravedlnosti, byly také využity k posílení váhy tvrzení Komise o potřebě zavedení nouzového redistribučního mechanismu žadatelů o mezinárodní ochranu v EU.

Z hlediska diskurzivní produkce primárních a sekundárních aktérů náležících k EU zaujímá referenční objekt neregulérní migrace jako taková, která se v právních aktech a tiskových zprávách EU vyskytuje nejčastěji prostřednictvím takto abstraktní formulace. Případně se hovoří podle kontextu rovněž o „migrantech“ a „uprchlících“. Kromě okrajové obecné zmínky v dublinském nařízení, že „žadatel o azyl může ze závažných důvodů představovat hrozbu pro národní bezpečnost a veřejný pořádek“, není individuální pojmenování migrujících uskutečňováno v sekuritizační logice. Zdrojem ohrožení či nebezpečí tak zpravidla nanejvýše bývá neosobně vyjádřený „migrační tok“ či „druhotný pohyb“, nikoliv ovšem jednotlivé osoby směřující bez povolení na evropský kontinent. Migranti samotní jsou v souladu s legitimizační strategií predikace označováni (*labelling*) na základě viktimizačního schématu. Uplatněný narativ jim odebírá svobodnou vůli a osobní motivaci opustit svou domovskou zemi, které jsou v dokumentech marginalizovány. Namísto toho je obvykle stručně odkazováno na strukturální aspekty (ozbrojené konflikty, chudoba v zemi původu apod.) a obzvláště na negativní úlohu organizovaného zločinu. „Zločinecké sítě“ či „pašeráci“ jsou vykreslováni jako jedna z hlavních příčin migračního fenoménu, neboť „vykořisťují zranitelené migranty“, a proto musejí být pronásledováni. Rozhodnutí

vstoupit neregulérně do EU je pak popisováno téměř výhradně jako omyl pramenící z nevědomosti přicházejících osob – obětí:

> „Motivace k nelegální migraci může mít mnoho různých podob. Často však taková migrace končí hlubokým zklamáním. Cesta je většinou mnohem nebezpečnější, než se očekávalo, a nezřídka se migrant vydává napospas zločineckým sítím, které staví zisk nad lidský život. Těm, kteří žádají o azyl neúspěšně, hrozí vidina návratu. A ti, kteří žijí v Evropě ilegálně, mají nejistou existenci a mohou se snadno stát obětí vykořisťování“.[224]

V mnoha ohledech je tak deklarovaná snaha EU pomoci osobám v nouzi doprovázena v důsledku opačným apelem, že příchozí ani sami nevědí, co vlastně chtějí. Pokud by totiž měli větší znalosti, o cestu do Evropy by se vůbec nepokoušeli. Může se tak jednat o signál směřovaný jak do třetích zemí (předcházení novým příjezdům), tak i vůči občanům Unie s cílem přesvědčit je o vlastním výkladu příčiny migračního fenoménu.

Na rozdíl od doposud rozebírané nadnárodní úrovně společných institucí EU je situace na úrovni členských států značně odlišná. O kategorizaci forem aktérství zahrnutých do konstrukce výjimečnosti nelze v pravém smyslu hovořit. Přesněji řečeno, analyzovaný soubor oficiálních tiskových zpráv a vyjádření vrcholných politických představitelů Maďarska, Rakouska a Německa v mediálním diskurzu ztotožňuje tuto funkci pouze s jediným subjektem – členy vlády vybraných zemí. Kromě exekutivní moci, která je rozhodující silou pro iniciování a přijetí výjimečných nástrojů, zde nejsou zastoupeny další vnitrostátní subjekty. Na druhou stranu lze nalézt nahodilou problematizaci dalších forem aktérství, a to jak v nadnárodní rovině (postup Komise či Rady EU při krizovém vládnutí) nebo v kritice působení mezinárodních/nevládních organizací (např. kampaň maďarské vlády za přijetí zákona „STOP Soros“, jenž trestá údajnou podporu neregulérní migrace do země).

Výzkumné rozhovory s příslušníky bezpečnostních aparátů EU a jejich přímé zkušenosti z terénu nabízejí do značné míry převrácenou perspektivu ve vztahu ke kategorizaci subjektů zapojených do utváření výjimečnosti. Jejich každodenní a časově limitované nasazení v řádu jednotek měsíců (nejčastěji dvou až tří) se projevuje obecným upozaděním „vysoké politiky“. Rozhodnutí nadnárodních institucí EU jsou podle jejich

[224] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů Evropský program pro migraci, COM/2015/0240 final, 13. května 2015, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0240>.

výpovědí zpravidla málo citelné,[225] v klíčových momentech se navíc dosti míjejí s proměnlivou materiální realitou a jejich účinky se dostavují s velkým zpožděním. Unijní reakce bývá označována přinejmenším jako „pomalá“, v prvních měsících krizového období dokonce za zcela „neexistující“. Na druhé straně vyprávění oslovených osob výrazně amplifikuje význam subjektů, které jsou z pohledu právních aktů až druhotné – zejména nevládních organizací –, a také poodhaluje dílčí animozity uvnitř migračních aparátů EU jako takových.

Asi nejvýřečnějším z příkladů prvně jmenované skutečnosti je následující úryvek z rozhovoru s dlouholetým policistou působícím v rámci Frontexu mj. na řeckých ostrovech Lesbos a Samos. Podmínky na prvně zmíněném ostrově ještě v lednu 2016, tedy několik měsíců po kulminaci počtu vylodění na podzim předcházejícího roku,[226] popisuje jako „totální masakr, totální chaos a totální anarchii“, přičemž upřesňuje:

> „No já jsem tam přijížděl s trošku naivními představami, že tam připlujou ti uprchlíci a že tam na pobřeží budou čekat nějaké uniformované složky. Ať už pohraniční služba, policie nebo prostě cokoliv. A ty je budou usměrňovat, registrovat… Čekal jsem, že tam budou nějaký orgány EU. Ne. Na celým pobřeží si to hlídaly pouze NGOs a převážely uprchlíky svejma autobusama do kempu Moria. Připlouvaly stovky až tisíce lidí denně. Na nějakou policejní práci vůbec nebyl čas. Bylo to něco hroznýho. Profesní frustrace jak kráva“.[227]

Popisování zklamání či zmaru patřilo mezi opakovaný motiv vyprávění i dalších oslovených členů bezpečnostních sborů EU. Jakkoliv si svého vyslání všichni komunikační partneři shodně cenili (z hlediska nabytí pracovních zkušeností v mezinárodním kolektivu, získání informací o migrační situaci „z první ruky“, finančních benefitů apod.), neskrývali opakované pocity rozčarování. Tento aspekt byl patrný především u příslušníků police, kterým výjimečnost, již sami při svém zahraničním působení zosobňovali, odjímala důležité atributy jejich vlastní profesní identity. Vyslaní policisté totiž zpravidla pouze sekundovali regulérním složkám hostitelského státu EU, ale neměli pravomoc samostatného výkonu svěřených úkolů, a (kromě případů patrolování pozemních hranic) pozbývali i dalších symbolických prvků –

[225] Často uváděnou výjimku v tomto směru tvoří uzavření migrační dohody EU-Turecko v březnu 2016, jejíž důsledky byly podle oslovených komunikačních partnerů ve východním Středomoří očividné a jednoznačné.

[226] Frontex (2015). FRAN Quarterly, Analysis Quater 3 (July-September 2015), dostupné z: <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q3_2015.pdf>.

[227] Výzkumný rozhovor č. 4, Praha, 3. ledna 2018.

např. nenosili uniformu, nesměli být ozbrojeni či používat donucovací prostředky. Veškeré bezpečnostní rozhovory se navíc mohly uskutečnit pouze na dobrovolném základě (tj. s výslovným souhlasem příchozích migrantů), což bylo častým předmětem kritiky řady oslovených policistů.[228] Přínos mimořádného opatření, které reprezentovali, tak narazil na právní i praktické limity, které proměňovaly i konvenční chápání výkonu policejní práce.

Zmínění dobrovolníci z nevládních organizací pomáhající příchozím migrantům byli oproti diskurzivně převážně absentujícím primárním aktérům velice frekventovaným tématem, které oslovení komunikační partneři sami nastolovali během rozhovorů. Tito dobrovolníci byli charakterizováni jako užitečný zdroj informací, a to dokonce i pro samotné bezpečnostní složky („když jsem potřeboval nejnovější info o příštích vyloděních, zašel jsem za NGOs…“),[229] či jako podpůrná síla v okamžicích, kdy stále dostatečně nefungovaly místní oficiální orgány. Většinou ovšem byli vykreslováni jako faktor komplikující policejní práci a ojediněle i jako kontraproduktivní element, zhoršující celkovou situaci. To mělo pramenit z kombinace jejich nadšení ve spojitosti s rozšířenou neprofesionalitou (například údajného provádění amatérských záchranných manévrů na moři včetně přirážení ke gumovým člunům způsobem, jenž ohrožoval posádku i ostatní osoby).

Dalším nezanedbatelným aspektem byl vztah mezi jednotlivými příslušníky útvarů EU na operativní úrovni, který komunikační partneři popisovali jako ne zcela harmonický. Obzvláště mezi zástupci agentur Frontex a EASO panovala podle poskytnutých výpovědí místy značná rivalita, již je možné interpretovat na pozadí střetu mezi dominantně lidskoprávním a vnitřně-bezpečnostním přístupem k řešení neregulérní migrace. Obecné rozdíly se následně projikovaly do plnění konkrétních úkolů, které se zprostředkovaně týkaly i mimořádných opatření po roce 2015 – včetně relokačních mechanismů. Dotazovaný odborník Frontexu se specializací na policejní aktivity označované jako *screening* a *debriefing*[230] se zkušeností z italského ostrova Lampedusa a mnoha lokalit na Sicílii hovořil v tomto smyslu o „těžkém soupeření“ a vzájemné percepci obou stran jakožto „protivníků“.

[228] Např. výzkumné rozhovory č. 4, 8, 19 a 20.

[229] Ibid.

[230] Primárním cílem *screeningu* je úvodní zjištění totožnosti, původu a základních informací o příchozí osobě (včetně ověření poskytnutých informací). *Debriefing* přichází až v pozdější fázi, odehrává se zpravidla na dobrovolné bázi a představuje podrobný výslech v podobě hloubkového rozhovoru, který může trvat i 8 hodin a ve výjimečných případech dokonce několik dní. Jeho smyslem je zcela informačně „vytěžit“ příchozí osobu: zjištění situace v její domovské zemi, trasovaní příjezdu do EU a rekonstrukce průběhu cesty, vynaložené finanční náklady včetně identifikace převaděčů, bankovních převodů apod.

Ještě v přístavu po přistání lodi s migranty se podle něj někdy odehrává doslova předhánění pracovníků uvedených agentur o to, kdo bude s příchozími hovořit dříve, aby jim mohl nabídnout asistenci, či je naopak vyslechnout z bezpečnostního hlediska:

> „Já s nima bojuju pořád. EASO, ty by byli nejradši, kdyby nám migranti nedávali žádné informace. EASO s náma vyloženě soutěží, že je chce odchytnout hned. Mluvit s nima jako první a říct jim, na co oni mají právo“.[231]

Tento osobní pohled, jakkoliv jej není možné paušalizovat a rozšířit na celkovou kvalitu vztahů obou organizací, je nicméně často sdílen i z druhé strany. Jako nedorozumění líčí například odlišné postoje expertka EASO, která působila opakovaně v pevninském Řecku. Podle jejího názoru je činnost unijního azylového úřadu chápána policejními složkami jako jednostranně aktivistická. Mnohdy mají za to, že „pomáháme i těm, kteří nemají nárok se dostat do Evropy“, a proto „nás často vnímají jako takový sluníčkáře“.[232] [233] To však podle ní vyplývá bohužel z neznalosti a přetrvávajících předsudkům o jejich práci.

4.3.2 (Jak) je nadnárodní/mezivládní charakter rozhodovacího procesu v právních aktech a tiskových zprávách problematizován a legitimizován?

Právní a institucionální úroveň EU

Zvládnutí výjimečných stavů v oblasti migrační politiky EU, jak bylo podrobněji uvedeno v kontextuální části této práce (podkapitola 3.2.3), je z právního pohledu ponecháno výlučně na národní úrovni rozhodovacího procesu. Již popsanou zvláštní kategorii tvoří ustanovení dle čl. 78 odst. 3. SFEU koncipované pro řešení nouzových situací, kdy některý z členských států Unie čelí „náhlému přílivu státních příslušníků třetích zemí“. Z procedurálního hlediska v nich může Rada na návrh Komise a po konzultaci Evropského parlamentu přijmout mimořádná opatření ve prospěch dotčeného členského státu. K tomuto kroku bylo přistoupeno v září 2015 na základě rozhodnutí Rady JHA, kdy došlo ke schválení nouzových přerozdělovacích mechanismů pro žadatele o azyl z Řecka a Itálie. Je zajímavé, že Komise jakožto iniciátor tohoto historicky nikdy nevyzkoušeného opatření nijak blížeji nezdůvodňuje

[231] Výzkumný rozhovor č. 8, Ústí nad Labem, 2. února 2018.

[232] Výzkumný rozhovor č. 17, Praha, 11. července 2018.

[233] Pojem „sluníčkář“ představuje dobový jazykový neologismus, který se rozšířil v České republice kolem popisovaných migračních událostí po roce 2015. V nejčastějším významu byl používán jako hanlivé a posměšné označení pro osoby údajně naivně podporující tzv. solidární řešení migrace, zejména pro zastánce rozsáhlejšího přijímání migrantů z cizích kultur do EU a zajištění aktivnější pomoci.

nezbytnost odpovědi právě ze supranacionálního stupně vládnutí EU. Ve svých vyjádřeních zpravidla odkazuje na bezprostřední materiální okolnosti – tj. potřebu „nutné reakce na aktuální krizi ve Středomoří“ – a konstatuje, že svým krokem jen využívá existující zvláštní pravomoc, kterou jí svěřuje platný smluvní rámec.

Paralelně k dílčím mimořádným nástrojům, jaké reprezentují výše uvedené relokační programy, probíhala i širší reforma migračního režimu EU jako takového. V unijní legislativě i mezinárodních smlouvách nárokovaných v reakci na krizové události[234] pak byla použita ještě dodatečná argumentace ve prospěch nadnárodního principu rozhodování. Jednotlivé návrhy z této heterogenní skupiny nemohou být sice považovány za typická výjimečná opatření *per se*. Jsou však ve významných aspektech produktem „krizového paradigmatu“ a zároveň nositelem prvků výjimečnosti v novém systému, jenž byl ustaven v návaznosti na situaci z přelomu let 2015 a 2016. K ospravedlnění těchto návrhů pak slouží nejčastěji již zmíněný praktický poukaz na strukturální nedostatky migračního režimu EU, který není podle institucionálních aktérů schopen obstát před radikálně se proměňující migrační realitou. Oprávněnost nadnárodní regulace v případě legislativních aktů je dále vysvětlena principem subsidiarity (dle čl. 5 odst. 3 SEU a Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality). Jelikož oblast neregulérní migrace nespadá mezi výlučné pravomoci EU, je zásada subsidiarity klíčová. Dotýká se totiž samotného jádra celého rozhodovacího procesu, tedy určení optimální úrovně (nadnárodní či národní hladiny) pro přijímání unijních rozhodnutí vzhledem k cílům (rozsah a účinky) zamýšlených návrhů. Evropská komise u řady předloh právních aktů argumentuje právě s ohledem na zásadu subsidiarity. Konkrétně se opírá o kritérium nezbytnosti (členské státy nemohou uspokojivě dosáhnout stanovených cílů dané úpravy) a přidané hodnoty (plánovaná činnost bude lépe vykonána na supranacionální úrovni EU). „Migrační toky“ jsou obecně popisovány jako akutní výzva pro všechny, na kterou lze najít pouze adekvátní a efektivní řešení ze strany EU jako celku. Toto zdůvodnění je obsaženo u většiny návrhů včetně například revize nařízení tzv. Dublin IV, nařízení zřizujícího Agenturu Evropské unie pro azyl (rozšířený mandát EASO), vzniku/posílení informačních databází (např. SIS, ETIAS, Eurodac) a zajištění jejich interoperability, stejně tak jako u prováděcího rozhodnutí Rady, kterým bylo povoleno prodloužení dočasných kontrol na vnitřních hranicích EU. Nutnost harmonizace společných

[234] Viz tabulka č. 4 na straně 96.

azylových pravidel, celkové ohrožení fungování schengenského prostoru a další podobné argumenty jsou uváděny s tím, že samotné země EU nejsou s to problémy vyřešit.

Diskurzivní konstrukce výjimečnosti v komunitárním právu ve vztahu k nadnárodnímu a mezivládnímu charakteru rozhodovacího procesu více či méně pokaždé otevírá vysoce citlivou otázku národní suverenity. Mezi často technickými opatřeními vyčníval v tomto smyslu jeden symbolicky velmi důležitý a medializovaný návrh, jenž ilustruje napětí mezi navyšováním unijních kompetencí a zachováním národní svrchovanosti. Jedná se o nařízení zřizující evropskou pohraniční a pobřežní stráž posílením dosavadního mandátu agentury Frontex.[235] Komise publikovala tento návrh v atmosféře vrcholícího krizového vývoje 15. prosince 2015 v rámci objemnějšího balíčku opatření zaměřených na intenzivnější ochranu unijních hranic. Komisař pro migraci Dimitris Avramopoulos podal k nutnosti nadnárodní regulace následující obecné vyjádření:

> „Nynější migrační a bezpečnostní problémy neznají hranice a vyžadují doopravdy evropský přístup. Zatímco Frontex se omezoval na podporu členských států při správě jejich vnějších hranic, nová pohraniční agentura bude působit nad tento rámec. Řešení, které dnes předkládáme, znamená více Evropy…“[236]

Vedle nového oficiálního názvu, který evokoval představu „federálního“ bezpečnostního sboru, namísto nepříliš srozumitelného dosavadního plného jména instituce[237] měla předložená iniciativa přinést řadu podstatných změn. K nim patří například zavedení rezervního fondu 1 500 expertů, připravených k nasazení v terénu do tří dnů, a rozhodnutí zdvojnásobit počet zaměstnanců Frontexu do roku 2020. Dojít mělo rovněž k navýšení technického vybavení určeného k rychlému rozmístění na externí hranici EU, které si navíc mohla agentura nově pořizovat sama. Posílený mandát dále umožňoval evropským pohraničníkům působit na území sousedních třetích zemí (vyslat styčné důstojníky, zahajovat společné operace apod.) nebo jejich významnější úlohu při navracení migrantů s nelegálním

---

[235] Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské pohraniční a pobřežní stráži a o zrušení nařízení (ES) č. 2007/2004, nařízení (ES) č. 863/2007 a rozhodnutí Rady 2005/267/ES, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1529596094333&uri=CELEX:52015PC0671>.

[236] Evropská komise (2015). Chránit vnější hranice Evropy má evropská pohraniční a pobřežní stráž, dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_cs.pdf>.

[237] Oficiální název agentury zněl: „Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU“.

pobytem v EU. Standardní odborná činnost, jež spočívala do té doby převážně v analýze rizik v souvislosti s migrací, byla doplněna o sledování přeshraniční kriminality a terorismu.

Kruciálním bodem z hlediska této disertační práce bylo ovšem udělení rozsáhlejších pravomocí evropské pohraniční a pobřežní stráži, pokud jde o monitorovací a kontrolní činnost migrační situace v pohraničí EU. Agentura měla konkrétně povinnost pravidelně posuzovat zranitelnost a „schopnosti členských států čelit výzvám na jejich vnějších hranicích“, včetně hodnocení jejich odpovídajícího vybavení, zdrojů a pohotovostního plánování. Část právního aktu s názvem „Nové postupy pro situace vyžadující okamžitý zásah“ (čl. 18 původního nařízení) pak podrobně upravuje mimořádný stav, kdy v EU přetrvávájí závažné nedostatky na vnějších hranicích, které ohrožují fungování schengenského prostoru z důvodu migračního tlaku. Agentura v této fázi vydá soubor doporučení, v nichž mimo jiné identifikuje slabá místa, a požádá členský stát o jejich odstranění. Pakliže dotčená země Unie ve stanovené lhůtě „nápravná opatření“ neprovede:

> „Komise bude moci přijmout prováděcí rozhodnutí, které stanoví, že situace na určitém úseku vnějších hranic vyžaduje okamžitou akci na evropské úrovni. To agentuře umožní zakročit a nasadit jednotky evropské pohraniční a pobřežní stráže, aby bylo zajištěno, že se na místě zasáhne i v případě, že daný členský stát není schopen nebo ochoten přijmout nezbytná opatření“.[238]

Přes mírně rozdílnou dikci v samotném znění návrhu, jeho vysvětlujícím recitálu a výše citované tiskové zprávě znamená hypotetické uplatnění tohoto ustanovení skutečně zásadní posun. Právo „nouzového zásahu“ (*emergency intervention*), jak je možnost běžně označována v komisních materiálech,[239] je pokusem o přesun odpovědnosti na vyšší organizační celek v momentu urgentního vynoření krizovosti. Připouští zvláštní okolnosti sice formálně nevyhlášeného, avšak *de facto* institucionálně shledaného výjimečného stavu, kdy je přikročeno k fyzické intervenci (jakkoliv početně omezeného) nadnárodního sboru EU na území některého z členských států. A to dokonce bez jeho aktivního souhlasu. Dochází tak k převrácení dříve obvyklé logiky. Normalita, kdy členský stát *žádá* o operativní a technickou pomoc nadnárodní struktury migračního režimu v nouzové situaci, je v krajní poloze

[238] Evropská komise (2015). Chránit vnější hranice Evropy má evropská pohraniční a pobřežní stráž, dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_cs.pdf>.

[239] European Commission (2017). Questions & Answers: the new European Border and Coast Guard Agency, dostupné z <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3308_en.htm>.

nahrazena situací, kdy on sám *je vyzván* k součinnosti. Ochrana kolektivních bezpečnostních zájmů Unie se tak momentálně dostává nad individuální vůli a kapacitu národní úrovně zvládnout krizovost. V případě zásahu podle čl. 18 navíc nebudou moci ostatní členské státy odepřít poskytnutí svých příslušníků pohraniční stráže EU pro společné operace. A to ani ve chvíli, kdy jsou samy vystaveny naléhavé situaci na svém vlastním teritoriu.

Popsané pnutí na vertikální ose – tj. mezi národní a nadnárodní úrovní – migračního vládnutí EU bylo v případě tohoto nařízení doprovázeno také vymezováním vlivu unijních orgánů mezi sebou. Jak bylo výše zmíněno, Komise původně navrhovala dosáhnout cíle vyslat evropské pohraničníky na základě jí vydaného administrativního (implementačního) aktu. Takový postup by jí samé poskytl větší prostor jednat, aniž by musela být svazována bezprostřední kontrolou ostatních aktérů migračního režimu. Nicméně právě tato představa se setkala s nesouhlasem národních vlád, zastoupených v Radě EU, jak lze alespoň soudit podle výsledné a platné podoby nařízení po završení legislativního projednávání červnu 2016.[240] Okamžité kroky na hranicích EU včetně případného vyslání jednotek evropské pohraniční a pobřežní stráže mají být nyní rozhodovány společným postupem Rady a Komise. Je to ovšem nakonec Rada, nikoliv Komise a vedení pohraniční agentury, která se stává centrální autoritou tohoto procesu. Pokud se totiž ochrana vnějších hranic stane neúčinnou a vznikne riziko ohrožení schengenského prostoru, může právě ona (po revizi textu „pouze“) na návrh Komise bezodkladně přijmout mimořádná opatření. Těžiště moci se tak vychyluje zpět k mezivládnímu prvku na úkor snahy o upevnění tohoto nadnárodního. Komise je pověřena definováním výjimečnosti, avšak jak uvádí (čl. 28) preambule nařízení:

> „Prováděcí pravomoc přijímat takové rozhodnutí by s ohledem na potenciální politicky citlivou povahu opatření, o nichž se má rozhodnout a která se mohou týkat výkonných a donucovacích pravomocí států, měla být svěřena Radě“.[241]

Ve schválené verzi návrhu přibyla ještě jedna významná možnost řešení výjimečného stavu. Jedná se o bezpečnostní pojistku, upravující situaci, kdy příslušný členský stát nejenže nepožádá agenturu o pomoc, ale není ani ochoten splnit většinové rozhodnutí Rady. Pokud jeho vláda nepřijme (do 30 dnů) nabízenou formu asistence, bude proti němu zahájeno zvláštní řízení podle článku 29 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2016/399.

---

[240] Rada EU (2016). Evropská pohraniční a pobřežní stráž: konečné schválení, dostupné z: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-29-2016-INIT/cs/pdf>.

[241] Ibid., str. 11.

To otevírá cestu k zavedení mimořádných kontrol na jeho vnitřních hranicích, a tedy k omezení jeho přítupu ke zbylé části EU. Geograficky okrajovým zemím jako Itálie či Řecko tak může teoreticky hrozit dočasné vyloučení ze Schengenu na dobu až šesti měsíců v důsledku nespolupráce při zvládání neregulérní migrace.[242] Nové opatření tudíž nelze vnímat pouze jako technický nástroj určený k opanování aktuální výjimečnosti. Je něčím mnohem víc. Představuje instrument na vytváření soustavného politického tlaku na dodržování pravidel migračního režimu EU všemi jeho členy, a tím nástroj ke snížení rizika ztráty kontroly nad migračím fenoménem s nástupem nové, budoucí krize.

Národní úroveň EU (Maďarsko, Rakousko, Německo)

Dostředivé tendence řady legislativních opatření i obecný přístup k řešení migračního vývoje od léta roku 2015 ze strany Evropské komise vyvolal různorodé odpovědi, podporující i zpochybňující prointegrační krok uvnitř migračního a azylového pole. Ve světle výše představeného narativu krizových událostí a legitimizace mimořádných nástrojů je přirozené, že odlišnosti panovaly i mezi třemi zeměmi sledovanými v tomto výzkumu. Německý vládní diskurz korespondoval i v tomto případě asi nejvíce s perspektivou Komise. Nadnárodní forma vládnutí ve vztahu k výjimečnosti byla reflektována v jednoznačně pozitivním duchu. Popisována byla jako nejvýznamnější a odpovídající platforma, jež je schopná čelit nastalé situaci. „Evropský přístup“ či jednání v „evropském duchu“ byly navíc vysvětlovány jako ústřední prvek širokého spektra aktivit, které musí nutně probíhat na mnoha úrovních od místní, regionální až po globální.[243] Spolkový kabinet v čele s kancléřkou Angelou Merkelovou pokládal společný a jednotný postup EU za nevyhnutelný, neboť „celá Evropa je povolána řešit migrační výzvu“. V daný okamžik je přitom zapotřebí zajistit silnější Unii, která „nesmí podlehnout pokušení ustoupit akci národních vlád“.[244] Mezi jednotlivými úrovněmi vládnutí není nicméně spatřován konflikt, ale komplementární vztah. Německu se podle narativu jeho vrcholných představitelů bude při zvládání neregulérní migrace

[242] European Commission (2017). Questions & Answers: the new European Border and Coast Guard Agency, dostupné z <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3308_en.htm>.

[243] Government of Germany (2015). Chancellor delivers government statement: "Europe must stand, together", October 15, dostupné z: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Regierungserklaerung/2015-10-15-regierungserklaerung-bundestag.html?nn=709674>.

[244] Government of Germany (2015). Statement by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament, October 07, dostupné z: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Reden/2015/2015-10-07-merkel-ep_en.html?nn=709674>.

dlouhodobě dařit „pouze tehdy, pokud se bude dařit také Evropě“.[245] S mimořádnými opatřeními Unie „iniciovanými shora“ (včetně redistribučních mechanismů) se německá linie ztotožňuje mimo jiné i proto, že jsou líčena jako korespondující s národními zájmy.[246]

Rakousko a Maďarsko reprezentují z diskurzivního hlediska odlišný pohled na základní patra vládnutí uvnitř migračního režimu EU. Relace mezi národní a nadnárodní úrovní je chápána jako mnohem problematičtější a do jisté míry také vzájemně kontradiktorní. Přestože se i tyto země obecně shodnou na nutnosti celoevropské odpovědi, představa o její konkrétní náplni mnohdy koliduje s přístupem unijních institucí.

Přesněji řečeno, v rakouském případě jsou aktuální slabost, či dokonce vnímané selhání supranacionálních institucí vykládány jako motiv pro neodvratné prosazování národních kroků. Rakousko v této souvislosti sice podporuje dílčí návrhy Komise, včetně například vzniku posílené pohraniční stráže EU, zásadně však odmítá ingerence a kritiku unijních představitelů, které se dotýkají jeho domácích výjimečných řešení.

V případě Maďarska pak excesivní praxe nadnárodních orgánů (solidární přerozdělovací mechanismy) a celkově příliš liberální optika západoevropských elit v čele s Německem (označovaná slovy premiéra Orbána jako „morální imperialismus“)[247] mají být důvodem vykopání hlubokých příkopů mezi oběma úrovněmi. Úvaha o rozšiřování pravomocí nadnárodních orgánů proto není vůbec na místě. Postup unijních institucí je v oficiálních tiskových zprávách maďarské vlády sourhnně popisován jako „neefektivní“ a „impotentní“, což má za následek údajné poškození zájmů občanů Unie. Zúčastnění aktéři migračního vládnutí v EU by měli naopak přistoupit k „narýsování jasné linie mezi suverenitou členských států a sférou kompetencí bruselských institucí“.[248] Konkrétním dokladem toho, jak nadnárodní úroveň posiluje svou moc, a dokonce „mění rozhodnutí premiérů“ Unie, mají

---

[245] Government of Germany (2016). We must work together to resolve the refugee crisis, March 16, dostupné z: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2016/03_en/2016-03-16-regierungserklaerung_en.html?nn=709674>.

[246] Government of Germany (2015). For a fair and uniform asylum system. Reform proposals of the European Commission, dostpuné z: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2016/04_en/2016-04-08-geas_en.html?nn=709674>.

[247] Deutsche Welle (2015). Orban: 'No moral imperialism' in refugee crisis, dostupné z: <https://www.dw.com/en/orban-no-moral-imperialism-in-refugee-crisis/a-18734103>.

[248] Government of Hungary (2016). A line must be drawn between Member State sovereignty and the spheres of competence of Brussels institutions, September 30, 2016, dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/government-spokesperson/news/a-line-must-be-drawn-between-member-state-sovereignty-and-the-spheres-of-competence-of-brussels-institutions>.

být již vícekrát zmíněné přerozdělovací mechanismy a také posílení agentury Frontex, která má podle Maďarska vést k nežádoucí „centralizaci rozhodovacího procesu v Bruselu na úkor členských států“.[249]

[249] Ibid.

Závěr a diskuze

Disertační práce se věnovala rozboru a interpretaci krizového vládnutí v Evropské unii prezentovaného politickými aktéry v logice „výjimečného stavu“. Sledována byla reakce Unie na dynamický migrační vývoj, který dosáhl svého vrcholu na přelomu let 2015 a 2016 a do budoucna významně poznamenal charakter společné azylové a migrační politiky EU. Předložený výzkum se zaměřoval na způsoby a proces konstrukce výjimečnosti uvnitř této politiky konceptualizované jako „migrační režim EU“. Důraz byl kladen především na to, jak hlavní institucionální aktéři, tedy Evropská komise, Rada EU, Evropská rada, diskurzivně nárokovali a ospravedlňovali nutnost přijetí mimořádných migračních opatření. Institucionální perspektiva byla dále kontextualizována třemi případy zapojení vlád členských států EU – Maďarska, Rakouska a Německa –, do spoluutváření výjimečnosti. Autorovou ambicí bylo představit klíčové nástroje na obou zmíněných úrovních vládnutí, jejich doprovodné legitimizační strategie a vedlejší materiální projevy. Obecný záměr pak spočíval v zachycení případných posunů v právním rámci a nastavení migrační a azylové politiky EU v důsledku emergentních praxí v daném období.

V teoretické kapitole byl po představení kritického realismu jakožto filozoficko-vědního východiska práce stručně prezentován koncept výjimečného stavu. V oblasti politické filozofie zásadně formoval debatu o této problematice tradiční ústavně-právní přístup Carla Schmitta, jehož ústřední myšlenkou je tzv. suverénní decisionismus („suverén je ten, kdo rozhoduje o výjimečném stavu“), úzce související s chápáním politiky na základě antagonistického vztahu „přítel a nepřítel“. Jako alternativa k němu bylo představeno poststrukturalistické pojetí výjimečného stavu jako „převládajícího paradigmatu moderního vládnutí“ Giorgio Agambena. Téma výjimečnosti bylo vztaženo k disciplíně bezpečnostních studií poukázáním na jeho zásadní funkci v teorii sekuritizace kodaňské školy a u řady dalších autorů kritických bezpečnostních studií. Ve světle navazující kritické debaty, která významně rozvinula i relativizovala výše uvedené klasické přístupy, byly vymezeny obecné výzkumné kategorie disertační práce a na jejich základě zformulovány hlavní výzkumné otázky, které směřovaly k: 1) usouvztažnění esence výjimečnosti vůči sféře politiky, 2) problematizování vztahu mezi výjimečností a normalitou jako dvou oddělených entit a 3) utváření výjimečného stavu v prostředí sdílené suverenity mezi vícero aktéry.

Metodologická kapitola přiblížila výzkumné téma, tedy migrační vládnutí v EU po roce 2015, využitím kritické diskurzivní analýzy, respektive jejího diskurzivně-

historického typu podle Ruth Wodakové. Naznačen byl základní metodologický postup spočívající ve třech krocích od popisu kontextuální (sociopolitické a právně-institucionální) situace přes určení obsahu a hlavních témat migračního diskurzu až po podrobnější identifikaci legitimizačních strategií včetně jejich jazykových aspektů. Následovalo představení datového souboru tvořeného zejména právními akty EU a doprovodnými tiskovými zprávami, dále pak mediálními obsahy (vládní komunikáty a zpravodajské články) reflektující přijímání mimořádných opatření na národní úrovni (Německo, Maďarsko, Rakousko). Dalším zdrojem byly uskutečněné výzkumné a expertní rozhovory se členy bezpečnostních sborů EU a dalšími odborníky, kteří se účastnili výkonu migrační politiky na vnějších hranicích Unie.

Kontextuální kapitola zasadila zkoumané téma v souladu s historicko-diskurzivním přístupem do širších sociopolitických souvislostí. Migrační a azylová politika EU byla rekonceptualizována jako „migrační režim“, přičemž došlo k popsání jeho distinktivních znaků, dílčích horizontálních oblastí a úrovní řízení. Důraz byl kladen obzvláště na vznik a vývoj jednotlivých regulatorních „polí“ (schengenského, azylového a inter-migračního) a jejich vzájemnou propojenost. Ta sehrává důležitou úlohu právě v dobách „výjimečných stavů“, kdy se formálně oddělené právní kategorie protínají při nutnosti řešit společné otázky spojené s mezinárodní migrací. Pozornost byla dále věnována přehledu hlavních mechanismů pro řešní výjimečnosti z hlediska právních instrumentů i aktérství, které měl migrační režim EU k dispozici před příchodem událostí z jara 2015. Dále následovalo zhodnocení hlavních trendů neregulérní migrace do EU v uplynulých deseti letech (2008–2017) s akcentem na specifické postavení přelomu let 2015 a 2016. Právě tehdejší rekordní příjezdy během několika měsíců se staly podnětem ke strukturálním změnám a obratu přístupu EU k migraci.

***

Následující stránky navazují na předešlou analytickou kapitolu a předkládají souhrnnou reflexi důležitých poznatků uskutečněného výzkumu. Cílem je zhodnocení, diskuze a přemostění partikulárních zjištění formou celkového závěrečného shrnutí. Řazení jednotlivých částí odpovídá základním okruhům, které jsou vymezeny třemi hlavními výzkumnými otázkami disertační práce. Podobně jako v samotné analýze je i toto shrnutí

proloženo na relevantních místech výsledky výzkumu, které se týkají individuální aktérské perspektivy – tj. žitých zkušeností členů bezpečnostních aparátů EU.[250]

1) Jakým způsobem konstruuje oficiální diskurz migračního vládnutí v EU (unijní právní akty a doprovodné tiskové zprávy) výjimečnost migrační situace?

Migrační situace ve sledovaném období (od června roku 2015) byla od samého počátku rámována jako zásadní mezník, zlomový okamžik, a svého druhu „super-událost", po které migrační politika EU již nemůže zůstat stejná jako předtím. Ztělesňovala urgentní přítomnost, vyžadující bezodkladné konání, a současně vyvolávala nejistotu z budoucnosti. Obavy z možné recidivy „dramatického vývoje" z přelomu srpna a září 2015, kdy se Unie v očích svých politických elit i velké části veřejnosti dostala do vleku probíhajících dějů a do značné míry nad nimi ztratila kontrolu, se neměly už nikdy více naplnit. Důvěra občanů měla být obnovena a tomu odpovídal i záměr vybudovat akceschopnější a robustní systém, který napomůže účinně zvládnout budoucí migrační výkyvy. Jednalo se o postulát sdílený všemi významnými aktéry režimu. Ten se v obecné rovině opíral o bezprostřední materiální aspekty (počty příchozích) a částečně i humanitární rozměr migračního jevu.

Diskurzivní konstrukce okolností jakožto výjimečného stavu pak posloužila jako nezbytný prostředek, jehož uplatnění otevřelo cestu k legitimizaci navrhovaných bezpečnostních opatření a jejich zavádění do praxe. K nim lze zařadit jak tzv. okamžitá nouzová řešení, tak širší reformu azylové a migrační politky, vnášející do právního rámce nové prvky výjimečnosti. Zcela inovativní návrhy byly nárokovány bok po boku těch revitalizovaných a za normálního stavu neprůchozích. V tomto ohledu je důležité připomenout, že myšlenka některých emergentních nástrojů, které se staly v průběhu krize doslova ikonickými, sahá poměrně hluboko před rok 2015. Zárodek relokačních mechanismů v podobě „interního přemístění osob pod mezinárodní ochranou z jednoho členského státu do druhého, a to v případech mimořádného azylového tlaku" byl například Komisí navrhován (tehdy pouze na dobrovolné bázi) poprvé již v červnu roku 2008.[251] Podobně úmysl

[250] Jde o otázku „Jakým způsobem tuto konstrukci rozehrávají (*enact*) členové bezpečnostních aparátů ve výkonu mimořádných migračních opatření EU?", která tvořila v původním výzkumném designu samostatnou kategorii. Na základě dat získaných z výzkumných rozhovorů však bylo rozhodnuto o plošném rozložení této otázky mezi uvedené tři hlavní výzkumné otázky.

[251] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Plán politiky pro azyl - Integrovaný přístup k ochraně v celé EU, str. 9, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52008DC0360>.

vybudovat jednotný systém evropských pohraničních stráží se objevil v rámci snahy dosáhnout integrovanější správy vnějších hranic EU už v závěrech zasedání Evropské rady konaném v Laekenu v prosinci 2001.[252] Veškeré úsilí však zůstávalo bezvýsledné a bylo odsouzeno k neúspěchu z důvodu chybějící politické podpory. Zavedení nástrojů tohoto typu bránila mimo jiné hloubka potenciálních změn, která dříve či později musela odemknout Pandořinu skříňku omezení svrchovanosti členských států. Po vyčerpávajících diskuzích na toto téma však, obzvláště po komplikované a zdlouhavé poslední reformě primárního práva (odmítnutí Smlouvy o Ústavě pro Evropu v referendech ve Francii a Nizozemsku v roce 2005 a jejím následném přepracování do Lisabonské smlouvy), nebyla velká poptávka. Teprve až migrační události v letech 2015 a 2016 a jejich diskurzivní prezentace vedly k dosažení „kritické masy“ nutné pro zdárnou aktivaci těchto zvláštních prostředků.

Společným cílem mimořádných opatření bylo podmanit si aktuální i jakoukoliv příští výjimečnost, či přinejmenším zamezit její hypertrofii do nezvladatelných rozměrů. Utvářený obraz historické („bezprecedentní“) závažnosti a neutuchající naléhavosti umožnil zúčastněným vrcholným aktérům snadněji promítat své vlastní – byť často protichůdné – ideové (ideologické) a mocenské zájmy do návrhů přestavby migračního režimu EU. Tato skutečnost se projevovala ve využívání různých druhů legitimizačních strategií ve vztahu k prosazovaným krizovým nástrojům. Probíhající řešení migrační otázky v EU nadto ovlivnila série teroristických útoků v západní Evropě (zejména v listopadu 2015 v Paříži), která se projevila častějším a explicitním spojováním migračního jevu s bezpečností ve shodě se sekuritizačním schématem.

První model v přístupu k migrační otázce zastupovaly ze zkoumaných politických a institucionálních subjektů zejména Evropská komise a Německo. Z jejich strany byl shodně uplatňován převážně humanitární a morální narativ se sugestivním důrazem na zachování jednoty Unie. Klíčovým heslem zde přitom bylo *solidární řízení migrace*, a to jak vůči příchozím osobám v nouzi, tak vůči zemím EU nesoucím disproporční zatížení. Výjimečný stav v azylovém i schengenském poli oba aktéři velice záhy ztotožňovali pomocí extrapolace s Unií samotnou a její případnou nečinnost s nenávratným ohrožením výdobytků evropského integračního procesu. Unie byla obhajována jako společná vysoká hodnota a současně jediná platforma schopná poskytnout odpověď na nevídaný migrační vývoj. Nápadnou blízkost

[252] European Parliament (2016). The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?, DG for Internal Policies, Study for the LIBE Commitee, str. 10, dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556934/IPOL_STU(2016)556934_EN.pdf>.

pozic obou subjektů nelze na tomto místě uspokojivě objasnit a nejedná se ostatně ani o předmět výzkumu předložené disertační práce. Alespoň částečným důvodem však může být rostoucí neformální vliv Německa uvnitř instistucionálních struktur EU včetně zastoupení jeho občanů na seniorních a vedoucích pozicích v rámci Komise.[253] Uvedené ideové souznění je dále možné vysvětlit i na základě politického programu J.-C. Junckera, který pocházel ještě z předkrizového období. Když se totiž bývalý lucemburský předseda vlády v létě roku 2014 ucházel jako tzv. *Spitzenkandidat* s osobní veřejnou podporou kancléřky Merkelové o post předsedy Komise, patřil jednoznačný akcent na jednání EU „v duchu solidarity" s ohledem na humanitární situaci ve Středomoří mezi jeho priority.[254] Německo samotné pak změnilo v souvislosti s migračním vývojem svou původní pozici jednostranně obhajující dublinský systém a přiklonilo se na stranu jižního křídla EU volajícího po posílení solidárních prvků.

Maďarský příklad na druhé straně nabízí ze zkoumaných modelů bezpochyby nejsyrovější ukázku sekuritizační interpretace událostí. Jeho vrcholní představitelé soustavně zpochybňovali mimořádná opatření EU a diskurzivně spojovali migraci v alarmistickém tónu s existenciálním nebezpečím, ohrožením národní (potažmo i evropské) identity a pracně vydobytého hospodářského blahobytu země. Klíčovým pojmem bylo *zastavení* či *zmrazení* migračního proudu. Unie byla vykreslována pro svou údajnou nerozhodnost a zároveň dogmaticky vedený krizový management jako akcelerátor „migrační vlny". Právě ona by proto měla nést za její průběh patřičnou odpovědnost. Maďarská vláda se naopak stylizovala do role jediného členského státu EU, který důsledně jedná v souladu s normami a povinnostmi migračního režimu a odpovědně střeží vnější schengenskou hranici.

Rakousko stálo na pomezí obou přístupů, když ve sledovaném období sice podporovalo unijní mimořádné kroky,[255] nicméně paralelně k nim začínalo postupně přehodnocovat vlastní postoj k neregulérní migraci na národní úrovni. Původně liberální pohled tak brzy vystřídaly restriktivní praktiky v oblasti azylu i schengenské spolupráce, které si tamní vláda pod vnitřním i vnějším tlakem rychle osvojila. Klíčovým slovem byla obnova pořádku zajištěním *kontroly* nad pohybem osob. Obecně proevropský narativ byl stále více

[253] Bruegel (2015). Measuring Political Muscle in European Union Institutions, dostupné z: <http://bruegel.org/2015/04/measuring-political-muscle-in-european-union-institutions/>.

[254] Nový začátek pro Evropu: Moje agenda pro zaměstnanost, růst, spravedlnost a demokratickou změnu. Jean Claude Juncker kandidát na předsedu Evropské komise. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_cs_0.pdf>.

[255] O substantivní změně pozice lze hovořit až od nástupu ministra zahraniční v bývalé vládě Sebastiana Kurze (ÖVP) na pozici spolkového kancléře po volbách v prosinci roku 2017.

doplňován a zastiňován národně protekcionistickou optikou, která se opakovaně střetávala s kroky sousedních členských států – zejména Maďarska, Itálie a Německa. Z diskurzivního hlediska se rakouský případ vyznačoval velkou měrou nejednoznačnosti a proměnlivosti. Výjimečné nástroje byly na domácí scéně ospravedlňovány nikoliv jako preferované, ale v podstatě jako nezbytná a krajní možnost, vynucená závažností situace.

Výsledkem postupu nadnárodní úrovně vládnutí i jednostranných kroků členských států EU byl pak rostoucí mnoha-vektorový tlak na reorientaci migračního pole a přeskupení jeho základních složek. Nastolované změny přitom nebyly povrchové a přechodné, jak se mohlo v prvních měsících zdát, ale dotýkaly se samotné anatomie a mocenské rovnováhy migračního režimu EU. Prostřednictvím výzkumu byly v tomto ohledu identifikovány dvě hlavní tendence, kterým byla proto věnována větší pozornost.

První z nich tvoří nouzové přerozdělovací mechanismy žadatelů o mezinárodní ochranu v EU, které Komise navrhovala v různých obměnách a časových etapách. Rozbor právních aktů v jednotlivých fázích poukázal na snahu inkorporovat tyto původně výjimečné a dočasné nástroje do konstituce migračního režimu EU. Mimořádné prvky měly být začleněny do celkového systému skrze automatický postup, spustitelný v případě jakéhokoliv příštího stavu nouze, čímž došlo v zásadě k jejich normalizaci. Ve druhém případě byly živelné praxe některých národních vlád uvnitř schengenského pole – zavádění mimořádných kontrol na vnitřních hranicích a jejich prodlužování – vtištěny do unijní legislativy, a tím komunitarizovány. Řetězení těchto zvláštních kontrol a opakované překračování povolených lhůt tak vedlo nejenom k toleranci jednotlivých „výjimečných stavů“, ale posléze rovněž k jejich usazení do normativního rámce. Pravidla migračního režimu EU musela být přizpůsobena ve světle emergentních praktik a na úkor základního principu schengenského prostoru, tj. volného pohybu osob bez hraničních kontrol.

Některá výjimečná opatření členských států nebyla z právního pohledu sice přímo europeizována, jejich existence však musela být institucionálními aktéry EU chtě nechtě tolerována. Přes rozšířenou kritiku ze strany řady nadnárodních (Komise, agentura FRA) i mezinárodních subjektů (UNHCR, Amnesty International apod.) se stala jen obtížně zvrátitelnou realitou – tedy *fait accompli*. Výstavba fyzických bezpečnostních bariér či přitvrzování vnitrostátní azylové legislativy v Maďarsku a Rakousku jsou ukázkou klasických suverénních rozhodnutí na národní úrovni. Vyznačují se rychlostí rozhodovacího procesu a donucovací silou návrhy hmotně prosadit, která je nesrovnatelná s procedurálně

spletitým jednáním nadnárodních unijních struktur. Současně představují symbol krizového vládnutí a prostředek, jak rezolutní vládní postoje k migraci komunikovat směrem k domácí i zahraniční veřejnosti. Ačkoliv je lze považovat za lokální výraz emergence, vyplývající z určitého národního kontextu, i tyto nástroje byly v minulosti prezentovány jako vzor k následování na úrovni EU (bezpečnostní ploty v Maďarsku či rakouský návrh na zastropování azylových žádostí v celé Unii, inspirované myšlenkou tzv. *Obergrenze*).

Jak dále naznačily výpovědi oslovených členů bezpečnostních sborů EU, praktická realizace některých mimořádných opatření EU (fungování hotspotů, nouzových relokací či výkon hraničních kontrol apod.) pak často zaostávala za politicky deklarovanými cíli. Materiální provedení těchto nástrojů bylo zatíženo nedostatkem informací a celkovou nepřipraveností (nedostatek kapacit, vybavení, infrastruktury). Tato skutečnost, zjevná zejména v letech 2015 a 2016, vynucovala v důsledku improvizaci a kladla zvláštní nároky na lokální „vykonavatele výjimečnosti“ z řad policie a dalších bezpečnostních aparátů.

Z teoretického hlediska se průběh krizového vládnutí v EU neshodoval s tradiční konceptualizací výjimečnosti jakožto nezávislé či autonomní sféry, která se nachází vně standardních pravidel. Drtivou většinu nouzových opatření nelze považovat za ontologicky „extra-legální“ (Schmitt, 2012) a pozastavující do té doby platné normy, na jejichž místo by byla z vůle suverénní moci shora dosazena (tj. fakticky „oktrojována“). Analyzovaná krizová řešení nebyla ani „mimo-řádná“ v tom smyslu, že by došlo k jejich vyjmutí z mantinelů běžného politického procesu (Buzan, et al., 2005). Není proto možné sledovat momentální prolamování výjimečnosti do standardního rámce v důsledku „selhání politiky“ či utlumení parlamentní deliberace, jak naznačují obvyklé interpretace kodaňského přístupu (Roe, 2012). Dramatické kulisy prvních měsíců migračních událostí v roce 2015 sice nepochybně budily zdání klasického schématu „panické politiky“. Na tuto zvláštní etapu však brzy navázal dlouhý a nespektakulární proces politického vyjednávání o výjimečnosti, který na úrovni evropských institucí zcela neskončil dodnes. Mimořádná opatření přitom byla v duchu kritiky výše uvedených tradičních přístupů generována přímo *ze* stávajícího právního rámce a *skrze* něj (Neal, 2012; Neocleous, 2006). Vrcholní aktéři si nárokovali nové prostředky a posílené pravomoci tím, že využili bezprostřední krizovosti, aby je zapustili do systému trvalých pravidel. Právo samotné se přitom stalo centrálním argumentem mnohdy zcela odlišných nouzových nástrojů – například při legitimizaci relokačních mechanismů či oplocování vnějších hranic Unie. Totéž platilo i pro způsoby, jakým bylo nerespektování krizového

postupu EU navzdory neslouhlasu jednotlivých zemí poté vynucováno (např. žaloba Komise proti maďarskému azylovému zákonu u Evropského soudního dvora).

2) Jak oficiální diskurz migračního vládnutí v EU utváří vztah mezi normalitou a výjimečností?

Logika emergentního vládnutí v EU umístila „migrační krizi“ do samého středu svých současných i následujících aktivit. Události z let 2015 a 2016 se staly hlavním referenčním bodem i argumentem ospravedlňujícím nevyhnutelnost přestavby základních kamenů této sektorové politiky. Právní akty a tiskové zprávy s krizí diskurzivně pracovaly jako s bezprecedentním „výjimečným stavem“, navozujíce dojem zlomovosti a zásadního předělu, jenž rozdělil pomyslnou časovou osu na dvě separátní části. Směrem do minulosti se rozprostírala „stará“ normalita, které odpovídaly i předešlé – byť ne úplně efektivní a implementované – nástroje migračního režimu EU. Na druhé straně na pozvolna odeznívající materiální krizovost navazovalo období normality „nové“, jež mělo být zcela odlišné. Vyžadovalo totiž dodatečná nouzová opatření, mechanismy a schopnosti EU i členských států vycházející z nedávné zkušenosti s nekontrolovanou masovou migrací. Nástroje staré normality začaly být v proměněném kontextu pokládány za nepostačující kvalitativně zbytnělé výzvě, a tudíž za obsolentní. Navzdory skutečnosti, že ony samy byly mnohdy nedlouho předtím teprve přijaty a ve skutečném „migračním provozu“ neodzkoušeny (tzv. azylový systém třetí generace – včetně nařízení Dublin III, revize schengenského hraničního kodexu apod.), rozhodli institucionální aktéři o jejich nahrazení nebo výrazném posílení. K nim přibyly další mimořádné kroky nelegislativního charakteru (např. vyslání vojenské námořní operace EU NAVFOR/Sophia, nasazení agentury Frontex ve Středomoří) s cílem napomoci ovládnutí emergentních jevů a uklidnění nastalé situace.

Nová normalita byla diskurzivně konstruována v souladu s konceptem „preemptivní krize“, který zavádí na základě uskutečněné analýzy tato disertační práce. Preemptivní krize, respektive preemptivní krizové vládnutí, označuje způsob utváření politiky (v obsahově procesuálním smyslu jako *policy-making*), který je postaven na trvalém přesvědčení možného náhlého vynoření příští výjimečnosti. Tento předpoklad, vycházející z konkrétní poznané zkušenosti, ustavuje a modifikuje stávající systém za účelem posílení jeho připravenosti, akceschopnosti, a dlouhodobé udržitelnosti. Činí tak přitom v časovém předstihu zaváděním zvláštních prostředků, aktivovatelných *preemptivně* v okamžiku bezprostředně hrozícího opětovného příchodu nouzového stavu. Vyžadována je maximální rychlost celkového

systému při přijímání společných rozhodnutí (přenášení dílčích prováděcích pravomocí v EU na supranacionální úroveň, automatizace procesů) a umenšování možnosti jejich blokování.

Klasický koncept preempce ve strategických studiích počítá s odvrácením iminentního (tj. téměř jistého a přímého) nebezpečí plynoucího z agresivních úmyslů protivníka tím, že bude proti němu vykonán včasný silový úder za účelem jeho neutralizace či podstatného oslabení (ke konvenčnímu významu více např. Flynn, 2008; Doyle, 2008). To jej odlišuje od prevence ve smyslu obecného předcházení potenciálnímu, často nepoznanému a jen různě pravděpodobnému ohrožení, které je situováno kdesi v budoucnosti. Preemptivní optika zná zdroj nebezpečí a pracuje také s kalkulací rizik jeho materializace. Neomezuje se však převážně na zvyšování veřejného povědomí o něm u cílové skupiny a posilování odolnosti na operativní/byrokratické úrovni (Kaufmann, 2015). Existující míru nejistoty a nahodilosti začleňuje, kromě jejich pravidelného hodnocení, přímo do procesu tvorby politických opatření, které vytvářejí základ pro budoucí okamžité proaktivní zásahy (k popisu této logiky v případě politiky boje proti terorismu např. De Goede, 2008).

Pokud teorie sekuritizace předpokládá existenci evidentní hrozby takříkajíc „na dosah“, o jejíž závažnosti musí bezpečnostní aktéři přesvědčit relevantní publikum (Buzan, et al., 2005: 29), preemptivní přístup naopak zdůrazňuje závažnost „předpřítomné“ hrozby (tj. v minulosti zformované a mající pociťované přesahy do současnosti), kterou vědomě překlápí a usazuje do rámce krizového vládnutí *per futuro*. Jedná se o postup, který je třeba vnímat v širších souvislostech zkoumání anticipatorních tendencí uvnitř politicko-bezpečnostního prostředí (Aradau & van Munster, 2012), jakkoliv se s tematicky příbuznými pojetími (například riskifikací či politikou katastrofy) obsahově zcela nepřekrývá. Jeho klíčový znak se taktéž nepodobá generickému tvrzení, že se „výjimečnost stává normalitou“, alespoň v jeho obvyklém a rozšířeném smyslu časové permanence. Jeho jádro spočívá v něčem jiném, a sice v tom, že zaváděné preemptivní prvky dovnitř celkové struktury nemají dovolit, aby příští bezprostředně hrozící příznaky emergence přerostly v plnohodnotnou krizi. Systematická opatření na vnějších hranicích EU, podporovaná dalšími „odlehčujícími“ nástroji (nouzovými relokačními mechanismy, mimořádnou mobilizací finančních prostředků apod.), tak mají svým včasným spuštěním „jako poslední možností“ zamezit tomu, aby vysoké počty neregulérních příchodů vygradovaly do fáze nezvladatelné výjimečnosti, známé z minulosti.

Preemtivní koncept krizového vládnutí proto nepočítá se samostatnou ontologickou podstatou výjimečnosti. Z hlediska výzkumných kategorií stanovených v teoretické kapitole této disertační práce lze tedy hovořit o neexistenci jednoznačného dualismu normality a výjimečnosti. Právní akty a tiskové zprávy EU nekonstruují výjimečnost v dichotomickém (Schmitt, kodaňská škola) ani dipolárním (Agamben) vztahu k normalitě. V pokrizovém období, které je na tomto místě z důvodu názornosti nazýváno „novou normalitou“, nepřevzala výjimečnost dominantní postavení na úkor běžných poměrů. Stejně tak nelze v oficiálních unijních dokumentech vysledovat očekávání budoucího pravidelného dialektického překlápění obou uvedených kategorií. Výjimečnost není koncipována jako entita nacházející se vně či v protilehlé poloze vůči normalitě, avšak jako její endogenní prvek, který zůstává do budoucna uvnitř normality již obsažen.

Na problematičnost rigorózního oddělování obou stavů dále poukazují i zkušenosti oslovených členů bezpečnostních aparátů EU. Osobní výpovědi o jejich nasazení na vnějších hranicích EU naznačují splývání uvedených dimenzí reality, respektive subjektivní vnímání a relativizaci každé z nich v závislosti na konkrétní profesní identitě a průběhu individuálního výkonu služby. Prožívání výjimečnosti komunikačními partnery se pak odvíjelo od místního kontextu (oblasti a doby vyslání, způsobu správy migračních zařízení, velicích strukturách v hostitelské zemi EU apod.), přičemž vykazovalo velmi výrazné odlišnosti. V některých případech vyplňovala nejednoznačně ohraničená výjimečnost nejen samotný výkon migračního managementu, ale byla inherentní celému vyslání (tj. pracovním i popracovním aktivitám) oslovených příslušníků bezpečnostních sborů EU.

Definice migrační situace jakožto výjimečnosti ve sledovaném období (červen 2015 až červen 2018) vykazuje z temporálního pohledu velkou setrvačnost a konzistenci. To platí obzvláště pro rovinu právních aktů a tiskových zpráv na nadnárodní úrovni EU, částečně také pro zkoumané epizody přijímání mimořádných nástrojů na národní úrovni. Za častý lze označit opakující se sebereferenční apel předních institucí EU (Komise, Rada EU, Evropská rada) na posílení soudržnosti Unie, který plnil funkci jak konečného cíle (vybudování funkčního migračního režimu), tak prostředku, jak tohoto stanoveného cíle dosáhnout. Počáteční rámování migračního fenoménu bylo posléze replikováno a usazováno v právních textech, navrhovaných v průběhu následujících let až do konce analyzovaného období.

To samé lze říct o způsobu, jakým vybrané členské státy obhajovaly svá mnohdy kontroverzní vnitropolitická rozhodnutí (obnovu vnitřních hranic, instalaci fyzických

bezpečnostních bariér apod.). Poukazováno bylo zpravidla na údajně přetrvávající hrozbu vůči veřejnému pořádku a zejména riziko tzv. druhotných toků. Uvedené argumenty, nijak blíže podložené, pak sloužily jako důvod pro překračování původně ustavené dočasnosti výjimečných kroků. Konstantní diskurzivní tlak a jeho nadále udržovaná intenzita se ocitaly v rozporu se zklidňující se materiální realitou, narativizovanou oslovenými komunikačními partnery v tomto výzkumu. Jejich výpovědi v sobě naopak zahrnují jednoznačný a silný kontrast, jenž zrcadlil změnu situace a podmínek v místě jejich nasazení.

3) Jak je pravomoc konstruovat výjimečný stav uplatňována na nadnárodní/mezivládní úrovni rozhodovacího procesu EU?

K opanování nekontrolovaného vývoje využívali aktéři migračního režimu EU primárně těch prostředků, které měli z hlediska svého „ústavního postavení“ k dispozici. Společné unijní instituce v čele s Evropskou komisí nastolily migrační téma jako vysoce naléhavý problém celé Unie již v prvotní fázi krize (Evropský program pro migraci z května 2015, závěry Evropské rady z června 2015). Vedle mobilizace operativních a finančních nástrojů připravených k okamžitému nasazení došlo historicky poprvé k využití jediného výkonného instrumentu Unie pro řešení výjimečného stavu z důvodu masové migrace. Aktivací článku 78 odst. 3 SFEU, jenž hovoří pouze obecně o „nouzových opatřeních“ a konkrétní výklad ponechává Komisi, byly přijaty dva dočasné přerozdělovací mechanismy žadatelů o azyl z Itálie a Řecka. K deklaraci a prosazování výjimečnosti „shora“ tak bylo paradoxně přistoupeno ve chvíli, kdy ani jedna z dotčených zemí sama neučinila analogický krok na vnitrostátní úrovni. Souběžně s tím byl zahájen pozvolný proces přestavby migračního režimu Unie v duchu výše popsané logiky preemptivního vládnutí, který se plošně promítal do navazující legislativy.

Důležitým znakem řady komisních návrhů byla snaha výrazně urychlit rozhodovací proces EU delegováním „krizových“ pravomocí (možnosti okamžitě rozhodnout ohledně spuštění emergentních opatření) přímo Komisi. Záměrem bylo vyvarovat se potenciálně zdlouhavého svolávání zasedání Rady EU a hledání obtížného konsenzu mezi členskými státy pokaždé, když v budoucnu nastane obdobná urgentní situace. Do této skupiny patří několik významných iniciativ pocházejících ze sledovaného období. Především se jedná o kompetenci Komise vyvolat tzv. krizový relokační mechanismus ve prospěch členských států čelících „extrémnímu tlaku a neúměrnému přílivu“ občanů třetích zemí (viz podkapitola 4.1.1.). Další z příkladů představuje možnost obsažená v původní verzi nařízení, kterým byla zřízena

evropská pohraniční a pobřežní stráž EU, aby Komise (v revidovaném znění Rada na návrh Komise) rozhodla o „nouzové intervenci“ sboru evropských pohraničníků na úsecích vnější schengenské hranice. A to dokonce i bez aktivního souhlasu příslušného členského státu, o jehož území se jedná (viz podkapitola 4.3.2). Třetí a doposud spíše okrajově zmíněnou ilustrací je návrh nařízení o vzniku „strukturovaného a trvalého unijního přesídlovacího rámce“ z 18. července 2016.[256] Jeho cílem je zajistit tzv. znovuusídlování žadatelů o azyl ze třetích zemí členskými státy EU společným a co nejvíce harmonizovaným způsobem. Přestože je zapojení zemí EU formálně dobrovolné, Komisi má být i zde svěřena pravomoc podílet se na utváření celounijních programů,[257] včetně stanovení pravidelných závazků pro jednotlivé regiony a země EU, a to opět prostřednictvím implementačních aktů.

Důrazu na rychlost a pružnost krizového vládnutí odpovídá i absence vůle unijních institucí i členských států vážně připustit aktivaci směrnice 2001/55/ES o dočasné ochraně (více k tomuto nástroji v podkapitole 3.2.3). Udělování takového statusu kompletním skupinám osob na základě kolektivních kritérií (dle občanství, etnického původu apod.) nebylo po celou dobu zkoumané periody Komisí nikdy navrženo. Namísto toho byla prosazována výše uvedená inovativní řešení. Ta se vyznačovala mnohem uměřenějším rozsahem (předem určenými celkovými limity na počet osob pro přerozdělení do EU a rozpočítáním na národní „kvóty“) a povinností spočívající jen v posuzování azylových žádostí příchozích jednotlivců, nikoliv v příslibu přiznání dočasné mezinárodní ochrany *en bloc*. Kromě procedurální zdlouhavosti tak pravděpodobně sehrála roli právě obava, že původní směrnice nereflektuje migrační vývoj z let 2015 a 2016. Její spuštění se mohlo zdát navíc kontraproduktivní s ohledem na záměr hlavních aktérů zpevnit strukturu migračního režimu EU a připravit ho na výzvy budoucnosti. Posílení prvků vnímaných jako tzv. pull faktory, tj. podněcujících nové hromadné příchody, muselo jít proti logice včasné stabilizace poměrů.

Je tedy možné vysledovat, že se postup utváření výjimečnosti projevoval úmyslem předkladatele právních aktů (tj. Komise) vychýlit těžiště suverénního rozhodování částečně

[256] Návrh Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje rámec Unie pro znovuusídlování a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 516/2014, COM/2016/0468 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0468>.

[257] Role Komise by měla spočívat v upřesňování cílených přesídlovacích programů EU, které byly obecně stanoveny Radou, včetně určování regionálních priorit a ročních závazků pro přesídlování do jednotlivých členských států Unie.

na svou stranu. Dělo se tak pod dojmem eskalace migračního vývoje a s argumentem, že jedině celounijní (nadnárodní) přístup může přinést účinnou odpověď. Poukazováno bylo na skutečnost, že jde o závažný evropský problém, zasahující nepřímo všechny členské státy Unie, přičemž není v kapacitách žádného z nich postavit se mu osamoceně. Naznačené vychýlení moci bylo do určité míry korigováno během legislativního procesu větším zapojením Rady EU. Přesto zůstává úloha nadnárodního aktérství v krizovém vládnutí i nadále velmi důležitá. Komise má klíčový význam zejména v úvodním dějství samotného definování výjimečnosti (bez něhož nelze přejít k aktivaci společných emergentních nástrojů Unie), volbě a artikulaci mimořádných řešení, stejně tak jako při hodnocení jejich naplňování a navrhování případných sankcí. Současné těžiště se tak ustálilo v rovnováze na pomezí mezivládního a nadnárodního principu. Úspěšné fungování migračního režimu EU, jehož obrysy se stále dotvářejí, předpokládá intenzivní souhru obou těchto mocenských složek.

Další z důležitých charakteristik krizového vládnutí je snaha Unie jako celku, respektive většiny členských států v Radě EU, vynutit si disciplinovanost všech aktérů v době příštího výjimečného stavu. „Každý řetěz je vždy pouze tak silný, jak silný je jeho nejslabší článek“ stojí v důvodové zprávě nařízení o evropské pohraniční a pobřežní stráži.[258] Právě toto tvrzení asi nejlépe vystihuje racionální jádro myšlenky zachování soudržnosti Unie v nouzové situaci. Porušování schengenského acquis i dublinských pravidel bylo dlouhodobou obavou zejména severního a západního křídla zemí EU vůči periferním státům ve Středomoří. Nedostatečná ochrana vnějších hranic či neregistrace příchozích neregulérních migrantů ostatně patřily i mezi hlavní hybatele reformy migračního režimu EU po roce 2015. Zřizování hotspotů v Itálii a Řecku (tj. europeizace dohledu nad registrací), připuštění zásahů jednotek evropské pohraniční a pobřežní stráže na vnější hranici EU či možnost faktického dočasného vyloučení členského státu EU ze schengenského prostoru (obnova vnitřních kontrol vůči němu, pokud není schopen či ochoten plnit krizová opatření prosazovaná Radou), to vše lze pokládat za projevy zvýšené diciplinace. Jakkoliv se nejedná o zcela nový fenomén, reakce migračního režimu na události z let 2015 a 2016 vedly ke značnému posílení tohoto trendu. Jeho výsledkem je budování soustavného politického tlaku na dodržování společných pravidel s cílem redukovat zranitelnost systému při nástupu nové výjimečnosti. V praxi dochází k převrácení dříve obvyklé logiky. Zatímco v minulosti daný členský stát pouze

[258] Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské pohraniční a pobřežní stráži a o zrušení nařízení (ES) č. 2007/2004, nařízení (ES) č. 863/2007 a rozhodnutí Rady 2005/267/ES, str. 2, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1529596094333&uri=CELEX:52015PC0671>.

svévolně *žádal* o asistenci EU v nouzové situaci, do budoucna bude *vyzván* k urychlené součinnosti. Pokud tuto výzvu nevyslyší, budou následovat sankce.

K diskurzivní legitimizaci společných kroků přesahujících možnosti individuálních zemí EU využívali primární aktéři v čele s Evropskou komisí nejčastěji expertízu unijních agentur. Takto průřezově agregované údaje, které shromažďovaly a vyhodnocovaly příslušné administrativní útvary (Frontex, EASO, FRA, EUROPOL apod.), plnily funkci objektivních indikátorů skutečnosti migračního jevu. Díky nim pak mohly nadnárodní struktury přistoupit k označení dané situace za výjimečný stav. Právní akty a tiskové zprávy na druhou stranu velmi upozaďovaly roli těch institucí zapojených do konstrukce výjimečnosti, které nepatřily mezi oficiální subjekty EU (tj. unijní orgány a členské státy). Kromě globálně působících organizací (např. UNHCR, IOM) tak analyzované dokumenty nezohledňují ani často nezmiňují podstatnou činnost zejména nevládních subjektů operujících na místní úrovni. Na rozdíl od mediálního zpravodajství, které pravidelně informuje o jejich aktivitách na moři (symbolem se stala např. loď *Aquarius* organizace *SOS Méditerranée*) i v uprchlických táborech, do krizového vládnutí EU nebyly diskurzivně zahrnuty. Přesto, jak ukázaly výpovědi členů bezpečnostních aparátů EU v tomto výzkumu, se právě tito aktéři stali užitečným zdrojem informací, podpůrnou silou v okamžicích dočasné nepřítomnosti státní moci, ale i faktorem, který byl vnímán jako obtíž při plnění úkolů bezpečnostních sborů EU. Výzkum dále okrajově upozornil na nezanedbatelnou rivalitu mezi hlavními unijními útvary, které se zabývají problematikou migrace (EASO, Frontex). Tato skutečnost může do budoucna hypoteticky snižovat (vzhledem k trendu posilování mandátu obou uvedených agentur) potřebnou synergii činností EU v nouzových situacích na lokální úrovni.

Migrační režim EU se výrazně vymyká archetypické představě Schmittova unitárního suveréna, což představuje jeden z motivů teoretické relevance jeho zkoumání. Tento pohled přežívá svého autora a vyznačuje se přetrváváním státocentrického chápání výjimečného stavu (Hanrieder & Kreuder-Sonnen, 2014). Kvazistátní organizační struktura Unie, která v sobě kombinuje národní i nadnárodní prvky vládnutí se společnou dělbou pravomocí, není proto v odborné literatuře obvykle spojována s výjimečností v tradičním smyslu „exekutivního unilateralismu“. Neukotvená konstituce EU vytváří dynamické prostředí, v němž veškerá pravidla zůstávají neustále otevřená případné revizi. Jejich porušování ze strany státních aktérů je přitom jen velmi obtížně postihováno (White, 2015: 312). A právě reakce EU na migrační události z roku 2015 přinesla unikátní a okamžitou příležitost do

budoucna přenastavit vyhlášení a výkon emergentních pravomocí. Nejednalo se o radikální systémovou změnu, jakou by znamenalo případné otevření zakládajících Smluv. Šlo ovšem o zvyšování preemptivních schopností Unie (ve výše uvedeném smyslu, tj. přijímáním nových nouzových nástrojů, posilováním pravomocí unijních agentur apod.) za současného přenášení odpovědnosti nad jejich dohledem na centrální orgány EU (Komise, Rada EU). Výsledkem krizového vládnutí EU v uplynulých letech tak není „zrození supranacionálního suveréna", jak by se z některých vyhrocených prohlášení z poslední doby mohlo zdát.[259] Ten stvořen doposud nebyl a nejspíše k tomu nikdy ani nedojde. Co však lze z vývoje unijních právních aktů a související komunikace vysledovat, je pozvolné upevňování kolektivní suverénní autority v EU na úkor jednotlivých národních aktérů. Příští výjimečný stav by tak neměl být opanován z pozice jedné centrální moci. Vzhledem k uvažování o hranicích některých zemí EU jako o hranicích celé Unie takový vývoj dává smysl, respektive dovádí toto uvažování do důsledku. Členské státy nacházející se „v první linii" budou nicméně čelit novému tlaku. Nikoliv však tomu migračnímu, ale již formalizovanému tlaku unijních institucí na větší disciplinaci a dodržování závazných pravidel Unie.

[259] V souvislosti s návrhem Komise z 12. září 2018 posílit evropskou pobřežní a pohraniční stráž (oznámení záměru navýšit počet jejích příslušníků na 10 tisíc osob do roku 2020 včetně rozšíření úkolů a výkonných pravomocí) oznámil maďarský premiér Viktor Orbán, že se jedná o snahu Komise zásadně oslabit suverenitu Maďarska. Konkrétně prohlásil: „Chtějí sebrat Maďarsku právo bránit své hranice (...) Zamýšlejí sem poslat žoldáky z Bruselu, kteří by dovnitř pustili migranty". Dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/they-want-to-take-away-hungary-s-right-to-defend-its-own-borders>.

Bibliografie

Adey, P., Anderson, B. & Graham, S., 2015. Introduction: Governing Emergencies: Beyond Exceptionality. *Theory, Culture & Society*, Vol. 32, No. 2, pp. 3–17.

Agamben, G., 2005. *State of Exception.* Chicago: University of Chicago Press.

Agamben, G., 2012. *Giorgio Agamben: Homo sacer. Suverénní moc a pouhý život.* Praha: Oikoymenh.

Agamben, G., 2000. *Means without End: Notes on Politics*. Minesota: University of Minnesota Press.

Aradau, C. & van Munster, R., 2009. Exceptionalism and the War on Terror. *British Journal of Criminology*, Vol. 49, No. 5, p. 686–701.

Aradau, C. & van Munster, R., 2012. *Politics of Catastrophe: Genealogies of the Unknown.* London: Routledge.

Aradau, C., Huysmans & J., Neal, A., 2015. *Critical Security Methods: New Frameworks for Analysis*. London : Routledge.

Arksay, H. & Knight, P., 1999. *Interviewing for Social Scientists: An Introductory Resource with Examples*. London: SAGE.

Baele, S. & Sterck, O., 2015. Diagnosing the Securitisation of Immigration at the EU Level: A New Method for Stronger Empirical Claims. *Political Studies*, Vol. 63, pp. 1120–1139.

Bastow, T., 2008. Defence discourse II: A corpus perspective on routine and rhetoric in defence discourse. V: *Language and Power: An Introduction to Institutional Discourse.* London, New York: Continuum, p. 138–162.

Belling, V., 2014. Exekutivní vládnutí jako model politiky v Evropské unii? Krizová politika EU a její dopady na politický systém. *Mezinárodní vztahy*, Vol. 49, No. 4, pp. 9–27.

Belling, V., 2014. *Zrození suveréna: Pojem suverenity a jeho kritika v moderní politické a právní filosofii – Suverenita a normativní konstrukce reality I.* Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

Bhaskar, R., 2008. *A Realist Theory of Science*. London, New York: Routledge.

Bhaskar, R., Collier, A., Lawson, T. & Norrie, A. editoři, 1998. *Critical Realism: Essential Readings*. London, New York: Routledge.Bigo, D., 1996. *Polices en réseaux: l'expérience europeéenne.* Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences.

Bigo, D., 2002. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives*, Vol. 27, Special Issue, pp. 63–92.

Bigo, D., 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, pp. 209–225.

Bigo, D., 2017. International flows, political order and social change: (in)security, by–product of the will of order over change. *Global Crime*, Vol. 18, No. 3, pp. 303–321.

Bocskor, Á., 2018. Anti–Immigration Discourses in Hungary during the 'Crisis' Year: The Orbán Government's 'National Consultation' Campaign of 2015. *Sociology*, Vol. 52, No. 3, pp. 551–568.

Bogner, A., Littig, B. & Menz, W., 2009. *Interviewing Experts*. London: Palgrave Macmillan.

Boukala, S., 2016. Rethinking topos in the discourse historical approach: Endoxon seeking and argumentation in Greek media discourses on 'Islamist terrorism'. *Discourse Studies* , Vol. 18, No. 3, pp. 249–268.

Börzel, T. A., 2016. From EU Governance of Crisis to Crisis of EU Governance: Regulatory Failure, Redistributive Conflict and Eurosceptic Publics. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, Annual Review, p. 8–31.

Brassett, J. & Vaughan–Williams, N., 2015. Security and the performative politics of resilience: Critical infrastructure protection and humanitarian emergency preparedness. *Security Dialogue* , Vol. 46, No. 1, pp. 32–50.

Brown, A., Fleetwood, S. & Roberts, J. M. editoři. 2001. *Critical Realism and Marxism*. London: Routledge.

Brown, Ch., 2007. Situating Critical Realism. *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 35, No. 2, pp. 409–416.Burles, R., 2016. Exception and governmentality in the critique of sovereignty. *Security Dialogue*, Vol. 47, No. 3, pp. 239–254 .

Butler, J., 2004. *Precarious Life. The Powers of Mourning and Violence.* London: Verso.

Buzan, B., 1997. Rethinking Security after the Cold War. *Cooperation and Conflict*, Vol. 32, No. 1, pp. 5–28.

Buzan, B., de Wilde, J. & Waever, O., 2005. *Bezpečnost: Nový rámec pro analýzu.* Brno: Centrum strategických studií.

Canveren, Ö. & Durkacay, A. F., 2017. The Analysis of the Hungarian Government's Discourse towards the Migrant Crisis: A Combination of Securitization and Euroscepticism. *YÖNETİM VE EKONOMİ*, Vol. 24, No. 3, pp. 857–876.

Cohen, S., 2002. *Folk Devils and Moral Panics.* London and New York: Routledge.

Collier, A., 1994. *Critical realism: An introduction to Roy Bhaskar's philosophy*. London: Verso.

Corry, O., 2011. Securitisation and 'Riskification': Second–order Security and the Politics ofClimate Change. *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 40, No. 2, pp. 235–258.

Cuttitta, P., 2012. *Lo spettacolo del confine.* Milano: Mimesis.

De Goede, M., 2008. The Politics of Preemption and the War on Terror in Europe. *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 1, pp. 161–185.

Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S., 2018. *The SAGE Handbook of Qualitative Research*. London: Sage.

Dinan, D., 2011. Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, Annual Review, p. 103–121.

Doty, R. L., 2006. Fronteras Compasivas and the Ethics of Unconditional Hospitality. *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 35, No. 1, pp. 53–74.

Douglass, M., 2002. *Purity and Danger: An Analysis of Concepts of Pollution and Taboo*. London: Routledge.

Doyle, M. W., 2008. *Striking First. Preemption and Prevention in International Conflict.* Princeton: Princeton University Press.

Düvell, F., 2008. Clandestine Migration in Europe. *Social Science Information*, Vol. 47, No. 4, pp. 479–497.

Dyzenhaus, D., 2010. 'The 'organic law' of 'Ex parte Milligan. V: *Sovereignty, Emergency, Legality.* Cambridge: Cambridge University Press, pp. 16–56.

Fairclough, N., 2003. *Analysing Discourse. Textual Analysis for Social Research.* London, New York: Routledge.

Fairclough, N., Jessop, B. & Sayer, A., 2003. Critical realism and semiosis. V: *Realism Discourse and Deconstruction*. London, New York, Routledge.

Fassin, D., 2014. Petty States of Exception: The Contemporary Policing of the Urban Poor. In: *The Anthropology of Security*. London: Pluto Press, pp. 104–117.

Fassin, D., editor, 2017. Writing the World of Policing. The difference ethnography makes. Chicago, The University of Chicago Press.

Fiaz, N., 2014. Constructivism meets critical realism: Explaining Pakistan's state practice in the aftermath of 9/11. *European Journal of International Relations*, Vol. 20, No. 2, pp. 491–515.

Fletcher, A. J., 2017. Applying critical realism in qualitative research: methodology meets method. *International Journal of Social Research Methodology*, Vol. 20, No. 2, pp. 181–194.

Floyd, R., 2016. Extraordinary or ordinary emergency measures: what, and who, defines the 'success' of securitization?. *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 20, No. 2, pp. 677–694.

Flynn, M. J., 2008. *First Strike. Preemptive War in Modern History.* New York: Routledge.

Foret, F. & Rittelmeyer, Y.–S., editoři, 2015. *The European Council and European Governance: The Commanding Heights of the EU.* Abingdon: Routledge.

Foucault, M., 2005. *Je třeba bránit společnost.* Praha: Filosofia.

Freeman, R. & Sturdy, S., 2014. *Knowledge in policy: Embodied, inscribed, enacted*. Bristol University Press, Policy Press online.

Frye, C. E., 1966. Carl Schmitt's Concept of the Political. *The Journal of Politics*, Vol. 28, No. 4, pp. 818–830.

Gad, U. P. & Petersen, K. L., 2011. Concepts of politics in securitization studies. *Security Dialogue*, 315–328 Vol. 42, No. 4–5.

Geddes, A., 2018. The Politics of European Union Migration Governance. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, pp. 120–130.

Gee, J. P., 2005. *An Introduction to Discourse Analysis: Theory and Method.* London, New York: Routledge.

Graziano, P. R. & Halpern, C., 2016. EU Governance in Times of Crisis: Inclusiveness and Effectiveness beyond the 'hard' and 'soft' law divide. *Comparative European Politics*, Vol. 14, No. 1, pp. 1–19.

Haas, P. M., 1992. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, Vol. 46, No. 1, pp. 1–35.

Hall, S., 1997. *Represenatation: Cultural Representation and Signifying Practices.* London: SAGE Publications.

Hanrieder, T. & Kreuder–Sonnen, C., 2014. WHO decides on the exception? Securitization and Emergency governance in global health. *Security Dialogue*, Vol. 45, No. 4, pp. 331–348.

Hopper, P. & Thompson, S., 1980. Transitivity in Grammar and Discourse. Language 56. *Language*, Vol. 56, No. 2, pp. 251–299.

Hopper, P. & Thompson, S. editoři, 1982. *Syntax and Semantics 15: Studies in Transitivity.* New York: Academic Press.

Huysmans, J., 2006. *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU.* New York: Routledge.

Huysmans, J., 2008. The Jargon of Exception — On Schmitt, Agamben and the Absence of Political Society. *International Political Sociology*, Vol. 2, No. 2, pp. 165–183.

Huysmans, J., 2011. Security Speech Acts and Little Security Nothings. *Security Dialogue*, Vol. 42, No. 4–5, pp. 371–383.

Chernoff, F., 2007. Critical Realism, Scientific Realism. *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 35, No. 2, pp. 399–407.

Chmelíčková, N., 2016. Legislativní reakce Evropské komise na migrační krizi aneb spíše zamyšlení nad nesnesitelnou těžkostí bytí směrnice 2001/55/ES o dočasné ochraně. V: *Aktuální právní aspekty migrace.* Praha: Leges, pp. 51–58.

Jackson, P. T., 2011. *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and Its Implications for the Study of World Politics*. London, New York: Routledge.

Jones, M., 2003. Critical realism, critical discourse analysis, concrete research. V: *Realism Discourse and Deconstruction*. London, New York, Routledge.

Jones, R., 2009. Agents of exception: border security and the marginalization of Muslims in India. *Society and Space*, Vol. 27, pp. 879–897.

Joseph, J., 2007. Philosophy in International Relations: A Scientific Realist Approach. *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 35, No. 2, pp. 345–359.

Joseph, J. & Wight, C., 2010. Scientific Realism and International Relations. London: Palgrave Macmillan UK.

Kaleta, O., 2017. Migrační režim EU v kontextu trvalého výjimečného stavu. *Mezinárodní vztahy*, Vol. 52, No. 2, pp. 57–74.

Kaleta, O., 2015. Sekuritizace migrace v EU: Případ Itálie v době vypuknutí arabského jara. *Mezinárodní vztahy*, Vol. 50, No. 2, pp. 5–22.

Kaufmann, M., 2015. Exercising Emergencies: Resilience, affect and acting out Security. *Security Dialogue*, Vol. 47, No. 2, pp. 99–116.

Kurki, M., 2007. Critical Realism and Causal Analysis in International Relations. *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 35, No. 2, pp. 361–378.

Kysela, J., 2016. Právo jako relativně uzavřený systém a dvojí pojetí výjimečného stavu. Předběžné ohledání tématu. V: *Výjimečné stavy a lidská práva.* Praha: Auditorium, pp. 19–38.

Levy, C., 2010. Refugees, Europe, Camps/State of Exception: “Into The Zone”, The European Union and Extraterritorial Processing of Migrants, Refugees, And Asylum–Seekers (Theories and Practice). *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 29, No. 1, pp. 92–119.

Macdonald, D., Hunter, L. & Tinning, R., 2007. Curriculum Construction: A Critical Analysis of Rich Tasks in the Recontextualisation Field. *Australian Journal of Education*, Vol. 51, No. 2, pp. 112–128.

Mahoney, J. & Vincent, S., 2014. Critical Realism as an Empirical Project. V: *Studying Organizations Using Critical Realism: A Practical Guide*. Oxford: Oxford University Press.

McQuillan, D., 2015. Algorithmic states of exception. *European Journal of Cultural Studies*, Vol. 18, No. 4–5, pp. 564–576.

Monar, J., 2001. The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 4, pp. 747–764.

Moravcsik, A., 2008. The myth of Europe's 'democratic deficit'. *Intereconomics*, Vol. 43, No. 6, pp. 331–340.

Muntigl, P., 2000. The European Union: Policy–making through organizational discursive practices. V: *European Union Discourses on Un/employment. An interdisciplinary approach to employment policy–making and organizational change.* Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins Publishing Company, pp. 1–26.

Nagy, B., 2016. Hungarian Asylum Law and Policy in 2015–2016: Securitization Instead of Loyal Cooperation. *German Law Journal*, Vol. 17, No. 26, pp. 1033–1081.

Neal, A. W., 2006. Foucault in Guantánamo: Towards an Archaeology of the Exception. *Security Dialogue*, Vol. 37, No. 1, pp. 31–46.

Neal, A. W., 2009. Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of Frontex. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, No. 2, pp. 333–356.

Neal, A. W., 2012. Normalization and Legislative Exceptionalism: Counterterrorist Lawmaking and the Changing Times of Security Emergencies. *International Political Sociology*, Vol. 6, No. 3, pp. 260–276.

Nedoh, B., 2017. Mass Migrations as a Messianic Event? Rereading Agamben's State of Exception in Light of the Refugee Crisis in Europe. *Law, Culture and the Humanities*, pp. 1–18.

Neocleous, M., 2006. The Problem with Normality: Taking Exception to "Permanent Emergency". *Alternatives*, Vol. 31, No. 2, pp. 191–213.

Olsson, S., 2009. Defending the Rule of Law in Emergencies Through Checks and Balances. *Democracy and Security*, Vol. 5, No. 2, pp. 103–126.

Paoli, S., 2015. The Role of Schengen in the Europeanization of the migration policy. The Italian case. V: *The Borders of Schengen.* místo neznámé:P.I.E. Peter Lang, pp. 67–83.

Patomäki, H., 2002. *After International Relations: Critical realism and the (re)construction of world politics*. London, New York: Routledge.

Prozorov, S., 2014. *Agamben and Politics: A Critical Introduction.* Edinburgh: Edinburgh University Press.

Raulff, U., 2004. An Interview with Giorgio Agamben. *German Law Journal*, Vol. 5, No. 5, pp. 609–614.

Reus–Smit, Ch., 2013. Beyond metatheory? *European Journal of International Relations*, Vol. 19, No. 3, pp. 589–608.

Rheindorf, M. & Wodak, R., 2018. Borders, Fences, and Limits: Protecting Austria From Refugees: Metadiscursive Negotiation of Meaning in the Current Refugee Crisis. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, Vol. 16, No 1–2, pp. 15–38.

Roe, P., 2012. Is securitization a 'negative' concept? Revisiting the normative debate over normal versus extraordinary politics. *Security Dialogue*, Vol. 43, No. 3, pp. 249–266.

Salter, M., 2008. When Exception becomes the Rule: Borders, Sovereignty, and Citizenship. *Citizenship Studies*, Vol. 12, No. 4, p. 327–350.

Sayer, A., 1992. *Methods in social science: A realist approach*. London: Routledge.

Sims–Schouten, W. & Riley, S., 2014. Employing a form of critical realist discourse analysis for identity research: an example from women's talk of motherhood, childcare and employment. V: *Studying organizations using critical realism: a practical guide*. Oxford: Oxford University Press.

Scheppele, K. L., 2004. Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11. *Journal of Constitutional Law*, Vol. 6, No. 5, pp. 1001–1083.

Scheuerman, W. E., 2006. Survey Article: Emergency Powers and the Rule of Law After 9/11. *Journal of Political Philosophy*, Vol. 14, No. 1, pp. 61–84.

Scheu, C. H., 2016. Výjimečný stav v kontextu uprchlické krize a jejího řešení ze strany Evropské unie. V: *Výjimečné stavy a lidská práva.* Praha: Auditorium, pp. 133–144.

Schmitt, C., 2012. *Politická theologie.* Praha: Oikoymenh.

Schmitt, C., 2013. *Pojem politična.* Praha: Oikoymenh.

Schmitt, C., 2004. *Legality and legitimacy*. Durham: Duke University Press Books.

Schmitt, C., 2014. *Dictatorship. From the origin of the modern concept of sovereignty to proletarian class struggle*. Cambridge, Malden: Polity Press.

Schwab, G., 1989. *The Challenge of the Exception: An Introduction to the Political Ideas of Carl Schmitt Between 1921 and 1936.* London: Greenwood Press.

Skilling, P., 2014. Everyday emergency: crisis, unease and strategy in contemporary political discourse. *Critical Policy Studies*, Vol. 8, No. 1, pp. 61–77.

Syllová, J., Pítrová, L. & Helena, P., 2010. *Lisabonská smlouva: komentář.* Praha: C.H. Beck.

Toulmin, S. E., 2003. *The Uses of Argument.* Cambridge: Cambridge University Press.

Van Dijk, T. A., 1993. Principles of Critical Discourse Analysis. *Discourse & Society*, Vol. 4, No. 2, pp. 249–283.

Van Munster, R., 2009. *Securitizing immigration: the politics of risk in the EU.* New York: Palgrave Macmillan.

Wendt, A., 1987. The Agent–Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, Vol. 41, No. 3, pp. 335–370.

Von Clausewitz, C., 2000. *Della guerra.* Torino: Einaudi.

White, J., 2015. Emergency Europe. *Political Studies*, Vol. 63, No. 2, pp. 300–318.

Williams, M. C., 2003. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 4, p. 511–531.

Williams, M. C., 2015. Securitization as political theory: The politics of the extraordinary. *International Relations*, Vol. 29, No. 1, pp. 144–120.

Wodak, R. & Meyer, M., editoři, 2001. *Methods of critical discourse analysis.* London: SAGE Publications.

Výzkumné a expertní rozhovory

1. Interview přes Skype, 6. prosince 2017, pracovnice agentury Frontex (Varšava)
2. Interview přes Skype, 11. prosince 2017, pracovnice agentury Frontex (Varšava)
3. Osobní interview, 19. prosince 2017, Praha, účastník vyslání v rámci Frontex (Cizinecká policie ČR) do Bulharska a Řecka
4. Osobní interview, 3. ledna 2018, Praha, účastník vyslání v rámci agentury Frontex (Cizinecká policie ČR) do Řecka
5. Osobní interview, 10. ledna 2018, Praha, účastnice vyslání v rámci agentury Frontex (Cizinecká policie ČR) do Itálie a Řecka
6. Osobní interview, 10. ledna 2018, Praha, účastník vyslání v rámci agentury Frontex (Cizinecká policie ČR) do Bulharska
7. Osobní interview, 26. ledna 2018, Plzeň, účastník vyslání v rámci agentury Frontex (Policie ČR) do Makedonie
8. Osobní interview, 2. února 2018, Ústí nad Labem, účastník vyslání v rámci agentury Frontex (Cizinecká policie ČR) do Itálie a Polska
9. Osobní interview, 6. března 2018, Praha, národní expert agentury Frontex ve Varšavě (Ministerstvo vnitra ČR)
10. Osobní interview, 20. května 2018, Olomouc, účastnice námořní operace EU NAVFOR MED/Sophia v centrálním Středomoří (Armáda ČR)
11. Osobní interview, 5. června 2018, Praha, vědecký výzkumník v oblasti evropského práva a migrace (Právnická fakulta UK)
12. Osobní interview, 14. června 2018, Praha, odborník na migrační politiku EU, česká nezisková organizace
13. Osobní interview, 27. června 2018, Praha, vládní expert (Úřad vlády ČR)
14. Osobní interview, 28. června 2018, Praha, účastnice vyslání v rámci agentury EASO (Ministerstvo vnitra ČR) do Itálie a Řecka
15. Osobní interview, 29. června 2018, Praha, vládní expert (Ministerstvo vnitra ČR)
16. Osobní interview, 11. července 2018, Praha, účastnice vyslání v rámci agentury EASO (Ministerstvo vnitra ČR) do Itálie a Řecka
17. Osobní interview, 11. července 2018, Praha, účastnice vyslání v rámci agentury EASO (Ministerstvo vnitra ČR) do Řecka

18. Osobní interview, 24. února 2019, Brno, účastnice vyslání v rámci agentury Frontex (Cizinecká policie ČR) do Itálie, Řecka a Španělska
19. Interview přes Skype, 27. března 2019, účastník vyslání v rámci agentury Frontex (Policie ČR) do Itálie, Španělska a Bulharska
20. Interview přes Skype, 30. března 2019, účastník vyslání v rámci agentury Frontex (Policie ČR) do Itálie
21. Osobní interview, 2. května 2019, Praha, účastník vyslání v rámci agentury Frontex (Policie ČR) do Itálie, Řecka a Bulharska

Použité zdroje – analyzovaný datový soubor

Právní akty EU

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399, pokud jde o pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, COM/2017/0571 final, [cit. 2018-07-28], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1533197474740&uri=CELEX:52017PC0571>.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), cit. 2018-06-22], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32016R0399>.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje rámec pro interoperabilitu mezi informačními systémy EU (policejní a justiční spolupráce, azyl a migrace), COM/2017/0794 final, [cit. 2018-06-28], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52017PC0794>.

Návrh Evropského parlamentu a Rady 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 a o změně směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, COM/2016/0466 final, [cit. 2018-06-22], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1529686907999&uri=CELEX:52016PC0466>.

Návrh Evropského parlamentu a Rady o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému (SIS) v oblasti policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech, o změně nařízení (EU) č. 515/2014 a o zrušení nařízení (ES) č. 1986/2006, rozhodnutí Rady 2007/533/SVV, COM/2016/0883 final, [cit. 2018-06-28], dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0883>.

Návrh Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje evropský systém pro cestovní informace a povolení (ETIAS) a kterým se mění nařízení (EU) č. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624, COM/2016/0731 final, [cit. 2018-06-28], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/?qid=1530194776906&uri=CELEX:52016PC0731>.

Návrh Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje rámec Unie pro znovuusídlování a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 516/2014, COM/2016/0468 final, [cit. 2018-06-22], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0468>.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Agentuře Evropské unie pro azyl a o zrušení nařízení (EU) č. 439/2010, COM/2016/0271 final, [cit. 2018-06-22], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0271>.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Evropské agentuře pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva a o změně nařízení

(ES) č. 1987/2006 a rozhodnutí Rady 2007/533/SVV a zrušení nařízení (EU) č. 1077/2011, [cit. 2018-06-28], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0352>.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské pohraniční a pobřežní stráži a o zrušení nařízení (ES) č. 2007/2004, nařízení (ES) č. 863/2007 a rozhodnutí Rady 2005/267/ES, [cit. 2018-06-22], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1529596094333&uri=CELEX:52015PC0671>.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU, COM/2016/0467 final, [cit. 2018-06-28], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0467>.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (ES) č. 604/2013 za účelem identifikace neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti a o žádostech orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva (přepracované znění), [cit. 2018-06-22], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52016PC0272>.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, 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 (přepracované znění), COM/2016/0270 final, [cit. 2018-06-22], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270>.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se vytváří společný seznam EU bezpečných zemí původu pro účely směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany a mění směrnice 2013/32/EU, COM/2015/0452 final, [cit. 2018-06-28], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0452>.

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, [cit. 2018-06-28], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0450>.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje rámec pro interoperabilitu mezi informačními systémy EU (hranice a víza) a mění rozhodnutí Rady 2004/512/ES, nařízení (ES) č. 767/2008, rozhodnutí Rady 2008/633/SVV, nařízení (EU) 2016/399 nařízení (EU) 2017/2226, COM/2017/0793 final, [cit. 2018-06-28], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52017PC0793>.

Návrh prováděcího rozhodnutí Rady, kterým se stanoví doporučení pro prodloužení dočasné ochrany vnitřních hranic v mimořádných situacích ohrožujících celkové fungování

schengenského prostoru, COM(2016) 711 final, [cit. 2018-06-28], dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52016PC0711>.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o ochraně a posílení Schengenu, COM/2017/0570 final, [cit. 2018-06-28], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=COM%3A2017%3A570%3AFIN>.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Silnější a inteligentnější informační systémy pro ochranu hranic a bezpečnost, COM/2016/0205 final, [cit. 2018-06-22], dostupné z: <https://eur-<lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0205>.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Zlepšit společný evropský azylový systém a zdokonalit zákonné možnosti, COM/2016/0197 final, 4. dubna 2016, [cit. 2018-06-22], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52016DC0197>.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě Plán návratu k Schengenu, COM/2016/0120 final, [cit. 2018-06-28], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52016DC0120>.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě Příspěvek Komise k diskuzi vedoucích představitelů EU na téma dalšího postupu, pokud jde o vnitřní a vnější rozměr migrace, [cit. 2018-06-28], dostupné z: <https://ec.europa.eu/czech-republic/news/171207_rizeni_migrace_pro_budoucnost_cs>.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě a Evropské investiční bance o zřízení nového rámce pro partnerství se třetími zeměmi v Evropském programu o migraci, COM/2016/0385 final, [cit. 2018-06-28], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0385>.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o naplňování evropského programu pro migraci, COM/2017/0558 final, [cit. 2018-06-28], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0558>.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů Evropský program pro migraci, COM/2015/0240 final, 13. května 2015, [cit. 2018-06-22], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0240>.

Společné sdělení Evropskému parlamentu a Radě Řešení uprchlické krize v Evropě: Úloha vnější činnosti EU, JOIN/2015/040 final, 9. září 2015, [cit. 2018-06-22], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52015JC0040>.

Společné sdělení Komise a Vysoké představitelky Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku Evropskému parlamentu, Evropské Radě a Radě Migrace na trase přes centrální Středomoří. Řízení toků, záchrana životů, JOIN/2017/04 final, [cit. 2018-06-28], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52017JC0004>.

Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, [cit. 2018-06-22], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32015D1601>.

Nařízení Rady (EU) 2016/369 ze dne 15. března 2016 o poskytování mimořádné podpory v rámci Unie, cit. 2018-06-22], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32016R0369>.

Rozhodnutí Rady (EU) 2016/1754 ze dne 29. září 2016, kterým se mění rozhodnutí (EU) 2015/1601, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, [cit. 2018-06-28], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32016D1754>.

Doporučení Komise (EU) 2017/820 ze dne 12. května 2017 o přiměřených policejních kontrolách a policejní spolupráci v schengenském prostoru, [cit. 2018-06-22], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32017H0820>.

Rozhodnutí Rady (SZBP) 2017/1385 ze dne 25. července 2017, kterým se mění rozhodnutí (SZBP) 2015/778 o vojenské operaci Evropské unie v jižní části středního Středomoří (operace EUNAVFOR MED SOPHIA), [cit. 2018-06-22], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32017D1385>.

Rozhodnutí Rady (SZBP) 2017/1385 ze dne 25. července 2017, kterým se mění rozhodnutí (SZBP) 2015/778 o vojenské operaci Evropské unie v jižní části středního Středomoří (operace EUNAVFOR MED SOPHIA), [cit. 2018-06-28], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32017D1385>.

Tiskové zprávy – instituce EU

Evropská komise (2015). Další krok Komise v otázce migrace, [cit. 2018-06-22], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_cs.pdf>.

Evropská komise (2015). Evropská komise podniká kroky k vyřešení uprchlické krize, [cit. 2018-06-23], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_cs.pdf>.

Evropská komise (2015). Chránit vnější hranice Evropy má evropská pohraniční a pobřežní stráž, [cit. 2018-06-23], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_cs.pdf>.

Evropská komise (2015). Lepší řízení migrace ve všech jejích aspektech: Evropský program pro migraci, [cit. 2018-06-23], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_cs.htm>.

Evropská komise (2016). Dokončení reformy společného evropského azylového systému: dosažení účinné, spravedlivé a humánní azylové politiky, [cit. 2018-06-21], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_cs.htm>.

Evropská komise (2016). Komise doporučuje prodloužit dočasné kontroly na vnitřních hranic na omezenou dobu tří měsíců, [cit. 2018-06-21], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3501_cs.htm>.

Evropská komise (2016). Komise představila nový rámec pro migrační partnerství: díky silnější spolupráci se třetími zeměmi má zlepšit řízení migrace, [cit. 2018-06-21], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_cs.htm>.

Evropská komise (2016). Komise představuje varianty, jak reformovat společný evropský azylový systém a vytvořit bezpečné a legální cesty do Evropy, [cit. 2018-06-21], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1246_cs.htm>.

Evropská komise (2016). Lépe střežené a inteligentnější hranice v EU: Komise navrhuje systém evidující vstup a výstup cestujících, [cit. 2018-06-21], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1247_cs.htm>.

Evropská komise (2016). Na cestě k udržitelnému a spravedlivému společnému evropskému azylovému systému, [cit. 2018-06-21], dostupné z <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_cs.htm>.

Evropská komise (2016). Návrat k Schengenu: Komise navrhuje plán pro obnovu fungování schengenského systému, [cit. 2018-06-23], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-585_cs.pdfhttp://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-585_cs.pdf>.

Evropská komise (2016). Posílení legálních cest: Komise navrhuje vytvořit společný rámec EU pro přesídlování, [cit. 2018-06-21], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2434_cs.htm>.

Evropská komise (2016). V rámci vytváření bezpečnostní unie navrhuje Komise posílit Schengenský informační systém ke zlepšení boje proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti, [cit. 2018-07-02], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4402_cs.htm>.

Evropská komise (2017). Bezpečnostní unie: Interoperabilita informačních systémů EU se díky Komisi stává skutečností, [cit. 2018-06-23], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1788_cs.htm>.

Evropská komise (2017). Návrat k Schengenu: Komise doporučuje postupné zrušení dočasných hraničních kontrol v následujících šesti měsících, [cit. 2018-06-21], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1146_cs.htm>.

Evropská komise (2017). Řízení migrace na trase přes centrální Středomoří – Komise přispívá k diskusi na Maltě, [cit. 2018-06-21], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-134_cs.htm>.

Evropská komise (2017). Řízení migrace, které obstojí v budoucnosti: Evropská komise stanoví další postup, [cit. 2018-06-21], dostupné z <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5132_cs.htm>.

Evropská komise (2017). Trasa přes centrální Středomoří: Komise navrhuje akční plán na podporu Itálie, zmírnění tlaku a zvýšení solidarity, [cit. 2018-06-21], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1882_cs.htm>.

Evropská komise (2017). Zpráva o stavu Unie v roce 2017 – Komise představí další kroky směrem k silnější, účinnější a spravedlivější migrační a azylové politice EU, [cit. 2018-06-21], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3406_cs.htm>.

Evropská komise (2018). Evropský program pro migraci: situace je stále nestabilní a nelze polevit, [cit. 2018-06-21], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3743_cs.htmd>.

Rada EU (2015). Rada zřizuje námořní operaci EU za účelem rozbití převaděčských sítí ve Středomoří, [cit. 2018-06-23], dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2015/05/18/council-establishes-naval-operations-disrupt-human-smugglers-mediterannean/pdf>.

Rada EU (2015). Vyjádření předsedy Donalda Tuska pro tisk po zasedání hlav států a předsedů vlád zemí EU s Tureckem, [cit. 2018-06-21], dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2015/11/29/tusk-remarks-after-eu-turkey/>.

Rada EU (2016). Evropská pohraniční a pobřežní stráž: konečné schválení, [cit. 2018-06-22], dostupné z: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-29-2016-INIT/cs/pdf>.

Rada EU (2016). Informace o výsledcích prosincového zasedání Evropské rady podané předsedou Donaldem Tuskem Evropskému parlamentu, [cit. 2018-06-22], dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2016/01/19/tusk-december-euco-report-european-parliament/?__sw_csrftoken=(null)>.

Rada EU (2016). Operace EUNAVFOR MED Sophia může zahájit provádění dalších dvou podpůrných úkolů, [cit. 2018-06-21], dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2016/08/30/eunavfor-med-sophia-op-add-supporting-tasks/>.

Rada EU (2016). Prohlášení EU a Turecka, 18. března 2016 [cit. 2018-06-21], dostupné z:<http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

Rada EU (2016). Uprchlická krize – Rada zřídila mechanismus mimořádné podpory, [cit. 2018-06-21], dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2016/03/15/refugee-crisis-emergency-support/pdf>.

Rada EU (2017). Operace EU NAVFOR MED SOPHIA: mandát prodloužen do 31. prosince 2018, [cit. 2018-06-21], dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2017/07/25/eunavformed-sophia-mandate-extended/>.

Závěry Evropské rady (červen 2015 – červen 2018)

18 dokumentů – 13 z nich vyhledaných v archivu oficiálního registru Evropské rady pod heslem: „*European Council Conclusions (2004 - present)*“, [cit. 2018-07-01], dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/>. Zbylé identifikovány zpětně podle datace konání neformálních summitů EU k tématu migrace.

Zasedání Evropské rady (25. a 26. června 2015)

Zasedání Evropské rady (15. října 2015)

Zasedání Evropské rady (17. a 18. prosince 2015)

Zasedání Evropské rady (18. a 19. února 2016)

Zasedání Evropské rady (17. a 18. března 2016)

Zasedání Evropské rady (28. června 2016)

Zasedání Evropské rady (20. a 21. října 2016)

Zasedání Evropské rady (15. prosince 2016)

Zasedání Evropské rady (22. a 23. června 2017)

Zasedání Evropské rady (19. října 2017)

Zasedání Evropské rady (14. prosince 2017)

Zasedání Evropské rady (22. března 2018)

Zasedání Evropské rady (28. června 2018)

Mimořádné zasedání Evropské rady konané dne 23. dubna 2015 – prohlášení, [cit. 2018-06-22], dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>.

Neformální zasedání hlav států a předsedů vlád, 23. září 2015 – prohlášení, [cit. 2018-07-01], dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2015/09/23/statement-informal-meeting/pdf>.

Neformální zasedání hlav států a předsedů vlád, 12. listopadu 2015, [cit. 2018-07-01], dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/cs/meetings/european-council/2015/11/12/>.

Zasedání hlav států a předsedů vlád zemí EU s Tureckem, 29. listopadu 2015 - Prohlášení EU a Turecka, [cit. 2018-07-01], dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/>.

Neformální zasedání hlav států a předsedů vlád zemí EU konaného na Maltě dne 3. února. 2017, [cit. 2018-07-01], dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/cs/meetings/european-council/2017/02/03/>.

Národně politická úroveň

BBC (2016). Migrant crisis: Austria sets asylum claims cap and transit limit, [cit. 2018-08-23], dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-35600220>.

Der Standart (2015). Mikl-Leitner: "Müssen an einer Festung Europa bauen", [cit. 2018-08-22], dostupné z: <https://derstandard.at/2000024358096>.

Deutsche Welle (2015). Austria begins erecting fence on border with Slovenia, [cit. 2018-08-11], dostupné z: <https://www.dw.com/en/austria-begins-erecting-fence-on-border-with-slovenia/a-18900764>.

Deutsche Welle (2015). Austria proposes a different kind of border fence, [cit. 2018-08-22], dostupné z: <https://www.dw.com/en/austria-proposes-a-different-kind-of-border-fence/a-18812401>.

Deutsche Welle (2015). Austria ups pressure on Italy with Brenner Pass threat, [cit. 2018-08-11], dostupné z: <https://www.dw.com/en/austria-ups-pressure-on-italy-with-brenner-pass-threat/a-19226640>.

Deutsche Welle (2015). Merkel hopes to restore European spirit as refugee crisis claims new victims, [cit. 2018-08-23], dostupné z: <https://www.dw.com/en/merkel-hopes-to-restore-european-spirit-as-refugee-crisis-claims-new-victims/a-18716574>.

Deutsche Welle (2016). Austria votes on strict new refugee legislation, [cit. 2018-08-13], dostupné z: <https://www.dw.com/en/austria-votes-on-strict-new-refugee-legislation/a-19218118>.

Deutsche Welle (2016). Austrian politicians backpedal on refugee limits, [cit. 2018-08-11], dostupné z: <https://www.dw.com/en/austrian-politicians-backpedal-on-refugee-limits/a-18995789>.

Deutsche Welle (2016). Austria's rapid reversal in refugee policy, [cit. 2018-08-11], dostupné z: <https://www.dw.com/en/austrias-rapid-reversal-in-refugee-policy/a-19092684>.

Deutsche Welle (2016). EU blasts Austria's refugee cap as 'unlawful', [cit. 2018-08-16], dostupné z: <https://www.dw.com/en/eu-blasts-austrias-refugee-cap-as-unlawful/a-19056704>.

Deutsche Welle (2017). Austria interior minister Sobotka calls for indefinite extension of border controls, [cit. 2018-08-22], dostupné z: <https://www.dw.com/en/austria-interior-minister-sobotka-calls-for-indefinite-extension-of-border-controls/a-38590892>.

Federal Ministry of the Interior, Building, and Community (2015). Germany temporarily resumes border controls, [cit. 2018-08-16], dostupné z: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/EN/2015/09/border-controls-at-the-border-with-austria-reintroduced.html>.

Government of Germany (2015). Dublin Regulation applies for all EU member states, dostupné z: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/09_en/2015-09-02-fluechtlinge-dublin-verfahren_en.html?nn=709674>.

Government of Germany (2015). For a fair and uniform asylum system. Reform proposals of the European Commission, [cit. 2018-09-03], dostpuné z: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2016/04_en/2016-04-08-geas_en.html?nn=709674>.

Government of Germany (2015). German government presents overall strategy, [cit. 2018-08-22], dostupné z: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/09_en/2015-09-07-koalitionsausschuss-fluechtlinge-merkel-gabriel_en.html>.

Government of Germany (2015). Chancellor delivers government statement: "Europe must stand together", October 15, [cit. 2018-09-03], dostupné z: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Regierungserklaerung/2015-10-15-regierungserklaerung-bundestag.html?nn=709674>.

Government of Germany (2015). Special European Council meeting on the deaths of refugees, Saving lives, [cit. 2018-08-23], dostupné z: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Reiseberichte/2015/2015-04-23-sonder-er-bruessel_en.html>.

Government of Germany (2015). Statement by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament, October 07, [cit. 2018-09-03], dostupné z: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Reden/2015/2015-10-07-merkel-ep_en.html?nn=709674>.

Government of Germany (2016). We must work together to resolve the refugee crisis, Government statement prior the European Council meeting, March 16, [cit. 2018-08-22], dostupné z: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2016/03_en/2016-03-16-regierungserklaerung_en.html?nn=709674>.

Government of Hungary (2015). Construction of border fence on Croatian section has begun, September 18, 2015, [cit. 2018-08-09], dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/construction-of-border-fence-on-croatian-section-has-begun>.

Government of Hungary (2015). Government declares state of crisis due to mass migration in two counties, September 15, [cit. 2018-08-09], dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/prime-minister-s-office/news/government-declares-state-of-crisis-due-to-mass-migration-in-two-counties>.

Government of Hungary (2015). Hungarian Defence Force prepared to begin border fence construction, July 16, 2015, [cit. 2018-08-09], dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/news/hungarian-defence-force-prepared-to-begin-border-fence-construction>.

Government of Hungary (2015). National consultation on immigration to begin, April 24, 2015, [cit. 2018-08-22], dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/prime-minister-s-office/news/national-consultation-on-immigration-to-begin>.

Government of Hungary (2015). The EU should apply the Hungarian model, October 24, 2015, [cit. 2018-08-22], dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/the-eu-should-apply-the-hungarian-model>.

Government of Hungary (2015). The Minister of the Interior has been instructed to prepare for closure of the Hungarian-Serbian border, June 17, 2015, [cit. 2018-08-09], dostupné

z: <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/the-minister-of-the-interior-has-been-instructed-to-prepare-for-closure-of-the-hungarian-serbian-border>.

Government of Hungary (2016). A line must be drawn between Member State sovereignty and the spheres of competence of Brussels institutions, September 30, 2016, [cit. 2018-09-03], dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/government-spokesperson/news/a-line-must-be-drawn-between-member-state-sovereignty-and-the-spheres-of-competence-of-brussels-institutions>.

Government of Hungary (2016). Hungarian government declares state of emergency due to mass migration March 9, 2016, [cit. 2018-08-09] dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-interior/news/hungarian-government-declares-state-of-emergency-due-to-mass-migration>.

Government of Hungary (2016). The referendum has achieved its goal, October 4, 2016, [cit. 2018-08-20], dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/construction-of-border-fence-on-croatian-section-has-begun>.

Government of Hungary (2017). Main achievement of the EU summit is the strengthening of the EU's defence, June 23, 2017, [cit. 2018-08-20], dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/main-achievement-of-the-eu-summit-is-the-strengthening-of-the-eu-s-defence>.

Government of Hungary (2017). Prime Minister Viktor Orbán's press conference after the meeting of the European Council, June 26, 2017, [cit. 2018-08-20], dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-press-conference-after-the-meeting-of-the-european-council-20170626>.

Government of Hungary (2017). Prime Minister Viktor Orbán's letter to Jean-Claude Juncker, Agust 31, 2017, [cit. 2018-08-21], dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/it-is-high-time-for-european-solidarity-to-prevail-in-border-protection-as-well>.

ORF (2015). Faymann widerspricht Mikl-Leitner, [cit. 2018-08-22], dostupné z: <https://orf.at/stories/2306741/2306742/>.

Politico (2015). 'Fences have no place in Europe', Austrian chancellor contradicts his interior minister, who spoke about fence along Slovenia border, [cit. 2018-08-11], dostupné z: <https://www.politico.eu/article/fences-have-no-place-in-europe-austria/>.

Politico (2015). Austria to build Slovenia border fence, [cit. 2018-08-11], dostupné z: <https://www.politico.eu/article/migrant-refugee-crisis-austria-to-build-slovenia-border-fence-seehofer-merkel-migration-refugees-croatia-hungary/>.

Politico (2016). Austria backs law allowing asylum seekers to be sent back at the border, [cit. 2018-08-23], dostupné z: <https://www.politico.eu/article/austria-backs-law-allowing-asylum-seekers-to-be-sent-back-at-the-border/>.

Politico (2016). Austrian chancellor: Take refugees directly to Germany, [cit. 2018-08-22], dostupné z: <https://www.politico.eu/article/austrian-chancellor-werner-faymann-take-refugees-directly-to-germany-angela-merkel/>.

Politico (2016). How Austria unwittingly saved Merkel's political bacon, [cit. 2018-08-24], dostupné z: <https://www.politico.eu/article/merkel-asylum-migrants-syria-austria-borders-fences/>.

Politico (2018). Kurz: Austria to impose Brenner controls if Germany turns back refugees, dostupné, [cit. 2018-08-11], z: <https://www.politico.eu/article/sebastian-kurz-austria-to-impose-brenner-controls-if-germany-turns-back-refugees/>.

Spiegel (2015). Austrian Chancellor Faymann 'Memories of Our Continent's Darkest Period, [cit. 2018-08-11], dostupné z: <http://www.spiegel.de/international/europe/austrian-chancellor-slams-hungary-over-refugee-crisis-a-1052567.html>.

Ostatní dokumenty

Amnesty International (2015). Hungary: Change to Asylum Law puts tens of thousands at risk, 30 July 2015, [cit. 2018-08-10], dostupné z: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/07/hungary-change-to-asylum-law-puts-tens-of-thousands-at-risk/>.

BBC (2015). Migrant crisis: Hungary's closed border leaves many stranded, [cit. 2018-08-08] dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34260071>.

BBC (2015). Migrant crisis: Opponents furious over new EU quotas, [cit. 2018-08-18], dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34331126>.

BBC (2015). The battle over the words used to describe migrants, [cit. 2018-09-08], dostupné z: <https://www.bbc.co.uk/news/magazine-34061097>.

BBC (2017). EU 'has east-west split' on migrant quotas, [cit. 2018-08-18], dostupné z: <https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-42352876>.

BBC (2017). Who was behind the jihadist attacks on Europe and North America? 30 August, [cit. 2018-09-08], <https://www.bbc.com/news/world-40000952>.

Bruegel. (2015). Measuring Political Muscle in European Union Institutions, [cit. 2018-09-22], dostupné z: <http://bruegel.org/2015/04/measuring-political-muscle-in-european-union-institutions/>.

Bundesministerium für Inneres (2016), Stimmenstärkste Kandidaten pro Bundesland, 1 Wahlgang, [cit. 2018-08-12], dostupné z: <http://wahl16.bmi.gv.at/1604-0.html>.

CIA World Factbook: Italy, Greece, Geography: length of coastline, [cit. 2018-07-24], dostupné z: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/it.html>.

Deutsche Welle (2015). Bavaria threatens court action over refugees, [cit. 2018-08-12], dostupné z: <https://www.dw.com/en/bavaria-threatens-court-action-over-refugees/a-18773037>.

Deutsche Welle (2015). Flow of asylum seekers from Kosovo drops sharply in Germany, [cit. 2018-07-28], dostupné z: <https://www.dw.com/en/flow-of-asylum-seekers-from-kosovo-drops-sharply-in-germany/a-18408274>.

Deutsche Welle (2015). Orban: 'No moral imperialism' in refugee crisis, [cit. 2018-09-03], dostupné z: <https://www.dw.com/en/orban-no-moral-imperialism-in-refugee-crisis/a-18734103>.

Deutsche Welle (2018). Bulgaria and Romania push to join EU's Schengen Area, [cit. 2018-07-20], dostupné z: <https://www.dw.com/en/bulgaria-and-romania-push-to-join-eus-schengen-area/a-42665840>.

EUR-lex (2019). Databáze statistických údajů práva EU (podle kódu rejstříku 1). Právní akty v rámci Prostoru bezpečnosti, svobody a práva, [cit. 2019-04-28], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/search.html?CASE_LAW_JURE_SUMMARY=false&lang=cs&SUBDOM_IN

IT=ALL_ALL&DTS_DOM=ALL&CASE_LAW_SUMMARY=false&type=advanced&DTS_SUBDOM=LEGISLATION&qid=1556453950178&date1=ALL%3A01012011%7C09122018&date0=DD%3A01012011%7C31122018&CC_1_CODED=19>.

European Commission – Eurostat, Asylum and managed migration, [cit. 2018-07-27], dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/publications>.

European Commission (2011). Frontex and the RABIT operation at the Greek-Turkish border, [cit. 2018-07-24], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-130_en.htm>.

European Commission (2011). Statement by President Barroso at the press conference following the meeting of the Heads of State or Government of the euro area, [cit. 2018-09-12], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-713_en.htm>.

European Commission (2015). Oficiální brožura k 30. výročí fungování Schengenu, [cit. 2018-08-06], dostupné z: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_en.pdf>.

European Commission (2015). Projev předsedy J.-C. Junckera v Evropském parlamentu, Stav Unie v roce 2015: Je čas na čestné jednání, jednotu a solidaritu, [cit. 2018-08-18], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_cs.htm>.

European Commission (2016). Country factsheet: Austria. European migration network, [cit. 2018-08-13], dostupné z: <https://www.emn.at/wp-content/uploads/2016/12/Country-Factsheet-Austria-3.pdf>.

European Commission (2017). EMN Ad-Hoc Query on emergency situation in case of mass influx of asylum seekers in EU member states, [cit. 2018-08-10], dostupné z: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2017.1147_-_ee_ahq_on_emergency_situation_in_case_of_mass_influx_of_asylum_seekers.pdf>.

European Commission (2017). Questions & Answers: the new European Border and Coast Guard Agency, [cit. 2018-09-03], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3308_en.htm>.

European Commission (2018). Brožura ke zprávě o stavu Unie v roce 2018. Jean-Claude Juncker, předseda Komise, 12. září 2018, [cit. 2018-06-26], dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-brochure_cs.pdf> .

European Commission (2018). DG HOME, Temporary Reintroduction of Border Control, [cit. 2018-08-11], dostupné z: <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>.

European Commission (2018). Managing Migration in all its aspects. Commission Note ahead of the June European Council 2018, [cit. 2018-06-26], dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-migration-booklet-june2018_en.pdf>.

European Commission (2018). Migration and Asylum: Commission takes further steps in infringement procedures against Hungary, [cit. 2018-08-16], dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_en.htm>.

European Commission (2018). The European Agenda on Migration Glossary, facts and figures, DG Home, [cit. 2018-08-18], dostupné z: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/glossary_for_the_european_agenda_on_migration_en.pdf >.

European Commssion (2016). Study on the Temporary Protection Directive Final report, Directorate-General for Migration and Home Affairs, [cit. 2018-07-15], dostupné z: <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection_en>.

European Database of Asylum Law. Hungary, Act LXXX of 2007 on Asylum as amended in 2015. [cit. 2018-08-10], Dostupné z: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/en-act-lxxx-2007-asylum-2007-%C3%A9vi-lxxx-t%C3%B6rv%C3%A9ny-mened%C3%A9kjogr%C3%B3l>.

European Environment Agency (2016). Coasts and Seas, Maritime Facts and Figures, [cit. 2018-07-24], dostupné: <https://www.eea.europa.eu/themes/coast_sea/intro>.

European External Action Service (2015). Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini following the informal meeting of the EU Foreign Ministers, September 5, 2015, [cit. 2018-08-12], dostupné z: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/6042_fr>.

European Parliament (2016). The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?, Directorate-General for Internal Policies, Study for the LIBE Commitee, March 2016, [cit. 2018-09-15], dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556934/IPOL_STU(2016)556934_EN.pdf>.

European Parliament (2018). Hotspots at EU external borders, [cit. 2018-07-24], dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI(2018)623563_EN.pdf>.

Eurostat (2007). Asylum applications in the European Union, Statistics in focus, 110/2007, [cit. 2018-07-15], dostupné z <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5285137/KS-SF-07-110-EN.PDF/c95cc2ce-b50c-498e-95fb-cd507ef29e27>.

Federal Office for migration and refugees – BAMF (2017). The Changing Influx of Asylum Seekers in 2014-2016: Responses in Germany, [cit. 2018-08-13], dostupné z: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Studien/wp79-emn-fluchtmigration-2014-2016-reaktionen-ma%C3%9Fnahmen-deutschland.pdf?__blob=publicationFile>.

Frontex (2015). FRAN Quarterly, Quater 2 (April-June 2015). [cit. 2018-08-06], dostupné z: <https://data.europa.eu/euodp/cs/data/dataset/FRAN-Q2-2015>.

Frontex (2015). FRAN Quarterly, Quater 3 (July-September), [cit. 2018-09-28] dostupné z: <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q3_2015.pdf>.

Frontex. Publications: Annual Risk Analysis, [cit. 2018-07-27], dostupné z: <https://frontex.europa.eu/publications/?pq=&year=&category=riskanalysis>.

Government of Hungary (2018). In the interests of Hungary's security, the Government is extending the state of crisis ordered as a result mass migration, September 4, 2018, [cit. 2018-09-06], dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/cabinet-office-of-the-prime-minister/news/in-the-interests-of-hungary-s-security-the-government-is-extending-the-state-of-crisis-ordered-as-a-result-mass-migration>.

Government of Hungary (2018). They want to take away Hungary's right to defend its own borders, September 14, 2018, [cit. 2018-09-22], dostupné z: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/they-want-to-take-away-hungary-s-right-to-defend-its-own-borders>.

Human Rights Watch (2016). Hungary: Failing to Protect Vulnerable Refugees, Ensure Prompt Asylum Process; Probe Excessive Force Allegations, 20 September 2016, [cit. 2018-08-10], dostupné z: <https://www.hrw.org/news/2016/09/20/hungary-failing-protect-vulnerable-refugees>.

Il Messaggero (2016). Austria prepara le barriere al Brennero: pronti a schierare l'esercito, Mercoledì 27 Aprile 2016, [cit. 2018-08-08], dostupné z: <https://www.ilmessaggero.it/primopiano/cronaca/austria_brennero_polizotti-1697007.html>.

IOM (2018). Migration – Europe, Publications, Mixed migration flows in the Mediterranean, Compilation of available data and information, [cit. 2018-07-27], dostupné z: <http://migration.iom.int/docs/Flows_Compilation_Report_April_2018.pdf>.

Joseph, J. (2014). The Impact of Roy Bhaskar and Critical Realism on International Relations, [cit. 2019-04-19], dostupné z: <https://www.e-ir.info/2014/12/11/the-impact-of-roy-bhaskar-and-critical-realism-on-international-relations/>.

Listina základních práv Evropské unie (2007). EUR-Lex, [cit. 2018-07-19], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12007P&from=CS>.

Livingstone, E. (2016): Migration summits: A Timeline of Failures. Politico, March 3, s. 6–7.

Ministerstvo vnitra ČR (2017). Dublinský systém, Odbor azylové a migrační politiky, 28. srpna 2017, [cit. 2018-07-07], dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx>.

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 (Schengenský hraniční kodex), [cit. 2018-07-22], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32006R0562>.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), [cit. 2018-07-22], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=celex%3A32009R0810>.

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) č. 604/2013, [cit. 2018-07-24], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=celex:32013R0603>.

Nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 ze dne 26. října 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie, [cit. 2018-07-23], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32004R2007>.

Nový začátek pro Evropu: Moje agenda pro zaměstnanost, růst, spravedlnost a demokratickou změnu. Jean Claude Juncker kandidát na předsedu Evropské komise. [cit. 2018-09-22], dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_cs_0.pdf>.

Organizace spojených národů (1951). Úmluva o právním postavení uprchlíků, [cit. 2018-07-20], dostupné z: <https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/uprchlici.pdf>.

Parkes, R. &, Pauwels, A. (2017). The EU migration crisis. Getting the numbers right, European Institute for Security Studies, Brief, April 2017, [cit. 2018-07-25], dostupné z: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%209%20Migration%20statistics.pdf>.

parlamentu pro nadcházející třístranná jednání s Radou, C8-0173/2016, [cit. 2018-08-09], dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0345+0+DOC+XML+V0//CS>.

Politico (2015). Hungary builds fence, Commission watches and waits, [cit. 2018-08-22], dostupné z: <https://www.politico.eu/article/hungary-builds-fence-commission-watches-and-waits-serbia-borders-refugees/>.

Politico (2016). Voters back Viktor Orbán’s rejection of EU migrant quotas, [cit. 2018-08-20], dostupné z: <https://www.politico.eu/article/hungary-referendum-eu-migration-viktor-orban/>.

Politico (2016): ‘Criminal’ migrants carried out Cologne assault, [cit. 2018-08-12], dostupné z: <https://www.politico.eu/article/criminal-migrants-carried-out-cologne-hauptbahnhof-sex-assault-refugees-asylium-migration/v>.

Poslanecká sněmovna PČR (1998). Ústavní zákon ze dne 22. dubna 1998 o bezpečnosti České republiky, ve znění zákona 300/2000 Sb., [cit. 2018-05-22], dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/laws/1998/110.html>.

Poslanecká sněmovna PČR (2003). Zákon č. 221/2003 Sb. o dočasné ochraně cizinců, [cit. 2018-07-22], dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=2003&cz=221>.

Rechtsinformationssystem des Bundes (2016). Änderung des Asylgesetzes 2005, des Fremdenpolizeigesetzes 2005 und des BFA-Verfahrensgesetzes, Paragraph 36, Ausgegeben am 20. Mai 2016, [cit. 2018-08-13], dostupné z: <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2016_I_24/BGBLA_2016_I_24.pdfsig>.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Osmá pololetní zpráva o fungování schengenského prostoru, COM(2015) 675 final, [cit. 2018-08-16], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52015DC0675>.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: První zpráva o relokaci a znovuusídlování, COM(2016) 165 final, [cit. 2018-08-08], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52016DC0165>.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Plán politiky pro azyl - Integrovaný přístup k ochraně v celé EU, str. 9, [cit. 2018-09-18], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52008DC0360>.

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, [cit. 2018-07-022], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32011L0095>.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě, [cit. 2018-07-23], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32011L0098>.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, [cit. 2018-07-022], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32013L0032>.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, [cit. 2018-07-022], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci, [cit. 2018-07-23], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32014L0036>.

Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími, [cit. 2018-07-23], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=CS>.

Statistisches Bundesamt (2016). Nettozuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern im Jahr 2015 bei 1,1 Millionen, [cit. 2018-08-13] dostupné z: z: <https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/03/PD16_105_12421.html>.

Szalai, A. & Gőbl, G. (2015). Securitizing Migration in Contemporary Hungary, Center for EU Enlargement Studies, Central European University – CEU, Working Paper, [cit. 2018-08-20], dostupné z: <https://cens.ceu.edu/sites/cens.ceu.edu/files/attachment/event/573/szalai-goblmigrationpaper.final.pdf>.

Treaty establishing the European Economic Community, EUR-Lex, [cit. 2018-07-12], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:11957E/TXT>.

UNHCR: Operational Portal, Refugee and Migrant Arrivals to Europe, (Jan to Jun 2018), [cit. 2018-07-27], dostupné z: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.

Usnesení vlády České republiky č. 439 ze dne 5. června 2017 o dalším postupu v realizaci relokací a přesídlování do České republiky, [cit. 2018-08-08], dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/IHOAAN595WUT>.

Wodak, R. (2018). Discourse and European Integration, MIM Working paper series 18: 1, Willy Brandt Series of Working Papers, Malmö Institute for Studies of Migration, [cit. 2018-07-01], dostupné z: <https://muep.mau.se/handle/2043/24699>.

Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě: Zpráva o pokroku evropského programu pro migraci, COM(2017) 669 final, [cit. 2018-08-08], dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:98e950f2-ff60-11e7-b8f5-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF>.

Zpráva Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci Evropského parlamentu přijatá dne 6. listopadu 2017 a sloužící jako mandát pro nadcházející trialog s Radou, [cit. 2018-08-08], dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0345+0+DOC+XML+V0//CS>.