

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Katedra mezinárodních vztahů

Diplomová práce

2023

Marie Kozáková

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Katedra mezinárodních vztahů

**Nový pakt o migraci a azylu v procesu schvalování
legislativních návrhů - případ Řecka, Maďarska a
Švédska**

Diplomová práce

Autor práce: Bc. Marie Kozáková

Studijní program: Mezinárodní vztahy

Vedoucí práce: Mgr. Kristián Földes

Rok obhajoby: 2023

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 3. května 2023

Bc. Marie Kozáková

Bibliografický záznam

KOZÁKOVÁ, Marie. *Nový pakt o migraci a azylu v procesu schvalování legislativních návrhů - případ Řecka, Maďarska a Švédska*. Praha, 2023. 102 s. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií, Katedra mezinárodních vztahů. Vedoucí diplomové práce Mgr. Kristián Földes.

Rozsah práce: 167 282

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá Novým paktem o migraci a azylu (Pakt), který byl vydán Evropskou komisí na podzim roku 2020. Zahrnuje soubor devíti legislativních i nelegislativních návrhů, které mají za cíl reformovat migrační a azylovou politiku EU. Konkrétně se práce zaměřuje na proces schvalování návrhů v kontextu přístupu tří vybraných států (Řecka, Maďarska a Švédska) k migrační problematice. První část práce definuje metodu diskurzivní analýzy a koncept legitimizace a dále popisuje řádný legislativní postup v rámci EU a představuje všechny návrhy, které jsou součástí Paktu. Druhá, tedy praktická část, obsahuje případové studie vybraných zemí. Skrze diskurzivní analýzu s využitím konceptu legitimizace práce analyzuje vyjádření politických reprezentantů států nebo zástupců EU, a to na základě mediálních prohlášení, unijních dokumentů či rozhovorů. Následně jsou rozebrány jejich legitimizační kroky vysvětlující přístup k migraci a Paktu. Hlavním cílem je identifikace nejpodstatnějších faktorů, které jsou s ohledem na dané státy klíčové a které nejvýrazněji ovlivňují rozhodování ohledně přijetí jednotlivých návrhů. Kromě institucí EU se na jejich schvalování podílí také zástupci členských států, a to skrze Radu EU, kde jsou reprezentovány. Tento vliv je během úpravy a finalizace návrhů podstatný, jelikož kvůli rozdílnosti členů EU je často obtížné a časově náročné najít shodu či alespoň kompromis. Mezi ovlivňující faktory může patřit např. geografická poloha, aktuální politická situace nebo historie a vývoj migrace v zemích. V závěru jsou tyto aspekty více popsány a zasazeny do kontextu zkoumaných států. Mimo to práce také mapuje postupný vývoj jednotlivých návrhů a výsledky, jakých již bylo dosaženo.

Abstract

This thesis focuses on the New Pact on Migration and Asylum (the Pact), which was issued by the European Commission in the autumn of 2020. It includes a set of nine legislative and non-legislative proposals that aimed at reforming EU migration and asylum policy. Specifically, the thesis deals with the process of adopting the proposals in the context of the approach of three selected countries (Greece, Hungary and Sweden) to migration issues. The first part of the thesis defines the method of discursive analysis and the concept of legitimation and then it describes the legislative process within the EU and presents all the proposals that are part of the Pact. The second part, the practical part, contains case studies of selected countries. Through a discursive analysis using the concept of legitimation, the thesis analyses statements of political representatives of the states or EU representatives, based on media statements, EU documents or interviews. Subsequently, their legitimation moves explaining their approach to migration and the Pact are analysed. The main objective is to identify the most relevant factors that play key role for the states and that most significantly influence the decision-making regarding the adoption of each proposal. Together with EU institutions, also Member States are involved in their adoption through the Council of the EU, where they are represented. This influence is essential during the drafting and finalisation of proposals, as the diversity of EU members often makes it difficult and time-consuming to find a consensus or at least a compromise. Influencing factors may include, for example, geographical location, the current political situation or the history and development of migration in countries. In the conclusion, these aspects are described more in detail and placed in the context of selected countries. In addition, the thesis also charts the gradual development of each proposal and the results already achieved.

Klíčová slova

Nový pakt o migraci a azylu, migrace, uprchlická krize, Řecko, Maďarsko, Švédsko, Evropská unie, legislativní návrhy, legitimizace

Keywords

New Pact on Migration and Asylum, migration, refugee crisis, Greece, Hungary, Sweden, European Union, legislative proposals, legitimization

Title

New Pact on Migration and Asylum in the process of adopting legislative proposals - the case of Greece, Hungary and Sweden

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu mé diplomové práce Mgr. Kristiánovi Földesovi za čas, který mi věnoval, jeho odborné rady a vstřícnost během konzultací.

Seznam zkratek

AMMR	Asylum and Migration Management (nařízení o řízení azylu a migrace)
APR	Asylum Procedure Regulation (nařízení o azylovém řízení)
Coreper	Comité des Représentants Permanents (Výbor stálých zástupců)
CZ PRES	České předsednictví v Radě EU
EASO	European Union Agency for Asylum (Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu)
EUAA	European Union Agency for Asylum (Agentura EU pro otázky azylu)
LIBE	Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci)
QR	Qualification Regulation (kvalifikační nařízení)
RCD	Reception Conditions Directive (přijímací směrnice)
RST	EU Resettlement Framework (rámec EU pro znovusídlování)
SEAS	Společný evropský a azylový systém
SD	Švédští demokraté

Obsah

ÚVOD	3
1 METODOLOGIE PRÁCE A KONCEPČNÍ RÁMEC.....	7
1. 1 Diskurzivní analýza.....	7
1. 2 Sběr dat	9
1. 3 Koncept legitimizace	12
2 PROCES SCHVALOVÁNÍ LEGISLATIVY EU.....	14
2. 1 Řádný legislativní postup.....	14
3 NOVÝ PAKT O MIGRACI A AZYLU.....	17
3. 1 Migrační situace a reforma společného evropského azylového systému (SEAS).....	17
3. 2 Legislativní návrhy	18
3. 2. 1 Nařízení o řízení azylu a migrace (<i>Asylum and Migration Management Regulation - AMMR</i>).....	18
3. 2. 2 Předvstupní prověřování (<i>Screening Regulation</i>).....	20
3. 2. 3 Nařízení Eurodac	21
3. 2. 5 Krizové nařízení (<i>Crisis and Force Majeure Regulation</i>)	25
3. 2. 6 Příjímácké směrnice (<i>Reception Conditions Directive – RCD</i>)	27
3. 2. 7 Rámec pro znovusídlování (<i>EU Resettlement Framework – RST</i>)	28
3. 2. 8 Kvalifikační nařízení (<i>Qualification Regulation – QR</i>).....	29
3. 2. 9 Agentura EU pro otázky azylu (<i>European Union Agency for Asylum – EUAA</i>)	30
3. 3 Shrnutí.....	31
4 ŘECKO	33
4. 1 Kontext – historie a migrační pozadí.....	33
4. 1. 1 Historie	33
4. 1. 1. 1 Uprchlická krize	34
4. 1. 2 Řecký migrační systém.....	35
4. 2 Postoj k Paktu: řecký model.....	37
4. 2. 1 Pakt jako hlavní téma jednání skupiny Med5	37
4. 2. 1. 1 Rok 2021	38
4. 2. 1. 2 Rok 2022	40
4. 2. 1. 3 Rok 2023	41
4. 2. 2 Analýza hlavních prvků ovlivňující řecký postoj k Paktu na základě rozhovorů	42
4. 3 Shrnutí.....	44
5 MAĎARSKO	46

5. 1 Kontext – historie a migrační pozadí	46
5. 1. 1 Historie	46
5. 1. 2 Migrace jako hlavní téma politického dění.....	47
5. 2 Postoj k Paktu: maďarský model	49
5. 2. 1 Analýza reakcí aktérů na Pakt	50
5. 2. 2 Analýza hlavních prvků ovlivňující maďarský postoj k Paktu na základě rozhovorů	53
5. 3 Shrnutí	54
6 ŠVÉDSKO	56
6. 1 Kontext – historie a migrační pozadí	56
6. 1. 1 Historie	56
6. 1. 2 Švédský migrační systém.....	57
6. 2 Postoj k Paktu: švédský model	59
6. 2. 1 Vývoj švédského postavení vůči Paktu a analýza hlavních prvků, které ho ovlivňují.....	59
6. 2. 1. 1 Počátky a obecný přístup k Paktu.....	60
6. 2. 1. 2 Změna vlády a směru migrační politiky	61
6. 2. 1. 3 Předsednictví v Radě EU.....	63
6. 2. 1. 4 Momentální stav návrhů během SE PRES	65
6. 3 Shrnutí	66
ZÁVĚR	67
SUMMARY	71
POUŽITÁ LITERATURA	73
SEZNAM PŘÍLOH	94

Úvod

V souvislosti s uprchlickou krizí¹, která rezonovala na evropském území v letech 2015 - 2016, se začaly v členských státech řešit nedostatky azylového systému Evropské unie (EU). Zástupci států i institucí EU se následně shodli na tom, že je potřeba reformovat evropskou migrační a azylovou politiku, a to by měl být také jeden z jejích hlavních cílů a priorit. Evropská komise tak začala s tvorbou návrhů na reformu společného evropského azylového systému (SEAS). Dalším důležitým bodem, který navazoval na reformy od roku 2016, se stal Nový pak o migraci a azylu (Pakt), který byl představen Evropskou komisí 23. září 2020. Jedná se o soubor legislativních i nelegislativních opatření, která se týkají azylových a migračních politik EU a cílí primárně na oblast neregulární migrace (Evropská komise, 2020).

Uprchlická krize primárně ukázala silné rozpory napříč státy EU. Projevila se hlavně složitost řešení situace, jelikož začaly být viditelné rozdíly mezi jednotlivými členskými státy, které jsou odlišné jak ve vnímání okolností, tak i v postojích, jak k takovým problémům a jejich důsledkům přistupovat. Důvodů pro takové nesrovnalosti může být více, jelikož je pochopitelné, že jednotlivé unijní státy jsou od sebe vzájemně odlišné. Nicméně jeden z nejviditelnějších aspektů může být např. geografická poloha, kdy každý stát je migračními aspekty zasažen jinou měrou a kvůli tomu je pak i odlišný přístup ke zvládnutí náporu migrace. Některé státy čelí výzvě v podobě správy vnějších hranic, jiné se musí vypořádat s velkým počtem příchozích po souši, přeplněnými přijímacími středisky či s neoprávněným přesunem migrantů na jejich území.

Pakt tak nabízí komplexní přístup, který slučuje politiky v oblastech migrace, azylu, integrace a správy hranic. Z legislativního hlediska má Pakt povahu pouze shrnujícího sdělení, je to tedy spíše nezávazný a vysvětlující dokument, na který však navazuje balíček devíti „nástrojů“. Součástí tohoto balíčku je i pět legislativních návrhů Evropské komise z let 2016 a 2018. Celkově vedou hlavně k vytvoření efektivnějšího systému procedur na hranicích při kontrole osob, posílení spolupráce se třetími zeměmi či mechanismu solidarity a odpovědnosti, který zahrnuje spravedlivou relokační žadatelů o azyl nebo navrácení migrantů do země původu. Prvním úspěšným krokem v rámci naplňování Paktu bylo vytvoření Agentury EU pro otázky azylu (EUAA), která zahájila svou činnost v lednu 2022

¹ Také označována jako evropská migrační krize.

a nahradila tak Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). Zbylé návrhy jsou stále v jednání (Evropská komise, 2021).

Důležitým bodem v rámci diskuzí o Paktu a jeho reálné aplikovatelnosti je proces jeho schvalování, aby taková praxe mohla začít. Avšak právě tento proces se stále jeví jako poměrně komplikovaný a zdlouhavý, a to hlavně kvůli přetrvávajícím názorovým rozporům na migrační politiku napříč členskými státy. Tato skutečnost je sice pochopitelná, jelikož je logické, že jednotlivé země mají k migračním otázkám různé postoje vzhledem k jejich rozdílným zkušenostem s migrací. Nicméně právě kvůli kontroverzím napříč státy panují obavy, že dosáhnout shody ve všech ohledech bude problematické a zdlouhavé, jako tomu bylo již v minulosti při řešení migrační problematiky v EU.

V mé diplomové práci se zabývám právě procesem přijímání jednotlivých návrhů a úskalími, které ho provází již od jeho představení. Pakt se snaží navázat na již dosažený pokrok a kompromisy mezi Evropským parlamentem a Radou EU, ale i tak představitelé zmíněných institucí či členských států přiznali, že dosáhnout shody bude obtížné. Pro lepší ilustraci jsem pro výzkum vybrala tři země, u kterých zkoumám aspekty, které ovlivňují jejich přístup celkově k migraci a k Paktu jako takovému. Jsou jimi Řecko, Maďarsko a Švédsko. Jejich výběr není náhodný, nýbrž založený na předpokladu, že právě tyto země budou mít kvůli rozdílné geografické poloze a na první pohled viditelným odlišnostem v oblasti politiky, sociálně-ekonomických aspektech či historii rozdílné přístupy k migrační problematice. Díky identifikaci a analýze různých perspektiv v jejich přístupech bude možné lépe rozebrat celý proces schvalování, a hlavně důvody pro obtížnost shody.

V rámci práce nejdříve uvádím obecná fakta o Paktu, jeho cíle a předpokládaný přínos. Dále se zabývám jednotlivými návrhy ze strany Evropské komise, které detailně popisují. Stručně představuji i proces schvalování legislativy EU a jací aktéři se na něm podílí, jelikož i to je v rámci pochopení celé problematiky důležité. V tomto případě hlavně kvůli tomu, že je sice primárně utvářen působením institucí EU, ale zároveň na něj mají také významný vliv i členské státy, které se na něm podílí svým zastoupením v Radě EU. Právě tento fakt je podstatný v kontextu výzkumu, a to hlavně kvůli tomu, že se zabývá vývojem legislativního procesu na základě postojů členů EU. V praktické části se následně zaměřuji na konkrétní státy prostřednictvím případové studie. Nejdříve je vždy představena stručná historie daných států v oblasti vývoje migrace a také jejich migrační a politická situace, která je důležitá pro pochopení souvislostí. Dále se s využitím metody diskurzivní analýzy zaměřuji na rozbor přístupu zemí k Paktu a migraci jako takové. S pomocí této metody

především zkoumám média a v nich důležitá prohlášení politických aktérů, která se vyjadřují přímo k Paktu nebo nějakým způsobem komentují migrační situaci v jejich zemi. Potřebné informace vyhledávám i na oficiálních kanálech institucí EU či vlád daných zemí. K lepšímu nahlížení a detailnějšímu rozboru tématu v rámci výzkumu také využívám koncept legitimizace, který mi právě v kombinaci s metodou diskurzu pomáhá zjistit pozice, motivace či strategie činitelů. Skrze legitimizaci aktéři ospravedlňují či vysvětlují kroky a styl svého chování a často má za cíl přesvědčit ostatní o správnosti takových činů. Hojně je využívána právě na politické scéně, kdy motivace politiků jasně cílí na vyšší podporu a souhlas ze strany veřejnosti (Reyes, 2011: 782). Na základě výše zmíněného zkoumám vyjádření a legitimizační kroky politických aktérů, tedy primárně politiků, vlád, vládních orgánů či institucí, a analyzuji klíčové aspekty, které ovlivňují přístup k migraci a Paktu.

V návaznosti na výše popsané je cílem práce zodpovědět dvě zásadní výzkumné otázky:

1. Proč jednotlivé státy souhlasí s Paktem (s jeho dílčími návrhy) či proč je odmítají, resp. jaké používají argumenty při takovém konání? (identifikace hlavních faktorů)
2. Jakým způsobem legitimizují státy své kroky?

Pro další zdroj informací jsem se rozhodla udělat rozhovory s důležitými osobnostmi, které se podílí na tvorbě jednotlivých návrhů. Jsou jimi zaměstnanci stálých zastoupení členských států v Bruselu, které jsou součástí pracovních skupin Rady EU, v rámci kterých se návrhy tvoří, a na základě jejich připomínek následně upravují a finalizují. Kromě zástupců zkoumaných zemí, tedy Řecka, Maďarska a Švédska jsem udělala rozhovor i s českými zástupci, jelikož v době výzkumu probíhá české předsednictví (CZ PRES)² a migrační otázky včetně schvalování legislativních návrhů v rámci Paktu patří mezi priority agendy předsednictví. Z toho důvodu má tak i ČR přímou zkušenost s prací na úpravách legislativních textů Paktu a s vyjednáváním pozic v rámci států EU. Ambicí každé předsednické země také tradičně bývá, že se chce zasadit o co největší pokrok v prioritních tématech. V rámci CZ PRES se tak ČR ve spolupráci s Radou EU, Evropským parlamentem a Evropskou komisí snaží o nalezení shody mezi členskými státy v co nejvíce bodech a o výrazné posunutí diskuze o legislativních návrzích.

² Od června do prosince 2022.

K výběru tohoto tématu pro diplomovou práci mě inspirovala stáž, kterou jsem absolvovala v Bruselu právě během CZ PRES v Radě EU. Působila jsem na stálém zastoupení ČR při EU na oddělení pro justici a vnitro a konkrétně jsem se věnovala právě migrační problematice. Mohla jsem se tak přímo účastnit sezení pracovních skupin, jednání ministrů v rámci zasedání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci, trialogů či schůzek s Evropským parlamentem. Díky tomu jsem mohla z blízka pozorovat, jak celý takový proces vyjednávání probíhá v praxi. Rozhodla jsem se tedy využít této jedinečné příležitosti a použít alespoň část mých zkušeností ve výzkumu, a to hlavně ve formě již zmíněných rozhovorů. Ty mají sloužit pro doplnění informací a lepší náhled na celou problematiku, jelikož zachycují myšlenky přímo od spoluvůrců legislativního rámce. Ti jsou ale zároveň obyvateli daných států, čímž odráží jejich mentalitu a dokáží tak celou problematiku lépe přiblížit. Celkově si tedy myslím, že rozhovory jsou v rámci výzkumu velmi hodnotné a díky jim mohu přispět novými a jedinečnými poznatky, které bych jinde nezískala. Kombinace výše zmíněných zkušeností mi pomohla porozumět zkoumané tématice, a v neposlední řadě jsem také zjistila, že celý proces není tak prostý, jak se na první pohled může zdát.

1 Metodologie práce a koncepční rámec

1. 1 Diskurzivní analýza

Z metodologického hlediska ve výzkumu využívám diskurzivní analýzu. Diskurzivní analýza je v literatuře definována jako sada metod a teorií pro zkoumání běžně používaného jazyka v sociálním kontextu. Její přístup k textu jakožto užitému jazyku se opírá o předpoklad, že jazyk je nedílnou součástí společenského života a jeho propojenost s ostatními elementy společenského života naznačuje, že společenská věda a výzkum musí vždy brát v úvahu jazyk. Jazyk v rámci diskurzivní analýzy nemůžeme považovat za pouhé médium, ale za důležitý fenomén hodný pozornosti vědce. Text je totiž součástí politicko-sociální reality, a ne pouze nástrojem k popisu reality. Diskurzivní analýza proto zkoumá, jakým způsobem lidé skrze text či soubor textů konstruují smysl a význam aktivit (Beneš, 2008: 92 – 93).

Diskurzivní analýza tedy staví primárně na jazyku, který je v důsledku jeho performativity často označován, že má až „magickou“ vlastnost. Když mluvíme nebo píšeme, upravujeme to, co chceme říct tak, aby to odpovídalo situaci nebo kontextu ve kterých komunikujeme. Zároveň však způsob, jakým mluvíme nebo píšeme, vytváří právě tuto situaci či kontext. Z tohoto vyplývá, že náš jazyk přizpůsobujeme situaci nebo kontextu, který jazyk naopak nejdříve pomohl vytvořit. To nás může následně vést k otázce, co je dřív – zda situace, ve které se nacházíme nebo jazyk, který používáme. Odpovědí je, že tyto dva aspekty se navzájem zavádějí do existence. Další odpovědí může být pohled, že vždy aktivně používáme mluvený a psaný jazyk, abychom vytvořili nebo vybudovali svět činností a institucí kolem nás. Neustále tak aktivně budujeme a přetváříme své světy nejen prostřednictvím jazyka, ale i prostřednictvím jazyka používaného spolu s akcemi, interakcemi, nejazykovými systémy symbolů, předměty, nástroji, technologiemi a osobitými způsoby myšlení. Jazyk v akci je vždy a všude aktivním procesem budování (Gee, 1999: 11).

Analýza diskurzu se zaměřuje na vlákno jazyka, které se používá v určitých situacích. Jakýkoliv jazykový projev, ať už mluvený nebo psaný, se skládá ze souboru gramatických náznaků a vodítek které pomáhají posluchačům nebo čtenářům sestavit aspekty vzájemně propojených reprezentací. Ty slouží k tomu, abychom dané situace interpretovali určitým způsobem a ne jiným. Mezi tyto stavební kameny konstruující situace zařazuje Gee (1999: 85 – 86) např. tvorbu světa (používání vodítek nebo indicií k sestavení

situačních významů o tom, co je zde a nyní, co můžeme považovat za realitu, co je konkrétní a abstraktní), sociokulturně situované budování identity a vztahů (jaké identity a vztahy jsou pro interakci relevantní, zahrnutí postojů, hodnot, způsobů cítění) nebo politické budování (konstrukce povahy a relevance různých sociálních a společenských vztahů a hodnot). Díky jazyku společně s náznaky a vodítky, které užíváme, sestavujeme specifické situační významy, díky kterým se realizuje daný diskurz.

Wooffitt (2005) popisuje, že způsob analýzy, který následně přerostl v diskurzivní analýzu, začal zásadními nedostatky. Problém spočíval hlavně v tom, že sociologové měli tendenci přejímat názor zastávaný pouze ve vědecké komunitě, takže obsah poznání byl více či méně přesným odrazem čistě vědeckého zkoumání. To často odráželo pouze objektivní univerzální pravdy, které byly neovlivněné kulturou, kontextem, aktuální situací či osobnostmi. Sociologové tedy neuměli, a ani se nesnažili analyzovat důvody, proč vědci dospěli k teoriím a poznatkům, kterým věřili a považovali je za pravdivé. V 70. letech 20. století však došlo k radikálnímu vývoji v sociologickém studiu vědy a sociologové začali zaujímat více realistický postoj. Chtěli prozkoumat i různé sociální dimenze, které jsou základem přijímaných vědeckých poznání. Ačkoli v rámci sociologie vědeckého poznání existovala řada přístupů, spojovala je snaha odhalit základní sociální procesy, jejichž prostřednictvím se vytvářejí znalostní tvrzení. V důsledku toho se sociologové začali zajímat o vědecké spory, kde ještě nedošlo ke konsenzu, protože sociální procesy, které stály v pozadí tvorby znalostí, byly stále v činnosti, čímž se staly k dispozici pro sociologické zkoumání. V důsledku toho se sociologové zaměřili na více aspektů poznání včetně zkoumání kontextu, situací, jazyka či sociálních a politických vazeb a diskurzivní analýza se stala součástí vědeckého poznání. Zavedla odklon od realistických popisů ke studiu praktik vědců. Zavedla variabilní používání jazyka a zobrazila, že vědecké výzkumy jsou úzce spjaty s praxí a kontextem, v němž jsou vytvářeny, a funkcemi, které plní (Wooffitt, 2005: 13 - 18).

V rámci diskurzivní analýzy je také důležité zmínit způsoby zkoumání různých druhů dat. Wooffitt (2005) např. popisuje studie Gilberta a Mulkaye, kteří nejdříve studovali mluvené výpovědi vzniklé během neformálních rozhovorů, výzkumné práce publikované v akademických časopisech či dopisy mezi vědci. Pozdější diskurzivní analytický výzkum pokračoval ve zkoumání ještě širší škály verbálních a textových materiálů: televizní pořady o aktuálním dění, oficiální záznamy projevů politiků či novinové zprávy. Snad

nejpoužívanějšími zdroji dat v této oblasti jsou však výpovědi čerpané z nahrávek neformálních rozhovorů mezi výzkumníky a respondenty (Wooffitt, 2005: 42).

Diskurzivní analýza tedy zahrnuje systematické postupy sběru, transkripce a analýzy kvalitativních dat, a to jak v rámci verbální interakce (rozhovory), tak i psaných textů (dokumenty, články, média). Lze ji tak považovat jako přístup, který se zaměřuje na hledání pravidelností objevujících se při utváření sociální a psychické reality v mluveném i psaném textu (Řiháček et al., 2013: 105).

Autoři rozeznávají různé typy diskurzivní analýzy, přičemž jednou z nejčastějších je kritická diskurzivní analýza, kterou využívám i v mé práci. Té se věnuje např. Norman Fairclough (1995), který ji považuje za kombinaci promluv, psaného textu a obrazu, které jsou produkovány a konzumovány v rámci diskurzivní praxe, která se odvíjí od specifických pravidel v závislosti na sociálním kontextu a sociální praxi. Pravidla jsou pak mediátorem mezi textem a společností. Následně ji rozděluje do dvou perspektiv, a tím jsou pravidla diskurzu a „komunikativní události“, které se zaměřují na proces produkce a interpretace textu ve vztahu k sociálním podmínkám. Fairclough (1995) tedy vnímá diskurz jakožto vzájemně ovlivňující se skutečnosti – vytváří určitý obraz reprezentace společnosti, ale zároveň je takovou společností determinován.

Pomocí metody diskurzivní analýzy v mém výzkumu zkoumám, jaký přístup mají tři vybrané země vůči Paktu. V tomto ohledu lze pozorovat, v jakém smyslu vnímají aktéři tuto problematiku, ale také zároveň jakým stylem ji oni interpretují a vytváří povědomí ve společnosti (ve svém okolí / státu). Pro takovou analýzu primárně využívám oficiální prohlášení zemí, která jsou např. vyjádřena v oficiálních dokumentech EU, v médiích a článcích, které se zabývají aktuálními postoji zemí k migrační situaci a Paktu včetně politických názorů se zaměřením na politiky z dané země. V neposlední řadě jsou použity i rozhovory se zástupci vybraných států, ve kterých se dotazuji na konkrétní otázky k problematice s cílem zjistit relevantní informace a argumentaci ohledně jejich perspektivy.

1. 2 Sběr dat

V rámci mé práce se jedná o kvalitativní výzkum s kombinací primárních a sekundárních dat. Za primární data můžeme považovat oficiální dokumenty (dohody, reporty, sdělení) vydané institucemi EU, které využívám hlavně k charakterizaci Paktu či základnímu popisu návrhů. Hlavním sekundárním zdrojem jsou média, která se od představení Paktu věnují

průběhu vyjednávání a jeho vývoji a v mediálních článcích lze nalézt prohlášení politických aktérů či jiná důležitá prohlášení, která využívám pro analýzu.

Vzhledem k tomu, že cílem práce je zaměřit se na proces rozhodování a schvalování, který vychází z postojů členských států EU (s orientací na Řecko, Maďarsko a Švédsko), zvolila jsem jako metodu výzkumu diskurzivní analýzu. Díky tomuto přístupu zkoumám již zmíněné dokumenty a soustředím se na konkrétní vyjádření daných aktérů (státy / konkrétní politici). V závěru pak následně hodnotím, jak jednotlivé státy přistupují k migraci, a hlavně k Paktu jako takovému či k jednotlivým návrhům, a jakým způsobem legitimizují své kroky.

V práci zároveň využívám metodu triangulace, proto jsem do výzkumu zařadila i rozhovory, které slouží jako další zdroj dat. Myslím si, že právě tento krok je přidanou hodnotou ve výzkumu a napomáhá lépe se zorientovat v dané problematice a zároveň porovnat a ověřit informace již s nasbíranými daty z jiných zdrojů.

1. 2. 3 Rozhovory

Pro rozhovory jsem si vybrala vždy jednoho zástupce ze stálých zastoupení daných zemí (Řecko, Maďarsko, Švédsko) při EU působících v Bruselu. Jedná se o koordinátory pro migraci a azyl, které spadají pod oddělení vnitřních věcí. Právě ti reprezentují postoje svých států v rámci pracovních skupin Rady EU a jsou přítomni u tvorby opatření, jejich pozměňování a rozhodování o dalším průběhu. Dále jsem vybrala zaměstnance Stálého zastoupení ČR při EU, kteří se také zabývají otázkami týkající se migrace a azylu, aby mi pomohli lépe porozumět celé problematice. Avšak hlavním důvodem pro tuto volbu je skutečnost, že ČR v době výzkumu zaujímá funkci předsednictví v Radě EU a schvalování legislativních návrhů v rámci Paktu patří mezi priority agendy předsednictví. Koordinátor této problematiky má tedy na starost vyjednávání všech potřebných dokumentů týkajících se Paktu a má přehled o přístupech jednotlivých zemí. Z pozice předsednictví se ČR (stejně tak jako ostatní předsednické státy) snaží dosáhnout co největšího pokroku v dané oblasti, a proto slouží jako prostředník mezi státy s cílem vykomunikovat co nejvíce kompromisů, které povedou ke shodě všech států a schválení návrhů.

Otázky pro rozhovory:

1. Považujete Nový pakt o migraci a azylu (Pakt) za vhodný „mechanismus“ pro řešení migrační politiky v evropském prostoru? (Proč ano / ne?)
2. Jaké opatření v rámci Paktu je pro Vás (Vaši zemi) prioritou? (Proč?)

3. Je některý návrh, který byste z Paktu vyřadili? (Proč?)
4. Do jaké míry ovlivňuje rozhodování migrační situace ve Vaší zemi?
5. Může mít Pakt nějaké negativní důsledky do budoucna? (Pokud ano, proč?)
6. Jaké elementy (např. politické, geografické či sociologické) mnohou ovlivňovat rozhodování o Paktu? Ve Vaší zemi či obecně.
7. Jsou pro Vás / Vaší zemi nějaké hranice (tzv. „red lines“), které nejste schopni překročit v rámci rozhodování o některých legislativních návrzích?
8. Pakt zahrnuje řešení obou perspektiv migrační problematiky – vnější i vnitřní dimenze – která je podle Vašeho názoru / pro Vaší zemi důležitější?
9. Jaké hlavní změny / významné kroky či posuny ohledně Paktu se udály během Vašeho působení ve funkci?

Přílohy obsahují formulář, který byl zaslán k etické komisi FSV UK a také její kladné rozhodnutí. Zároveň je přiložen vzor informovaného souhlasu pro respondenty a podepsané originály souhlasů jsou uloženy u autorky práce. V případě, že dotazovaná osoba neuvedla v souhlasu své jméno, není zmíněno ani v práci a je uvedena pouze země, ze které respondent pochází a jeho pracovní pozice. Pro lepší přehled jsou tyto informace obsaženy v tabulce, kterou lze nalézt také v přílohách.

1. 3 Koncept legitimizace

Pro lepší uchopení celého tématu a detailnější rozbor problematiky jsem zvolila koncept legitimizace, což se dá popsat jako proces, skrze který aktéři ospravedlňují či vysvětlují svůj styl chování. Akt legitimizace pak souvisí s cílem přesvědčit ostatní a dosáhnout souhlasu či alespoň podpory. To může být motivováno různými důvody ze strany aktéra vůči společnosti – získat či udržet moc, dosáhnout společenského přijetí, popularity či přesvědčit konkrétní skupinu ve společnosti. V procesu legitimizace mohou být předloženy různé argumenty od objektivních informací založených na vědeckých důkazech až po osobní zkušenosti. Jejich kombinace pak může výrazně dopomoci k dosažení zamýšleného cíle (Reyes, 2011: 782).

Vzhledem k tomu, že akty legitimizace jsou prakticky vždy diskurzivní, je teoreticky poněkud omezené hovořit o legitimizaci bez ohledu na její jazykové, diskurzivní, komunikační nebo interakční charakteristiky. Klíčovým prvkem většiny forem sociální a politické legitimizace je, že mocná skupina nebo instituce (často stát, vláda, vládcí, elity) usilují o normativní schválení své politiky nebo jednání. To činí prostřednictvím strategií, jejichž cílem je ukázat, že takové jednání je v souladu s morálním řádem společnosti, tj. v rámci systému zákonů, norem, dohod nebo cílů, na nichž se shodla (většina) občanů. Sociopolitický akt legitimizace se obvykle uskutečňuje přesvědčivým (a někdy až manipulativním) diskurzem. V takovém legitimizačním diskurzu jsou institucionální akce a politiky obvykle popisovány jako prospěšné pro skupinu nebo společnost jako takovou, zatímco morálně zavrženíhodné nebo jinak kontroverzní akce jsou ignorovány, zastírány nebo reinterpretovány jako přijatelné. Takové konání je také často ospravedlňováno jako morálně či politicky obhajitelné za současných okolností, např. během krize nebo vnějšího ohrožení. Pokud je legitimizace úspěšná, znamená to nejen schválení konkrétních akcí, ale obvykle se vztahuje i na dominantní skupinu nebo instituce samotné, stejně jako na jejich postavení a vedení (Rojo a van Dijk, 1997: 527 – 528).

Legitimizace se může používat v mnoha oblastech a prostředích. Často jsme jí svědky v politice, kde je reprezentována významnými politickými aktéry, kteří mají přístup k veřejnému diskurzu a chtějí ho pomocí své moci utvářet či kontrolovat. Legitimizace si v politice zaslouží zvláštní pozornost, jelikož skrze řečové akty mohou představitelé vysvětlovat svůj politický program nebo měnit směřování celého národa či alespoň menších skupin. Politický diskurz bývá často považován za plánovaný a cílený (s ohledem např. na

plánovaná vystoupení či projevy politických osobností). Samotný akt legitimizace pak implikuje pokus aktérů skrze politický diskurz o ospravedlnění činů nebo ideologických postojů a názorů ke konkrétním otázkám (Reyes, 201: 783-784).

V mé práci vztahuji koncept legitimizace právě k politickým aspektům v souvislosti s vnímáním migračního Paktu. Primárně se zaměřuji na následnou komunikaci a diskurz ze strany politických aktérů členských států EU, a to převážně konkrétních států, které jsem vybrala pro svůj výzkum – Řecko, Maďarsko a Švédsko. Výběr států je založen na jejich geografické poloze, a to z toho důvodu, že na základě toho každý z nich zaujímá jinou úlohu. Řecko je státem prvního vstupu, Maďarsko je považováno za tranzitní zemi a Švédsko pak v mnoha případech jako cílová destinace pro migranty.

Skrze tento koncept se tedy snažím popsat, jakým způsobem legitimizují vlády států svá rozhodnutí k jednotlivým legislativním návrhům či celkově pohled na migraci, což mi pomůže lépe vysvětlit důvody k takovému jednání. Zaměřuji se primárně na reflexi Paktu ze strany aktérů, jaké strategie využívají v diskuzích o něm, a na základě toho analyzuji, jaká vnímají pozitiva, negativa, cíle či možné důsledky. Dalším důležitým tématem může být samotné vnímání migrantů a migrace v konkrétních státech, což v mnoha případech pravděpodobně také ovlivňuje rozhodování o jednotlivých návrzích v rámci Paktu.

2 Proces schvalování legislativy EU

Vzhledem k tomu, že se celý výzkum zaměřuje primárně na legislativní návrhy v rámci EU, je potřeba také charakterizovat podrobný proces, během kterého se legislativa EU schvaluje. Tento proces nazýváme řádný legislativní postup. Cílem práce je vyzkoumat, proč je v případě Paktu celý proces schvalování návrhů dlouhý a komplikovaný. Na procesu rozhodování se podílí jak instituce EU, tak i jednotlivé státy, a v této kapitole jsou popsány jejich role a jednotlivé kroky, které mohou vykonávat. S ohledem na povahu práce je důležité hlavně postavení stálých zastoupení jednotlivých států EU, jejichž členové působí v Radě EU, kde v rámci jednání pracovních skupin a dalších subjektů reprezentují názory a postavení svých zemí.

2. 1 Řádný legislativní postup

Řádný legislativní postup spolurozhodování byl určen Lisabonskou smlouvou³ a stal se hlavním rozhodovacím postupem používaným pro přijímání právních předpisů EU. V tomto procesu hrají klíčovou roli tři hlavní aktéři – Evropská komise, Evropský parlament a Rada EU. Prvním krokem je předložení návrhu Radě a Evropskému parlamentu ze strany Evropské komise (Consilium, 2022a). V prvním čtení návrhu se jím zabývá Evropský parlament, kde ho vede zpravodaj pocházející z příslušného odpovědného výboru. Ten ho má následně na starost po dobu celého legislativního procesu, včetně vyjednávání s dalšími aktéry. Další zpravodajové z výborů k návrhu podávají svá stanoviska a jejich názory jsou součástí výsledné zprávy, která se předkládá plénu Evropského parlamentu. Součástí vyjednávacího procesu jsou i veřejná slyšení a velký vliv mají taktéž frakce, což jsou skupiny reprezentované členy národních politických stran. Následně první čtení završuje plénum, kde se rozhoduje prostou většinou (Krutílek a Frízlová, nedatováno).

V Radě EU se legislativnímu návrhu věnují primárně pracovní skupiny a odborné výbory, které jsou součástí Výboru stálých zástupců, tzv. Coreper (*Comité des Représentants Permanents*) a ten je tvořen reprezentanty tzv. stálých zastoupení jednotlivých zemí EU v Bruselu. Na zasedání Coreperu pak zasedají velvyslanci jednotlivých stálých zastoupení a jeho hlavním cílem je dosažení co nejširší shody na co největším počtu legislativních návrhů napříč členskými státy. Tyto návrhy se pak schvalují ještě o stupeň výše na zasedání Rady,

³ Vstoupila v platnost 1. prosince 2009.

na kterém jsou přítomni resortní ministři. Toto schválení má většinou ale jen formální charakter, protože rozhodnutí je zpravidla již učiněno v rámci předchozích vyjednávacích úrovní. Rada na úrovni ministrů zasedá vždy v příslušné formaci podle projednávané problematiky a nyní jich existuje deset. Jsou jimi např. Zemědělství a rybolov, Hospodářské a finanční záležitosti, Životní prostředí, Zahraniční vztahy, Spolupráce v oblastech justice a vnitra (Krutílek a Frízlová, nedatováno). Pokud je Rada připravena dokončit první čtení, hlasuje zpravidla o návrhu kvalifikovanou většinou. Před vydáním stanoviska ze strany Evropského parlamentu může Rada EU také přijmout tzv. obecný přístup, ve kterém Evropskému parlamentu přibližuje svůj postoj k návrhu a může tak urychlit legislativní postup a usnadnit dosažení dohody mezi těmito dvěma institucemi (Consilium, 2022a).

V každé části legislativního procesu mohou být uspořádány i tzv. trialogy, což jsou interinstitucionální zasedání, kterých se účastní zástupci Evropské komise, Evropského parlamentu i Rady EU. Během trialogů zástupci všech tří institucí zkoumají možné cesty k dosažení kompromisu a jedná se zpravidla o technické nebo i politické diskuze za účasti ministrů a komisařů. Jejich cílem je dosáhnout předběžné dohody o znění přijatelném pro Radu EU i Evropský parlament, nicméně výsledná dohoda je spíše neformální (European Parliament, 2022).

Ve druhém čtení by Evropský parlament měl během tří měsíců posoudit postoj Rady EU a poté ho může buď schválit, čímž je akt přijat, nebo ho odmítnout a akt nevstoupí v platnost, tím je celý postup ukončen. Další možností je to, že Evropský parlament předloží pozměňovací návrhy, které postoupí Radě EU. Ta následně může schválit (s podporou Evropské komise) všechny pozměňovací návrhy a akt je přijat. O změnách ze strany Evropského parlamentu, ke kterým Evropská komise zaujala kladné stanovisko, rozhoduje Rada EU kvalifikovanou většinou. Na druhou stranu o změnách, ke kterým se Evropská komise staví odmítavě, Rada EU rozhoduje jednomyslně. Zároveň může na pozměňovací návrhy od Evropského parlamentu pouze reagovat (Consilium, 2022a).

Pokud Rada EU pozměňovací návrhy neschválí, je svolán tzv. dohodovací výbor. V rámci dohodovacího výboru jednají zástupci z Evropského parlamentu a Rady EU a cílem je za mediace Evropské komise dospět k výsledné podobě legislativy. Pokud se výbor nedohodne, legislativní akt není přijat a proces je ukončen. Pokud se dohodne, návrh je dále postoupen Radě EU a Evropskému parlamentu ke třetímu čtení. Ve třetím čtení Evropský parlament opět posoudí návrh, který může odmítnout a pak návrh není přijat, či ho schválí a pokud tak učiní i Rada EU, legislativní akt je přijat (Krutílek a Frízlová, nedatováno).

Pokud návrh schválí oba orgány, výslednými dokumenty jsou tzv. směrnice, nařízení nebo rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady EU. Jestliže je v kterékoliv fázi návrh odmítnut nebo pokud se Radě EU a Evropskému parlamentu nepodaří najít kompromis, návrh není přijat a celý řádný legislativní postup je ukončen. Nový postup může být následně zahájen až ve chvíli, kde Evropská komise předloží nový návrh (Consilium, 2022a).

3 Nový pakt o migraci a azylu

3. 1 Migrační situace a reforma společného evropského azylového systému (SEAS)⁴

V důsledku uprchlické krize se ukázaly nedostatky SEAS, jelikož během této doby do Evropy nelegálně přicestovalo velké množství uprchlíků a členské státy reagovaly na tuto situaci nejednotně a nekoordinovaně. To mělo za následek příchod velkého počtu neoprávněných migrantů, přeplněná migrační střediska či nekontrolovatelný pohyb uprchlíků napříč EU, kteří míří do zemí, kde mají nejvyšší pravděpodobnost pro získání azylu (Consilium, 2022b).

Zástupci členských států i EU institucí se na základě toho následně shodli na tom, že je potřeba reformovat evropskou migrační a azylovou politiku, a to by měl být také jeden z hlavních cílů a priorit politiky EU. Evropská komise tak v roce 2016 začala s tvorbou návrhů na reformu SEAS. Dalším důležitým bodem, který navazoval na pokrok v reformách od roku 2016, se stal právě Nový pakt o migraci a azylu, který byl představen Evropskou komisí 23. září roku 2020. Je to soubor devíti legislativních i nelegislativních opatření, která se týkají azylových a migračních politik EU a cílí primárně na oblast neregulární migrace (Komínková, 2020).

Pakt má reprezentovat nový a trvalý evropský rámec, který bude zajišťovat provázanost politik a rozhodnutí členských států a díky tomu bude moci poskytnout přiměřenou, a hlavně jednotnou odpověď na výzvy za běžných okolností, ale i v krizových situacích. Zároveň by měl představovat spolehlivé, účinné a srozumitelné řešení a garantovat důstojné podmínky, které budou v souladu s humánním způsobem a našimi hodnotami. Velmi důležitým faktorem je to, že Pakt uznává, že žádný z členských států by neměl nést neúměrnou míru zodpovědnosti a na základě toho by všechny země měly přispívat k solidaritě (Evropská komise, 2020). Hlavním cílem této reformy je prostřednictvím souboru návrhů vytvořit společný rámec komplexního přístupu pro řízení migrace a azylu či zvýšit efektivitu tohoto systému a dosáhnout větší odolnosti vůči migračním tlakům. Zaměřuje se také na odstranění či alespoň minimalizaci faktorů, které podněcují k migraci a následně i k druhotným pohybům. V neposlední řadě cílí na boj proti zneužívání současného systému a lepší podporu nejvíce zasažených členských států EU (Consilium, 2022b).

⁴ Common European Asylum System (CEAS).

3. 2 Legislativní návrhy

Jednotlivé návrhy se zabývají různými oblastmi řízení migrace a azylu a měly by tak pokrývat všechny potřebné mechanismy pro řešení migračních otázek. Během přípravy Paktu vedla Evropská komise konzultace na vysoké úrovni a dále i nezbytné konzultace s Evropským parlamentem, členskými státy a další škálou zúčastněných stran z řad občanské společnosti, sociálních partnerů a podniků. Pakt zároveň navazuje na návrhy v rámci reformy společného azylového systému z roku 2016, které nebyly novým návrhem Evropské komise dotčeny. V mnoha případech zachovává kompromisy, kterých bylo již dosaženo a přidává nové prvky, jež by měly zajistit potřebnou rovnováhu. Cílem kombinace návrhů je tak integrovat vnitřní a vnější rozměry migrační politiky spojením mechanismů a nástrojů pro správu hranic, integraci, azyl a dále vnějších vztahů a partnerství se třetími zeměmi (Evropská komise, 2020a). Jedná se tedy o pět legislativních a čtyři nelegislativní návrhy, které budou následně představeny. Pět z nich se dá označit za nařízení práva EU, která považujeme za přímo aplikovatelné a právně závazné předpisy bez nutnosti transpozice do národního práva. Další tři mají povahu sdělení a jedno povahu pokynů.

3. 2. 1 Nařízení o řízení azylu a migrace (*Asylum and Migration Management Regulation - AMMR*)⁵⁶

Tento legislativní návrh vznikl v roce 2020 a má za cíl nahradit dublinské nařízení, které se ukázalo jako nefunkční pro část států EU. Dublinský systém byl zaveden roku 1990 a následně upraven regulacemi v letech 2003 (Dublin II) a 2013 (Dublin III). Hlavním důvodem pro jeho zavedení byla potřeba stanovit společná kritéria pro rozdělení odpovědnosti za žádosti o azyl, a to zejména v důsledku rostoucího počtu nevyřízených žádostí a sporů mezi státy, které se přely o rozdělování odpovědnosti za žádosti (Brouwer et al., 2021: 103). Tento systém tak začal určovat, který členský stát bude zodpovědný za zpracování dané žádosti o azyl. Postup je založen na několika kritériích a jedním z nich je kritérium, kdy taková odpovědnost připadá první zemi vstupu, což se momentálně zdá jako nejvíce problematický aspekt pro země v první linii. V praxi to znamená, že zpracování většiny žádostí musí mít na starost jen část států, a to převážně ty, které jsou na hranicích

⁵ V celé práci bude nadále pro označení tohoto návrhu používána už jen tato zkratka.

⁶ Celé znění: NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o řízení azylu a migrace a o změně směrnice Rady 2003/109/ES a navrhovaného nařízení (EU) XXX/XXX [o Azylovém a migračním fondu].

EU a jsou tak prvními zeměmi vstupu přicházejících migrantů. Uprchlíká krize ukázala nedostatky tohoto systému, jelikož vytváří zátěž primárně právě pro členské státy na hranicích (Consilium, 2022b). Dalšími problémy jsou pak např. i pokračování druhotných pohybů, vysoké náklady pro vnitrostátní správní orgány či značně malý počet provedených přemístění. Diskuze o mechanismu solidarity, který by vyřešil asymetrie mezi členskými státy vyplývajícího z dublinského systému nebyly příliš úspěšné.

Na základě tohoto pozadí má AMMR uznávat kolektivní odpovědnost a řešit nejzásadnější obavy vyjádřené při jednání od roku 2016, a to zejména ke vztahu k solidaritě. Měl by tak snížit byrokratickou zátěž zemí prvního vstupu tím, že bude možné přesunout žadatele do jiných členských států EU. V tomto smyslu by nařízení zahrnovalo pozměněnou verzi nařízení Dublin III, které přisuzuje primární odpovědnost za vyřízení žádosti o azyl zemi prvního vstupu žadatele, a rovněž by vytvořilo nový mechanismus solidarity. Změny nařízení Dublin III jsou nicméně ve skutečnosti minimální, neboť AMMR přidává pouze několik nových kritérií pro relokaci žadatelů o azyl (Guibert et al., 2021). Návrh tak kombinuje klíčové body, kterými jsou např. zavedení komplexní správy na úrovni EU s cílem zajistit lepší řízení a provádění politik, účinnější určování členského státu, který bude odpovědný za posouzení žádosti o azyl, prevence zneužívání systému a předcházení druhotných pohybů žadatelů o azyl v rámci EU (Consilium, 2022b).

Hlavní novinkou je mechanismus solidarity, který má být sice povinný, jelikož vyžaduje, aby se všechny členské státy podílely na odpovědnosti, ale zároveň také flexibilní, protože státy si mohou vybrat z několika variant solidarity, a to např. relokace, sponzorování návratů či jiné formy odpovídajících příspěvků. V praxi to následně může vypadat tak, že při příchodu osoby zahájí stát prvního vstupu stále dublinské řízení, aby určil stát odpovědný za její žádost. Nejčastěji sice zůstane stát prvního vstupu odpovědný po celou dobu, nicméně pokud je tento stát pod tlakem, očekává se, že jej ostatní členské státy podpoří přemístěním žadatelů o azyl a uprchlíků na své území, sponzorováním návratů nebo poskytnutím finančních a provozních zdrojů. Tento mechanismus je poměrně sporný napříč státy a jeho konečná podoba se stále výrazně diskutuje (Guibert et al., 2021).

V červnu 2022 bylo ještě za francouzského předsednictví schváleno tzv. prohlášení o solidaritě⁷, které mělo za cíl vytvoření dočasného a dobrovolného mechanismu solidarity. Šest členských států, včetně Maďarska, Polska a Slovenska, byly proti. Zbytek zemí, které

⁷ Solidarity Declaration.

s tímto prohlášením souhlasilo se zavázalo k zavedení jednoduchého mechanismu solidarity, jehož cílem je poskytnout nejvíce postiženým zemím ve Středozezemním moři pomoc od ostatních států, a to nabídkou relokací a finančních příspěvků (del Monte a Orav, 2023).

V rámci CZ PRES v Radě EU představili zástupci návrh pro stálý mechanismus solidarity, na který navázal diskuzní dokument⁸, jehož cílem bylo pokročit v solidárních aspektech reformy. CZ PRES v dokumentu např. předložilo minimální počty relokací žadatelů o azyl⁹ nebo také navrhlo systém tří¹⁰ záruk, které by měly zajistit dostatečnou předvídatelnost, jistotu a flexibilitu v rámci mechanismu solidarity (del Monte a Orav, 2023).

3. 2. 2 Předvstupní prověřování (*Screening Regulation*)¹¹

Hlavní novinkou Paktu je návrh z roku 2020 na zavedení kontroly příslušníků třetích zemí před vstupem na vnější hranice EU, tzv. předvstupní prověřování. Cílem je hlavně co nejdříve identifikovat osoby a rozřadit je do různých kategorií pro usnadnění následujících procesů a zabránit tak zneužívání azylového systému členských států (Guibert et al., 2021). Prověřování má zahrnovat identifikaci osoby, registraci biometrických dat (snímání otisků prstů, zobrazení obličeje), zdravotní a bezpečnostní kontroly a následně tento systém by měl umět zařadit žadatele do vhodné procedury, ať už se jedná o azyl, odepření vstupu či navrácení (Brouwer et al., 2021: 48).

V tomto formátu to tak bude první krok v celkovém azylovém a návratovém systému, díky kterému by se mohla zvýšit transparentnost pro dotčené osoby v počáteční fázi a může tak i posílit důvěru v tento systém. Společně s podporou agentur EU bude napomáhat užší spolupráci mezi všemi příslušnými orgány. Důležité je, že prověřování hlavně urychlí proces určování statusu osob a toho, jaký druh řízení by se měl použít, což je z hlediska dalších postupů klíčové (Evropská komise, 2020a). Návrh by měl být čten a aplikován v úzké souvislosti s pozměněným návrhem nařízení o azylovém řízení. Podle názoru Evropské komise tyto návrhy společně přispějí ke komplexnímu přístupu k migraci tím, že stanoví

⁸ Way forward on EI migration solidarity and crisis respond mechanism.

⁹ Členské státy si mohly vybrat mezi 5 000 nebo 10 000 relokacemi ročně ze zemí v první linii.

¹⁰ 1. minimální roční práh, který by Komise mohla sama zvýšit, 2. princip spravedlivého podílu jako distribuční klíč pro výpočet závazků solidarity, 3. dodatečná solidarita pro situace, kdy není dostatek závazků pro přemístění (to by umožnilo využít tzv. dublinské transfery = přemístění žadatele do jiného členského státu, který je považován za příslušný k posouzení žádosti o azyl).

¹¹ Celé znění: NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterým se zavádí prověřování státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích a mění nařízení (ES) č. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 a (EU) 2019/817.

plynulého propojení všech fází migračního procesu od příjezdu až po vyřizování žádostí o azyl. Mnoho prvků obsažených v návrhu v podstatě již odpovídá tomu, co pohraniční orgány požadují nyní podle Schengenského hraničního kodexu, nicméně Evropská komise návrh odůvodnila potřebou zefektivnit postupy při příjezdu a vyjasnit, jakým způsobem se mají provádět (Brouwer et al., 2021: 48, 52).

Na druhou stranu se jedná pravděpodobně o jednu z nejspornějších částí Paktu, neboť převažující důraz na „podchycení“ migrantů je různými humanitárními aktéry velmi kritizován. Kontroly po vstupu (prováděné bezprostředně po vylodění nebo na letišti) a následná „selekce“ osob může mít totiž hluboký dopad na základní práva a svobody žadatelů o azyl, kterým může být odepřen vstup na území členského státu a následné zařazení do návratového řízení, pokud nebudou mít nárok na řízení azylové. Problematický je i fakt, že celý tento proces ve skutečnosti představuje značnou administrativní zátěž pro členské státy v první linii (Evropská Komise, 2020a), (Brouwer et al., 2021: 56).

Výhodou však ale je, že by taková kontrola rovněž identifikovala osoby se zranitelnými místy a zvláštními potřebami, kterým by mohly být poskytnuty potřebné služby. Návrh rovněž předepisuje, aby každý členský stát zřídil nezávislý kontrolní orgán pro základní práva (Guibert et al., 2021). Tento návrh však poměrně pokročil a v červnu 2022 se podařilo dospět k obecnému přístupu Rady EU. Během CZ PRES se podařilo dosáhnout i dohody s Evropským parlamentem, který přijal svůj vyjednávací mandát a otevřel dveře k dalšímu vyjednávání (Dumbrava et al., 2022: 6).

3. 2. 3 Nařízení Eurodac¹²

Eurodac je první automatizovaný systém identifikace otisků prstů zřízený na úrovni EU, který má pomáhat při identifikaci osob při určování členského státu odpovědného za posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Eurodac tak představuje databázi otisků prstů všech nelegálních migrantů a žadatelů o azyl, kteří byli zaregistrovaní při vstupu do členských států EU a přidružených zemí (Consilium, 2022b).

¹² Celé znění: NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání biometrických údajů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) XXX/XXX [nařízení o řízení azylu a migrace] a nařízení (EU) XXX/XXX [nařízení o znovusídlování], za účelem identifikace neoprávněně pobývajících státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti, o podávání žádostí donucovacích orgánů členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) 2018/1240 a (EU) 2019/818.

Návrh nařízení staví již na předchozím rámci (z roku 2000), který už dříve umožňoval členským státům zaznamenávat, předávat a porovnávat otisky prstů osob, které překračovaly hranice nelegálně. To bylo potřebné k omezení vstupu neoprávněných uprchlíků do EU. Nařízení v roce 2013 dále rozšířilo používání systému Eurodac a umožnilo přístup do databáze pro účely vymáhání práva. V roce 2016 předložila Evropská komise návrh zahrnující nové rozšíření oblasti působnosti a používání systému. Dne 19. června 2018 dosáhly Evropský parlament a Rada EU částečné dohody o rozšíření a používání systému Eurodac. Nejdůležitější změny, na kterých se instituce dohodly v rámci předběžné dohody, se týkají rozšíření o používání údajů systému Eurodac pro účely přesídlování, a to ve formě samostatného ustanovení o ochraně nezletilých osob a změn ustanovení týkajících se přístupu do systému Eurodac pro účely vymáhání práva, jakož i předávání osobních údajů do třetích zemí. Návrh nařízení z roku 2020 vychází z návrhu z roku 2016 ve znění předběžné dohody a doplňuje jej o nové prvky rozšiřující oblast působnosti a propojující Eurodac v rámci dalších návrhů Paktu včetně návrhu nařízení o vstupním prověřování a AMMR (Brouwer et al., 2021: 81-82).

Modernizovaný systém Eurodac by tak mohl zaznamenávat a sledovat přesuny neoprávněných osob a tím potírat nelegální migraci a zefektivnit navrácení. Zároveň by se s nezbytnými zárukami rozšířil rozsah uchovávaných údajů. Rada EU i Evropský parlament již souhlasily s rozšířením působnosti systému tak, aby do něj byly zahrnuty i údaje o přesídlených osobách. Změny by měly být nyní ještě doplněny tak, aby bylo možné v databázi počítat jednotlivé žadatele místo žádostí, jak tomu bylo doteď. To by umožnilo uplatňování nových ustanovení o přenášení příslušnosti v rámci EU, usnadnilo relokace a zajistilo lepší monitorování osob. Tento nový systém by tedy pomohl vytvořit pevnější vazbu mezi azylovými a návratovými řízeními a poskytl by i lepší podporu vnitrostátním orgánům, které jednají s žadateli o azyl a jejichž žádost byla v jiném členském státě již dříve zamítnuta. Mohl by rovněž sledovat podporu dobrovolného opuštění území a opětovného začlenění. Systém Eurodac by byl zároveň plně interoperabilní s databázemi správy hranic jako součást komplexního a integrovaného systému řízení migrace a správy hranic. Jeho hlavním cílem je podílet se na kontrole nelegální migrace a odhalování neoprávněných přesunů v rámci celé EU (Evropská komise, 2020a).

Návrh nařízení o Eurodacu postoupil ve vyjednávání poměrně daleko, tudíž je pravděpodobné, že může být v následujícím roce (2023) schválen. V červnu 2022 přijala Rada EU mandát k jednání založený na kompromisu, jehož cílem je vyjasnit některé aspekty

návrhu a poskytnout členským státům větší flexibilitu (Dumbrava et al., 2022: 8). Během CZ PRES pak 12. prosince 2022 Evropský parlament, konkrétně Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (LIBE), schválil aktualizovaný mandát jednání o nařízení Eurodac. Díky tomu jsou Evropský parlament a Rada EU konečně připraveny zahájit interinstitucionální jednání (trialogy) o tolik potřebné reformě stávajícího nařízení. Tento zásadní krok představuje významný průlom v budování důvěry mezi institucemi v této důležité oblasti politiky. Renew Europe¹³ vítá nový impuls, který snad umožní přijetí uceleného migračního a azylového balíčku ještě před koncem jeho mandátu¹⁴. Dle zástupců skupiny byl pokrok v legislativních spisech, které by přinesly dlouhodobě udržitelná řešení neočekávaných budoucích krizí, příliš dlouho blokován. Na základě úsilí Renew Europe se věci po letech průtahů posunuly vpřed (Rhawi, 2022).

3. 2. 4 Nařízení o azylovém řízení (*Asylum Procedure Regulation – APR*¹⁵)¹⁶

Již v roce 2016 předložila Evropská komise legislativní návrh, jehož cílem bylo nahradit stávající směrnici nařízením, které by zavedlo společné řízení o statusu mezinárodní ochrany. Společně s novým návrhem o AMMR, návrhem o postupech a mechanismech pro řešení krizových situací¹⁷, návrhem zavádějícím vstupní prověřování a systém Eurodac se tak má stanovit legislativní rámec, který tento komplexní přístup k migraci a azylovému řízení uvede do praxe (Evropská komise, 2020b). Cílem společného evropského rámce pro řízení migrace a azylu je zajistit jednotnější a účinnější postupy a normy na hranicích v celé Unii. V důsledku toho Evropská komise roku 2020 představila změny svého návrhu o APR, které by sloučilo vstupní prověřování, azylové a návratové řízení do jednoho legislativního souboru, což je významná změna, neboť v současné době jsou všechna řízení oddělená a na sobě nezávislá (Guibert et al., 2021).

Dřívější směrnice o azylovém řízení vymezuje postupy, které musí členské státy dodržet pro udělení či neudělení / odejmutí statusu mezinárodní ochrany. Cíle návrhu z roku 2016 jsou stále relevantní a nadále je potřeba usilovat o jejich dokončení. Na základě pozměněného legislativního návrhu na společné azylové řízení by měly vymizet rozdílné

¹³ Politická skupina Evropského parlamentu, která má návrh nařízení Eurodac na starost.

¹⁴ 2019 – 2024.

¹⁵ V celé práci bude nadále pro označení tohoto návrhu používána už jen tato zkratka.

¹⁶ Celé znění: Pozměněný návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/.

¹⁷ Tento návrh bude představen v další podkapitole.

postupy členských států a mohly by tak být aplikovatelné pro všechny žádosti podané v členských státech. Nařízení by mělo zaručovat hladké propojení mezi všemi fázemi migračního procesu od příjezdu po zpracování žádostí o azyl a udělení mezinárodní ochrany nebo případně navrácením osob, které ochranu nepotřebují, do země původu. Za tímto účelem Evropská komise navrhuje vytvořit novou předvstupní fázi sestávající z prověřování, rozvinutějšího zrychleného řízení a hraničního řízení o azylu a navrácení. Účelem nařízení je primárně rychle posoudit neodůvodněné žádosti o azyl a žádosti o azyl podané na vnějších hranicích žadateli přicházejícími ze třetích zemí s nízkou mírou uznaných žádostí, aby bylo možné rychlé navrácení osob, které nemají právo v EU zůstat. Má to být tedy klíčový nástroj pro řízení migrace pro předcházení nepovolenému vstupu a neoprávněnému pohybu (Evropská komise 2020b), (Brouwer et al., 2021: 66).

Evropská komise zde upřesňuje rozsah použití hraničního řízení, přičemž vymezuje, že by se jednalo pouze o žadatele, kterým dosud nebyl povolen vstup na území členského státu a nesplňují kritéria pro vstup stanovená v Schengenském hraničním kodexu. Hraniční řízení by mohlo být rovněž použito v případech nelegálních příjezdů na vnější hranici EU nebo po vylodění, ale pouze v případě, že je splněna jedna z následujících tří podmínek: pokud osoby představují riziko pro vnitrostátní bezpečnost nebo veřejný pořádek, pokud osoby používají falešné doklady nebo pokud pocházejí ze třetí země, která má míru uznaného azylu nižší než 20 %. Hraniční řízení by mělo trvat do 12 týdnů (v době krize 20 týdnů). Osoby, které nemají nárok na ochranu, by byly neprodleně vráceny, aby se odstranily stávající mezery v řízení (Dumbrava et al., 2022: 8).

V rámci nařízení by také měly být zajištěny veškeré záruky pro žadatele, převážně např. právo být informován o svých právech, povinnostech a důsledcích toho, pokud by tyto povinnosti nebyly splněny, stejně tak i o právu být vyslechnut během osobního pohovoru, právu na tlumočení či právu na bezplatnou právní pomoc a zastoupení. Nová pravidla tak lépe zajistí práva žadatelů i ochrání zranitelné osoby, zavedou přísnější záruky pro předcházení zneužívání nebo urychlí posuzování žádostí a zvýší účinnost na hranicích (Evropská komise, 2020b).

Přestože Rada EU pozměněný návrh o APR obecně podpořila, členské státy vyjádřily důležité výhrady, mimo jiné např. k zacházení s žadateli se zvláštními potřebami. Část členských států se obává, že některá ustanovení, jejichž cílem je omezit druhotné pohyby, nejsou v rovnováze mezi bojem proti zneužívání systému a zajištěním ochrany pro ty, co ji opravdu potřebují. Největším problémem je pak článek o hraničním řízení či definice pojmu

„konečné rozhodnutí“. Kvůli sporným bodům se návrh stále projednává, nicméně v Radě EU získal částečný obecný přístup (Dumbrava et al., 2022: 8).

3. 2. 5 Krizové nařízení (Crisis and Force Majeure Regulation)¹⁸

Potřeba stanovit společná kritéria pro rozdělení odpovědnosti za žádosti o azyl byla západoevropským státům předložena počátkem devadesátých let. To zejména v důsledku toho, že se v Evropě kvůli rostoucímu počtu nevyřízených žádostí a vzájemných výměn názorů mezi státy, které se přou o odpovědnost za podané žádosti. Základy systému rozdělování odpovědnosti v oblasti azylu v rámci jednotlivých států EU byly stanoveny v Dublinské úmluvě z roku 1990. Ta se tedy stala základem pro tento rámec a vychází z toho, že odpovědnost by měl nést stát, který svým jednáním nebo opomenutím sehrál roli při vstupu nebo pobytu žadatele na území EU. S přijetím Amsterodamské smlouvy¹⁹ byla Úmluva nahrazena novým nástrojem - nařízením Dublin II²⁰, které bylo o deset let později revidováno nařízením Dublin III²¹, které je v současné době v platnosti. Navzdory všeobecné shodě o důležitosti zavedení souboru dohodnutých pravidel pro přidělování odpovědnosti za posouzení žádosti o azyl existuje řada praktických a věcných problémů oproti dublinskému systému. Patří mezi ně pokračování druhotných pohybů v důsledku rozdílů v azylových politikách členských států, nepřiměřeně velké zátěže, která by mohla být způsobena v důsledku zemí na vnějších hranicích EU, vysoké náklady pro vnitrostátní správní orgány či značně malý počet uskutečněných převodů a donucovací charakter dublinských převodů vedoucí k lidskému utrpení a porušování lidských práv, které odsoudily evropské soudy (Brouwer et al., 2021: 103-104).

Cílem návrhu krizového nařízení je vytvořit novou legislativní úpravu a nástroj, který by umožnil dočasné a mimořádné opatření v krizových situacích nebo v případě zásahů vyšší moci, kterými se rozumí situace, kdy členský stát nemůže uplatnit lhůtu pro registraci žádostí o mezinárodní ochranu (např. během pandemie). Situace krize zahrnuje hromadný příliv příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti, které přicházejí na území členského státu nelegálně v rámci pátracích a záchranných akcí (tzv. *search and rescue operations*). Předpokladem pro takové situace by bylo, že by mohly učinit nefunkční systém

¹⁸ Celé znění: Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu.

¹⁹ Vstoupila v platnost 1. května 1999.

²⁰ Nařízení 343/2003431.

²¹ Nařízení 604/2013.

pro azyl, přijímání nebo navrácení, mohly by mít závažné důsledky pro fungování společného azylového systému či by případně znemožnily uplatňování systému EU pro řízení migrace (Evropská komise, 2020a), (Dumbrava et al., 2022: 9).

Toto nařízení tak má stanovit vhodná procesní pravidla, výjimky a rychlé spouštění mechanismů solidarity v reakci na krizové situace (jako byla např. migrační krize v roce 2015). Umožní členským státům potřebnou flexibilitu a možnost udělit migrantům v případě krize status okamžité ochrany či zajistit, aby mechanismus solidarity předpokládaný v AMMR fungoval i pod velkým tlakem. Mechanismus solidarity v krizových situacích by navíc mohl poskytovat širší prostor pro relokace a zvyšuje možnost, aby si státy navzájem poskytovaly pomoc při provádění navrácení ve formě patronátu nad návraty. Státy by se tak mohly dočasně odchýlit od běžných postupů aplikovaných v řízení na hranicích při provádění návratů, jak jsou stanovena v navrhovaném APR a ve směrnici o navrácení. To z toho důvodu, aby se usnadnilo vynucování těchto postupů v krizových situacích, když jsou nezbytné zvláštní úpravy, aby příslušné orgány pod tlakem mohly vykonávat své úkoly a zvládnout značné pracovní vytížení. Za tímto účelem návrh prodlužuje maximální dobu trvání řízení na hranicích za účelem navrácení (Evropská komise, 2020a), (Guibert et al., 2021).

Hlavní změny návrhu z roku 2020 zahrnují hlavně definici migračního tlaku, požadavek na dodržování zásady solidarity a ustanovení o tom, jak by měla být dodržována, či rozšířenou definici rodinných příslušníků. Dále také obsahuje požadavek na provedení bezpečnostní kontroly před uplatněním kritérií odpovědnosti, povinnosti žadatelů a sankce za jejich nedodržení nebo systém tzv. flexibilních solidárních příspěvků, kterými jsou např. relokace, sponzorství návratu, okamžité poskytnutí příspěvku, operační podpora nebo dlouhodobé budování kapacit (Brouwer et al., 2021: 106).

Projednávání ustanovení bylo zahájeno v pracovní skupině Rady EU pro azyl 20. prosince 2022. Stanovisko právní služby Rady EU z února 2021 zpochybnilo strukturu Paktu, včetně toho, která ustanovení nařízení o krizi a vyšší moci jsou součástí schengenského, dublinského nebo azylového acquis. Evropská komise ve svém sdělení ze dne 12. ledna 2023 ke zprávě o migraci a azylu vyzvala Evropský parlament a Radu EU, aby návrh krizového nařízení posoudily společně s návrhem nařízení o řešení instrumentalizace

v oblasti migrace a azylu²², neboť obě tato nařízení by ukončila nutnost uchýlovat se k opatřením ad hoc. (Luyten, 2023).

3. 2. 6 Přijímací směrnice (*Reception Conditions Directive – RCD*²³)²⁴

Již v roce 2016 v rámci reformy SEAS předložila Evropská komise návrh, kterým se reviduje směrnice²⁵ o podmínkách přijímání z roku 2013. Tento návrh je tedy součástí Paktu, ale na rozdíl od výše zmíněných nebyl již od roku 2016 upraven a byl tedy pouze zařazen do balíčku dalších návrhů. Primárním účelem přepracovaného návrhu předchozí směrnice z roku 2016 je především stanovit a harmonizovat standardní podmínky přijímání pro všechny žadatele o azyl. To zvláště z toho důvodu, že podmínky přijetí se v jednotlivých státech značně liší, pokud jde např. o způsob, jakým je organizován systém přijímání, a i z hlediska standardu, jenž je žadatelům poskytován (Evropská komise, 2016a).

Aplikací reformy směrnice by se tak mělo zaručit, aby žadatelé měli v celé EU lepší a zároveň srovnatelné životní podmínky. Navrhovaná pravidla v rámci reformy mají zajistit společnou definici podmínek přijímání pro všechny žadatele o azyl, právo žadatelů o azyl pracovat nejpozději do devíti měsíců po podání žádosti či právo na vzdělávání pro nezletilé osoby a povinnost ustanovit pro nezletilé osoby bez doprovodu opatrovníka. Zároveň si směrnice také klade za cíl omezit druhotný pohyb stanovením zeměpisných omezení. V tomto smyslu mají nová pravidla RCD omezit dostupnost podmínek přijímání na členský stát, který je odpovědný za danou žádost o azyl, a dále také omezit vydávání cestovních dokladů s výjimkou závažných humanitárních důvodů (Consilium, 2022b). Návrh směrnice umožňuje státům omezit svobodu pohybu žadatelů na určitou zeměpisnou oblast v rámci svého území a přidělit jim konkrétní místo pohybu nebo jim uložit ohlašovací povinnosti. Dále bude muset každý členský stát vypracovat plán pro nepředvídatelné události, kde budou stanovena opatření upravující zajištění přiměřených podmínek poskytovaných při přijetí v případech neúměrně vysokého počtu žadatelů. Při vývoji a revizích plánů pro nepředvídané události bude členským státům na základě jejich souhlasu nápomocna i Agentura EU pro otázky azylu (EUAA)²⁶ (Consilium, 2017a).

²² Tento návrh není součástí Paktu, nicméně se také věnuje řešení problematiky v rámci migrační politiky EU.

²³ V celé práci bude nadále pro označení tohoto návrhu používána už jen tato zkratka.

²⁴ Celé znění: Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění).

²⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/33/EU.

²⁶ Bude představena později.

Tento návrh z roku 2016 nebyl novým balíčkem Evropské komise dotčen a pokrok, jehož bylo v předchozích fázích dosaženo, by měl zůstat zachován. V listopadu 2017 potvrdil Coreper jménem Rady EU mandát k jednání a roku 2018 dosáhl Evropský parlament a Rada EU předběžné dohody o této přijímací směrnici (Dumbrava et al., 2022: 2).

3. 2. 7 Rámec pro znovusídlování (*EU Resettlement Framework – RST*)²⁷²⁸

Návrh nařízení zřizující rámec EU pro znovusídlování (přesídlování), stejně tak jako předchozí návrh RCD, vznikl již v roce 2016 a byl do Paktu pouze zařazen. V rámci balíčku představuje další krok k účinnému a komplexnímu řešení migračních toků a nástrojem pro řízení a migrace a řešení krizí. Vychází již z předchozích iniciativ a zkušeností v oblasti znovusídlování a humanitárního přijímání, které již v EU existují řadu let. Cílem je minimalizovat rozdíly mezi vnitrostátními postupy v takových případech a zajistit jednotně sdílený přístup. Již v prosinci 2015 přijala Evropská komise doporučení o dobrovolném programu přijímání osob z humanitárních důvodů s Tureckem s cílem být solidární a sdílet odpovědnost za ochranu vysídlených osob v důsledku konfliktu v Sýrii. V březnu 2016 předložila Evropská komise návrh rozhodnutí Rady EU, kterým se změnilo předchozí rozhodnutí a stanovila se jím dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Řecka a Itálie. V rámci reformy SEAS roku 2016 vyšlo tedy toto navrhované nařízení společně s návrhem o Eurodacu, návrhem na vytvoření EUAA, reformou směrnice o azylovém řízení či přijímací a kvalifikační směrnice²⁹ (Evropská komise, 2016b).

Návrh o přesídlování příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti nabízí vysídleným osobám, které potřebují mezinárodní ochranu, umožnit bezpečný a legální vstup na území členských států EU a poskytnout jim ochranu alespoň pro nezbytně nutnou dobu. Zároveň je také nástrojem mezinárodní solidarity a sdílení odpovědnosti se třetími zeměmi, do kterých byl vysídlen velký počet osob. Má tak zajistit ochranu těm, kteří ji potřebují a zároveň omezit zneužívání nelegálních a nebezpečných tras, což by zamezilo i převaděčským sítím z těchto osob profitovat. V návrhu z roku 2016 Evropská komise představuje více strukturovaný, vybalancovaný a stálý rámec pro znovusídlování napříč EU s cílem zajistit legální a bezpečné cesty. Tím by se i mělo snížit riziko hromadných

²⁷ V celé práci bude nadále pro označení tohoto návrhu používána už jen tato zkratka.

²⁸ Celé znění: Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterým se zřizuje rámec Unie pro znovusídlování a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 516/2014.

²⁹ Bude představena v následující podkapitole.

nelegálních vstupů, stanovit jasná pravidla pro přesídlování a přijímání osob z humanitárních důvodů či podporovat třetí země, v nichž se nachází vysoký počet osob potřebující ochranu. V rámci návrhu by také Rada EU přijala dvouletý plán v oblasti přesídlování a přijímání osob z humanitárních důvodů, který by určoval maximální počet osob, které mohou být přijaty, početní příspěvky členských států a zeměpisné priority (Consilium, 2017b a 2022b).

V listopadu 2017 se Rada EU dohodla na mandátu k zahájení jednání s Evropským parlamentem o návrhu pravidel pro vytvoření rámce EU pro přesídlování a v červnu 2018 dosáhly obě instituce předběžné dohody o tomto návrhu (Dumbrava et al., 2022: 2).

3. 2. 8 Kvalifikační nařízení (*Qualification Regulation – QR*³⁰)³¹

Stejně tak jako u předchozích dvou opatření (RCD a RST) i návrh ohledně kvalifikačního nařízení vznikl v rámci balíčku reformy roku 2016, tudíž nebyl novým Paktem dotčen, a má nahrazovat předchozí kvalifikační směrnici. Kvalifikační směrnice stanovuje kritéria, která musí žadatel splňovat, aby mu byl udělen azyl a doplňková ochrana, a také určuje práva osobám, jimž již byly tyto statusy uděleny. Stávající znění směrnice sice přispělo k propojení vnitrostátních předpisů, nicméně míra uznávání se mezi členskými státy EU stále liší a při rozhodování o určitém typu ochranného statusu stále panuje nesoulad. Existují taktéž rozdíly v délce trvání udělovaných povolení k pobytu i v přístupu k právům žadatelů. Stávající ustanovení se v praxi uplatňují nesystematicky a některá pravidla jsou ze své podstaty nepovinná, což dává státům široký prostor k uvážení. Hlavní cíl nového návrhu z roku 2016 je tedy opět stejný jako v předchozích případech – zajistit žadatelům o azyl stejný a odpovídající způsob zacházení v celé EU (Evropská komise, 2016c).

Navrhované QR primárně vymezuje společná kritéria pro určení osob, které opravdu potřebují mezinárodní ochranu, a má zajišťovat stejná práva pro tyto osoby ve všech členských státech. Určuje podmínky způsobilosti pro přiznání postavení uprchlíka a podpůrné ochrany a stanovuje prvky, které by měly být zohledněny během posuzování žádostí. Po přijetí nařízení by se měla harmonizovat pravidla a všem žadatelům přicházejícím do EU by se mělo dostat stejného zacházení. Zároveň tento nástroj přispěje

³⁰ V celé práci bude nadále pro označení tohoto návrhu používána už jen tato zkratka.

³¹ Celé znění: Návrh NAŘÍZENÍ 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.

k přecházení druhotným pohybům. QR rovněž definuje práva osob, pokud jde např. o přístup ke vzdělávání, zaměstnání, sociálnímu zabezpečení či zdravotní péči, bydlení a integračnímu opatření (Consilium, 2017c).

Návrh QR je ve stejné fázi jako předchozí dva. Roku 2017 Coreper jménem Rady EU schválil mandát pro začátek vyjednávání a v červnu roku 2018 dosáhly Evropský parlament a Rada EU předběžné dohody (Dumbrava et al., 2022: 2).

3. 2. 9 Agentura EU pro otázky azylu (*European Union Agency for Asylum – EUAA*)³²

Nařízení, kterým se zřizuje Agentura EU pro otázky azylu, je jediným z Paktu, které již oficiálně vešlo v platnost. EUAA tak při svém vzniku dne 19. ledna 2022 nahradila Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (*European Union Agency for Asylum – EASO*). EASO začal fungovat 1. února 2011 a od začátku bylo jeho cílem posilovat praktickou spolupráci mezi členskými státy v azylových záležitostech a poskytovat členským státům pomoc při plnění jejich závazků v rámci SEAS. Zároveň měl poskytovat podporu státům, jejichž azylové a přijímací systémy jsou vystaveny mimořádnému tlaku. Během činnosti EASO se však objevily strukturální nedostatky, které se dostaly do popředí v důsledku rozsáhlého a nekontrolovaného příchodu migrantů a žadatelů o azyl do EU. Z toho vyplynulo, že je třeba jeho úlohu a funkci dále posílit, aby nejen podporoval praktickou spolupráci mezi členskými státy, ale aby rovněž posiloval azylové a přijímací systémy členských států a přispíval k zajištění jejich účinného fungování. Další rozvoj má z EASO vytvořit plnohodnotnou agenturu, která bude navazovat na všechny předchozí činnosti a postupy (Evropská komise, 2021).

Úkolem nové EUAA je zlepšit fungování SEAS a to tím, že bude poskytovat více intenzivní operativní a technickou pomoc členským státům a také by měla zajistit sjednocenější postupy při posuzování žádostí o udělení mezinárodní ochrany. Agentura bude rovněž více podporovat spolupráci mezi členskými státy EU a třetími zeměmi, což je velmi důležité opatření (Consilium, 2022b).

Jednání o tomto návrhu bylo zahájeno hned v roce 2020, kdy Evropská komise v rámci Paktu ponechala návrh nařízení o agentuře EU pro azyl již z roku 2016. Vznik nové plnohodnotné agentury se dá považovat za významný bod kupředu v modernizaci postupů

³² Celé znění: NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) 2021/2303 ze dne 15. prosince 2021 o zřízení Agentury Evropské unie pro otázky azylu a o zrušení nařízení (EU) č. 439/2010.

EU v oblasti azylu a přijímání žadatelů. Předsednictví³³ Rady EU a Evropský parlament dosáhly předběžné dohody dne 29. června 2021. Evropský parlament nařízení formálně přijal 11. listopadu 2021 a v prosinci následujícího roku tak mohla EUAA oficiálně zahájit svou činnost (Consilium, 2021).

3. 3 Shrnutí

Z výše uvedeného lze usoudit, že návrh, který zřizuje EUAA byl tedy z celého balíčku přijat zatím jako jediný, jelikož je svou povahou nejméně kontroverzní pro státy EU. To zejména z toho důvodu, že tato agentura nijak výrazně nezasahuje do činností zemí, jelikož funguje v podstatě nezávisle na nich. Je tedy řízena primárně ze strany EU a má spíše za úkol jim napomáhat a ulehčovat činnost v oblasti přijímání uprchlíků a fungování migračního systému. Tři návrhy - RCD, RST a QR vznikly již roku 2016 a nebyly od té doby nijak revidovány, takže jejich původní znění bylo zachováno a byly do balíčku pouze zařazeny. U všech tří bylo dosaženo předběžné dohody díky shodě mezi Radou EU a Evropským parlamentem v roce 2018, tudíž už se nebudou nijak měnit a pouze se čeká na jejich oficiální přijetí.

Ostatní návrhy jsou v různé fázi vývoje a očekává se, že se jejich obsah a finální podoba ještě budou na základě jednání pracovních skupin Rady EU měnit v rámci diskuzí členských států. Jedná se o takové dokumenty, které jsou svým zněním a jeho potencionálním dopadům pro státy kontroverzní, jelikož každý k nim přistupuje jinak. Jsou jimi hlavně AMMR a jeho mechanismus solidarity, nařízení o vstupním prověřování či APR. Ty jsou považovány za nejspornější. Dále pak krizové nařízení či nařízení o Eurodacu. Předchozích pět jmenovaných bude ve výzkumu nejvíce zmiňováno, jelikož kvůli jejich rozmanitému vnímání ze stran států jsou pro celý výzkum klíčové.

3. 3. 1 Plán dalšího postupu dohodnutého mezi Evropským parlamentem a rotujícími předsednictvími (tzv. *Joint Roadmap*³⁴)

V červnu 2022 se pět zemí, co mají po sobě jdoucí předsednictví v Radě EU, dohodlo společně s Evropským parlamentem, že se zavazují spolupracovat na přijetí reformy migračních a azylových pravidel navržených ze strany Evropské komise před koncem momentálního mandátu EP, tedy do února roku 2024. Velvyslanci stálých zastoupení

³³ V té době zastávalo funkci předsednictví v Radě EU Portugalsko (leden – červen 2021).

³⁴ Celý název: “*Roadmap on way forward agreed between European Parliament and rotating Presidencies*”.

Francie, České republiky, Švédska, Španělska a Belgie tak společně se zástupci Evropského parlamentu³⁵ podepsali oficiálně v září 2022 dohodu s cílem úzce spolupracovat pro dokončení reformy legislativního rámce v rámci Paktu, tedy uzavření jednání o příslušných návrzích, do konce současného politického cyklu³⁶. „*Věříme, že spojením našeho úsilí může Unie dosáhnout skutečného pokroku a výsledků ještě před koncem stávajícího funkčního období. Měli bychom být schopni vytvořit nový legislativní rámec v jedné z nejnáročnějších oblastí naší politiky, v níž může udržitelný systém zajistit pouze společná odpověď EU. Tento plán je jasným znamením našeho odhodlání, že práci dokončíme,*“ stojí v dokumentu (European Parliament, 2022).

³⁵ Předsedkyně EP Roberta Metsola, předseda Výboru pro občanské svobody Juan Fernando López Aguilar, předsedkyně kontaktní skupiny pro azyl Elena Yoncheva.

³⁶ 2019-2024.

4 Řecko

4. 1 Kontext – historie a migrační pozadí

4. 1. 1 Historie

Od počátku 20. století byly imigrační trendy do Řecka omezeny hlavně na přílivy z jihovýchodní Evropy v důsledku balkánských válek či na uprchlíky z Malé Asie nebo Egypta. Ti byli převážně řeckého původu a díky tomu byli rychle integrováni do společnosti a jejich dopad na řeckou ekonomiku a obchod byl pozitivní. Ekonomická zaostalost země však tolik imigraci nepodpořila a spíše naopak bylo Řecko považováno za zemi vysílající migranty, kteří mířili převážně do severní či západní Evropy, např. do Německa či Belgie. Emigrace se však začala omezovat koncem sedmdesátých let po zpřísnění migračních režimů v severní Evropě. Po přistoupení Řecka do Evropského hospodářského společenství (EHS)³⁷ roku 1981 začalo měnit ekonomické podmínky a díky rostoucím pracovním a rozvojovým příležitostem emigrace výrazně klesla. Kvůli geopolitickým změnám v roce 1989 se stalo Řecko hostitelem mnoha neregulérních přistěhovalců z jihovýchodní Evropy, bývalého Sovětského svazu a později i z jižní Asie, Středního východu a subsaharské Afriky. Řecká ekonomika začala nabízet pracovní příležitosti rostoucímu počtu přistěhovalců a zároveň se zlepšily ekonomické podmínky (např. zvýšení mezd). Náhlý příliv imigrantů byl tak poměrně neočekávaným jevem jak pro vládu, tak i pro obyvatelstvo, a migrační politika v zemi se vyznačovala spíše problémy v administrativním uspořádání, politickými zmatky či neochotou vypořádat se s nadměrným počtem nelegálních přistěhovalců. Díky tomu se od druhé poloviny devadesátých let začaly stávat hlavním nástrojem migrační politiky více regulační opatření a rostoucí důraz na kontroly na hranicích (Triandafyllidou, 2013: 5).

Od roku 2000 můžeme Řecko považovat za jednu z prioritních zemí příchodu do Evropy pro nelegální migranty. Příchody skrze jiné trasy, např. z Maroka do Španělska nebo z Libye do Itálie, se díky hlavnímu koridoru z Turecka do Řecka snížily. Celková situace byla zároveň výrazně ovlivněna arabským jarem³⁸ roku 2011 a zejména zhroucením libyjského režimu, konfliktem v Sýrii a celkovou nestabilitou na Blízkém východě. Tyto události byly hlavním důvodem pro nelegální migraci a hledání azylu v Evropě a v jeho důsledku se čísla příchozích do zemí EU začala výrazně zvyšovat (Triandafyllidou a Gemi,

³⁷ “Předchůdce“ Evropské unie.

³⁸ Vlna nepokojů, povstaání a revolucí, které probíhaly v mnoha arabských státech od konce roku 2010 do prosince 2012.

2015: 2).

Propuknutí řecké hospodářské krize v roce 2010 výrazně změnilo podmínky v celé zemi a podstatně ovlivnilo i migrační oblast. Vysoce stoupla nezaměstnanost, která postihovala řecké obyvatelstvo, a ještě výrazněji právě občany ze třetích zemí. Zároveň začal klesat i počet platných povolení k pobytu³⁹, což naznačuje, že někteří migranti se kvůli špatné pracovní situaci v zemi začali vracet zpět do svých zemí původu. Avšak na druhou stranu se nedá přesně určit, kolik z nich se vrátilo a kolik zůstalo, ale ztratilo status legálního pobytu, protože si nemohlo kvůli nezaměstnanosti obnovit povolení k pobytu (Triandafyllidou, 2013: 5 - 6).

4. 1. 1. 1 Uprchlíká krize

Důležitým zvratem v této oblasti byla uprchlická krize rezonující v evropském prostoru od roku 2015, která se dá považovat za největší uprchlickou krizi od druhé světové války. Tato migrační vlna byla převážně důsledkem několikaleté občanské války v Sýrii⁴⁰, ale i nepokojů v jiných asijských a afrických zemích⁴¹. Dle Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) přišlo do Evropy v roce 2015 až 1 300 000 migrantů, z čehož v Řecku bylo zaznamenáno 856 732 příchodů skrze tzv. východní středomořskou cestu. Tato cesta zasahuje primárně právě Řecko a uprchlíci se dostávají do EU z Turecka často přes ostrovy Kos, Chios, Lesbos či Samos (BBC, 2016).

Roku 2015 byl v Evropě počet vysídlených osob nejvyšší od roku 2009 a nekontrolovatelné migrační vlny do Řecka opět, ještě více než v minulosti, poukázaly na silné strukturální nedostatky ve vnitrostátním azylovém systému. Mezinárodní aktéři, převážně neziskové organizace, začali kritizovat Řecko a jeho neúčinnou a nedostatečnou reakci na početné příchody žadatelů o azyl a stejně jako předtím mu opakovaně vyčítali neadekvátní přijímací podmínky či nedostatečnou právní pomoc. To podnítilo k mobilizaci státních institucí s cílem převzít kontrolu nad důslednějším řešením krizové situace (Velentza, 2018: 3-4). V důsledku toho vznikla v rámci Evropského programu pro migraci⁴² solidární opatření, která měla primárně za cíl zbavit Řecko nadměrné administrativní i procesní zátěže. Tato opatření zahrnovala např. finanční podporu, redistribuci migrantů mezi členskými státy či více integrovanou správu vnějších hranic. Dalším z nich bylo zřízení tzv.

³⁹ K 31. prosinci 2012 činil počet 440 118.

⁴⁰ Probíhá od roku 2011 až do současnosti.

⁴¹ Např. Afghánistán, Irák, Eritrea, Somálsko.

⁴² *An European Agenda on Migration*.

hotspotů⁴³ na podzim 2015 za účelem lepší koordinace pro státy v první linii (primárně pro Řecko a Itálii). Toto opatření mělo zajistit aktivní podporu odborníku členských států z EU agentur⁴⁴, kteří prováděli účinnou identifikaci, registraci či snímání otisků prstů migrantů a na základě toho pak byli schopni efektivně určit ty, kteří potřebují mezinárodní ochranu (Velentza, 2018: 5). V rámci dalšího opatření byl v dubnu 2016 přijat pozměněný právní rámec pro první přijetí, který měl představovat pozitivní krok směrem ke správnému plnění mezinárodních závazků Řecka. Dalším z nich bylo rozhodnutí o mimořádné relokaci žadatelů o azyl. Problematickým bodem byl ale fakt, že se nenaplnily cíle EU v rámci relokačních mechanismů. Pouze část žadatelů o azyl byla relokována z Řecka (a Itálie), ukázala se tak nedokonalost plánu a nejednomyslnost při jeho přijímání znázornila nedostatek solidarity vůči členským státům v první linii (Velentza, 2018: 6). Tato krize tak více než kdy jindy ukázala, že dokud bude Řecko a další státy na vnější linii hranici EU ponechány v takových případech samotné, tzn. bez sdílení odpovědnosti s ostatními zeměmi, projevení solidarity či bez dostatečné finanční podpory EU, bude se cesta k trvalému vyřešení problematické migrační situace v EU nadále prohlubovat.

4. 1. 2 Řecký migrační systém

Hlavními specifiky řeckého modelu řízení migrace tedy nadále zůstávají nepravdělnost a nestabilita systému. Již od roku 2009 se Řecko dostalo pod mezinárodní kontrolu kvůli selhávajícímu azylovému systému, který se vyznačoval nepatřičným zpracováním žádostí a neschopností poskytnout účinnou ochranu žadatelům o azyl, u nichž je nutné zacházet s nimi v souladu s nařízením Dublin II. Hlavním problémem byla převážně řecká zadržovací politika, kdy byla většina migrantů zadržována bez ohledu na to, zda to byli migranti bez dokladů či oficiální žadatelé o azyl. Nedostatky spočívaly i v nevhodných podmínkách v zařízeních či bezmyšlenkovité, mnohdy až diskriminující, umístění do detence. V důsledku toho se Řecko také zavázalo reformovat svou azylovou a migrační politiku na základě národního akčního plánu. Tento akční plán měl za cíl provedení konkrétního souboru opatření pro řízení azylu a migrace, který bude v souladu s právem EU a s ohledem na SEAS. Řecká vláda si vytyčila dokončit vytvoření SEAS a zdůraznila, že solidarita je od

⁴³ Místa, kde jsou zadržováni vyloďující se migranti. V rámci tohoto přístupu jsou příchozí migranti nejprve kontrolováni na určených hotspotech, kde jsou prověřováni, registrováni a buď posíláni do jiných zemí EU, nebo deportováni, pokud se zjistí, že nemají nárok na azyl.

⁴⁴ EASO, Frontex, Europol.

počátku jeho základní složkou a hlavní zásadou i práva EU, podle čehož by měly mít členské státy rovný a spravedlivý přístup ke všem aspektům migrační politiky (Karageorgiou, 2020).

Velmi kontroverzní však bylo stanovisko⁴⁵, které rozhodlo o legálnosti zadržování nelegálních migrantů řeckými orgány po dobu delší jak 18 měsíců, což byla původní povolená doba podle řeckého práva. Tato doba se tak prodloužila na neurčito, dokud nebudou migranti souhlasit s návratem do svých domovských zemí. Vláda vedená hnutím SYRIZA, která nastoupila do úřadu roku 2015, naznačila vůli zastavit tyto nevhodné praktiky ohledně zadržování s cílem zaměřit se na více lidskoprávní přístup. Celkově se chtěla pokusit o výrazný obraz v restriktivní migrační a azylové politice přechozích vlád. Avšak jen velmi málo slibů se uskutečnilo a slibovaná změna migrační politiky byla považována spíše za neúspěšnou (Triandafyllidou a Gemi, 2015: 4), (Skleparis, 2017).

Po uprchlické krizi zůstalo v Řecku tisíce lidí, kteří uvízli v přeplněných zařízeních poté, co ostatní státy EU obnovily dočasné hraniční kontroly. Koncem roku 2019 bylo v Řecku přes 186 000 uprchlíků a žadatelů o azyl, přičemž ve stejném roce obdrželo dokonce více žádostí o azyl než během krize v letech 2015 a 2016. Roku 2020 Řecko evidovalo přes 100 000 nevyřízených žádostí o azyl. Nově zavedený zákon o mezinárodní ochraně a dalších ustanoveních z roku 2019 pak rozvíjí již existující praktiky. Některé z reforem zahrnují např. prodloužení maximální doby zadržení odmítnutých žadatelů o azyl, urychlení řízení o přiznání statusu uprchlíka či zúžení definice zranitelných skupin. Tyto kroky však byly také často kritizovány kvůli omezení ochrany v rozporu s evropskými i mezinárodními standardy. Obecně evropské soudy opakovaně odsoudily Řecko za nerespektování základních práv migrantů a žadatelů o mezinárodní ochranu, primárně kvůli nedodržování lidských práv, nelidské podmínky u zadržování či nedostatek procesních záruk (Karageorgiou, 2020).

⁴⁵ Poradní stanovisko č. 44/2014 zveřejněno Řeckou právní radou v průběhu roku 2014.

4. 2 Postoj k Paktu: řecký model

Obecně se dá konstatovat, že Řecko je od roku 2010 prakticky neustále v krizovém stavu, co se azylové situace týká. Ukazují se nedostatky SEAS, který prokázal, že jeho stavební kámen, dublinský systém, není v této problematice efektivním a funkčním řešením pro Řecko, ani ostatní státy na vnější hranici EU. Přestože v mnohých směrech bylo dosaženo pokroku, přístup k azylovým a přijímacím podmínkám je i nadále komplikovaný. Co se týče jednotlivých opatření, která měla vést k postupnému zlepšování řešení, jako např. relokační mechanismus, podpora agentur EU či finanční pomoc, se ukázaly jako nedostatečné pro zajištění takové migrační politiky, která by byla adekvátní, spravedlivá a založená na solidaritě vůči všem stranám. Pakt by měl tedy tyto nedostatky vyřešit jednou pro vždy a nebýt pouze jen dočasným řešením (Karageorgiou, 2020).

Vzhledem k výše uvedenému, Řecko má s nelegální migrací již dlouholeté a velmi intenzivní zkušenosti a obecně je tak již několik let zcela zřetelné, že je potřeba nastavit správně fungující systém, který předejde tomu, aby se opakovaly negativní zkušenosti z minulosti. Avšak přes silnou potřebu a výzvy k reformě předchozího společného azylového systému se Řecko od počátku nestaví k Paktu příliš pozitivně. V tomhle ohledu je také důležité zmínit fakt, že Řecko je zároveň součástí skupiny Med5⁴⁶, do které spadá ještě Španělsko, Itálie, Malta a Kypr. Tyto země zaujímají podobný postoj, co se týče migračních otázek, a to převážně kvůli jejich geografické poloze na vnějších hranicích EU a dlouhodobým problém se zvládnutím migračních vln a následných dopadů migrace. Řecký postoj tedy mnohdy reprezentuje názory většiny / všech zemí ve skupině Med5, a z tohoto důvodu je v následující podkapitole tato skupina často zmiňována jako celek znázorňující velmi podobný náhled na situaci.

4. 2. 1 Pakt jako hlavní téma jednání skupiny Med5

V následujících podkapitolách analyzuji prohlášení aktérů v rámci několika setkání skupiny Med5, které se kromě běžných migračních otázek věnovaly primárně Paktu. Hlavním předmětem analýzy jsou konkrétní vyjádření zúčastněných politiků, dokumenty / prohlášení, které vznikly jako výsledek jednání či komentářů ze strany médií.

⁴⁶ Země této skupiny začaly spolupracovat v roce 2021, aby společně čelily výzvám nelegální migrace.

4. 2. 1. 1 Rok 2021

Již pár měsíců po představení Paktu proběhlo v Athénách v březnu roku 2021 setkání ministrů vnitra a pro migraci zemí Med5, kteří poměrně výrazně vedli kritiku směrem k EU a vyjednávání jejich institucí. Hlavním důvodem bylo to, že tyto země znění některých legislativních návrhů pořád znevýhodňuje, jelikož stále nepomáhá sdílet zodpovědnost za migranty v rámci všech zemí (EURACTIV, 2021). Toto jednání bylo pokračováním dalších, která se konala již několikrát od představení Paktu. Jeho závěrem bylo prohlášení, v němž zástupci zemí vyzvali EU, aby zajistila spravedlivé rozdělení odpovědnosti mezi členské státy a zdůraznili, že je potřeba, aby Pakt zaručoval skutečnou a účinnou spolupráci se zeměmi původu a tranzitu. Dokument také uvádí jasné stanovisko Řecka, Itálie, Španělska, Malty, Kypru: „*Šest měsíců po oficiálním představení jednání o novém Evropském paktu o migraci a azylu a po několika dokumentech, které nastínily společný postoj našich zemí, naše hlavní obavy stále přetrvávají*“ (La Moncloa, 2021). Vidí tak velkou nevyváženost v navrhovaných legislativních textech, které se plně neřídí zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti, protože neposkytuje státům v první linii dostatečné záruky. Na základě toho ministři v prohlášení uvádí, že je nutné „*zaručit účinnou evropskou solidaritu s ohledem na všechny migranty a žadatele o azyl bez ohledu na způsob, jakým vstoupili na území EU, s přihlédnutím k potřebě zavést mechanismus automatického a povinného přesídlení*“ (La Moncloa, 2021). Z tohoto výroku vyplývá, že státům Med5 jde o automatizaci systému, který bude primárně zaručovat solidaritu, která je obsažena v návrhu AMMR.

Požadovali také posílení spolupráce se zeměmi původu a tranzitu, jelikož jenom díky výraznější spolupráci s takovými zeměmi je možné zabránit primárním a sekundárním pohybům či obchodováním s migranty a ztrátám na životech, a zároveň podporovat účinnou návratovou politiku (La Moncloa, 2021).

Maltský ministr vnitra Byron Camilleri shrnul znepokojení všech zemí Med5 ohledně toho, že se nebere v potaz poloha zemí: „*Už nemůžeme být trestáni kvůli naší geografické poloze. Nemůžeme být nadále trestáni za záchranu životů na moři.*“ Tím chce maltský ministr zdůraznit, že geografická poloha států hraje v roli a zároveň poukazuje na fakt, že v rámci migračních tras přes moře umírá mnoho uprchlíků. Následně řecký ministr pro migraci Notis Mitarachi uvedl, že „*Pakt by neměl v budoucnu umožnit vznik nových*

táborů, jako je Moria⁴⁷“ a dále dodal, že „chybí rovnováha mezi povinnostmi zemí prvního přijetí a nejistým mechanismem solidarity zbytku EU“. V reakci na to uvedl místopředseda Evropské komise Margaritis Schinas, že „je nejvyšší čas sladit geografii se solidaritou a ujistit evropský jih, že řešení migrační otázky začíná za našimi hranicemi“ (EURACTIV, 2021). Výše řecký ministr poukazuje na nedostatek poskytování solidarity ze strany ostatních států. Margaritis Schinas v podstatě jeho výrok uznává a zároveň zdůrazňuje problematiku geografické polohy států, a tím tedy apeluje na členské státy s cílem mít jednotné řešení, které pomůže státům na jihu EU.

Kritika se snesla i na návrh ohledně azylového řízení na hranicích (APR), které by dle Med5 mohlo zhoršit již špatnou situaci zemí v první linii. Ve společném prohlášení se uvádí, že „Návrh nezohledňuje realitu na místě, pokud jde o postupy a lhůty, a představuje nepřiměřenou zátěž pro hranice EU, které se nemohou přeměnit v uzavřené tranzitní oblasti“ (La Moncloa, 2021).

Na závěr ještě ministři všech pěti zemí poukázali na důležitost toho, že by se o návrzích z Paktu mělo jednat jednotně, jelikož „spolu zjevně souvisejí z právního, praktického a také politického hlediska“. „Jsme i nadále odhodláni pracovat na nalezení životaschopných a koordinovaných řešení našich společných výzev na základě pozitivních prvků navrhovaného Paktu. Od členských států v první linii nelze očekávat, že budou zvládat migrační tlak, který ovlivňuje Evropskou unii jako celek,“ shrnuje prohlášení (La Moncloa, 2021). Tímto státy Med5 vyzdvihují potřebu nadále pracovat na tom, aby se návrhy Paktu posunuly dál a vyzývají ostatní členské státy EU, aby v těchto snahách pomohly, jelikož státy Med5 to samy nezvládnou.

Druhé setkání zástupců Med5, které se uskutečnilo tentokrát ve španělské Malaze v září 2021, proběhlo v podobném duchu. Řecký ministr pro migraci Notis Mitarakis se nechal slyšet, že spoléhat se na Pakt v boji proti nelegální migraci nestačí, a proto vyzval jednotlivé vlády zemí Med5, aby využily své vlastní interní metody a právní rámce pro dosažení lepších výsledků. „Nový evropský pakt o migraci a azylu není podmínkou pro přijetí opatření,“ sdělil novinářům. „Lepších výsledků v oblasti ochrany hranic a navracení můžeme dosáhnout v rámci stávajícího právního rámce,“ dodal. Také uvedl, že hlavní prioritou je „kontrola nelegální migrace a boj proti převaděčským sítím, kterým jako země

⁴⁷ Uprchlický tábor, který vznikl v roce 2015 pouze jako dočasný kemp pro žadatele o azyl. Již předtím zachvátilo tábor několik požárů, přičemž roku 2020 zde založili požáry pravděpodobně samotní běženci kvůli nevyhovujícím podmínkám a vedly k téměř úplnému zničení vybavení tábora.

(Řecko) na evropské frontě čelíme.“ Tímto řecký ministr naznačil, že momentální podoba návrhů obsažených v Paktu není velkou změnou oproti již fungujícím opatřením, tudíž je nadále potřeba na návrzích pracovat a posunout je do podoby, která celkově vylepší aktuální migrační systém. Na konferenci si také země Med5 stanovily cíl, že chtějí dosáhnout udržitelné, a hlavně spravedlivé, společné politiky EU, která zabrání zneužívání evropského azylu a zajistí požadovanou solidaritu a zapojení všech členských států při migračním tlaku. Takto by to mělo být převážně z toho důvodu, aby Řecko a zbylé státy na přední hranici nebyly vystaveny nadměrné zátěži. Zároveň také ocenil přijetí návrhu o vzniku nové agentury pro migraci: „*Nedávná dohoda o přijetí nařízení o nové Evropské azylové službě, které bylo dosaženo díky konstruktivnímu postoji našich zemí, prokázala, že jsme připraveni projevit ducha flexibility a ochoty ke kompromisům. Očekáváme, že naši další evropští partneři prokáží, že jsou rovněž připraveni jednat v souladu s tím*“ (Wood, 2021). Na základě tohoto prohlášení lze soudit, že kompromis ze strany Řecka a Med5 umožnil, aby byl přijat návrh nařízení ohledně vzniku EUAA. Teď požadují podobné ústupky a kompromisy od ostatních států.

4. 2. 1. 2 Rok 2022

Konference pořádaná organizací Borderline Sicilia v rámci projektu EUPAM⁴⁸ v dubnu 2022 byla podstatná pro reflexi Paktu kvůli vnímání Řecka a Itálie se zaměřením na otázku přístupu hotspotů. Pakt totiž zahrnuje opatření, která mají za cíl zlepšit životní podmínky a právní ochranu migrantů na těchto místech, a také chce dosáhnout lepšího financování a podpory těch zemí, které přijímají velké množství migrantů. Na konferenci bylo poznamenáno, že to, co se událo v Řecku za poslední roky, ovlivnilo obsah Paktu a umožnilo to snahu aplikovat řecký model na celou Evropu: „*Model přístupu k hotspotům, s nímž se experimentovalo v Řecku, se stal dobrou praxí, kterou je třeba exportovat*“ (Borderline Sicilia, 2022).

V říjnu 2022 se zástupci zemí Med5 opět setkali a vyzvali k většímu úsilí o ochranu vnějších hranic EU a dále také upozornili, že je potřeba vyvinout větší tlak na Turecko. Řecký ministr pro migraci v tomto smyslu uvedl, že „*nastal čas, aby EU společně a koordinovaně požadovala, aby Turecko kontrolovalo své hranice, zabránilo nelegálním odchodům ze svého území a přijalo opatření proti nelegálním převaděčům, jak by mělo.*“

⁴⁸ Projekt k EU Paktu o migraci a azylu.

Země také opakovaně zdůraznily, že chtějí komplexní přístup, na základě kterého by ostatní státy EU převzaly více zodpovědnosti (Euronews, 2022).

V listopadu 2022 vydali ministři vnitra zemí Med5 společné prohlášení, ve kterém znova apelují na potřebu vypracovat takovou evropskou migrační politiku, která by byla inspirována zásadami solidarity a odpovědnosti rozdělenými spravedlivě mezi všechny státy EU. „*Itálie, Řecko, Malta a Kypr, jakožto země prvního vstupu do Evropy po trase přes centrální a východní Středomoří, nesou největší břemeno řízení migračních toků ve Středomoří, a to při plném dodržování všech mezinárodních závazků a pravidel EU,*“ stojí v prohlášení. „*Počet relokačních závazků přijatých zúčastněnými členskými státy bohužel představuje jen velmi malý zlomek skutečného počtu nelegálních příchozích, které jsme letos dosud přijali. Kromě toho mechanismus doposud pomalu dosahuje svého stanoveného cíle, kterým je zmírnění zátěže, jíž jsme všichni jako členské státy v první linii neustále vystaveni, neboť dosud byl proveden pouze malý počet relokací. To je nešťastné a zklamání, zejména v době, kdy naše země čelí stále většímu migračnímu tlaku, který zatěžuje náš azylový a přijímací systém*“ (Ministero Dell'Interno, 2022). Z předchozího uvedeného vyplývá, že státy nejvíce vyzdvihují, že právě ony musí nést největší břemeno a poukazují na dlouhotrvající neúspěšnost snah o vytvoření funkčního relokačního systému, převážně v době krize.

4. 2. 1. 3 Rok 2023

V březnu 2023 se ministři pro vnitřní věci a migraci opět potkali, tentokrát na Maltě ve Vallettě. Jejich společné prohlášení uvádí: „*V rámci našeho úsilí o řešení základních příčin migrace a budování dlouhodobých a komplexních partnerství se třetími zeměmi bychom měli posílit legální cesty jako prostředek ke snížení nelegální migrace a podporovat hladké, spořádané a bezpečné migrační kanály ve prospěch všech zúčastněných stran.*“ A zároveň připomíná důležitost návratové politiky: „*Návraty jsou základním pilířem migrační politiky Evropské unie. V této souvislosti znovu zdůrazňujeme, že je třeba zvýšit úsilí o repatriaci žadatelů o azyl, jejichž žádosti byly zamítnuty, a dalších státních příslušníků třetích zemí, kteří nemají právo zůstat v Unii.*“ Dále se ministři shodli na posílení kontroly vnějších hranic ze strany Frontexu⁴⁹, což je spojeno i s požadavkem na zvednutí finančních prostředků EU: „*Obecněji řečeno, znovu opakujeme - v souladu se závěry mimořádného zasedání Evropské*

⁴⁹ Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž, zřízena roku 2004.

rady ze dne 9. února 2023 - že je třeba poskytnout významné finanční prostředky a prostředky EU na podporu členských států při posilování kapacit ochrany hranic, jakož i infrastruktury, prostředků a vybavení pro dohled," uvádí se v prohlášení (Agenzia Nova, 2023). Trvali také na prosazení mechanismu solidarity, na základě kterého bude pro ostatní státy EU povinné přijímat migranty ve své zemi a ne je přijímat pouze dobrovolně. Dle slov řeckého ministra totiž dobrovolný mechanismus umožňující přistěhovalcům jít do jiných států není příliš úspěšný: *"Nemůžeme nadále mluvit o nutnosti uložit větší odpovědnost členským státům v první linii, pokud neexistuje stejně závazný a povinný mechanismus solidarity vůči zemím prvního přijetí,"* řekl Mitarachi. Zde tedy opět vidíme odkaz na geografickou polohu států a důraz za závazného mechanismu pro všechny země. Zároveň zdůraznil, že méně jak jedno procento příchozích, kteří dorazili v minulém roce do států v první linii, bylo relokováno do jiných zemí EU v rámci relokačního programu. Také je podle něj zásadní, abychom rozlišovali mezi těmi přistěhovalci, kteří mají reálně právo na to zůstat v EU, a těmi, kteří nemají (TVM News, 2023), (Euronews, 2023).

4. 2. 2 Analýza hlavních prvků ovlivňující řecký postoj k Paktu na základě rozhovorů

Kromě analýzy médií a výroků politických aktérů či oficiálních dokumentů jsou v práci jako zdroj využity rozhovory. V mnoha případech potvrzují již předešlé výroky a informace, na některých místech ale také některé záležitosti doplňují či vysvětlují. V následující podkapitole jsou uvedeny informace primárně od respondenta z řeckého stálého zastoupení v kombinaci s českými zástupci působícími v Bruselu během CZ PRES. Řecký zástupce (2022) na úvod vyjádřil přesvědčení, že by rozhodně měla existovat strategie EU pro migraci a Pakt je v tomto ohledu na dobré cestě, na druhou stranu však podotýká, že nebere v potaz mnoho aspektů. Největším problémem je rozmanitost jednotlivých států EU, avšak tuto skutečnost Pakt neřeší a přistupuje ke všem stejně.

Prvky, které nejvýrazněji ovlivňují rozhodování Řecka o legislativních návrzích, jsou převážně geografie a historie. Z hlediska geografie je to pochopitelné, jelikož je Řecko první zemí EU na hranicích s Tureckem, ze kterého dlouhodobě přichází nejvíce osob. Co se historie týče, ta souvisí hodně i s mentalitou řeckého obyvatelstva. Řecko bylo vždy hodně otevřená země, kde byli vítáni turisté i migranti a zároveň pro ně bylo na území i mnoho příležitostí k důstojnému životu. Dnes je Řecko už více tranzitní země, kde chtějí migranti setrvat nějakou dobu, ale poté mají v plánu pokračovat dále do jiných zemí EU, kde je pro ně více příležitostí (např. do Německa nebo Švédska). Z tohoto hlediska je pro Řecko

náročné přijímat migranty, kteří ani nemají v plánu nadále setrvat v zemi, integrovat se a ekonomicky se zde angažovat (Zástupce SZ Řecka, 2023).

Zlomovým bodem v celém vnímání migrační politiky Řecka byla zcela jistě krize v letech 2015 – 2016. Dle řeckého zástupce (2023) tato krize ovlivnila Řecko více než ostatní státy EU, hlavně v porovnání s dalšími dvěma zkoumanými státy, tedy Maďarskem a Švédskem. Právě kvůli krizi se ukázalo, jak nefunguje SEAS, a to více než cokoli jiného Řecko utvrdilo v tom, že nový systém musí být nastaven jinak, aby byl funkční. Na základě toho se i výrazně odvíjí přístup Řecka k jednotlivým návrhům Paktu. U mnohých z nich má Řecko během jednání pracovních skupin v Radě EU spoustu připomínek, aby byl daný návrh více uzpůsobený ve prospěch států, které jsou v první linii. Kvůli tomu se pak protahuje konečné rozhodnutí o přijatelnosti daného návrhu. Některé naopak chce schválit co nejdříve, jelikož jsou ve prospěch řeckých zájmů, to jsou však zase na druhou stranu takové návrhy, které odmítají jiné země EU, jako např. Maďarsko či další státy V4.

Nejdůležitějším návrhem pro Řecko je AMMR, protože představuje hlavní nástroj pro řízení krize. Právě tento návrh obsahuje již několikrát zmiňovaný mechanismus solidarity a zodpovědnosti, po kterém Řecko (a další státy Med5) volá již od představení Paktu. Nyní už text návrhu pokročil a je dle Řecka a jeho přístupu více vyrovnaný, než byl předtím, stále se ale snaží dosáhnout určitého kompromisu ze stran dalších států. Takový systém totiž může fungovat jen v případě, že všechny státy se budou nějakým způsobem angažovat. Stejně tak klade Řecko důraz i na funkční návratovou politiku (Zástupce SZ Řecka, 2023). Co se návratové politiky týče, nejvhodnějším nástrojem pro tuto oblast by mohla být tzv. návratová směrnice⁵⁰, která sice jako taková není součástí Paktu, nicméně některá její pravidla jsou obsažena napříč ostatními legislativními návrhy. Jejím cílem je zvýšit počet skutečněných návratů nelegálně pobývajících osob bez nároku na azyl zpět do jejich zemí původu. Právě to by pro Řecko a pro další státy v přední linii mohlo být hodně nápomocné (Vondráček, 2023). Řecko dále oceňuje činnost nové EUAA a i jiných agentur EU, které svou prací významně přispívají a pomáhají státům v mnoha směrech (Zástupce SZ Řecka, 2023).

Na otázku ohledně návrhu, který by Řecko vyloučilo z legislativního balíčku, bylo odpovědí nařízení o vstupním prověřování. Představuje totiž velkou administrativní zátěž a dle řeckého zástupce by mělo být povinné pouze na letištích, a ne na ostrovech a pozemních

⁵⁰ Tzv. *Return Directive*, revidovaný návrh směrnice o navracení Evropské komise z roku 2018.

hranicích. Obecně se dá říci, že Pakt hodně směřuje k posílení tzn. hotspot přístupu na základě kombinace nařízení o vstupním prověřování a APR. Když tento fakt vztáhneme k Řecku a jeho problematické situaci, tak můžeme usoudit, že v praxi by se toho pro Řecko zase příliš nezměnilo. Spíše je nuceno zavést určité postupy, např. právě vstupní prověřování či pravidla RCD. Tímto Řecko legitimizuje svůj negativní postoj k návrhu. Dle Karageorgiou (2020) by taková pravidla azylového řízení na hranicích mohla rovněž vyvolat znepokojení v souvislosti s přístupem k azylu, a to na základě otázek diskriminace či funkčnosti mechanismů pro žadatele o ochranu.

Zároveň Pakt umožňuje legitimní zadržení osob, které procházejí vstupním řízením a u kterých se předpokládá, že stejně nesplňují podmínky vstupu. Takové zadržování by bylo umožněno i v případech, kdy žádost splňuje podmínky pro hraniční azylové řízení namísto řízení klasického na území členského státu. Také by bylo umožněno prodloužit prověřování a hraniční řízení pro státy, které se nacházejí v momentální krizi. *„Takový přístup dává prostor pro nadměrná omezení pohybu a normalizuje stávající praxi hromadného zadržování na řeckých ostrovech a v blízkosti pozemních hranic.“* Z toho tedy opět vyplývá, že by takto nastavená pravidla pro Řecko nijak nezměnila dosavadní kritickou situaci ve formě nadměrného počtu uprchlíků na hranicích země (Karageorgiou, 2020).

4. 3 Shrnutí

Na základě výše uvedeného je momentální přístup a nastavený systém velmi neadekvátní, jelikož Pakt neřeší, která země je na vnější hranici a má námořní hranici. Z tohoto hlediska je pochopitelné, že Řecko bere v potaz bezpečnostní riziko a snaží se bránit svoje zájmy. V souvislosti s tím se následně staví negativně k návrhům, které by dostatečně nepomohly vyřešit kritickou situaci (Kittl, 2023) a tím legitimizuje svoje stanovisko v kritice takových návrhů. Na druhou stranu, když vezmeme v potaz mechanismus solidarity, který odmítají státy EU, které nejsou přímo zasaženy prvotními vlnami migrace, tak se jejich přístup může sice zdát na první pohled logický, avšak realita je jiná. Poměrně často si totiž neuvědomují, že kvůli druhotným pohybům tento problém postupně pronikne i do dalších států. Je to tedy záležitost, na kterou by měly členské státy nahlížet komplexně, jelikož cílem je chránit celou EU, tzn. primárně všechny její hranice. Jedině tak se předejde dalším dopadům, v tomto případě zejména nelegálnímu a nekontrolovanému pohybu migrantů uvnitř EU (Vondráček, 2023). Neméně důležitý aspekt je propojení vnitřní a vnější dimenze. Pakt se značně soustředí spíše na vnitřní dimenzi, tedy proces detekce a přijímání migrantů. Avšak velká

míra pozornosti by se měla přenést i na vnější dimenzi, do které spadá zaměření na třetí země. V tomto ohledu je třeba navázat hlubší spolupráci se zeměmi původu, více s nimi spolupracovat a soustředit se i na identifikaci problémů v daných zemích a způsoby, jak jim pomoci (Zástupce SZ Řecka, 2023).

Dalšími důvody, které rezonují v řecké společnosti a mají vliv na rozhodování o Paktu, jsou spíše politického charakteru. Je tím např. změna vlády roku 2019, silná instrumentalizace migrace, které jsme svědky posledních pár let nebo teroristické útoky, které se odehrály v Paříži (2015) či Bruselu (2016) v souvislosti s uprchlickou krizí a vyvolaly tak strach ve společnosti a obavy z dalšího nebezpečí (Zástupce SZ Řecka, 2023).

V neposlední řadě je dle řeckého zástupce náročný i celý proces schvalování, resp. úprav návrhů. To zahrnuje dlouhá čtení jednotlivých návrhů během zasedání pracovních skupin v Radě EU, kdy každá země má množství připomínek k jednotlivým částem a předsednická země by je měla nějakým způsobem vzít v potaz a zapracovat do textu pro další zasedání. Často ale nemohou vyjít vstříc všem členským státům, tudíž hledání kompromisu u jednotlivých textů je opravdu velmi dlouhý a vyčerpávající proces.

5 Maďarsko

5. 1 Kontext – historie a migrační pozadí

5. 1. 1 Historie

Migrace v Maďarsku má poměrně nestandardní charakter, který pramení z pestré historie a častých proměn hranic. První polovina dvacátého století je charakteristická četnými migračními toky kvůli dvěma světovým válkám. Od roku 1947 po nástupu komunistického režimu byla migrace zcela znemožněna a hranice byly uzavřeny. Od padesátých let se hranice opět otevřely, ale v následujících několika desetiletích byla migrace poměrně výrazně regulována. Emigrace byla povolena pouze ve výjimečných případech a imigrace byla také velmi limitována, primárně se omezovala na mezivládní dohody, slučování rodin⁵¹ či přijímání lidí na základě politických rozhodnutí⁵². Celá druhá polovina dvacátého století je tak spíše charakterizována velmi ostře střeženými hranicemi, přísnými vízovými povinnostmi, readmisními⁵³ dohodami a cestovním omezením v okolních zemích, a to způsobilo, že v tuto dobu nebylo Maďarsko pro migranty cílovou ani tranzitní zemí. To se změnilo až v devadesátých letech, kdy došlo k radikální politické i sociální transformaci východní Evropy. Maďarsko se v tomto období stalo tranzitní zemí směrem na Západ, ale zároveň i cílovou zemí pro řadu přistěhovalců (Juhász, 2003).

V devadesátých letech se ale současně zvýšila nelegální migrace a mezinárodní organizovaný zločin s ní spojený. V souvislosti s tím se ukázalo jako nutné vytvořit nový legislativní a správní systém pro migraci. Jeho výsledkem byla řada legislativních opatření, např. zákon o emigraci, zákony upravující přistěhovalectví či pravidla pro regulaci zaměstnávání cizinců. Roku 1997 byl problém nelegálního překračování hranic řešen zákonem o ochraně hranic, který udělil pohraniční strážní větší prostředky a pravomoci, např. oprávnění k vyšetřování v oblasti organizovaného zločinu. Posledním opatřením z tohoto balíčku byl zákon o azylu z roku 1998. V roce 2002 vstoupil v planost nový legislativní balíček, který měl za cíl sladit maďarské předpisy s předpisy EU (European Parliament, 1999), (Juhász, 2003).

⁵¹ To často vedlo k falešným sňatkům za účelem získání potřebných dokladů.

⁵² V těchto případech se jednalo např. o dělníky z Kuby či studenty ze spřátelených zemí východního bloku.

⁵³ Dohody ve formě mezinárodních smluv, které upravují předávání osob, které neoprávněně vstoupily na území jedné ze smluvních stran nebo na něm neoprávněně pobývají, do země jejich původu. Zpravidla stanoví podrobné podmínky, za nichž k předávání dochází.

Od vstupu Maďarska do EU (2004) se podíl cizinců každoročně zvyšuje. Maďarsko tak již dlouhodobě funguje jako jedna z hlavních tranzitních zemí nelegální pozemní migrace, a to primárně kvůli jeho geografické poloze. Zároveň je silně zasaženo druhotnou migrací. Přes jeho území vedou východní a jihovýchodní migrační trasy a nejvíce aktivní je trasa západobalkánská – přes Turecko, Řecko, Srbsko nebo Chorvatsko právě do Maďarska a pak do dalších členských států EU (IOM, nedatováno).

5. 1. 2 Migrace jako hlavní téma politického dění

Maďarsko se tedy stalo jedním z hlavních vstupních bodů do EU pro migranty, kteří se následně snažili dostat do dalších ekonomicky vyspělejších států. Tak tomu bylo do momentu, kdy se situace začala výrazně stupňovat kvůli migrační krizi a kvůli tomu i politicky vyostřovat. Na základě toho přijala vláda Viktora Orbána⁵⁴ řadu nařízení ohledně právních změn, které měly omezit nelegální migraci přes Maďarsko, včetně výstavby hraničních plotů. Tyto ploty se začaly stavět v roce 2015 na hranicích se Srbskem⁵⁵ a následně i s Chorvatskem (IOM, nedatováno). Takový krok vyvolal velmi silné reakce, načež mluvčí maďarské vlády Zoltán Kovács ve spojitosti s tím uvedl, že to byl „*nezbytný krok k udržení stabilní situace.*“ Ostatní mezinárodní či unijní aktéři, hlavně skupiny zaměřené na ochranu práv, považovali tento krok spíše za vyústění vlny xenofobie, kterou vláda již dlouhodobě vyvolávala. Kovács však silně stál za postojem celé vlády s tvrzením, že plot je legitimní reakcí na obrovský nárůst migrace, který udělal z Maďarska přední linii migrační krize v Evropě. Také poukázal na fakt, že většina mediálního pokrytí se soustředí hlavně na Řecko či Itálii, které nesou hlavní tíhu migrantů přicházejícím po moři. Kovács však tvrdí, že „*další pohyb především syrských, afghánských a iráckých migrantů z Řecka po balkánské pozemní trase v tichosti učinil z Maďarska absolutně nejvíce postiženou zemi EU*“ (Kingsley, 2015). Na základě výše uvedeného lze soudit, že Maďarsko se považuje v tomto směru za oběť a pasivního aktéra, který nenesl žádnou zodpovědnost za vzniklou situaci, a tím může zároveň legitimizovat své radikální kroky vedoucí k zabránění migrace.

Na konci roku 2015 podal Viktor Orbán žalobu proti předběžnému povinnému relokačnímu mechanismu pro žadatele o azyl, který tři měsíce předtím přijala Rada EU. Kvůli tomu bylo v Maďarsku uspořádáno i referendum, aby podpořilo nesouhlas veřejnosti, avšak kvůli nízké účasti nemělo potřebnou právní sílu (Cantat, 2023). I přestože bylo

⁵⁴ Jeho pravicová strana Fidesz (Maďarská občanská unie) je v čele vlády již od roku 2010.

⁵⁵ Usnesení č. 1401/2015 o vybudování „dočasného plotu“ v délce 175 kilometrů a s výškou 3–4 metry.

referendum neúspěšné, ani to nezabránilo Orbánovi pokračovat ve svém jednání dál a prosazovat nesouhlas vlády i veřejnosti s relokačním mechanismem.

Maďarsko v letech 2015 a 2017 zároveň upravilo své právní předpisy týkající se práva na azyl a navrácení státních příslušníků třetích zemí, který nemají nárok zůstat v EU. To vytvořilo tranzitní zóny na srbsko-maďarské hranici a zavedl se pojem „krizová situace způsobená masovým přistěhovalectvím,“ který umožňuje orgánům maďarské státní správy odchýlit se od pravidel stanovených ve směrniciích o azylovém řízení, podmínkách přijímání a navrácení za účelem udržet bezpečnost a pořádek. Toto můžeme považovat za jeden z legitimizačních kroků vlády, kdy nepřímo spojuje migraci s kriminalitou a na základě toho pak prezentuje, že je nutné kvůli tomu přijmout určitá opatření. V reakci na to zahájila Evropská komise proti Maďarsku řízení kvůli obavám ohledně slučitelnosti s právem EU, což vyvrcholilo rozsudkem vydaným Soudní dvorem v prosinci 2020 (European Commission, 2021).

Maďarsko se v této věci hájilo tím, že provedení rozsudku ohledně přístupu k mezinárodní ochraně a vyhoštění státních příslušníků třetích zemí by mohlo být v rozporu s maďarskou ústavou. Na toto konto Evropská komise připomněla, že přednost práva Unie je jeden ze základních rysů právního řádu EU. Unijní právo tak má přednost před uplatňováním vnitrostátního práva, včetně ústavního (European Commission, 2021).

V září 2021 se Evropská komise opět obrátila na Soudní dvůr, aby nařídil Maďarsku zaplacení finančních sankcí za to, že opakovaně nedodrželo rozhodnutí týkající se pravidel EU v oblasti azylu a navrácení. Jedná se převážně o rozsudek⁵⁶, kde Soudní dvůr konstatoval, že maďarské právní předpisy, které se týkají praxe a pravidel v tranzitních zónách na hranici se Srbskem, jsou v rozporu s právem EU. Dle zjištění bylo porušeno dřívější ustanovení směrnice o azylovém řízení⁵⁷, směrnice o podmínkách přijímání⁵⁸ a návratové směrnice⁵⁹. Tyto rozsudky ale příliš neovlivnily jednání maďarské vlády, a tudíž Maďarsko ani nepřijalo opatření nezbytná k zajištění efektivního přístupu k azylovému řízení (European Commission, 2021).

Výše uvedená fakta z historie Maďarska v oblasti migrační politiky nám do velké míry mohou naznačit kontext, v jakém je migrace v Maďarsku vnímána. Co se týče např. přístupu vlády, tak pravdou je, že protiimigrační kampaň vede Viktor Orbán a jeho vláda již

⁵⁶ Rozsudek ze 17. prosince 2020.

⁵⁷ Směrnice 2013/32/EU.

⁵⁸ Směrnice 2013/33/EU.

⁵⁹ Směrnice 2008/115/ES.

od roku 2010 a jeho politika a striktní azylové zákony ho často dostávají do konfliktu s EU a vyvolávají silnou kritiku. Od migrační krize se stal klíčovou postavou ultrakonzervativní a neliberální evropské pravice. Celkově se Orbán již dlouhodobě staví proti celoevropským iniciativám týkajícím se společného řízení migrace (Cantat, 2023). Jinak tomu nebylo ani před dalšími parlamentními volbami, které se konaly v dubnu 2022. V tu dobu představoval Orbán Maďarsko opět jako „pohraniční pevnost“ proti nelegální migraci do Evropy, a právě tato rétorika je považována za velmi pozitivní u mnoha konzervativních voličů jeho vládnoucí strany Fidesz (Than, 2022). Podobný diskurz můžeme zaznamenat i např. u Rakouska, kde se v době uprchlické krize změnila politika otevřených hranic k výstavbě plotů a stanovení limitů pro žádosti o azyl. V této situaci se rovněž hovořilo o budování „pevnosti Evropa⁶⁰“, jakožto o diskurzivní strategii krajní pravice, jak analyzují Rheindorf a Wodak (2020). Ve svém článku mapují legitimizaci restriktivní azylové politiky, uzavírání hranic či omezování přístupu k základním lidským právům ve spojitosti s normalizací krajně pravicových diskurzivních postojů ve společnosti. V tomto ohledu můžeme v Orbánově politice tedy celkově vidět mnoho legitimizačních aktů, kdy se on a jeho vláda pokouší prostřednictvím diskurzu využívat přesvědčovací a někdy až manipulativní prostředky k ospravedlnění jeho politických kroků.

Na druhou stranu však údaje ukazují, že stále tisíce migrantů překračuje jižní hranice Maďarska. Dle statistik ze sousedního Rakouska se počet příchozích nelegálních migrantů v roce 2021 dokonce zdvojnásobil⁶¹ v porovnání s rokem 2020, přičemž většina z nich přechází právě přes Maďarsko. Pro mnoho migrantů, kteří zůstávají provizorně v řeckých táborech, je však trasa přes Maďarsko stále lákavá, a to i přes ocelový plot a četné policejní hlídky. V souvislosti a tím oznámil mluvčí maďarské vlády, že migrace i nadále zůstává hrozbou a země tak bude muset opět posílit svou obranu a restrukturalizovat systém ochrany hranic (Than, 2022).

5. 2 Postoj k Paktu: maďarský model

Stejně tak jako se dá postoj Řecka částečně aplikovat na další země ze skupiny Med5, jak bylo popsáno v předchozí kapitole, v případě Maďarska můžeme hovořit o státech Visegrádské čtyřky (V4)⁶². K těm patří ještě Polsko, Slovensko a Česká republika a při

⁶⁰ *Fortress Europe*.

⁶¹ Z 21 641 v roce 2020 na skoro 40 000 v roce 2021.

⁶² V4 vznikla v roce 1991 za účelem prosazování spolupráce a stability v regionu Střední Evropy.

analýze jsou společně s Maďarskem často popisovány postoje i těchto států, jelikož v mnoha vyjádřeních politiků jsou zastoupeny názory všech či většiny z V4.

5. 2. 1 Analýza reakcí aktérů na Pakt

Krátce po představení Paktu začalo Maďarsko, resp. maďarští politici, vyjadřovat svůj negativní postoj. První reakce některých politiků z Fideszu či politických analytiků byly však ze začátku poněkud opatrné. Ministryně spravedlnosti Judit Vargová uvedla, že *„Nejprve musíme počkat a uvidíme, ...“* protože *„Pakt obsahuje několik návrhů, je to velmi rozsáhlé dílo, které je třeba před jakýmkoli ukvapeným komentářem podrobit kontrole odborníků,“* zdůraznila. Na druhou stranu však někteří upozorňovali, že nové návrhy legislativních předpisů mohou vypadat *„na papíře hezky“*, avšak jejich implementace už tak jednoduchá nebude (Hungary Today, 2020).

První prohlášení předsedy vlády Viktora Orbána bylo již mnohem více přímé a kritičtější. *„Maďarsko je nadále proti migračním kvótám, i když nový migrační a uprchlický balíček Evropské komise představený ve středu pro ně používá jiný termín,“* řekl po jednání s Ursulou von der Leyenovou a premiéry zemí V4. Také uvedl, že *„tón“* nových návrhů Evropské komise se oproti předchozím pokusům zlepšil, ale zároveň že základní přístup Komise se nezměnil, tudíž toto neznamena žádný průlom. *„Skutečný průlom by vyžadoval, aby Evropská komise schválila maďarský návrh, podle něhož by na území EU neměl být vpuštěn nikdo, koho se členský stát po příslušném soudním řízení nerozhodne vpustit,“* uzavřel prohlášení Orbán (Hungary Today, 2020). Z toho lze soudit, že tato strategie však není příliš reálná s ohledem na praxi a je spíše založená na odrazení uprchlíků od pokusů překročit hranice.

Další země V4, hlavně tedy Polsko a Česká republika se vyjádřily v podobném směru jako Maďarsko. Zoltan Kovács zopakoval jako již mnohokrát předtím, že postoj země k migraci je jasný a neměnný od roku 2015 a zdůraznil, že je nutné *„zajistit, aby vnější hranice EU a schengenského prostoru zůstaly na všech úsecích dokonale uzavřené.“* *„Ačkoli se v novém balíčku návrhů Evropské komise o migraci a azylu objevuje pod jiným názvem, kvóty na migranty tam stále jsou a Maďarsko je proti nim spolu s Polskem a Českou republikou,“* dodal (Euronews, 2020). Na to reagoval i český předseda vlády Andrej Babiš, který zdůraznil, že ochrana evropských hranic a zastavení nelegální migrace musí být hlavními součástmi migračního Paktu. Také kvitoval, že návrh explicitně neobsahuje povinné kvóty, k čemuž se připojilo i Polsko (Euronews, 2020). Na počátku roku 2020 však

Evropský soudní dvůr rozhodl, že tyto země porušují zákon, když odmítají přijmout uprchlíky. Zároveň Evropský soud pro lidská práva opakovaně nařídil Maďarsku, aby přestalo odebírat jídlo žadatelům držených v tranzitní zóně (Euronews, 2020).

V prosinci 2020 podepsali ministři ze zemí V4, Estonska a Slovinska prohlášení, které odráží společné stanovisko k Paktu a má sloužit jako podklad pro další pokrok v jednáních o něm. Tento dokument byl vypracován jako výsledek práce polského⁶³ předsednictví ve V4 a byl předložen německému⁶⁴ a nadcházejícímu portugalskému⁶⁵ předsednictví⁶⁶ v Radě EU (Gov.pl, 2020).

Dokument obsahuje základní postoje těchto zemí a vyjadřuje vlastní komentáře k různým návrhům Paktu. Primárně klade důraz na řešení vnější dimenze, která umožňuje řešit problémy spojené s migrací mimo EU, a to by mělo vést k uchopení nejdůležitějšímu aspektu celé problematiky, tedy ke snížení počtu migrantů, kteří do EU vstupují nelegálně. EU by se tak měla zaměřit na řešení základních příčin migrace, klást větší politický tlak na třetí země a zároveň posilovat spolupráci s klíčovými zeměmi původu. Důležitým bodem pro země V4 je také účinný návratový systém založený na dobře fungující readmisních dohodách, který by mohl být dalším výsledkem úspěšné spolupráce se třetími zeměmi (Visegrad Group 2020).

Důraz kladou výrazně na předvstupní postupy na hranicích, což se týká nařízení o vstupním prověřování, které zahrnuje identifikaci a registraci všech přicházejících migrantů. Účelem důkladného řízení před vstupem je povolit přístup do EU jen těm, kteří opravdu potřebují mezinárodní ochranu a zároveň nepředstavují hrozbu pro bezpečnost EU či veřejný pořádek a zdraví (Visegrad Group 2020).

Co se týče návrhu ohledně mechanismu solidarity zahrnutém v AMMR, dané země jsou spíše pro otevřenost tohoto mechanismu a aby se řídil zásadou svrchovaného uvážení. Obecně jsou toho názoru, že podpora regulace migračních toků je sice nezbytná, ale na druhou stranu by měla být flexibilní a také by měla umožňovat dobrovolný výběr opatření, která budou odpovídat možnostem členských států: *„Podle našeho názoru Pakt postrádá správnou rovnováhu mezi zásadami odpovědnosti a solidarity. Měly by se lépe vztahovat ke všem oblastem politiky stanoveným v hlavě V kapitole 2 SFEU, jak je uvedeno přímo v článku*

⁶³ Předsednictví ve skupině V4 od července 2020 do června 2021.

⁶⁴ Předsednictví v Radě EU v období červenec – prosinec 2020.

⁶⁵ Předsednictví v Radě EU v období leden – červen 2021.

⁶⁶ Předsednictví v Radě EU v období leden – červen 2021.

80 SFEU. Ačkoli je obecně přijímána povinná solidarita v krizových situacích, zásadní je flexibilita a využívání širokého a otevřeného katalogu nástrojů“ (Visegrad Group 2020).

Velmi sporným bodem je i klíč k posouzení spravedlivého podílu solidarity. Dle vyjádření států není přijatelný navrhovaný způsob, který zohledňuje pouze jednoduchý algoritmus založený na počtu obyvatel a HDP. V tomto ohledu by se mělo odrážet faktické úsilí členských států v oblasti migrace, jejich efektivita při navracení, poskytovaná opatření ve vnější dimenzi či případný migrační tlak na jejich území a celková efektivita. „*Jsmo pevně přesvědčeni, že za normálních okolností, jakmile bude řádně řešen vnější rozměr a budou splněny povinnosti členských států v oblasti ochrany vnějších hranic a vnitřní procesní povinnosti, bude jen málo nebo vůbec nebude třeba spouštět solidární mechanismus. Pokud by to však přesto bylo nutné, měla by o spuštění mechanismu solidarity a způsobu spravedlivého sdílení zátěže rozhodovat Rada.*“ A zároveň: „*Přemístění nebo jiné formy přijímání migrantů musí být dobrovolné. Členské státy nesmějí být nuceny k provádění žádných konkrétních nástrojů, které by mohly být považovány za porušení jejich svrchovanosti. V této souvislosti cítíme povinnost vyjádřit své obavy také ohledně konceptu sponzorování návratů jako jediného ekvivalentu relokace*“ (Visegrad Group 2020).

V neposlední řadě je v dokumentu zmíněno, že se Pakt zaměřuje hlavně na středomořské migrační trasy, což je na jednu stranu potřeba, avšak na druhou stranu v prohlášení stojí, že „*všechna budoucí řešení by měla zohledňovat také riziko nestability ve všech sousedních zemích a migrační tlak přes jiné trasy, např. východní hranici EU*“ (Visegrad Group 2020). Dle ministrů je hlavně důležité, aby tato navrhovaná či upravovaná řešení v rámci Paktu zajistila skutečnou kontrolu nad migračními toky i do budoucna a byla tak využitelná i v případě dalších krizí v rámci Schengenského prostoru.

Orsolya Kurucz, analytička pro záležitosti EU z provládního Centra pro základní práva, řekla zpravodajskému webu Mandiner, že nedávné zkušenosti ukázaly, že vracení lidí do zemí původu zatím nefunguje dobře, takže by to mohlo způsobit, že členské státy budou nuceny přijímat nelegální migranty proti své vůli, což by vedlo ke stejné situaci jako v roce 2015, kdy vypukla migrační krize. Podle Kurucz by mělo být cílem spíše zabránit vstupu do EU těm osobám, které zde nemají právo pobývat (Hungary Today, 2020).

V listopadu 2022 podepsali zástupci Maďarska, Rakouska a Srbska třístrannou dohodu pro boj s nelegální migrací, tzv. *memorandum of understanding*. To je zavazuje k mnohým opatřením v rámci balkánské migrační trasy jako např. vysílání posil a bezpečnostních pracovníků na hranice se Severní Makedonií. Země se rovněž zavázaly, že

Srbsku pomohou organizovat deportace lidí, kteří nemají nárok na azyl ve státech EU ani v Srbsku (Hill, 2022).

Maďarský premiér Viktor Orbán také uvedl, že Maďarsko v roce 2022 zaznamenalo již cca 250 00 pokusů o nelegální překročení hranic a zároveň dodal, že „*Nepotřebujeme migraci řídit, musíme ji zastavit,*“ řekl Orbán. „*Musíme jim (migrantům) ukázat, že nemohou přejít.*“ V tomto případě sice nikdo z politiků explicitně nezminil Pakt jako takový, nicméně politici se vyjadřovali celkově o nefunkčním migračním a azylovém systému EU: „*Azylový systém EU selhal,*“ prohlásil rakouský kancléř Karl Nehammer. „*Dospěli jsme do bodu, kdy jednotlivé země EU hledají nové formy partnerství mimo možnosti EU.*“ Z tohoto lze soudit, že Maďarsko a ostatní země nepovažují Pakt jako spolehlivé a účinné řešení migrační situace v evropském prostoru a snaží se tak jako protiváhu nalézat jiné alternativy (Hill, 2022)

5. 2. 2 Analýza hlavních prvků ovlivňující maďarský postoj k Paktu na základě rozhovorů

Zástupce Stálého zastoupení Maďarska v Bruselu odmítl poskytnout rozhovor s odvoláním na to, že nedostal povolení poskytovat takové informace. Kvůli tomu jsem se tedy musela větší měrou soustředit na výše uvedenou analýzu médií, primárně na prohlášení politických aktérů. Zároveň jsem se v ostatních rozhovorech dotazovala respondentů na otázky spojené s maďarským vnímáním Paktu.

U Maďarska je do určité míry také důležitým prvkem poloha, ale už ne natolik jako u Řecka. Sice částečně leží na vnější hranici a sousedí se státy, které nejsou v EU, nicméně není zemí prvního vstupu. Migranti do Maďarska přichází až v důsledku druhotných pohybů a je převážně tranzitní zemí, jelikož v mnoha případech pak pokračují ještě dále do EU do jiných zemí (nejčastěji např. Německa, Švédska, západní Evropy). Maďarsko je tak hlavně tranzitní zemí, což pro něj není ideální situace, a proto tomu chce silně zabránit (Kittl, 2023).

Velmi výrazným prvkem v přístupu k Paktu je hlavně politický kontext migrační situace v Maďarsku. Zde je důležité zmínit hlavní aspekty této problematiky a těmi jsou převážně ideologie, vláda a historický kontext (Vondráček, 2023). Vše na sebe svým způsobem navazuje, jelikož momentální podoba maďarské politiky vychází z předchozích zkušeností, které byly převážně negativní. Maďarské obyvatelstvo tak dlouhodobě slýchává ve veřejném prostoru antiimigrační rétoriku a lze konstatovat, že špatná migrační situace v zemi působí na ideologii lidí. Viktor Orbán a jeho vládní strana Fidesz díky tomu postupně získává větší podporu. Z hlediska legitimizace můžeme také v tomto ohledu říci, že Viktor

Orbán svým způsobem využil situace a snaží se svou rétorikou legitimizovat kroky jeho vlády. Migrace sice v Maďarsku byla a je výrazný problém, ale zároveň je možné, že Orbán z ní dělá ještě větší problém, než ve skutečnosti je. Imigrační politika se pro něj totiž ukázala jako výhodná strategie, která mu přináší politickou přízeň, proto ji ve své rétorice často využívá, jak uvádí Vondráček (2023).

Jak již bylo zmíněno v předchozí podkapitole, Maďarsko je silně proti mechanismu solidarity a jakékoliv formě kvót pro relokaci migrantů. Na jednu stranu je toto pochopitelné, jelikož Maďarsko nechce přijímat ještě více cizinců, než v zemi dosud má. Na druhou stranu je ale takový mechanismus potřeba, jelikož bez něj není možné, aby se největší zátěže zbavily státy v přední linii. Vypadá to však, že v tomto ohledu maďarská vláda svůj postoj nezmění a nadále bude některé návrhy blokovat bez možnosti kompromisu (Zástupce SZ Řecka, 2023), (Kittl, 2023).

V čem se naopak maďarští zástupci shodnou s ostatními státy, je důraz na vnější dimenzi migrační politiky. Tím je převážně myšlena ochrana hranic a silnější spolupráce se třetími zeměmi. Maďarsko, stejně tak jako třeba Řecko, klade velký důraz na návratovou politiku, jelikož to je v rámci řešení kritické migrační situace klíčové (Zástupce SZ Řecka, 2023).

5. 3 Shrnutí

Již historie maďarské migrační politiky nám naznačuje poněkud radikálnější přístup, hlavně např. v porovnání s Řeckem či jinými přímořskými státy na jihu Evropy, které byly vždy vůči migrantům více otevřené. Lze tedy soudit, že v Maďarsku momentální přístup k migraci a k Paktu vychází částečně z historického kontextu země, který je charakterizován restriktivní politikou či přílivem nelegálních migrantů v devadesátých letech, a zároveň z politické situace posledních let. Ta je nejvíce ovlivněna současným premiérem Viktorém Orbánem a jeho vládní stranou Fidesz, která je u moci již od roku 2010. Situace se výrazněji vyostřila během migrační krize, kdy Orbán silně poukazoval na kritickou situaci a jeho politika tak začala být ještě více zakotvena v protiimigračních postojích a velmi silném diskurzu namířeném proti EU, kterou často ilustroval (a stále ilustruje) jako neschopnou ochránit Evropu před hrozbou v podobě migrantů. Vláda se tedy zaměřila na rétoriku vyobrazující migranty jako nebezpečí pro zemi, před kterým je potřeba se chránit. Restriktivní opatření ve formě výstavby plotu na hranicích, nerespektování pravidel EU v oblasti azylu a navracení (např. kvót) či nesouhlas s povinným solidárním mechanismem

vláda legitimizuje ve smyslu, že takové kroky jsou potřeba kvůli zachování bezpečnosti země, ale i celé EU a jejích obyvatel.

Co se samotného Paktu týče, celkově se Orbán již dlouhodobě staví proti celoevropským iniciativám týkajícím se společného řízení migrace, jelikož nevěří, že jsou pro zemi dostatečně přínosná. Samostatná dohoda s Rakouskem a Srbskem do určité míry také může naznačovat, že Maďarsko chce ukázat nedůvěru v EU a její opatření v oblasti migrace, primárně tedy Paktu, a proto hledá jiné vlastní alternativy. Přestože Maďarsko k nějakým návrhům přistupuje pozitivně (např. ke vstupnímu prověřování), převládá u něj spíše neochota spolupracovat na přijetí všech návrhů Paktu v momentální podobě. Nejvíce vyhraněný postoj má k již zmíněnému mechanismu solidarity, resp. k tomu aspektu, že není dostatečně flexibilní a Pakt tak postrádá rovnováhu mezi solidaritou a zásadami odpovědnosti.

Pisoni (2020) předpokládá, že *„reálně je nepravděpodobné, že by protiimigrační vlády Maďarska a České republiky, stejně jako Polska a Slovenska, potlačily svou neochotu přijímat uprchlíky a ulehčily tak svým středomořským partnerům.“* Usuzuje z předchozího jednání těchto států vzhledem k migrační problematice a jejich rétorice na domácí půdě, která je zaměřena proti unijní politice a zvyšuje protiuprchlické nálady ve společnosti. Na základě toho je tedy pravděpodobnost, že dojde k výrazné změně směru migrační politiky Maďarska a dalších členů V4 poměrně nízká.

Z návrhů Paktu např. vyplývá, že státy budou muset buď přijmout uprchlíky, nebo místo toho převzít odpovědnost za deportaci osob bez nároku na azyl. Tato povinnost je pro státy V4 celkem problematická a polský premiér Mateusz Morawiecki ji označil za *"povinnou solidaritu"*. Reakce těchto členských států tak vytváří velmi kontroverzní atmosféru a jejich rétorika otevírá prostor pro nejistotu a řadu otázek (Pisoni, 2020).

6 Švédsko

6. 1 Kontext – historie a migrační pozadí

6. 1. 1 Historie

Co se týče migrace ve Švédsku obecně, dříve byla největším problémem spíše emigrace ze země do USA, a to hlavně koncem devatenáctého a začátkem dvacátého století. Hlavními důvody pro emigraci byla chudoba, nedostatek politické svobody či náboženské pronásledování. To změnila první světová válka a také důsledek migračních omezení v USA. Před druhou světovou válkou vláda ještě prosazovala velmi restriktivní politiku, jelikož chtěla chránit švédský pracovní trh a švédskou „rasu“. Následně však po druhé válce se Švédsko přeměnilo na zemi „přicházející“, jelikož do země začali ve velkém migrovat uprchlíci z Německa a severských a pobaltských zemí (Stenström, nedatováno).

Na základě toho si švédské úřady postupně vytvořily kompetence k přijímání uprchlíků. Období po druhé světové válce je tak charakteristické vysokou pracovní migrací a silným hospodářským růstem. Pracovní migrace byla v tu dobu poměrně volná, avšak do určité míry kontrolovaná a regulovaná (Byström a Frohnert, 2017).

Koncem šedesátých let vznikl nový úřad pro migraci – Švédská migrační rada⁶⁷, a také bylo zavedeno regulované přistěhovalectví. Švédské úřady si migrační toky velmi hlídaly, tzn. všichni kdo přijížděli za prací, museli mít doklad o nabídce zaměstnání a zároveň i bydlení a přijet mohli pouze pod podmínkou, že danou pracovní pozici nemohli vykonávat nezaměstnaní Švédové. Švédsko se tak stalo jednou z hlavních zemí v oblasti přijímání uprchlíků a vedlo aktivní zahraniční politiku, jejímž cílem byla mezinárodní solidarita. Roku 1975 byly stanoveny nové směrnice pro přistěhovaleckou a menšinovou politiku, které cílí na multikulturní ideál. Během osmdesátých let začal stoupat počet žadatelů z Asie a Afriky, např. z Íránu, Iráku, Turecka, Sýrie, Libanonu, či Eritrei a úřady čelily postupně rostoucímu pracovnímu zatížení. I to přispělo k tomu, že veřejné mínění ukazovalo různými směry, multikulturalismus začal být časem více kritizován a objevily se xenofobní nálady. Avšak i přes to byl postoj k migraci v zemi spíše pozitivní. Roku 1985 byl také zaveden nový systém přijímání žadatelů o azyl (Byström a Frohnert, 2017), (Stenström, nedatováno).

⁶⁷ Nyní Švédská migrační agentura, spadá pod ministerstvo vnitra a má na starosti žádosti cizinců, kteří chtějí žádat o různé druhy pobytů ve Švédsku.

Po roce 1989 došlo ke změně politiky a imigrace byla lehce omezena. Větší popularitu získala strana Nová demokracie (*Ny Demokrati*⁶⁸), která se v tu dobu stavěla k migraci poměrně kriticky. Válka v Jugoslávii v devadesátých letech však měla ve Švédsku velký dopad, země v tu dobu přijala až na 100 000 uprchlíků, avšak mnoho z nich bylo také odmítnuto či vyhoštěno. Roku 1995 se stalo Švédsko členem EU a na základě toho byly zavedeny nové zákony a předpisy, jako např. volný pohyb v rámci Unie (Byström a Frohnert, 2017).

Od počátku dvacátého prvního století se migrace do Švédska začala opět postupně zvyšovat s tím, že roku 2009 dosáhla svého nejvyššího čísla (102 280 lidí). V tomto roce bylo Švédsko na čtvrtém místě, co se týče počtu žádostí o azyl v EU na obyvatele, hned po Maltě a Kypru. O tři roky později bylo dosaženo nového rekordu (Times of Malta, 2011).

Dalším zlomovým bodem byl rok 2015, kdy v důsledku válek na Blízkém východě a následné migrační krize přišlo do Švédska mnoho uprchlíků. V tomto roce přicestovalo do země skoro 163 000 osob⁶⁹. V tuto dobu již švédská vláda i obyvatelé začali přehodnocovat pohled na situaci s uvědoměním, že pouští do země více lidí, než jsou schopni reálně přijmout a nadále integrovat (Vrbová, 2015). O rok později v důsledku toho Švédsko zpřísnilo svá pravidla a udělalo drobné změny v legislativě, které např. zavedly dočasné hraniční kontroly nebo omezily možnost sloučení rodiny. Tím se rapidně snížil počet žadatelů a Švédsko tudíž přestalo být zemí, které v rámci EU mělo jedno z nejvíce velkorysých azylových zákonů. Zajímavé také je, že Švédsko vnitrostátně přijalo legislativu týkající se společné odpovědnosti, dle které musí vždy určitý počet nově příchozích uprchlíků přijmout všechny obce (Stenström, nedatováno).

6. 1. 2 Švédský migrační systém

Obecně lze Švédsko charakterizovat jako zemi s dlouho imigrantskou historií a velmi velkorysou přistěhovaleckou politikou. Dá se říci, že nejčastějším důvodem a motivací pro migraci do Švédska je pracovní trh a dalším častým trendem je migrace rodinných příslušníků. Švédsko je také hodně proslulé tím, že do velké míry dbá na důkladný proces přijetí žadatelů či na řádnou integraci přistěhovalců. Pro tyto účely slouží primárně Švédská migrační agentura, která vyřizuje žádosti cizinců, či Švédská veřejná služba zaměstnanosti, která má na starosti koordinaci integrace na trhu práce. Obce jsou pak zpravidla odpovědné

⁶⁸ Politická strana založena roku 1991, ideologicky spíše pravicová a národně konzervativní.

⁶⁹ Z toho cca 51 000 ze Sýrie.

za poskytování bydlení či koordinaci vzdělávání ve švédském jazyce. Nově příchozí se většinou účastní tzv. programu usazování, který řídí právě dříve zmíněná veřejná služba zaměstnanosti. Takový program je určen primárně pro cizince, kterým byl udělen status doplňkové ochrany, rodinného příslušníka nebo jiné povolení k pobytu (Stenström, nedatováno).

Migrace ve Švédsku byla však také často předmětem rozsáhlých diskusí, které rozdělovaly společnost na dva protipóly. Hlavní otázkou vždy bylo, zda je rostoucí imigrace pozitivní aspekt, tedy pomoc pro ekonomický a kulturní růst, či zda to může spíše zvyšovat obavy s ohledem na společenské napětí a rostoucí ekonomické náklady. To vše souvisí i s politickým vnímáním celé problematiky.

Co se politické situace týče, tak ve Švédsku dlouhou dobu vládla levice⁷⁰, která byla vůči přistěhovalcům výrazně otevřená a během její vlády přijalo Švédsko rekordní počty migrantů. Avšak po určité době se situace v zemi začala vyostřovat a zvýšený počet příchozích či stále častěji objevující se problémy s nimi spojené zapříčinily, že se o migračních tématech začalo ve společnosti více hovořit. Mezi problémy, které se začaly množit s rozsáhlou uprchlickou krizí, patří i zvyšující se neschopnost dostatečně integrovat příchozí do společnosti. V důsledku toho vznikají ve městech tzv. „ghetta“, kde se situace může poměrně často vyostřovat a místní následkem toho pociťují strach. Poměrně důležitým aspektem může být i fakt, že se ve Švédsku začala zvyšovat nezaměstnanost (7 – 8%), a to také příliš nepřidalo k pozitivnímu vnímání migrantů v zemi (Vrbová, 2015).

Dalším důvodem pro nenávistné vnímání migrantů mohla být i řada útoků, které se ve Švédsku odehrály. Jedním z nich byl případ, kdy roku 2015 ve škole v Trollhättanu zamaskovaný muž ubodal k smrti učitele a žáka a další vyučující zemřel na následky poranění v nemocnici. Neštěstí se událo ve škole s vysokým počtem imigrantů a média uvedla, že měl pachatel silně rasistické motivy (Crouch, 2015). Další z útoků byl spáchán ze strany žadatele o azyl z Uzbekistánu roku 2017 ve Stockholmu. Útočník vjel kamionem do davu nakupujících a při činu zabil pět lidí. Před ním prohlásil, že jedná ve jménu Islámského státu, tudíž můžeme konstatovat, že se jednalo o islamistický teroristický útok. Později bylo zjištěno, že jeho žádost o povolení k pobytu byla zamítnuta a následně mu bylo sděleno, že má čtyři týdny na opuštění země (BBC, 2018).

⁷⁰ 2014 – 2023.

Během několika let od uprchlické krize, kdy se země potýkala s vysokým nárůstem kriminality a nezvládnutou integrací, se postupně měnila i nálada ve společnosti, která dala prostor pro aktivnější politické projevy některých stran. Švédsko, které bylo dlouho považováno za zemi s nejvíce liberální azylovou politikou, tak začalo měnit svůj postoj vůči migrantům. Od té doby můžeme sledovat vyšší nárůst popularity pravicové strany Švédských demokratů (SD)⁷¹. Poměrně velkou změnou pro švédský přístup k migraci byly volby v září 2022, kdy u moci vystřídali po osmi letech sociálně-demokratickou stranu právě SD. Tato strana dosáhla ve volbách dosud nejlepšího výsledku a její předvolební kampaň mířila výrazně na kritiku zvýšené imigrace a v jejím důsledku i násilí gangů. Začalo totiž také přibývat sporů mezi jednotlivými gangy, které často končí přestřelkami. Roku 2021 při nich zemřelo 46 lidí, minulý rok (2022) ještě větší počet lodí a před volbami ovládl volební kampaň incident v obchodním centru ve městě Malmö, kdy teprve patnáctiletý chlapec zastřelil jednoho muže a vážně zranil ženu. I v tomto případě šlo o spor mezi pouličními gangy. Protiimigrační nálada ve společnosti vyvolala debatu o schopnostech sociální demokracie, a to vedlo až k rezignaci premiérky Magdaleny Anderssonové, po tom, co uznala porážku ve volbách. Celkově tedy vyhrál blok čtyř pravicových stran v čele s SD⁷². Ostatní pravicové strany však odmítly s SD ve vládě spolupracovat, proto byl sestavením kabinetu pověřen Ulf Kristersson (předseda Umírněné strany)⁷³. Vládní koalice se tedy sestává z Umírněných, liberálů a křesťanských demokratů s tím, že SD poskytuje vládě potřebnou podporu výměnou za realizaci své politiky (hlavně v oblasti migrace) (Krkoška, 2022).

6. 2 Postoj k Paktu: švédský model

6. 2. 1 Vývoj švédského postavení vůči Paktu a analýza hlavních prvků, které ho ovlivňují

Případ Švédska je v rámci analýzy v porovnání s Řeckem a Maďarskem jiný. Prvním důvodem je výrazná změna vlády, která situaci silně ovlivnila a druhým důvodem je předsednictví Švédska v Radě EU⁷⁴. S ohledem na zmíněné aspekty je struktura zkoumání švédského modelu mírně odlišná od dvou přechozích.

⁷¹ Nacionalistická strana založena roku 1988, mezi zakládající členy patřili i lidé, kteří otevřeně podporovali ideologii nacistického Německa.

⁷² Ve volbách získali 20, 5% hlasů, více hlasů měla pouze sociální demokracie se 30,3% z levicového bloku.

⁷³ Místo předsedy SD Jimmieho Åkessona.

⁷⁴ Od ledna do června 2023.

6. 2. 1. 1 Počátky a obecný přístup k Paktu

Švédsko od počátku Pakt spíše podporovalo a vnímalo ho jako vhodný nástroj pro řešení migrační situace v EU. Jako pozitivní hodnotilo hlavně např. důraz na spolupráci se třetími partnery či zaměření na návratovou politiku. Zároveň Švédsko vnímá, že obě roviny, ať už vnitřní či vnější, jsou stejně důležité, jelikož jsou silně propojené a nemohou fungovat bez sebe. Dle švédského zástupce (2023) celá praxe Paktu může fungovat pouze v případě, že návrhy budou vybalancované a budou brát ohledy na všechny zasažené země.

Za nejdůležitější návrh považuje Švédsko nařízení o Eurodacu, a to hlavně z toho důvodu, že je opravdu potřeba mít fungující databázi, která bude poskytovat kompletní přehled o situaci, kontrolu a bezpečnost. Z politického hlediska považuje země za důležitý návrh AMMR, který je v rámci Paktu dle Švédska také zásadní, stejně jako APR. Naopak za nepřijatelný je pro něj pak návrh ohledně mechanismu solidarity v případě, že by byly povinné relokace. V tomto ohledu bylo dříve flexibilní, nyní by ohledně návrhu v takové podobě nebylo ochotno činit kompromisy (Zástupce SZ Švédska, 2023).

Na podzim 2022 se Švédsko jasně vyjádřilo proti závazkům k přemístění žadatelů o azyl v rámci dohody EU⁷⁵, jelikož pro něj údajně neexistuje žádný právní základ. „*Není možné, aby se naše vláda zavázala k něčemu, co nemá jasný právní základ,*“ řekl Lars Danielsson, švédský velvyslanec při EU. Zároveň uvedl, že na základě toho se jedná spíše o technický důvod. Údajně technické a právní starosti Švédska spojené se systémem rozdělování příchozích žadatelů o azyl však spíše souvisejí i s jeho domácí politikou⁷⁶ (Nielsen, 2022).

Korespondentka Švédského rozhlasu pro migraci Alicí Petrén (2020), která v rozhovoru reagovala na představení Paktu ze strany EU komisařky pro migraci Ylvy Johansson⁷⁷, uvádí že již od počátku se předpokládalo, že bude těžké návrhy přijmout napříč všemi zeměmi. Také tvrdí, že je nutné, aby státy projevily solidaritu alespoň v nějaké podobě. Co se samotného Švédska týče, tak to již dlouhodobě volá po tom, aby i jiné státy přijímaly migranty a aby takové rozdělení bylo spravedlivé pro všechny, jelikož i Švédsko v rámci druhotných pohybů přijímá poměrně vysoká čísla příchozích. Dle slov Alice Petré, pokud by Pakt prošel jako takový a fungoval by, byla by to pro Švédsko v praxi teoreticky

⁷⁵ Tento mechanismus byl spuštěn v létě 2022 a podařilo se získat cca 8 000 závazků k přemístění v 11 státech EU a v Lichtenštejnsku a Norsku, v rámci programu bylo však přemístěn pouze velmi malý počet osob.

⁷⁶ Odkaz na změnu vlády, rozebráno v další podkapitole.

⁷⁷ Původem ze Švédska.

úleva, jelikož by se do země již tolik migrantů nedostalo. To díky tomu, že následkem více chráněných vnějších hranic, přísnějších opatření a regulací či důrazněji kontrolovaným migračním trasám by se celkově mohl snížit počet příchozích migrantů do zemí EU. Švédsko také dlouho tlačilo na prosazení programů na povinné relokace, tento pohled se však již časem změnil (Petrén, 2020).

6. 2. 1. 2 Změna vlády a směru migrační politiky

Právě změna vlády v září 2022 proměnila poměrně dlouhotrvající a konzistentní přístup Švédska k migraci. Úspěch SD považují mnozí voliči za důsledek neúspěšné migrační a integrační politiky. Strana využila hněvu veřejnosti kvůli kriminalitě a negativním aktivitám gangů (včetně střelby) a veřejně tak obviňovala přistěhovalce. V rámci kampaně strana také zveřejnila program, který cílí na dosažení nejnižší imigrace v Evropě. „*Vítejte v repatriačním vlaku. Máte jednosměrnou jízdenku. Příští zastávka je Kábul!*“ zveřejnil pár týdnů před volbami na Twitteru mluvčí SD Tobias Andersson. Takové prohlášení poměrně jasně naznačuje velmi nekompromisní přístup k migraci, stejně jako slova místopředsedy strany Henrika Vinge: „*Chceme okamžitě začít s realizací udržitelné migrační politiky. Přejí bychom si, aby naše myšlenky byly vyslyšeny již před 10-20 lety, pak bychom neměli problémy, které máme dnes*“ (Ahlander, 2022).

Čtyři koaliční strany, které se pod vedením Ulfa Kristerssona následně dostaly k moci, publikovaly tzv. „dohodu z Tidö“, v níž představily důležité reformy v hlavních oblastech⁷⁸ politického směřování, včetně migračních témat. Tato dohoda se zaměřuje na vypjatou migrační politiku Švédska a cílí na snižování počtu migrantů, podporu repatriace a zvýšení požadavků na občanství. Dokument obsahuje čtyři hlavní cíle migračních reforem: „*1. vytvořit změnu paradigmatu ve švédském azylovém systému, dočasně by měla být poskytována ochrana uprchlíkům a osobám prchajícím z blízkých regionů, Švédsko by nemělo být velkorysejší než minimální závazky stanovené EU nebo jinými právními mezinárodními dohodami, 2. migrační politika by měla být odpovědná, 3. zavedení integrace založené na požadavcích, ti, kteří se snaží zůstat ve Švédsku, by měli být zodpovědní za to, že se stanou součástí švédské společnosti, 4. bojovat proti "stínové společnosti"⁷⁹*“ (Wehtje, 2022).

⁷⁸ Šest hlavních oblastí: zdravotnictví, energetika, kriminalita, migrace, vzdělávání a ekonomika.

⁷⁹ Stínovou společností je nazývána paralelní společnost tvořená právě uprchlíky, kteří se dostatečně neintegrovali, a tudíž vytváří svou vlastní odlišnou skupinu vedle švédského obyvatelstva.

V dohodě je výrazně zmiňován jeden aspekt, a to „udržení azylové legislativy na zákonném minimu“. Dohoda navrhuje, že v roce 2023 by Švédsko mělo přijmout pouze 900 uprchlíků dle kvót, což je minimum v souladu se švédskými závazky vůči EU. V porovnání s předchozími roky je to velký rozdíl, jelikož od roku 2018 přijímalo Švédsko každoročně 5 000 uprchlíků, roku 2021 dokonce 6 401. Na základě toho patřilo Švédsko mezi země, které přijímaly nejvíce „kvótových“ uprchlíků (Migrationsverket, 2022).

Další z navrhovaných reforem je omezit práva žadatelů o azyl na minimální úroveň, což se může týkat např. státem hrazené právní pomoci či práva na tlumočníka. Dále je kladen důraz na posílení hraničních kontrol a omezení trvalého pobytu žadatelů o azyl. Celkově tedy reformy obsažené v dohodě směřují ke snižování počtu imigrantů v zemi. Co se týče souvislosti s Paktem, odborníci se obávají, že provádění takových reforem může být komplikované a je možné, že by to také mohlo mít dopad na výše zmíněné právní minimum (Wehtje, 2022).

Švédsko je sice hodnoceno jako jedno z nejúspěšnějších v oblasti migrace a integrace, avšak vnímání veřejnosti může být poněkud odlišné a může docházet k nesouladu mezi cíli a reálnými výsledky. Jedním z aspektů je vysoká nezaměstnanost mezi přistěhovalci, která je vyšší než u zbytku společnosti⁸⁰. Dalším vysvětlujícím faktorem může být i socioekonomická segregace, která je úzce spjata se segregací etnickou a proniká do všech částí společnosti. Uprchlíci a jejich příbuzní bývají ekonomicky zranitelnější než místní obyvatelé, a tak většinou bydlí v oblastech s nízkými příjmy. Jejich nedostatečné vzdělání především často zapříčiňuje méně příležitostí ke změně jejich životních podmínek a ekonomického postavení. Dlouhodobým cílem Švédska je právě integrace, která byla dříve považována za poměrně úspěšnou, nyní se však země potýká spíše s rostoucí segregací, která má za následek napětí a problémy ve společnosti. „Švédsku se nepodařilo integrovat velké počty migrantů, které v posledních dvou desetiletích přijalo. Segregace došla tak daleko, že ve Švédsku máme paralelní společnosti. Žijeme ve stejné zemi, ale v naprosto odlišných realitách,“ prohlásila bývalá premiérka Magdalena Anderssonová (iDNES, 2022), (Wehtje, 2022).

Johan Pehrson, švédský ministr pro zaměstnanost a integraci také tvrdí, že větší míra migrace by mohla vést ke snížení mezd: „Musíte ji udržet na sociálně přijatelné úrovni, se slušnými mzdami... v souladu s reformami, které jsme ve Švédsku zavedli, abychom měli

⁸⁰ Vysvětlením může být např. nesoulad mezi nabídkou a poptávkou na trhu práce, jelikož lidem s nedostatečným vzděláním se nedaří získat práci s požadavkem na vyšší vzdělání.

jistotu, že lidé pracují za slušnou mzdu" (da Silva, 2023). Dle ředitele Caritas Sweden⁸¹ George Josepha, má Švédsko dlouhou tradici v přijímání cizinců, ale v poslední době se něco změnilo: „Většina průzkumů ukazuje, že ještě před několika lety se k migraci stavělo pozitivně asi 60 % obyvatel. A pak se to celé změnilo, a to částečně také kvůli negativnímu narativu ze strany politického vedení, které vytvořilo příběh o spojení migrace se vší kriminalitou a tím, co se ve společnosti pokazilo, a ze všeho obviňovalo migranty a migraci" (da Silva, 2023). Na základě tohoto výroku můžeme vidět přímou souvislost mezi rétorikou politického vedení a veřejného myšlení. Právě skrze takové legitimizační kroky, které spojují kriminalitu s migrací, švédští vládní činitelé mohou ospravedlňovat své jednání, které je nyní charakterizováno negativním vnímáním migrace a Paktu.

Informace o výrazné změně směřování švédské migrační politiky lze nalézt i na oficiálních stránkách Úřadu vlády Švédska slovy ministryně pro migraci Marie Malmer Stenegard⁸²: „Švédská migrační politika prochází změnou paradigmatu. Vláda zintenzivňuje své úsilí, aby v plném souladu s mezinárodními závazky Švédska snížila počet migrantů, kteří do Švédska přicházejí nelegálně. Je třeba zastavit podvody a zneužívání pracovní imigrace a bojovat proti "stínové společnosti". Švédsko bude i nadále dodržovat důstojné normy pro přijímání migrantů a ti, kteří nemají důvod k ochraně nebo jiné zákonné právo na pobyt ve Švédsku, musí být vyhoštěni“ (Stenegard, 2023). Vzhledem k tomu, že je takové prohlášení zveřejněno na švédském vládním webu, můžeme soudit, že změna směřování švédské migrační politiky je opravdu výrazná a pro další směřování vládních priorit zásadní.

6. 2. 1. 3 Předsednictví v Radě EU

V souvislosti s tím, že nyní od ledna do června 2023 Švédsko předsedá Radě EU, je situace ohledně vnímání Paktu nestandardní oproti předchozím dvěma zkoumaným zemím. Během předchozího CZ PRES došlo k výrazným pokrokům na několika návrzích, teď však panují obavy, že Švédsko veškeré snahy ČR zastaví. Hlavním důvodem pro to je právě poměrně nedávna změna vlády: „Švédská vláda nemá zájem aktivně prosazovat tuto migrační agendu“, uvedl v prosinci 2022 Christian Leffler, bývalý náměstek generálního tajemníka zahraniční služby EU. „Budou to dělat, protože jsou dobrými loajálními členy Rady, ale ne s nějakým nadšením“ (Rankin, 2022).

⁸¹ Charitativní organizace pomáhající vyloučeným a zranitelným osobám.

⁸² Na webových stránkách je krátké video, kde ministryně hovoří o švédské migrační politice, jejích úskalích a cílech řešení.

Iratxe García Peréz, vedoucí socialistů a demokratů v Evropském parlamentu vyjádřila obavy z „negativního vlivu, který budou mít na předsednictví krajně pravicoví Švédští demokraté“. „Obrana právního státu v celé Evropě, prosazování rovnosti a pokrok ve společné migrační a azylové politice se zdají být obtížné se švédskou vládou, která je ovlivněna krajní pravici,“ uvedla na Twitteru při návštěvě Stockholmu. Teresa Küchlerová, zpravodajka Svenska Dagbladet pro evropské záležitosti, uvedla, že kompromis EU ohledně mechanismu sdílení uprchlíků by byl ve Švédsku „vnitropolitickým harakiri“. „Migration - to je jediný boj, do kterého se Švédští demokraté rozhodně pustí. Toho se nemohou vzdát, kvůli tomu byli zvoleni,“ dodala (Rankin, 2022).

Již v lednu na počátku předsednictví⁸³ však Sít' pro migraci a integraci (PES) Strany evropských socialistů (SAP) naléhala na Švédsko, že musí dosáhnout pokroku v Paktu, jak je uvedeno v plánu dalšího postupu návrhů Paktu (*Joint Roadmap*), na kterém se shodli zákonodárci EU v září 2022. Poslankyně Parlamentu Carina Ohlsson a zároveň předsedkyně PES uvedla, že „Prohlášení o solidaritě, které bylo dohodnuto v loňském roce, bylo důležitým milníkem, ale stále máme před sebou dlouhou cestu. Povinný mechanismus solidarity, včetně mechanismu pátrání a záchrany, je pro naši rodinu klíčovou prioritou. Všechny členské státy musí převzít svůj díl odpovědnosti. Je povinností současného předsednictví dosáhnout pokroku, abychom mohli dohodu během tohoto mandátu dotáhnout do konce. Není času nazbyt. Švédské předsednictví nesmí promarnit to, co bylo vybudováno díky vedení komisařky Johansson a silné progresivní kampani v Evropském parlamentu.“ Takové úsilí prosazuje právě i eurokomisařka pro vnitřní věci Ylva Johansson: „V otázce Paktu byl učiněn značný pokrok, který musí pokračovat, aby bylo dosaženo přijetí všech dokumentů před koncem mandátu. Je třeba řešit problémy spojené s nelegální migrací a vysokým počtem žádostí o azyl. Je důležité, aby Rada EU pokračovala v úzké spolupráci při společném řízení migrace a zaměřila se na konkrétní a operativní opatření, která by řešila převaděčství, omezila nebezpečné příjezdy, zvýšila legální cesty a zlepšila a zrychlila postupy v členských státech“ (PES, 2023).

Dle slov švédského velvyslance Larse Danielssona v Bruselu bude předsednictví navzdory odporu SD pokračovat v legislativní práci na návrzích, avšak nehodlá jít „přes čáru“. „Rozhodně budeme postupovat v práci... s plnou silou. Během švédského

⁸³ V rámci jednání poslanců EP, zástupců členských stran PES a nevládních organizací, které se konalo za účelem výměny informací o pokroku legislativních návrhů Paktu pro dosažení společné evropské migrační a azylové politiky.

předsednictví se však (hotového) migračního Paktu nedočkáte," uvedl Danielsson s tím, že se tak stane nejdříve na jaře 2024 (Foy, 2023).

6. 2. 1. 4 Momentální stav návrhů během SE PRES

U návrhů RCD, QR a RST, které jsou součástí balíčků reforem již z roku 2016, bylo již roku 2018 dosaženo předběžné dohody mezi Radou EU a Evropským parlamentem, tudíž jsou připraveny k přijetí. Během CZ PRES byl přijat mandát Evropského parlamentu ohledně návrhu na zřízení databáze Eurodac, tudíž mohly být zahájeny trialogy. Ohledně návrhu APR rovněž začaly trialogy, jelikož Evropský parlament schválil mandát, ale Rada EU zde odhlasovala jen částečný obecný přístup, tudíž trialogy probíhají jen u těch částí textu, ke kterým má Rada EU mandát (European Parliament, 2023).

Další tři návrhy získaly podporu během zasedání Evropského parlamentu v dubnu 2023. Poslanci hlasovali celkem ohledně čtyř návrhů: vstupním prověřování, AMMR, krizovém řízení a směrnici pro jednotná a dlouhodobá povolení k pobytu⁸⁴. O postoji Evropského parlamentu hlasoval již výbor LIBE na konci března, avšak na dubnovém plenárním zasedání bylo pouze potřeba formálně zahájit jednání. Nicméně, některé krajně pravicové strany⁸⁵ požadovaly na plénu, aby se v jednání nepokračovalo a bylo odloženo na hlasování, kde by hlasovaly proti. Avšak i přes tyto námitky dokumenty prošly přes velkou většinu poslanců⁸⁶. Po tomto aktu je nyní možné, aby Evropský parlament zahájil jednání o konečné podobně těchto legislativních textů s Radou EU, hlavně tedy u těch návrhů, u nichž již existuje shoda napříč členskými státy (Vasques, 2023), (European Parliament, 2023).

Mattias Karlsson, bývalý předseda SD, prohlásil, že vláda nesmí podpořit současnou verzi Paktu, o které hlasoval Evropský parlament, jelikož jinak by v důsledku toho mohla být ohrožena podpora ze strany SD: „*Vláda musí zastavit 'migrační pakt', který v Evropském parlamentu navrhl švédský poslanec Tomas Tobé. Pokud se tak nestane, je pro mě obtížné si představit, jak lze udržet základ naší spolupráce,*“ napsal Karlsson v dubnu 2023 na Twitteru. „*O migrační politice by se mělo rozhodovat ve Švédsku - ne byrokraty v Bruselu,*“ uvedl dále také na Twitteru předseda strany SD Jimmie Åkesson. Bez podpory SD by vládnoucí koalice neměla potřebnou parlamentní většinu, což by jí následně mohlo zabránit v realizaci programu dva měsíce před koncem předsednictví (Szumski, 2023).

⁸⁴ Není součástí Paktu.

⁸⁵ Identita a demokracie (ID), Evropsští konzervativci a reformisté (ECR).

⁸⁶ Hlasovalo pro něj přibližně 420 poslanců, 130 proti.

6.3 Shrnutí

U Švédska můžeme pozorovat nejvýraznější posun ve vnímání migrační politiky oproti předchozím dvěma zkoumaným zemím. To je primárně kvůli volbám, tedy změně vlády a s tím spojeného politického směru. Nástup pravicově orientovaných stran zapříčinil velký obrat v nahlížení na migraci jako takovou, a tedy i na Pakt. Švédsko bylo totiž vždy přijímání migrantů poměrně výrazně otevřeno, ale to hlavně s podmínkou, že proces přijímání byl řádný a migranti byli také následně integrováni. Toto je dle švédského zástupce (2023) zakořeněno již v historii, kdy švédští úředníci dbali na procesy přijímání a integrace, tento přístup byl tak vždy odlišný než např. u Řecka či Maďarska.

Zde je nutné zmínit, co zapříčinilo tak výrazný obrat ve směřování politiky této severské země. Jak bylo rozebráno v předchozích podkapitolách, ve Švédsku se za poslední roky změnil charakter migrace, kdy země, která se vždy snažila mít migrační toky a následnou integraci příchozích „pod kontrolou“, se začala potýkat s problémy, které postupně zasahovaly a stále zasahují do veřejného prostoru. Uprchlická krize měla za následek zvýšený počet migrantů v důsledku druhotných pohybů, a s tím je nadále spojený např. nárůst kriminality gangů (včetně např. teroristických útoků či přestřelek), nedostatečná integrace či vyšší nezaměstnanost v zemi. To vše bylo důvodem pro to, že se ve švédské společnosti o těchto tématech začalo více hovořit a tato otevřená debata byla i výrazněji viditelná v médiích a obecně ve veřejném prostoru. Právě tyto aspekty jsou pro vnímání migrační situace v zemi a Paktu klíčové a hrají důležitou roli při legitimizaci politických kroků ze strany švédských politických aktérů. Politici švédské pravice tak mohli „využít“ situace a zahájit antiimigrační rétoriku. Podobně jako v Maďarsku začali často spojovat nárůst migrace s přibývajícím hrozbou pro bezpečnost v zemi, a to hlavně v souvislosti s teroristickými útoky či nárůstem kriminality gangů. V reakci na dané okolnosti tak začaly posilovat strany s antiimigrační kampaní, to vedlo až k výraznému úspěchu SD.

Celková situace vedla i k tomu, že političtí aktéři začali legitimizovat své kroky, jejichž součástí je zpřísnění migračních pravidel ve Švédsku či kritický postoj k Paktu, který se nyní nejvíce projevuje právě během již zmíněného předsednictví. Teoreticky by předsednická země měla být neutrálním aktérem, který bude hledat nejlepší možný kompromis mezi ostatními zeměmi a na základě toho by neměl prosazovat své vlastní zájmy. Z výše zmíněných postojů politiků k Paktu vyplývá, že Švédsko sice úplně nezastaví postup jednotlivých návrhů a nadále se jim bude věnovat do té míry, jak je potřeba, nicméně je zároveň pravděpodobné, že nevyvalí takové úsilí, jako předchozí předsednické země.

Závěr

Tato diplomová práce se věnovala Novému paktu o migraci a azylu a jeho devíti návrhům, které mají za cíl reformovat společnou migrační politiku EU. V práci jsem se zaměřila hlavně na proces schvalování návrhů v rámci legislativního rámce s využitím analýzy řeckého, maďarského a švédského modelu. Ukázalo se, že výběr zemí byl vhodný, jelikož zjištěné poznatky prokázaly, že v každé zemi je situace výrazně rozdílná, tudíž výzkum obsahuje poměrně rozmanité perspektivy.

U každé kapitoly, která se věnuje jednotlivým zemím, je v podkapitole shrnutí, které obsahuje klíčové poznatky týkající se vnímání Paktu a migrace v dané zemi. Jako první a nejdůležitější prvek, který hraje významnou roli v přístupu k Paktu, je geografická poloha států, jak bylo již naznačeno na počátku výzkumu. Tento případ je nejvíce zřejmý u Řecka v rámci států Med5, které jsou na vnější hranici EU a jsou tak prvními zeměmi vstupu uprchlíků. Na základě toho tyto země vyzývají ostatní členy EU, aby se podílely na sdílení odpovědnosti za přichozí migranty. Rétorika politiků pak často obsahuje vyjádření, že tyto země nemohou nést největší břemeno a nemohou „být trestány“ jen kvůli jejich geografické poloze a tímto legitimizují i své postoje. Z tohoto důvodu Řecko apeluje nejvíce na návrh AMMR, který představuje hlavní nástroj pro řízení migrační krize a obsahuje mechanismus solidarity a odpovědnosti. Poloha hraje důležitou roli i v legitimizaci negativního přístupu k návrhu, který Řecko nepovažuje za toliko přístupný, a tím je nařízení o vstupním prověřování. Vzhledem k míře zasažení země kvůli přílivům migračních vln a vysokému počtu uprchlíků, kteří se zdržují na hranicích, by tak mechanismus vstupního prověřování představoval vysokou administrativní zátěž spojenou s procesy, které by řečtí úředníci nebyli schopni naplno provádět.

Geografická poloha hraje do jisté míry určitou roli i v případě Maďarska, jelikož i to se nachází na vnější hranici EU, resp. sousedí se státy mimo EU, ale migranti do něj přichází až v rámci druhotných pohybů. Největším problémem je hlavně to, že v tomto ohledu slouží jako tranzitní země, jelikož migranti se chtějí skrze Maďarsko dostat např. do Německa či Švédska. Nejvýraznějším prvkem v maďarském modelu vnímání Paktu je primárně politický kontext, konkrétně momentální vláda a ideologie. Maďarsko k Paktu již od počátku přistupuje poměrně odmítavě a vládní politici svá stanoviska legitimizují hrozbami nebezpečí, které migrace do země může přinášet. Charakteristickým znakem je tak dlouhodobá antiimigrační rétorika ze strany vlády, která je často postavená na vyvolávání strachu a nenávistných tendencích vůči migrantům. Na základě toho odmítá hlavně

mechanismus solidarity a odpovědnosti, který je součástí návrhu AMMR, jelikož to by pro zemi znamenalo, že by muselo přijímat ještě více migrantů, což je pro maďarské politiky nepřijatelné. Na druhou stranu oceňuje návrhy, které by umožnily větší kontrolu a přehled nad migrační situací, čímž je např. vstupní prověřování. V porovnání Maďarska a Řecka lze vidět, že mají jako prioritní a nejméně důležité návrhy zvoleny opačně.

U Švédska je situace odlišná v tom, že se nenachází na vnější hranici EU, tudíž u něj geografická poloha není podstatná. Zároveň je to ale jedna ze zemí, která je v rámci EU výrazně zasažena druhotnými pohyby. V tomto ohledu hraje ale spíše svou roli historický přístup k migraci, kdy bylo z dlouhodobého hlediska Švédsko velmi otevřenou zemí pro migranty, avšak za podmínek regulované migrační politiky. Jednodušeji řečeno, Švédsko dříve nemělo problém s přijímáním uprchlíků, ale dbalo na jejich řádné začlenění do švédské společnosti a ekonomiky, včetně uplatnění na trhu práce. Takové praktiky se však postupem času začaly ukazovat jako těžko proveditelné kvůli přibývajícimu počtu migrantů, hlavně od roku 2015 v důsledku uprchlické krize. Právě to začalo vyvolávat ve společnosti obavy, které se i postupně naplňovaly. V tomto případě se dá tedy hodnotit, že klíčovým prvkem je změna charakteru migrační situace v zemi, což mělo za následek výrazný převrat politické situace a v návaznosti na to i přístup k Paktu. Nová vláda po volbách na podzim 2022 začala využívat podobnou rétoriku jako v případě maďarského modelu. Své postoje často legitimizuje přibývajícimi problémy spojené s migrací, které zapříčiňuje nedostatečná integrace migrantů do společnosti a nezvladatelnost migrační situace. Švédsko sice vůči Paktu není natolik vyhraněné jako Maďarsko, ale výrazný obrat v jeho vnímání je viditelný. Na základě výše zmíněných aspektů se již více vymezuje také k mechanismu solidarity a sdílené odpovědnosti, a naopak více prosazuje nástroje, které by zaručily vyšší bezpečnost a důraznější kontrolu, např. nařízení o databázi Eurodac. Je možné, že kdyby momentálně nebylo Švédsko předsednickou zemí Rady EU, tak by tato změna nebyla tolik viditelná v rámci EU, nicméně nyní se švédská politika silně projevuje právě během předsednictví.

Celkově můžeme vidět, že tři vybrané země pro výzkum jsou velmi odlišné, a to ať už z historického hlediska, tak i z perspektivy momentálních poměrů v zemi a faktorů, které je ovlivňují. Na základě výzkumu bych mezi klíčové prvky ovlivňující vybrané státy v rozhodování o Paktu zařadila geografickou polohu, historický vývoj migrace a momentální politickou situaci (ideologie, přístup k migraci), která staví na kontextu migrační situace a jejích možných následcích. Výzkum se spíše zaměřuje na nejvíce diskutované návrhy, resp. na ty, které tři vybrané země buď silně odmítají nebo za ně naopak více lobují. Mnohdy jsem

také během analýzy nehodnotila jen přístup k Paktu jako takovému, ale více postoj země k migraci a momentální migrační situaci, což nám lépe pomáhá chápat celý kontext. Všeobecně tak můžeme vidět, že si státy chtějí určovat taková pravidla, jaká by pro ně byla v rámci zvládnání migrace nejlepší. Zároveň je ale třeba si uvědomit, že je důležité nastavit takový systém, který by byl přínosný pro celou politiku EU.

Dalším přínosem práce je kromě identifikace klíčových faktorů ve vnímání Paktu ze stran zemí i mapování jeho jednotlivých návrhů. Vedle charakterizace návrhů je součástí práce i jejich postupný vývoj od představení Paktu (září 2021) až po podobu během švédského předsednictví (2023). V poslední podkapitole je zmíněn jejich aktuální stav v rámci procesu schvalování. V platnost vešel zatím jediný návrh, a tím je nařízení, které v lednu 2022 zřídilo EUAA. Myslím si, že zde můžeme vycházet z toho, že EUAA je orgánem, který funguje v rámci EU nezávisle na státech, tudíž přímo nezasahuje do jejich činností, a proto se neobjevila žádná zásadní překážka v tomto rozhodování.

V neposlední řadě je přínosem práce i zdroj informací založený na rozhovorech. V rámci metody diskurzivní analýzy se sice všechna zkoumaná prohlášení politiků či jiných aktérů zdají být relevantní a dostatečná, avšak rozhovory s přímými činiteli unijní legislativy vnášejí do výzkumu přidanou hodnotu. Vybraní respondenti, jakožto zástupci států v Radě EU, přiblížili diskutované téma na základě jejich poznatků a zkušeností s tvorbou legislativního procesu. Zároveň dokázali srozumitelně objasnit postoje jejich zemí založené na konkrétních faktorech, a tím i lépe vysvětlit legitimizační kroky ze stran států a jejich aktérů. V důsledku toho tvoří výsledky analýzy ucelený pohled na zkoumanou problematiku zahrnující různé perspektivy dané oblasti.

Co se týče budoucího vývoje Paktu, lze sledovat, že navzdory námitkám členských států a v některých případech i silnému odporu k některým jeho částem, došlo od jeho představení k výraznému posunu. Přestože některé státy dokumenty svým postojem blokují, tak v mnoha případech je možnost ještě legislativní texty stále upravovat. Sice ne vždy se dá vyhovět všem, ale cílem by vždy mělo být, aby se dospělo k takového kompromisu, se kterým bude souhlasit alespoň většina. Často se také může stát, že členský stát je ochoten dělat kompromisy a přistoupit na návrhy jiných výměnou za to, že si v dalších návrzích prosadí pro sebe nejvýhodnější kroky. Na základě dohody mezi státy rotujících předsednictví můžeme předpokládat, že zbylé návrhy mohou mít již finální podobu před koncem funkčního období Evropského parlamentu, tedy v únoru 2024. Na základě toho také můžeme predikovat, že i další předsednické země (Belgie a Španělsko) se budou snažit

nalézt co nejvíce kompromisů mezi státy EU. Otázkou ale stále zůstává, jestli nově nastavený systém pro řízení migrace a azylu bude v rámci EU fungovat, a to jak za normální situace, tak i při těch krizových.

Summary

The thesis analysed the New Pact on Migration and Asylum (the Pact) and its nine proposals, mainly in the context of the process of adoption of the proposals in different EU countries such as Greece, Hungary and Sweden. The research has shown that several factors play an important role in the approach to migration and the Pact as a whole. The first one is the geographic location, which is particularly important for Greece, as it lies on the EU's external border and thus experiences the largest influx of migrants. On this basis, Greece is most interested in proposals that would help address the country's situation of unmanageable migratory pressure. Such measures include a solidarity and responsibility-sharing mechanism that would transfer responsibility equally to other EU members, which is included in the AMMR proposal. Greece, on the other hand, is opposed to the proposal on screening, which could make the country's border reception processes more difficult.

In Hungary, apart from its geographical location, the political context in the country plays an important role, in particular the current government and ideology, which mostly rejects migration and is opposed to the Pact in many ways. This is based on the country's historically negative experience with migrants and the government's long-standing restrictive policy. The most influential factor is the rhetoric from the government, which portrays migrants as a danger to the country and associates them with a threat. Hungary's approach to the proposals is quite the opposite of Greece's, as it strongly rejects the solidarity and shared responsibility mechanism and, on the contrary, emphasises measures that would consistently prevent reception procedures at the borders.

In the case of Sweden, location plays no role as it is not on the EU's external borders and is only affected by secondary movements of migrants. Sweden is also in a different situation compared to the previous two countries examined, as it currently holds the Presidency of the Council of the EU which negotiates Member States' positions in order to finalise decisions on the proposals. At the same time, the political situation in Sweden has recently undergone a change that has significantly altered its entire approach to migration and the Pact. Sweden has always been open to incoming migrants and has ensured that proper reception processes, including integration, are followed. However, as increasing numbers of migrants arrived in the country, the situation began to worsen and the public started to react negatively to this deterioration. This caused the population to become dissatisfied and to elect a new right-wing party. This party is now taking a more negative stance towards the Pact than the previous left-wing government and is promoting a more anti-immigration and

restrictive policy. Therefore, the biggest role has been played by the fact that the migration situation in the country has become worse than it was in the past, and the subsequent efforts to resolve the situation.

Identifying the main factors that play an important role in national decision-making on the proposals is key to understand why the whole legislative process of adopting proposals within the EU can be so complex and protracted. At the same time, explaining the legitimisation steps taken by political actors also helps to recognise the context of the whole issue.

Použitá literatura

AGENZIA NOVA. Migrants, the Med5 countries: Strengthen legal pathways to reduce irregular migration. *Agenzia Nova* [online]. 4. března 2023 [cit. 2023-04-05]. Dostupné z: <https://www.agenzianova.com/en/news/migrants-the-med5-countries-strengthen-legal-pathways-to-reduce-irregular-migration/>

AHLANDER, Johan. Anti-immigration election gains divide Sweden, worry rights groups. *Reuters* [online]. 15. září 2022 [cit. 2023-04-22]. Dostupné z: <https://www.reuters.com/world/europe/anti-immigration-election-gains-divide-sweden-worry-rights-groups-2022-09-15/>

BBC. Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts. *BBC* [online]. Březen 2016 [cit. 2023-03-26]. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>

BBC. Stockholm truck attack: Who is Rakhmat Akilov?. *BBC* [online]. 7. června 2018 [cit. 2023-04-09]. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-39552691>

BENEŠ, Vít. *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. 2008, 92–124. ISSN 0323-1844.

BIL-MALTI, Aqra. MED5: Agreement on mandatory obligation by other EU states to receive immigrants. *TVM News* [online]. 4. března 2023 [cit. 2023-04-05]. Dostupné z: <https://tvmnews.mt/en/news/med5-agreement-on-mandatory-obligation-by-other-eu-states-to-receive-immigrants/>

BORDERLINE SICILIA. The hotspot approach: from greek lab to New EU pact on migration and asylum. *Borderline Sicilia* [online]. Duben 2022 [cit. 2023-04-05]. Dostupné z: <https://www.borderlinesicilia.it/en/news-en/the-hotspot-approach-from-greek-lab-to-new-eu-pact-on-migration-and-asylum/>

BROUWER, Evelin, Giuseppe CAMPESI, Sergio CARRERA, Roberto CORTINOVIS, Eleni KARAGEORGIU, Jens VEDSTED-HANSEN a Lina VOSYLIŪTĖ. The European Commission's legislative proposals in the New Pact on Migration and Asylum. *European Parliament* [online]. Červenec 2021, 248 s. [cit. 2023-01-28]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697130/IPOL_STU\(2021\)697130_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697130/IPOL_STU(2021)697130_EN.pdf)

BYSTRÖM, Mikael a Pär FROHNERT, 2017. *Invandringens historia – från "folkhemmet" till dagens Sverige (The history of immigration – from the 'people's' home to present-day Sweden)*. Stockholm. ISBN 978-91-88021-21-2.

CANTAT, Céline. Citizenship and Exclusion in Contemporary Hungary. *Left East* [online]. 24. ledna 2023 [cit. 2023-04-07]. Dostupné z: <https://lefteast.org/citizenship-and-exclusion-in-contemporary-hungary/>

CONSILIUM. Podmínky zajištěné pro přijímané žadatele o azyl: Rada se dohodla na mandátu k jednání. *Consilium* [online]. 29. listopadu 2017 [cit. 2023-02-05]. Dostupné z:

<https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2017/11/29/reception-conditions-for-asylum-applicants-council-agrees-mandate-for-negotiations/>

CONSILIUM. Rámcová směrnice EU pro přesídlování: Rada je připravena zahájit jednání. *Consilium* [online]. 15. listopadu 2017 [cit. 2023-02-05]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2017/11/15/eu-resettlement-framework-council-ready-to-start-negotiations/>

CONSILIUM. Reforma azylového systému EU. *Consilium* [online]. 2022 [cit. 2023-01-31]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>

CONSILIUM. Reforma společného evropského azylového systému: Rada je připravena zahájit jednání o podmínkách způsobilosti a ochrany. *Consilium* [online]. 19. července 2017 [cit. 2023-02-05]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2017/07/19/qualification-protection-standards/>

CONSILIUM. The ordinary legislative procedure. *Consilium* [online]. 2022 [cit. 2023-01-15]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>

CROUCH, David. Sweden school attack: horror as sword attacker kills teacher and pupil. *The Guardian* [online]. 22. října 2015 [cit. 2023-04-09]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/22/pupils-wounded-in-sword-attack-at-swedish-school>

DA SILVA, Isabel. Expectations for EU migration deal low as Swedish government all but shuts doors to migrants. *Euronews* [online]. 12. ledna 2023 [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: <https://www.euronews.com/my-europe/2023/01/12/expectations-for-eu-migration-deal-low-as-swedish-government-all-but-shuts-doors-to-migran>

DEL MONTE, Micaela a Anita ORAV. Solidarity in EU asylum policy. *European Parliament* [online]. Leden 2023 [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649344/EPRS_BRI\(2020\)649344_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649344/EPRS_BRI(2020)649344_EN.pdf)

DUMBRAVA, Costica, Katrien LUYTEN a Anita ORAV. EU pact on migration and asylum: State of play. *European Parliament* [online]. European Parliamentary Research Service, Prosinec 2022 [cit. 2023-01-28]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739247/EPRS_BRI\(2022\)739247_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739247/EPRS_BRI(2022)739247_EN.pdf)

EURACTIV. ‘Club Med’ countries show united front on migration. *EURACTIV* [online]. 22. března 2021 [cit. 2023-04-02]. Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/club-med-countries-show-united-front-on-migration/>

EUROPEAN COMMISSION. Migration: Commission refers HUNGARY to the Court of Justice of the European Union over its failure to comply with Court judgment. *European*

Commission [online]. 12. listopadu 2021 [cit. 2023-04-07]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5801

EUROPEAN COMMISSION. State of Play: New Pact on Migration and Asylum. *European Parliament* [online]. 20. dubna 2023 [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_23_1850

EUROPEAN PARLIAMENT. Migration and Asylum in Central and Eastern Europe: Hungary. *European Parliament* [online]. Únor 1999 [cit. 2023-04-06]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/104/hungary_en.htm

EUROPEAN PARLIAMENT. Asylum and migration: Parliament confirms key reform mandates. *European Parliament* [online]. 20. dubna 2023 [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230419IPR80906/asylum-and-migration-parliament-confirms-key-reform-mandates>

EUROPEAN PARLIAMENT. Migration and Asylum: Roadmap on way forward agreed between European Parliament and rotating Presidencies. *European Parliament* [online]. 7. září 2022 [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220905IPR39714/migration-and-asylum-roadmap-on-way-forward-agreed>

EUROPEAN PARLIAMENT. Ordinary Legislative Procedure: Interinstitutional negotiations. *European Parliament* [online]. 2022 [cit. 2023-01-31]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/olp/en/interinstitutional-negotiations>

EURONEWS. Hungary, Poland and Czech Republic 'oppose EU's new migration pact'. *Euronews* [online]. 24. září 2020 [cit. 2023-04-06]. Dostupné z: <https://www.euronews.com/2020/09/24/hungary-poland-and-czech-republic-oppose-eu-s-new-migration-pact>

EURONEWS. Ministers from five Mediterranean countries push for more EU solidarity on migration. *Euronews* [online]. 5. března 2023 [cit. 2023-04-05]. Dostupné z: <https://www.euronews.com/2023/03/05/ministers-from-five-mediterranean-countries-push-for-more-eu-solidarity-on-migration>

EVROPSKÁ KOMISE. Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřacované znění). *EUR-Lex* [online]. 13. července 2016 [cit. 2023-01-30]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0465&from=EN>

EVROPSKÁ KOMISE. Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterým se zřizuje rámec Unie pro znovuusídlování a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 516/2014. *EUR-Lex* [online]. 13. července 2016 [cit. 2023-01-30]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0468&from=EN>

EVROPSKÁ KOMISE. Návrh NAŘÍZENÍ 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. *EUR-Lex* [online]. 13. července 2016 [cit. 2023-01-30]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0466&from=EN>

EVROPSKÁ KOMISE. SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ o novém paktu o migraci a azylu. *EUR-Lex* [online]. 23. září 2020 [cit. 2023-01-15]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>

EVROPSKÁ KOMISE. Pozměněný návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU. *EUR-Lex* [online]. 23. září 2020 [cit. 2023-01-28]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0611&from=EN>

EVROPSKÁ KOMISE. NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) 2021/2303 ze dne 15. prosince 2021 o zřízení Agentury Evropské unie pro otázky azylu a o zrušení nařízení (EU) č. 439/2010. *EUR-Lex* [online]. 30. prosince 2021 [cit. 2023-01-30]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R2303&from=EN>

FAIRCLOUGH, Norman. *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. Longman, 1995. DOI: 10.2307/329335

FOY, Henry. No EU migration deal under our watch, says Swedish presidency. *Financial Times* [online]. 4. ledna 2023 [cit. 2023-04-22]. Dostupné z: <https://www.ft.com/content/ae2dded3-bff2-42b6-bec2-be3c5542f4fa>

JUHÁSZ, Judit. Hungary: Transit Country Between East and West. Migration Policy Institute [online]. Listopad 2003 [cit. 2023-04-06]. Dostupné z: <https://www.migrationpolicy.org/article/hungary-transit-country-between-east-and-west>

GEE, James Paul, 1999. *An Introduction to Discourse Analysis: Theory and Method*. Londýn: Routledge. ISBN 0-415-21186-7.

GUIBERT, Lucie, Maria MILOVA a Daniela MOVILEANU. The New Pact on Migration and Asylum: A Brief Summary and Next Steps. *89 Initiative | The first European think-do tank* [online]. 30. března 2021 [cit. 2023-01-28]. Dostupné z: <https://89initiative.com/the-new-pact-on-migration-and-asylum/>

HILL, Thomas. Austria, Serbia and Hungary strike migration deal, saying EU measures have failed. *Euronews*[online]. 17. listopadu 2022 [cit. 2023-04-20]. Dostupné z: <https://www.euronews.com/2022/11/17/austria-serbia-and-hungary-strike-migration-deal-saying-eu-measures-have-failed>

HUNGARY TODAY. Orbán against New EC Migration Pact Despite Proposal Lacking Mandatory Quotas. *Hungary Today* [online]. 24. září 2020 [cit. 2023-04-07]. Dostupné z:

<https://hungarytoday.hu/orban-ec-migration-pact-mandatory-quotas-hungary-von-der-leyen/>

IDNES. Integrace migrantů ve Švédsku selhala, přiznala premiérka. Zvýšilo se násilí. *IDNES.cz* [online]. 28. dubna 2022 [cit. 2023-04-22]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/integrace-svedsko-migranti-premiera-selhani-vznik-gangu.A220428_165058_zahranicni_misl

IOM. Migration in Hungary. *IOM* [online]. [cit. 2023-04-06]. Dostupné z: <https://hungary.iom.int/migration-hungary>

JUHÁSZ, Judit. Hungary: Transit Country Between East and West. Migration Policy Institute [online]. Listopad 2003 [cit. 2023-04-06]. Dostupné z: <https://www.migrationpolicy.org/article/hungary-transit-country-between-east-and-west>

KARAGEORGIU, Eleni. The impact of the new EU Pact on Europe's external borders: The case of Greece. In: *Forums* [online]. Září 2020 [cit. 2023-03-26]. Dostupné z: <https://www.asileproject.eu/the-impact-of-the-new-eu-pact-on-europes-external-borders-the-case-of-greece/>

KINGSLEY, Patrick. Migrants on Hungary's border fence: 'This wall, we will not accept it'. *The Guardian* [online]. Červen 2015 [cit. 2023-04-06]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/22/migrants-hungary-border-fence-wall-serbia>

KOMÍNKOVÁ, Magda. Nový pakt pro migraci a azylu – obsah a postoje aktérů. *Euroskop* [online]. 30. října 2020 [cit. 2023-01-15]. Dostupné z: <https://euroskop.cz/2020/10/30/novy-pakt-pro-migraci-a-azyl-obsah-a-postoje-akteru/>

KRKOŠKA, David. K moci ve Švédsku se dostala pravice, kritizuje imigraci a násilí gangů. *Česká televize* [online]. 15. září 2022 [cit. 2023-04-09]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/3529707-k-moci-ve-svedsku-se-dostala-pravice-kritizuje-imigraci-a-nasili-gangu>

KRUTÍLEK, Ondřej a Iveta FRÍZLOVÁ. Fáze legislativního procesu v EU. *Euroskop* [online]. © 2005-2022 [cit. 2023-01-15]. Dostupné z: <https://euroskop.cz/evropska-unie/rozhodovani-eu/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>

LA MONCLOA. Spain, Italy, Greece, Cyprus and Malta call for EU to guarantee fair distribution of responsibility for migration. *La Moncloa: Official website of the president of the Government of Spain and the Council of Ministers* [online]. Březen 2021 [cit. 2023-04-02]. Dostupné z: <https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/news/Paginas/2021/20210320athens-med5.aspx>

LUYTEN, Katrien. Crisis and force majeure Regulation: In “Promoting our European Way of Life”. *European Parliament: Legislative Train Schedule* [online]. 20. ledna 2023 [cit. 2023-01-28]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/spotlight-JD22/file-crisis-and-force-majeure-regulation>

MED 5 calls for more EU support fearing a possible migration spike due to Ukraine war. *Euronews* [online]. Říjen 2022 [cit. 2023-04-05]. Dostupné z: <https://www.euronews.com/2022/10/08/med-5-calls-for-more-eu-support-fearing-a-possible-migration-spike-due-to-ukraine-war>

MIGRATIONSVERKET. The Swedish resettlement programme. *Migrationsverket* [online]. 10. listopadu 2022 [cit. 2023-04-22]. Dostupné z: <https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/The-Swedish-resettlement-programme.html>

MINISTERO DELL'INTERNO. Dichiarazione congiunta sui flussi migratori dei ministri competenti di Italia, Malta, Cipro e Grecia. *Ministero Dell'Interno* [online]. 12. listopadu 2022 [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/dichiarazione-congiunta-sui-flussi-migratori-dei-ministri-competenti-italia-malta-cipro-e-grecia>

NIELSEN, Nikolaj. Sweden says 'no' to EU asylum relocation pledges. *EU Observer* [online]. 25. listopadu 2022 [cit. 2023-04-22]. Dostupné z: <https://euobserver.com/migration/156471>

PES. No time to lose on new Pact on Migration and Asylum. *PES: Socialists and Democrats* [online]. 25. leden 2023 [cit. 2023-04-22]. Dostupné z: <https://pes.eu/future-europe/no-time-to-lose-new-pact-migration-asylum/>

PETRÉN, Alice. European Commission reveals new migration and asylum proposals. *Radio Sweden* [online]. 23. září 2020 [cit. 2023-04-20]. Dostupné z: <https://sverigesradio.se/artikel/7559652>

PISONI, Margherita. How have some European Member States reacted to the New Pact on Migration and Asylum?. *A Path for Europe* [online]. 1. prosince 2020 [cit. 2023-04-12]. Dostupné z: <https://pathforeurope.eu/how-have-some-european-member-states-reacted-to-the-new-pact-on-migration-and-asylum/>

RANKIN, Jannifer. Setback for EU migration plans as Sweden assumes bloc's presidency. *The Guardian* [online]. 30. prosince 2022 [cit. 2023-04-09]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2022/dec/30/setback-for-eu-migration-plans-as-sweden-assumes-blocs-presidency>

REYES, Antonio. Strategies of legitimization in political discourse: From words to actions. *Discourse & Society*. SAGE Publications Ltd, 2011, roč. 22, č. 6, s. 781–807. ISSN 0957-9265. DOI: 10.1177/0957926511419927

RHAWI, Caroline. New EP mandate on Eurodac is a breakthrough moment for EU's Asylum and Migration Reform. *Renew Europe* [online]. 12. prosince 2022 [cit. 2023-01-28]. Dostupné z: <https://www.reneweuropengroup.eu/news/2022-12-12/new-ep-mandate-on-eurodac-is-a-breakthrough-moment-for-eus-asylum-and-migration-system-reform>

RHEINDORF, Markus a Ruth WODAK, 2020. Building 'Fortress Europe': Legitimizing Exclusion from Basic Human Rights. *Sociolinguistic Perspectives on Migration Control*.

Bristol, Blue Ridge Summit: Multilingual Matters, 2020-12-31, 116-147. ISBN 9781788924689. Dostupné z: doi:10.21832/9781788924689-007

ROJO, Luisa Martín a Teun A. VAN DIJK. "There was a problem, and it was solved!": legitimating the expulsion of illegal' migrants in Spanish parliamentary discourse. *Discourse & Society* [online]. Sage Publications, 1997, 8(4), 523-566 [cit. 2023-02-05]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/42888841>

ŘIHÁČEK, Tomáš, Ivo ČERMÁK a Roman HYTYCH. *Kvalitativní analýza textů: čtyři přístupy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6382-2.

SKLEPARIS, Dimitris. *The Greek response to the migration challenge: 2015-2017* [online]. University of Glasgow, 16. března 2017 [cit. 2023-04-19]. Dostupné z: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=9ca070c8-b546-01ac-e85a-df93ea2e5297&groupId=252038

STENEGARD, Maria Malmer. Sweden's new migration policy. *Government Offices of Sweden* [online]. 27. února 2023 [cit. 2023-04-22]. Dostupné z: <https://www.government.se/government-policy/swedens-new-migration-policy/>

STENSTRÖM, Linds. Migration in Sweden: Swedish migration history. *Empowering Migrants for Employment (EME)* [online]. [cit. 2023-04-07]. Dostupné z: <https://ememethods.net/target-group-and-countries/migration-in-sweden-2/>

SZUMSKI, Charles. Swedish far-right risks government collapse over EU migration pact. *EURACTIV* [online]. 21. dubna 2023 [cit. 2023-04-22]. Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/all/news/swedish-far-right-risks-government-collapse-over-eu-migration-pact/>

The New Pact on Migration and Asylum - a common position of V4 countries, Estonia and Slovenia. *Gov.pl: Website of the Republic of Poland* [online]. Prosinec 2020 [cit. 2023-04-07]. Dostupné z: <https://www.gov.pl/web/V4presidency/the-new-pact-on-migration-and-asylum---a-common-position-of-v4-countries-estonia-and-slovenia>

THAN, Krisztina. Despite border fence, Hungary is route of hope for migrants to the West. *Reuters* [online]. Únor 2022 [cit. 2023-04-06]. Dostupné z: <https://www.reuters.com/world/europe/despite-border-fence-hungary-is-route-hope-migrants-west-2022-02-18/>

TRIANDAFYLLIDOU, Anna. Migration in Greece: People, Policies and Practices. *European Commission* [online]. Červenec 2013 [cit. 2023-03-18]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/migration-greece-people-policies-and-practices_en

TRIANDAFYLLIDOU, Anna a Eda GEMI, Červen 2015. Irregular migration in Greece: What is at stake?. *IRMA Policy Paper* [online]. [cit. 2023-03-25]. ISSN 1830-1541. Dostupné z: <https://hdl.handle.net/1814/36816>

VASQUES, Eleonora. EU starts negotiations on single and long-term residence permits. *EURACTIV* [online]. 20. dubna 2023 [cit. 2023-04-23]. Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/migration/news/eu-starts-negotiations-on-single-and-long-term-residence-permits/>

VELENTZA, Christina. *The Greek response to the refugee crisis in Eastern Mediterranean (the period of 2015-2016): An overview* [online]. Prosinec 2018. [cit. 2023-03-26]. Dostupné z: https://mirekoc.ku.edu.tr/wp-content/uploads/2019/01/Mirekoc_Report_The-Greek-response-to-the-refugee-crisis-in-Eastern-Mediterranean-web.pdf

VISEGRAD GROUP. New Pact on Migration and Asylum: Joint Position of Poland, Hungary, Slovakia, Czech Republic, Estonia and Slovenia. *Visegrad Group* [online]. Prosinec 2020 [cit. 2023-04-07]. Dostupné z: <https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=457>

VRBOVÁ, Daniela. Ve Švédsku přibylo 160 tisíc uprchlíků. Jak je místní vítají?. *Český rozhlas* [online]. 18. září 2015 [cit. 2023-04-09]. Dostupné z: <https://plus.rozhlas.cz/ve-svedsku-pribylo-160-tisic-uprchliku-jak-je-mistni-vitaji-7690287>

WEHTJE, Betty. Dissecting the New Swedish Migration Policy. *Beyond the Horizon: International Strategic Studies Group* [online]. 14. listopadu 2022 [cit. 2023-04-22]. Dostupné z: <https://behorizon.org/dissecting-the-new-swedish-migration-policy/>

WOOD, Graham. Greek migration minister insists EU pact on migration not enough. *InfoMigrants* [online]. [cit. 2023-04-05]. Dostupné z: <https://www.infomigrants.net/en/post/35370/greek-migration-minister-insists-eu-pact-on-migration-not-enough>

WOOFFITT, Robin, 2005. *Conversation Analysis and Discourse Analysis: A Comparative and Critical Introduction*. Londýn: SAGE Publications. ISBN 0 7619 7425 3.

Projekt diplomové práce

Univerzita Karlova
Fakulta sociálních věd
Institut politologických studií
Katedra mezinárodních vztahů

Projekt diplomové práce

**Nový pakt o migraci a azylu v procesu schvalování
legislativních návrhů - případ Řecka, Maďarska a
Švédska**



Jméno: Bc. Marie Kozáková

Vedoucí práce: Mgr. Kristián Földes

Studijní program: Mezinárodní vztahy

Rok odevzdání: 2023

Úvod do tématu

V souvislosti s uprchlickou krizí, která rezonovala na evropském území v letech 2015-2016, se začaly řešit nedostatky azylového systému EU. Zástupci členských států i EU institucí se následně shodli na tom, že je potřeba reformovat evropskou migrační a azylovou politiku, a to by měl být také jeden z hlavních cílů a priorit politiky EU. Evropská komise tak začala s tvorbou návrhů na reformu společného evropského azylového systému. Dalším důležitým bodem, který navazoval na pokrok v reformách od roku 2016, se stal Nový pak o migraci a azylu, který byl představen Komisí 23. září roku 2020. Je to soubor legislativních i nelegislativních opatření, která se týkají azylových a migračních politik EU a cílí primárně na oblast neregulární migrace. (Euroskop, 2020)

Předchozí migrační krize ukázala silné rozpory ve vnímání a řešení problematických aspektů spojených se silným náporom migrační vlny a jejích důsledků v evropském prostoru. Jedním z hlavních důvodů může být např. geografická poloha, kdy každý stát je migračními aspekty zasažen jinou měrou a kvůli tomu je pak i odlišný přístup ke zvládnání náporu migrace. Některé státy čelí výzvě v podobě správy vnějších hranic, jiné se musí vypořádat s velkým počtem příchozích po souši, přeplněnými přijímacími středisky či s neoprávněným přesunem migrantů na jejich území. (Evropská komise, 2020)

Pakt tak nabízí komplexní přístup, který slučuje politiky v oblastech migrace, azylu, integrace a správy hranic. Z legislativního hlediska má Pakt povahu pouze shrnujícího sdělení, je to tedy spíše nezávazný a vysvětlující dokument, na který však navazuje balíček devíti „nástrojů“. Pět z nich se dá označit za nařízení práva EU, která považujeme za přímo aplikovatelné a právně závazné předpisy bez nutnosti transpozice do národního práva. Další tři mají povahu sdělení a jedno povahu pokynů. Součástí Paktu je i pět legislativních návrhů Komise z let 2016 a 2018. (Migrační konsorcium, 2021)

Obsahuje tedy soubor devíti návrhů, mezi které patří např. vytvoření efektivnějšího systému procedur na hranicích při kontrole osob, posílení spolupráce se třetími zeměmi či mechanismus solidarity a odpovědnosti, který zahrnuje spravedlivou relokační žadatelů o azyl nebo navrácení migrantů do země původu. Prvním úspěšným krokem v rámci naplňování Paktu bylo vytvoření Agentury EU pro otázky azylu (EUAA), která zahájila svou činnost

v lednu 2022 a nahradila tak Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). (Euroskop, 2022)

Stále největším problémem v rámci schvalování jednotlivých částí Paktu zůstávají názorové rozpory na migrační politiku mezi členskými státy. Tato skutečnost je sice pochopitelná, jelikož je logické, že jednotlivé země mají k migračním otázkám různé postoje vzhledem k jejich geografické poloze či rozdílnými zkušenostmi s migrací. Nicméně právě kvůli kontroverzím napříč státy panují obavy, že dosáhnout shody ve všech ohledech bude problematické a zdouhavé jako tomu bylo již v minulosti při řešení migrační problematiky v EU. Celkově tak můžeme vidět, že z logických důvodů si státy chtějí určovat taková pravidla, jaká by pro ně byla v rámci zvládnání migrace nejlepší, zároveň je ale třeba si uvědomit, že je důležité nastavit takový systém, který by byl přínosný pro celou politiku EU. Z tohoto důvodu bylo důležitým krokem podepsání tzv. Roadmap, které se uskutečnilo v září roku 2022. V tomto dokumentu se hlavní představitelé Evropského parlamentu a pěti rotujících předsednictví (Francie, Česká republika, Švédsko, Španělsko a Belgie) zavázali ke spolupráci na přijetí reformy migračních a azylových pravidel EU před koncem momentálního funkčního období EP, tzn. do února 2024. Na základě této dohody představuje společný evropský azylový systém a jeho Nový pakt o migraci a azylu hlavní prioritu pro EP a radu EU a cílem je co nejdříve dosáhnout shody. (Evropský parlament, 2022)

V rámci českého předsednictví v Radě EU v období od července do prosince 2022 se tak bude i Česká republika ve spolupráci s Radou EU, EP a Komisí snažit o nalezení shody mezi členskými státy v co nejvíce bodech a o výraznější posunutí diskuze o legislativních návrzích.

Předpokládaný cíl práce, výzkumné otázky

V rámci mé diplomové práce bych nejdříve ráda uvedla obecná fakta o Novém paktu o migraci a azylu, jeho cíle a předpokládaný přínos. Dále se budu zabývat legislativními návrhy EK a procesem jejich schvalování. Právě tento proces je zdouhavý a komplikovaný, a to hlavně kvůli nejednotným postojům členských zemí. Pakt se snaží navázat na již dosažený pokrok a kompromisy mezi EP a Radou, ale i tak představitelé již zmíněných institucí či členských států přiznali, že dosáhnout shody bude obtížné. Pro názornou ilustraci jsem si pro svůj výzkum vybrala tři země, které kvůli své geografické poloze a rozdílné situaci s migrací mohou mít jiné preference v důležitosti prosazování určitých legislativních návrhů. Jsou jimi Řecko, Maďarsko a Švédsko a ve většině případů znázorňují politiku i sousedních států. Díky rozdílům v jejich přístupech tak bude možné lépe analyzovat celý proces schvalování a hlavně důvody pro obtížnost shody. Často se také může stát, že členský stát je ochoten dělat kompromisy a přistoupit na návrhy jiných výměnou za to, že si v dalších návrzích prosadí pro sebe nejvýhodnější kroky.

Řecko (společně s dalšími jižními aktéry – Kypr, Malta, Itálie a Španělsko, tzv. státy Med5) např. apeluje na vylepšení návrhu solidárního mechanismu s cílem vytvořit silný a trvalý automatický systém, který by ideálně přerozděloval všechny příchozí. Pokud se tak stane, je ochotno souhlasit s návrhem balíčku o přísnějších hraničních procedurách. V diskusích o solidaritě jde tedy jižním státům výhradně o redistribuci osob či o pomoc s navracením lidí do domovských zemí. Tyto státy také bojují za zkrácení doby, po kterou by běženci, za jejichž návrat převezme zodpovědnost pomáhající země, museli zůstat na jejich území. (Novotný, 2021)

Naopak státy západní a severní Evropy včetně Švédska podmiňují svůj souhlas se solidárním mechanismem zavedením povinných a důsledných hraničních procedur. Následně státy střední a východní Evropy, kam spadá i Maďarsko, odmítají, aby byla součástí povinných solidárních opatření redistribuce osob. Zároveň se tyto státy (V4) také staví proti povinným kvótám a zdůrazňují, že by se EU měla co nejvíce zaměřit na to, aby se migrace řešila již mimo hranice EU. Maďarsko také např. více apeluje na posílení schopnosti EU posílat zpět do zemí původu ty migranty, kterým bylo zamítnuto právo na azyl. (Novotný, 2021)

V praktické části práce se tedy více zaměřím na proces schvalování návrhů a jejich problematické aspekty a na příkladu vybraných států bych chtěla demonstrovat hlavní přístupy vůči Paktu. Hlavním cílem práce je následně zodpovědět dvě zásadní výzkumné otázky:

1. *Proč jednotlivé státy souhlasí s Paktem či proč ho odmítají? (identifikace hlavních faktorů)*
2. *Jakým způsobem legitimizují státy své kroky?*

Předběžný seznam literatury

EVROPSKÁ KOMISE. SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ o novém paktu o migraci a azylu [online]. 2020 [cit. 11.09.2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>

Tento dokument vydán Evropskou komisí v září roku 2020 je pro celou práci klíčový, jelikož je to první dokument, který oficiálně hovoří o Novém paktu o azylu a migraci a obsahuje všechny základní informace. Představuje všechny jeho návrhy, důvody pro nutnost jejich aplikace a jejich hlavní cíle, které jsou součástí společného evropského rámce pro řízení migrace a azylu.

New Pact on Migration and Asylum. In: European Commission - European Commission [online] [cit. 17.09.2022]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en

V mé diplomové práci budu také využívat oficiální stránky Evropské komise, kde jsou přehledněji vysvětleny a znázorněny různé aspekty týkající se Paktu.

The ordinary legislative procedure. In: *Consilium* [online] [cit. 17.09.2022]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>

Vzhledem k tomu, že se v práci budu zabývat legislativními návrhy, myslím si, že je také důležité popsat, jak funguje legislativní postup v rámci EU. Celý tento proces je poměrně složitá záležitost, pro účely mého výzkumu bude však stačit alespoň stručný popis, který lze nalézt na oficiálních stránkách Rady EU.

Rada Evropské unie: desítka formací, a více než stovka pracovních skupin. In: Euroskop [online]. 23. 7. 2021 [cit. 17.09.2022]. Dostupné z: <https://euroskop.cz/2021/07/23/rada-evropske-unie-desitka-formaci-a-vice-nez-stovka-pracovnich-skupin/>

V Radě EU je při každém čtení legislativní návrh projednáván na třech úrovních – pracovní skupiny, Výbor stálých zástupců (COREPER) a pak na samotném zasedání určité Rady. V tomto článku je popsána činnost pracovních skupin, které posuzují, upravují a připravují návrhy. Pro můj výzkum je práce těchto skupin klíčová, jelikož v rámci nich vyjadřují členské státy své názory a připomínky a na základě toho lze analyzovat, jaké přístupy mají ke konkrétním návrhům vybrané státy.

HELLUIN, Agathe. Policy Brief: A “New” pact on Migration and Asylum? The European migration policy path-dependency. [online]. 2021 [cit. 17.09.2022]. Dostupné z: <https://europeum.org/data/articles/agathe-helluin-policy-brief.pdf>

Tento policy brief představuje Nový pakt o migraci a azylu a autorka rozebírá jeho jednotlivé části. Navazuje na Dublinská nařízení a jejich negativní dopady na řešení migrace v EU a jak tyto záležitosti mají být díky jednotlivým legislativním návrhům reformovány. Zároveň také ale poukazuje na problematické aspekty migrační politiky EU, která je stále „uvízlá“ v minulosti, což se odráží na snaze Komise přijít s inovativním řešením. To ale stále reflektuje i předchozí politiku, stejně tak jako postoje některých členských států, které ne vždy jsou otevřeny ke kompromisům.

HADJ-ABDOU, Leila. From the Migration Crisis to the New Pact on Migration and Asylum: The Status Quo Problem [online]. 2021 [cit. 17.09.2022]. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3786906

Tento článek se zabývá návrhem Komise na Nový pakt o migraci a azylu a opět řeší problematický přístup politiky EU a jejích členských států k azylovým otázkám. Ten spočívá v nedostatečném budování institucionálních kapacit v rámci vnitřní dimenze migrace. Zmiňuje také především politický aspekt řešení migrace, a to převážně v tom smyslu, že došlo ke vzestupu protiimigračních politických stran, což vyvolalo restriktivnější trendy azylové politiky a důraz na větší kontrolu. Některé státy pak spíše cílí na důslednější řešení vnější dimenze migračních toků (např. hraniční kontroly). Poukazuje také třeba na Dublinské nařízení a další problematické aspekty migrační politiky EU, kvůli kterým se členské státy na základě rozdílnosti názorů nemohou domluvit na jednotném postoji.

NOVOTNÝ, Vít. Nový pakt o migraci a azylu: Tři možné scénáře. In: *euractiv.cz* [online]. 21. 7. 2021 [cit. 17.09.2022]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/vnitro-a-spravedlnost/opinion/novy-pakt-o-migraci-a-azylu-tri-mozne-scenare/>

Poměrně rozsáhlý příspěvek V. Novotného trefně nastiňuje migrační situaci v evropském prostoru i s ohledem na minulost a představuje Pakt jako řešení pro jednotlivé problematické aspekty týkající se migračních otázek. Zároveň v něm autor popisuje pozice hlavních aktérů (Evropská komise, Evropský parlament a Rada EU) a přístupy jednotlivých zemí. Vysvětluje, proč právě dané země mají takové postoje a většinou se jedná o skupiny států, které kvůli své geografické poloze či podobné mentalitě a historické situaci mají na některé migrační aspekty a konkrétní návrhy Paktu stejný či podobný názor. V článku jsou také popsány tři scénáře, jakým směrem by se vývoj Paktu mohl do budoucna ubírat.

Orbán against New EC Migration Pact Despite Proposal Lacking Mandatory Quotas. In: *Hungary Today* [online]. 24. 9. 2020 [cit. 17.09.2022]. Dostupné z: <https://hungarytoday.hu/orban-ec-migration-pact-mandatory-quotas-hungary-vonder-leyen/>

Vzhledem k tomu, že se ve své práci chci kromě Paktu jako takového soustředit na postoje konkrétních států k němu, budu k tomuto účelu využívat primárně média, která tuto problematiku monitorují již od začátku. Právě tento článek byl vydán chvíli po zveřejnění Paktu a popisuje první reakce Maďarska, které nejsou vyloženě pozitivní, přestože je návrh teoreticky v souladu s postojem Orbánovy vlády k těmto otázkám. Tento článek je tak prvotní ukázkou toho, jaký názor celkově politika maďarské vlády zaujímá a proč je tak komplikované dosáhnout shody na úrovni států EU.

PETRÉN, Alice. *European Commission reveals new migration and asylum proposals* [online]. 2020 [cit. 18.09.2022]. Dostupné z: <https://sverigesradio.se/artikel/7559652>

Stejně tak jako předchozí článek hovoří o přístupu Maďarska, tento příspěvek - rozhovor s Alicí Petrén - hovoří o Paktu a jeho přijímání ostatními zeměmi, včetně např. postoje Švédska, které je společně s Maďarskem či Řeckem předmětem mého výzkumu. Je to tedy jeden z mnoha zdrojů uveřejněný v médiu, který budu ve své práci využívat.

WOOD, Graham. Greek migration minister insists EU pact on migration not enough. In: *InfoMigrants* [online]. 29. 9. 2021 [cit. 24.09.2022]. Dostupné

z: <https://www.infomigrants.net/en/post/35370/greek-migration-minister-insists-eu-pact-on-migration-not-enough>

Tento příspěvek jsem vybrala ze stejného důvodu jako předchozí dva, jelikož popisuje reakce Řecka vůči Paktu. Řecko je součástí skupiny Med5 společně ještě se Španělskem, Itálií, Maltou a Kyprem a co se migračních otázek týče, tak právě tyto země zaujímají podobný postoj. To je primárně z toho důvodu, že kvůli své geografické poloze tyto země čelí dlouhodobým problémům se zvládnutím migrační krize.

Metodologie práce, koncepční a teoretický rámec

Diskurzivní analýza

Z metodologického hlediska budu ve výzkumu využívat diskurzivní analýzu. Diskurzivní analýza bývá definována jako sada metod a teorií pro zkoumání běžně používaného jazyka v sociálním kontextu. Její přístup k textu jakožto užitému jazyku se opírá o předpoklad, že jazyk je nedílnou součástí společenského života a jeho propojenost s ostatními elementy společenského života naznačuje, že společenská věda a výzkum musí vždy brát v úvahu jazyk. Jazyk v rámci diskurzivní analýzy nemůžeme považovat za pouhé médium, ale za důležitý fenomén hodný pozornosti vědce. Text je totiž součástí politicko-sociální reality a ne pouze nástrojem k popisu reality a diskurzivní analýza tak zkoumá, jakým způsobem lidé skrze text či soubor textů konstruují smysl a význam aktivit (Beneš, 2008, s. 92 – 93). Diskurzivní analýza tak zahrnuje systematické postupy sběru, transkripce a analýzy kvalitativních dat, a to jak v rámci verbální interakce (rozhovory), tak i psaných textů (dokumenty, články, média). Lze ji tak považovat jako přístup, který se zaměřuje na hledání pravidelností objevujících se při utváření sociální a psychické reality v mluveném i psaném textu (Řiháček et al., 2013, s. 105).

Autoři rozeznávají různé typy diskurzivní analýzy a jednou z nejčastější je kritická diskurzivní analýza, kterou budu využívat i v mé práci. Té se věnuje např. Norman Fairclough (1995), který ji považuje za kombinaci promluv, psaného textu a obrazu, které jsou produkovány a konzumovány v rámci diskurzivní praxe, která se odvíjí od specifických pravidel v závislosti na sociálním kontextu a sociální praxe. Pravidla jsou pak tedy mediátorem mezi textem a společností. Následně ji rozděluje do dvou perspektiv a tím jsou pravidla diskurzu a „komunikativní události“, které se zaměřují na proces produkce a

interpretace textu ve vztahu k sociálním podmínkám. Fairclough tedy vnímá diskurz jakožto vzájemně ovlivňující se skutečnosti – vytváří určitý obraz reprezentace společnosti, ale zároveň je takovou společností determinován. (Fairclough, 1995)

Pomocí metody diskurzivní analýzy budu tedy zkoumat, jaký přístup mají tři vybrané země vůči Novému paktu o migraci a azylu. V tomto ohledu lze pozorovat, v jakém smyslu vnímají aktéři tuto problematiku, ale také zároveň jakým stylem ji oni interpretují a vytváří povědomí ve společnosti (ve svém okolí/státu). Pro takovou analýzu budu primárně využívat oficiální prohlášení zemí, které je např. vyjádřené v oficiálních dokumentech EU, v médiích a člancích, které se zabývají aktuálními postoji zemí k migrační situaci a Paktu včetně politických názorů se zaměřením na politiky z dané země. V neposlední řadě budou použity i rozhovory se zástupci vybraných států, ve kterých se budu dotazovat na konkrétní otázky k problematice s cílem zjistit co nejvíce relevantních informací.

Koncept legitimizace

Pro lepší uchopení celého tématu a detailnější rozbor problematiky chci v rámci výzkumu použít koncept legitimizace, který je vhodný současně s využitím metody diskurzivní analýzy. Legitimizace se dá popsat jako proces, skrze který aktéři ospravedlňují či vysvětlují svůj styl chování. Akt legitimizace pak souvisí s cílem přesvědčit ostatní a dosáhnout souhlasu či alespoň podpory. To může být motivováno různými důvody ze strany aktéra vůči společnosti – získat či udržet moc, dosáhnout společenského přijetí, popularity či přesvědčit konkrétní skupinu ve společnosti. V procesu legitimizace mohou být předloženy různé argumenty od objektivních informací založených na vědeckých důkazech až po osobní zkušenosti. Jejich kombinace pak může výrazně dopomoci k dosažení zamýšleného cíle (Reyes, 2011, s. 782).

Legitimizace se může používat v mnoha oblastech a prostředích. Často jsme jí svědky v politice, kde je reprezentována významnými politickými aktéry, kteří mají přístup k veřejnému diskurzu a chtějí ho pomocí své moci utvářet či kontrolovat. Legitimizace si v politice zaslouží zvláštní pozornost, jelikož skrze řečové akty mohou představitelé vysvětlovat svůj politický program nebo měnit směřování celého národa či alespoň menších skupin. Politický diskurz bývá často považován za plánovaný a cílený (s ohledem např. na plánovaná vystoupení či projevy politických osobností). Samotný akt legitimizace pak

implikuje pokus aktérů skrze politický diskurz o ospravedlnění činů nebo ideologických postojů a názorů ke konkrétním otázkám (Reyes, 2011, s. 783-784).

V mé práci budu vztahovat koncept legitimizace právě k politickým aspektům v souvislosti s vnímáním migračního paktu. Primárně se zaměřím na následnou komunikaci a diskurz ze strany politických aktérů členských států EU, a to převážně konkrétních států, které jsem vybrala pro svůj výzkum – Řecko, Maďarsko a Švédsko. Skrze tento koncept se tedy pokusím popsat, jakým způsobem legitimizují vlády států svá rozhodnutí k jednotlivým legislativním návrhům, což mi pomůže lépe vysvětlit důvody k takovému jednání. Zaměřím se primárně na reflexi Paktu ze strany aktérů, jaké strategie využívají v diskuzích o něm, a na základě toho zkusím analyzovat, jaká vnímají pozitiva, negativa, cíle či možné důsledky. Dalším důležitým tématem může být samotné vnímání migrantů v konkrétních státech, což v mnoha případech může do velké míry také ovlivňovat rozhodování o Paktu.

Sběr dat

V rámci diplomové práce se bude jednat o kvalitativní výzkum s kombinací primárních a sekundárních dat. Za primární data se dají považovat oficiální dokumenty (dohody, reporty, sdělení) vydané institucemi Evropské unie, které budu využívat hlavně k charakterizaci Nového paktu o migraci a azylu či základnímu popisu legislativních návrhů. Hlavním sekundárním zdrojem budou pak média, která se od představení Paktu věnují průběhu vyjednávání a jeho vývoji.

Vzhledem k tomu, že cílem práce je zaměřit se více na proces schvalování, který vychází z postojů členských států EU (se zaměřením na Řecko Maďarsko a Švédsko), zvolila jsem jako metodu výzkumu diskurzivní analýzu. Díky tomuto přístupu budu již zmíněné dokumenty zkoumat a soustředit se na konkrétní vyjádření daných aktérů (státy/konkrétní politici). Cílem je následně zhodnotit, proč jednotlivé státy souhlasí či nesouhlasí s jednotlivými legislativními návrhy a jakým způsobem legitimizují své kroky.

V mé práci bych zároveň ráda využila metodu triangulace, proto do výzkumu plánuji zařadit i rozhovory, které budou sloužit jako další zdroj dat. Myslím si, že právě tento krok bude přidanou hodnotou ve výzkumu a pomůže mi lépe se zorientovat v dané problematice a zároveň porovnat a ověřit informace již s nasbíranými daty z jiných zdrojů.

Rozhovory

Pro rozhovory si vyberu vždy jednoho zástupce ze Stálých zastoupení daných zemí (Řecko, Maďarsko, Švédsko) při Evropské unii působících v Bruselu. Bude se jednat o koordinátory pro migraci a azyl, které spadají pod oddělení vnitřních věcí. Právě ti reprezentují postoje svých států a jsou přítomni u tvorby opatření, jejich pozměňování a rozhodování o dalším průběhu.

Jména respondentů nebudou ve výzkumu zveřejněna, pouze země, ze které pochází a jejich funkce.

Předběžné otázky:

- 1) Považujete Nový pakt o migraci a azylu za vhodný „mechanismus“ pro řešení migrační politiky v evropském prostoru? (Proč ano/ne?)
- 2) Jaké opatření v rámci Paktu je pro vás prioritou? (Proč?)
- 3) Je některý návrh, který byste z Paktu vyřadili? (Proč?)
- 4) Do jaké míry ovlivňuje rozhodování migrační situace ve Vaší zemi?
- 5) Může mít Pakt nějaké negativní důsledky do budoucna? (Pokud ano, proč?)

Dále mám v plánu udělat další rozhovor se zástupcem Stálého zastoupení České republiky při EU, také koordinátorem pro otázky týkající se migrace a azylu. Hlavním důvodem pro tuto volbu je skutečnost, že Česká republika v době výzkumu zaujímá funkci předsednictví v Radě EU a schvalování legislativních návrhů v rámci Paktu patří mezi priority agendy předsednictví. Koordinátor této problematiky má tedy na starost vyjednávání všech potřebných dokumentů týkajících se Paktu a má přehled o přístupech jednotlivých zemí. Z pozice předsednictví se Česká republika (stejně tak jako ostatní předsednické státy) snaží dosáhnout co největšího pokroku v dané oblasti, a proto slouží jako prostředník mezi státy a cílem je vykomunikovat co nejvíce kompromisů, které povedou ke shodě všech států a schválení návrhů.

Předpokládaná struktura práce

Úvod

Cíl práce, výzkumné otázky

Metodologie, koncepční rámec práce

 Diskurzivní analýza

 Koncept legitimizace

Migrační situace v EU (kontext)

Proces schvalování legislativy EU

Nový pak o migraci a azylu

 Představení

 Legislativní návrhy

Praktická část:

Postoje zemí k Paktu

 Řecko

 Maďarsko

 Švédsko

Analýza a shrnutí přístupů

Závěr

Použitá literatura

Použitá literatura

Agentura EU pro otázky azylu zahájila svou činnost. In: *Euroskop* [online]. 26. 1. 2022 [cit. 11.09.2022]. Dostupné z: <https://euroskop.cz/2022/01/26/agentura-eu-pro-otazky-azylu-zahajila-svou-cinnost/>

BENEŠ, Vít. *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. 2008, 92–124. ISSN 0323-1844.

FAIRCLOUGH, Norman. *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. Longman, 1995. DOI: [10.2307/329335](https://doi.org/10.2307/329335)

EVROPSKÁ KOMISE. SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ o novém paktu o migraci a azylu [online]. 2020 [cit. 11.09.2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>

KONSORCIUM NEVLÁDNÍCH ORGANIZACÍ PRACUJÍCÍCH S MIGRANTY. Stanovisko k EU paktu o migraci a azylu. In: . 2021 [cit. 11.09.2022]. Dostupné z: <https://migracnikonsorciem.cz/cs/stanovisko-k-novemu-eu-paktu-o-migraci-a-azylu/>

Migration and Asylum: Roadmap on way forward agreed | News | European Parliament. In: *European Parliament* [online]. 7. 9. 2022 [cit. 11.09.2022]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220905IPR39714/migration-and-asylum-roadmap-on-way-forward-agreed>

NOVOTNÝ, Vít. Nový pakt o migraci a azylu: Tři možné scénáře. In: *euractiv.cz* [online]. 21. 7. 2021 [cit. 11.09.2022]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/vnitro-a-spravedlnost/opinion/novy-pakt-o-migraci-a-azylu-tri-mozne-scenare/>

Nový pakt pro migraci a azyl – obsah a postoje aktérů. In: *Euroskop* [online]. 30. 10. 2020 [cit. 23.09.2022]. Dostupné z: <https://euroskop.cz/2020/10/30/novy-pakt-pro-migraci-a-azyl-obsah-a-postoje-akteru/>

REYES, Antonio. Strategies of legitimization in political discourse: From words to actions. *Discourse & Society*. SAGE Publications Ltd, 2011, roč. 22, č. 6, s. 781–807. ISSN 0957-9265. DOI: [10.1177/0957926511419927](https://doi.org/10.1177/0957926511419927)

ŘIHÁČEK, Tomáš, Ivo ČERMÁK a Roman HYTYCH. *Kvalitativní analýza textů: čtyři přístupy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6382-2.

Seznam příloh

Příloha č. 1: Etická komise – formulář

Etický formulář: Submission #70

Údaje o výzkumném projektu
Informace o žadateli
Jméno Marie Kozáková
E-mail 39148658@fsv.cuni.cz
Institut/součást IPS
Katedra Katedra mezinárodních vztahů
Pozice Student/ka
Obor {Empty}
Vedoucí Mgr. Kristián Földes
E-mail vedoucího kristian.foldes@fsv.cuni.cz
Informace o projektu
Název Nový pakt o migraci a azylu v procesu schvalování legislativních návrhů - případ Řecka, Maďarska a Švédska

Název projektu v angličtině

New Pact on Migration and Asylum in the process of adopting legislative proposals - the case of Greece, Hungary and Sweden

Typ projektu

Absolventská práce (Bc., Mgr., Ph.D., habilitační, apod.)

Anotace

V rámci řešení dlouhodobých nedostatků v oblasti migrační politiky EU začala Evropská komise (EK) s tvorbou návrhů na reformu společného evropského azylového systému. Jedním z klíčových bodů této reformy se tak stal Nový pakt o migraci a azylu jakožto soubor opatření, která se týkají azylových a migračních politik EU a cílí primárně na oblast neregulérní migrace. V rámci diplomové práce budou nejdříve představena obecná fakta o Novém paktu o migraci a azylu a dále se budu zabývat legislativními návrhy EK a procesem jejich schvalování. Pro názornou ilustraci jsem pro svůj výzkum vybrala tři země, které kvůli své geografické poloze a rozdílné situaci s migrací mohou mít jiné preference v důležitosti prosazování určitých legislativních návrhů, a jsou jimi Řecko, Maďarsko a Švédsko.

Datum zahájení

So, 10/01/2022 - 17:23

Datum ukončení

St, 05/03/2023 - 17:23

Datum zahájení sběru dat (uskutečněný či předpokládaný)

Ne, 01/01/2023 - 17:23

Datum ukončení sběru dat (uskutečněný či předpokládaný)

Ne, 04/30/2023 - 17:23

Vyžaduje váš výzkum schválení jinou externí etickou komisí?

Ne

Zdroj dat

Je vaše bádání založeno pouze na studiu literatury?

Ne

Zahrnuje váš výzkum lidské účastníky?

Ano

Jsou v rámci výzkumu použity údaje obsahující jakékoli identifikovatelné osobní údaje, které nejsou získány přímo od daného účastníka?

Ne

Lidští účastníci

Účastníci

Popište účastníky, jejich očekávaný počet a upřesněte a uveďte kritéria pro zařazení/vyloučení, která budou použita.

Pro rozhovory jsem si vybrala vždy jednoho zástupce ze Stálých zastoupení daných zemí (Řecko, Maďarsko, Švédsko) při Evropské unii působících v Bruselu. Jedná se o koordinátory pro migraci a azyl, které spadají pod oddělení vnitřních věcí. Právě ti reprezentují postoje svých států a jsou přítomni u tvorby opatření, jejich pozměňování a rozhodování o dalším průběhu. Dále jsem vybrala zaměstnance Stálého zastoupení České republiky při EU, kteří se také zabývají otázkami týkající se migrace a azylu, aby mi pomohli lépe porozumět celé problematice.

Budou účastníci výzkumu odměňováni?

Ne, účastníci výzkumu nebudou kompenzováni

Prosím, své rozhodnutí zdůvodněte

Jedná se o rozhovory s odborníky na danou problematiku a když jsem je oslovila již dříve s prosbou o poskytnutí daných informací, souhlasili s účastí a nežádají žádnou kompenzaci.

Považujete vaše účastníky jako jednotlivce nebo jako skupinu v kontextu vašeho výzkumu za zranitelné (děti, marginalizované menšiny, ženy v kontextu domácího násilí apod.)?

Ne

Nábor a souhlas

Popište prosím, jak budou účastníci identifikováni, vybráni a osloveni. Prosím konkretizujte, zda jsou účastníci výzkumu v jakémkoliv dalším vztahu s hlavním řešitelem/řešitelkou či členy výzkumného týmu nad rámec výzkumného projektu (např. rodinném, zaměstnaneckém).

Účastníky jsem oslovila přes e-mail nebo osobně. Co se týče účastníků ze Stálého zastoupení ČR při EU, byla jsem s nimi v zaměstnaneckém vztahu, když jsem v této instituci vykonávala stáž (od června do prosince 2022) v rámci českého předsednictví v Radě EU.

Popište proces, který budete používat k získání platného souhlasu od účastníků (a případně také od různých prostředníků) a vysvětlete, jak budete řešit práva účastníků na odstoupení z účasti na výzkumu.

Vytvořila jsem tzv. Consent to Participate pro účely podepsání souhlasu s poskytnutím informací, které budu využívat v mém projektu. Tento dokument by měl obsahovat všechny potřebné položky a pro lepší ilustraci ho přikládám do příloh etického formuláře.

Sběr dat

Sběr dat

Bude výzkum zahrnovat kvantitativní techniky sběru dat (např. dotazník, statistické šetření, experiment, analýza big dat atd.)? Pokud možno, přiložte návrh postupu výběru a spolupráce s výzkumným vzorkem a případně i návrh designu výzkumu (např. znění otázek).

Ne

Bude výzkum zahrnovat kvalitativní techniky sběru dat (např. rozhovory, ohniskové skupiny ("focus group"), tvůrčí metody, pozorování atd.)? Pokud možno, přiložte návrh postupu výběru a spolupráce s výzkumnými participanty a případně i návrh designu výzkumu (např. znění otázek).

Ano

Bude Váš výzkum zahrnovat více než jednodenní a/nebo opakované testování/návštěvy?

Ano

Prosím upřesněte

Pro lepší ověření informací, případně pro získání nových informací, je možné, že některé z účastníků oslovím opakovaně v průběhu sběru dat k mému projektu.

Bude se váš výzkum dotýkat citlivých (např. sexuální aktivita, zneužívání, trestná činnost) a osobních témat (např. sexuální orientace, náboženské nebo světonázorová přesvědčení, etnicita, politické názory)?

Ne

Bude výzkum zahrnovat invazivní, obtěžující nebo potenciálně škodlivé postupy jakéhokoli druhu?

Ne

Předpokládáte, že v rámci vašeho výzkumu budou účastníci čelit psychologickému stresu nebo úzkosti nad rámec běžné úrovně?

Ne

Údaje o účastnících výzkumu, podle kterých by bylo možné účastníky identifikovat, a otázka soukromí
Budou součástí veřejně prezentace výzkumu informace, které by mohly vést k identifikaci účastníků/c výzkumu?

Ano

Prosím vysvětlete své rozhodnutí.

Součástí informovaného souhlasu s konáním rozhovorů je i možnost pro respondenta napsat své jméno. Pokud si daný respondent nepřeje zveřejnění svého jména, nebude v mé práci zmíněno. V takovém případě bude uvedena pouze země, ze které pochází a jeho funkce.

Budete uchovávat neanonymizována data?

Ne

Bude s některými z údajů o účastnících výzkumu, podle kterých by bylo možné účastníky identifikovat, nakládáno mimo země EU?

Ne

Budou některé údaje o účastnících výzkumu, podle kterých by bylo možné účastníky identifikovat, získány mimo země EU?

Ne

Přílohy

Přílohy

Nahrajte prosím všechny dokumenty, které vysvětlují nebo upřesňují Vaše odpovědi uvedené v kontrolním seznamu pro etiku ve výzkumu.

- [Consent to Participate.docx](#)
- [Otázky pro rozhovory.docx](#)

Prohlášení

Prohlášení

Potvrzuji, že jsem kontrolní seznam týkající se etických otázek v mém výzkumu vyplnil podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.

Ano

Pokud dojde k zásadní změně v některých z uvedených kritérií, zavazuji se projekt znovu předložit k formálnímu etickému posouzení.

Ano

Příloha č. 2: Etická komise – schvalovací dopis



FAKULTA
SOCIÁLNÍCH VĚD
Univerzita Karlova

V Praze dne 27. 3. 2023

Věc: Stanovisko Komise pro etiku ve výzkumu

V souladu se svým úkolem, tj. „posoudit etické aspekty cílů, metodologie i potenciálních dopadů výzkumných projektů, resp. jejich částí, které uskutečňují nebo na nichž se podílí řešitelé, kteří jsou zaměstnanci UK zafazeni na fakultě, a studenti fakulty“, projednala Komise pro etiku ve výzkumu Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy žádost „Nový pakt o migraci a azylu v procesu schvalování legislativních návrhů – případ Řecka, Maďarska a Švédska“, podanou paní Marií Kozákovou (Submission #70). K uvedené žádosti, jejíž podoba je na vyžádání k dispozici na Fakultě sociálních věd, nemá Komise pro etiku ve výzkumu žádné výhrady a vyslovuje souhlas se záměry předkladatele.

Komise pro etiku ve výzkumu schvaluje žádost bez výhrad.

S pozdravem,

Emil Aslan

Emil Aslan
Člen Komise pro etiku ve výzkumu
Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy

Příloha č. 3: Respondenti – přehled (tabulka)

Jméno	Země	Datum konání rozhovoru	Citace v textu
neuveďeno	Řecko	20. 01. 2023	Zástupce SZ Řecka
neuveďeno	Švédsko	19. 01. 2023	Zástupce SZ Švédska
Adam Kittl	Česká republika	17. 01. 2023	Kittl
David Vondráček	Česká republika	19. 01.2023	Vondráček

Příloha č. 4: Vzor informovaného souhlasu pro respondenty (podepsané originály souhlasů jsou uloženy u autorky práce)

Consent to Participate

Project Title: *New Pact on Migration and Asylum in the process of adopting legislative proposals - the case of Greece, Hungary and Sweden*

Purpose of the Study: *This research is being conducted by Bc. Marie Kozáková at the Charles University in Prague. I am inviting you to participate in this research project because you have the necessary knowledge and experience in the field of the topic. The purpose of this research project is to describe and analyze the respective topic in order to compare the results achieved.*

Potential Benefits: *There are no direct benefits from participating in this research.*

Right to Withdraw and Questions: *Your participation in this research is completely voluntary. You may choose not to take part at all. If you decide to participate in this research, you may stop participating at any time.*

If you decide to stop taking part in the study, if you have questions, concerns, or complaints, or if you need to report any issue related to the research, please contact the investigator:

Bc. Marie Kozáková, e-mail address: mkozakova12@gmail.com, telephone number: +420 777 941 120

Participant Rights: *If you have questions about your rights as a research participant or wish to report any issue, you may also contact the University:*

Institute of Political Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University
Pekařská 16, 158 00 Prague 5 - Jinonice

Statement of Consent: *Your signature indicates that you are at least 18 years of age; you have read this consent form; your questions have been answered to your satisfaction and you voluntarily agree to participate in this research study. You will receive a copy of this signed consent form.*

If you agree to participate, please sign your name below.

Name (voluntary):

Signature of Participant:

Date: