



**Podkladový materiál  
k vědeckopopularizačnímu semináři**

**Evropská unie a její proměny  
v období globální nestability**

- Termín konání:** 20. listopadu 2015
- Místo konání:** NEWTON College, a. s.  
Rašínova 2, 602 00 Brno  
4. patro, přednášková místnost č. 6
- Doba trvání semináře:** 9:30 – 15:30 hod.  
(přestávka na oběd 12:00 – 13:00 hod.)
- Pořadatel:** NEWTON College, a. s.
- Více informací:** [www.eu-vyzkum.eu](http://www.eu-vyzkum.eu)



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

*Vědeckopopularizační seminář je klíčovou aktivitou v rámci projektu Podpora šíření poznatků výzkumu evropské integrace (reg. č. CZ.1.07/2.3.00/09.0128). Projekt byl v období 1. 9. 2009 – 31. 8. 2012 spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky, od 1. 9. 2012 do 31. 8. 2017 se projekt nachází ve fázi udržitelnosti.*

## Program vědeckopopularizačního semináře

# Evropská unie a její proměny v období globální nestability

(přednášející a jejich příspěvky na semináři)

### 9:30 – 12:00 Dopolední blok

- **Zahájení semináře**

PhDr. Jiří Malý, Ph.D., manažer projektu

- **Kumulace krizí v evropském integračním procesu: směřuje EU k rozpadu?**

PhDr. Jiří Malý, Ph.D., ředitel Institutu evropské integrace, NEWTON College, a. s.

- **Řecko a dluhová krize**

doc. Ing. Juraj Sipko, Ph.D., MBA., ředitel Ekonomického ústavu Slovenské akademie věd

- **Konkurenční potenciál Evropské unie: silné a slabé stránky**

Ing. Karel Mráček, CSc., člen předsednictva Asociace výzkumných organizací; Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.

- **Bod zlomu v globálním vládnutí a nové výzvy pro redefinici postavení státu**

Dr. h. c. prof. Ing. Milan Šikula, DrSc., Ekonomický ústav Slovenské akademie věd

### 11:30 – 12:00 Diskuse k dopolednímu bloku

### 12:00 – 13:00 Přestávka na oběd

### 13:00 – 15:30 Odpolední blok

- **Je už Řecko z nejhoršího venku? Problémy členských států EU**

Ing. Tomáš Kozelský, EU Office, Česká spořitelna, a. s.

- **Problematika migrace v právu Evropské unie**

Mgr. Ing. Petr Wawrosz, Ph.D., Vysoká škola finanční a správní; Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.

- **Makrofinanční pomoc Ukrajině jako součást snah o stabilizaci ve východním sousedství EU**

Ing. Ivana Dostálová, Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.

### 15:00 – 15:30 Diskuse k odpolednímu bloku

# Obsah podkladového materiálu

<b>Evropská unie: nerealistické integrační ambice a selhávání při řešení krizí</b> .....	4
<i>PhDr. Jiří Malý, Ph.D.</i>	
1. Nahromadění krizí v EU .....	4
2. Politické důsledky krizí v Evropské unii .....	6
3. Krize v eurozóně jako důsledek nerealistických integračních ambicí EU .....	7
4. Neuspokojivé výsledky řešení krize v eurozóně .....	11
5. Čeká Evropskou unii dezintegrace? .....	17
<b>Právo Evropské unie a současná migrační krize v EU</b> .....	20
<i>Mgr. Ing. Petr Wawrosz, Ph.D.</i>	
1. Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků .....	20
2. Dokumenty primárního práva EU a migrace .....	22
3. Dublinské nařízení o posuzování žádosti o azyl .....	25
4. Některé problémy spojené s Dublinským nařízením .....	29
5. Závěr .....	32

# Evropská unie: nerealistické integrační ambice a selhávání při řešení krizí

*PhDr. Jiří Malý, Ph.D. – ředitel Institutu evropské integrace, NEWTON College, a. s.*

## 1. Nahromadění krizí v EU

Evropská unie se v posledních letech dostala do sevření několika závažných krizí. V roce 2010 propukla dluhová krize v eurozóně, která naplno zasáhla postupně pět členských států měnové unie (Řecko, Irsko, Portugalsko, Španělsko a Kypr) a negativně ovlivnila i ostatní země eurozóny. Protože Evropská unie v té době nedisponovala adekvátními nástroji, které by byly schopny dluhovou krizi vyřešit, nebo alespoň podstatně zmírnit její průběh a důsledky, proměnila se tato krize nakonec v institucionální krizi eurozóny.

V roce 2014 vypukla krize ve vztazích Evropské unie s Ruskem, a to v souvislosti s přípravou a následným podpisem dohod o přidružení tří zemí ve východním sousedství EU – Gruzie, Moldavska a Ukrajiny – k Evropské unii. Podpis dohody o přidružení Ukrajiny k EU proběhl až po násilné výměně ukrajinské vlády, která odmítla dohodu o přidružení k EU podepsat, za vládu, která byla k uzavření dohody vstřícná. Tato výměna ukrajinské vlády proběhla mimo volební proces, byla legitimizována až ex post následujícími prezidentskými a parlamentními volbami a nebyla akceptována částí ruskojazyčného obyvatelstva na Ukrajině. To vedlo ke konfliktu s Ruskem, které podpis těchto dohod o přidružení k EU považovalo za úmyslný zásah Západu do tradiční ruské geopolitické sféry vlivu. Následovalo odtržení Krymu s výraznou převahou ruskojazyčného obyvatelstva od Ukrajiny a jeho připojení k Rusku a konflikt na východní Ukrajině. Evropská unie, Spojené státy americké a další země Západu zareagovaly přijetím protiruských sankcí, Rusko odpovědělo přijetím protisankcí.

V roce 2015 se pak rozhořela další závažná krize v Evropské unii – krize migrační. V průběhu roku 2015 do Evropské unie směřuje neustále rostoucí, historicky bezprecedentní počet imigrantů zejména z Afriky a Blízkého východu. Jsou mezi nimi jak uprchlíci před válečnými konflikty, tak ekonomičtí migranti. Základním problémem je, že Evropská unie v této oblasti zcela rezignovala na plnění a vymáhání svých vlastních pravidel pro fungování schengenského prostoru, což je oblast volného pohybu osob mezi většinou členských států EU a některými dalšími evropskými zeměmi.<sup>1</sup> Mezi hlavní zásady fungování schengenského prostoru patří volný pohyb osob přes hranice mezi členskými státy uvnitř schengenského prostoru a zároveň účinná kontrola vnější hranice schengenského prostoru. Kontrola vnější hranice schengenského prostoru však selhala, vnější hranice je v současnosti fakticky volně přístupná pro jakýkoli počet imigrantů do EU. Naopak ve snaze zregulovat či zbrzdit příchod imigrantů začaly na hlavních trasách migrace vyrůstat bariéry na hranicích mezi členskými státy uvnitř schengenského prostoru.

Pikantní pak je, že již v době silícího přílivu imigrantů do EU a zjevné nefunkčnosti pravidel schengenského prostoru Německo dále podpořilo příchod imigrantů svým odstoupením od společných pravidel EU v oblasti azylové politiky a prohlášením, že Německo bude samo posuzovat žádosti imigrantů o azyl a nebude je vracet do zemí, kde překročili vnější hranice schengenského prostoru.<sup>2</sup> Naopak Maďarsko jako členská země, která k regulaci imigrace a k zajištění účinné kontroly vybudovala na svém úseku vnější

<sup>1</sup> Evropě kvůli migrantům dochází dech, nezvládá plnit vlastní pravidla. <http://zpravy.idnes.cz>, 4. 8. 2015.

<sup>2</sup> Němci nebudou vracet uprchlíky ze Sýrie, o jejich azylu rozhodnou sami. <http://zpravy.idnes.cz>, 25. 8. 2015.

hranice schengenského prostoru bariéru,<sup>3</sup> bylo za stavbu této bariéry kritizováno řadou evropských politiků a představitelů Evropské unie.<sup>4</sup>

Od jara 2015 se konalo několik jednání Evropské rady i Rady EU k řešení migrační krize. Bylo diskutováno přijetí řady opatření, některá opatření již byla také schválena, ale ke zmenšení přílivu imigrantů do Evropské unie to nevedlo. Politika EU je v této oblasti prozatím neúčinná. Svědčí o tom i údaje o celkovém počtu žadatelů o azyl v Evropské unii uvedené v tabulce 1. Zatímco v letech 2010-2012 registrovala Evropská unie ročně kolem 250 tisíc žadatelů o azyl, v roce 2014 to bylo již téměř 500 tisíc a v červenci 2015 dokonce více než 600 tisíc žadatelů o azyl. V některých zemích EU je přitom nárůst počtu žadatelů o azyl alarmující. V Německu se jejich počet zvýšil z necelých 46 tisíc v roce 2010 na 346 tisíc v srpnu 2015, ve Švédsku z necelých 19 tisíc v roce 2010 na téměř 86 tisíc v září 2015, v Maďarsku z pouhých 200 v roce 2010 na více než 92 tisíc v srpnu 2015 a v Itálii ze 4 tisíc v roce 2010 na více než 50 tisíc v srpnu 2015. Trend silně rostoucí migrační vlny do EU je tedy podle statistických dat patrný přinejmenším od roku 2014, přesto instituce Evropské unie nedokázaly do podzimu 2015 na tuto situaci adekvátně reagovat.

**Tabulka č. 1 – Celkový počet žadatelů o azyl v Evropské unii a vybraných zemích EU (v tisících, ke konci období)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	červenec 2015	srpen 2015	září 2015
Německo	18,3	22,7	45,6	57,9	80,3	133,9	221,2	324,9	346,0	:
Švédsko	24,1	18,9	18,6	18,1	22,8	27,7	54,3	59,6	67,3	85,8
Maďarsko	0,8	0,5	0,2	0,4	0,4	1,9	15,7	49,3	92,3	:
Itálie	7,2	4,3	4,1	13,5	11,3	13,7	45,8	48,8	50,3	:
Bulharsko	1,3	1,3	1,5	1,4	1,3	5,7	6,8	8,0	7,8	8,1
Finsko	2,7	4,1	2,1	2,2	2,5	2,5	1,8	3,6	6,3	16,5
Řecko	:	1,3	56,0	14,1	39,5	49,8	31,9	28,5	:	:
Francie	32,3	22,8	18,7	22,9	24,5	38,9	36,5	35,0	:	:
Velká Británie	:	:	14,8	15,1	18,8	22,9	32,5	30,6	:	:
Rakousko	30,2	28,5	22,0	20,5	21,7	22,2	:	:	:	:
Belgie	21,0	28,0	31,9	40,3	26,2	17,5	15,4	16,9	21,0	:
Nizozemsko	12,4	16,2	13,1	10,4	:	:	:	9,9	14,2	:
Dánsko	0,6	1,2	1,2	1,9	1,6	1,5	8,2	4,7	:	:
Španělsko	4,3	3,3	2,7	2,7	2,8	4,3	7,5	:	:	:
Irsko	6,9	5,8	5,2	4,2	3,5	3,8	3,6	4,3	:	:
Polsko	3,5	2,8	2,2	2,6	2,4	2,0	2,7	2,7	2,7	3,0
Česko	0,4	0,8	0,7	0,6	0,6	0,3	0,5	0,5	:	:
Slovensko	0,0	0,1	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	:
Evropská unie	166,8	163,5	244,2	231,5	265,1	352,3	489,8	632,2	:	:

Pramen: Eurostat

Na neudržitelnost současného přílivu imigrantů do EU poukazuje i český ministr zahraničních věcí Lubomír Zaorálek. Podle jeho vyjádření ze dne 9. listopadu 2015 Evropská unie vlnu uprchlíků nezvládne, pokud se jí nepodaří výrazně utlumit: „Je náš úkol sdělit..., že Evropa je přetížená, že integrace imigrantů se stane neproveditelnou v takových počtech... Migrační vlna se musí utlumit, nějakým způsobem omezit, jinak budou vznikat ghetta a

<sup>3</sup> Maďarsko je blíž k opevnění hranic, přijalo zákon povolující stavbu plotu. <http://zpravy.idnes.cz>, 6. 7. 2015.

<sup>4</sup> Orbán zdůrazňoval potřebu chránit hranici EU před migrační vlnou. <http://www.ceskenoviny.cz>, 3. 9. 2015.

skupiny, které nebude nikdo schopen integrovat... Základem je vytvořit pořádek a kontrolu na vnějších hranicích Evropské unie...“<sup>5</sup>

**Tabulka č. 2 – Volební výsledky a volební preference politických stran s kritickým pohledem na současné fungování Evropské unie a další prohlubování evropské integrace**

Země, region	Politická strana	Datum, specifikace	Výsledek	Datum, specifikace	Výsledek
Velká Británie	Konzervativní strana	6. 5. 2010 Volby do Dolní sněmovny (dolní komora parlamentu)	36,1 % 306 mandátů (1. místo)	7. 5. 2015 Volby do Dolní sněmovny (dolní komora parlamentu)	36,9 % 330 mandátů (1. místo)
Dánsko	Dánská lidová strana (DF)	15. 9. 2011 Volby do parlamentu	12,3 % 22 mandátů (3. místo)	18. 6. 2015 Volby do parlamentu	21,1 % 37 mandátů (2. místo)
Polsko	Právo a spravedlnost	9. 10. 2011 Volby do Sejmu (dolní komora parlamentu)	29,9 % 157 mandátů (2. místo)	25. 10. 2015 Volby do Sejmu (dolní komora parlamentu)	37,6 % 235 mandátů (1. místo)
Polsko	Právo a spravedlnost	9. 10. 2011 Volby do Senátu (horní komora parlamentu)	31 mandátů (2. místo)	25. 10. 2015 Volby do Senátu (horní komora parlamentu)	61 mandátů (1. místo)
Rakousko, Štýrsko	Svobodná strana Rakouska (FPÖ)	26. 9. 2010 Volby do zemského sněmu	10,7 % 6 mandátů (3. místo)	31. 5. 2015 Volby do zemského sněmu	26,8 % 14 mandátů (3. místo)
Rakousko, Horní Rakousy	Svobodná strana Rakouska (FPÖ)	27. 9. 2009 Volby do zemského sněmu	15,3 % 9 mandátů (3. místo)	27. 9. 2015 Volby do zemského sněmu	30,4 % 18 mandátů (2. místo)
Rakousko, Vídeň	Svobodná strana Rakouska (FPÖ)	10. 10. 2010 Volby do zemského sněmu	25,8 % 27 mandátů (2. místo)	11. 10. 2015 Volby do zemského sněmu	30,8 % 34 mandátů (2. místo)
Rakousko	Svobodná strana Rakouska (FPÖ)	29. 9. 2013 Volby do Národní rady (dolní komora parlamentu)	20,5 % 40 mandátů (3. místo)	16. 10. 2015 Volební preference (průzkum – Gallup)	33 % (1. místo)
Nizozemsko	Strana pro svobodu (PVV)	12. 9. 2012 Volby do dolní komory parlamentu	10,1 % 15 mandátů (3. místo)	25. 10. 2015 Volební preference (průzkum – Peil)	24 % 37 mandátů (1. místo)
Švédsko	Švédští demokraté (SD)	14. 9. 2014 Volby do parlamentu	12,9 % 49 mandátů (3. místo)	1.-8. 10. 2015 Volební preference (průzkum – Sentio)	25 % (1. místo)
Francie	Národní fronta (FN) – Marine Le Pen	21.-22. 4. 2012 Prezidentské volby, 1. kolo	17,9 % (3. místo)	3.-4. 9. 2015 Volební preference (průzkum – Ifop)	29 % (1. místo)

Pramen: internetové stránky statistických úřadů a volebních komisí uvedených zemí, internetové stránky uvedených agentur pro průzkum veřejného mínění

## 2. Politické důsledky krizí v Evropské unii

Všechny výše zmiňované krize se přitom promítají do vývoje názorů občanů členských států EU na fungování Evropské unie. V posledních letech je možné v EU pozorovat nárůst volebních preferencí a zlepšování volebních výsledků politických stran, které mají kritický pohled na současné fungování Evropské unie a další prohlubování evropské integrace. Migrační krize v EU tento trend dále posílila. V roce 2015 došlo při volbách v několika zemích EU k výraznému zlepšení volebního výsledku politických stran kritických vůči Evropské unii a masivnímu přijímání imigrantů (viz tabulka 2). Ve Velké Británii si 1. místo

<sup>5</sup> Zaorálek: Evropa je přetížená, integraci další vlny uprchlíků nezvládne. <http://zpravy.idnes.cz>, 9. 11. 2015.

v parlamentních volbách udržela vládnoucí Konzervativní strana a oproti předcházejícím volbám svůj výsledek dokonce mírně zlepšila a získala většinu mandátů v Dolní sněmovně. V Dánsku se v parlamentních volbách výrazně zlepšil výsledek Dánské lidové strany, která obsadila druhé místo a získala přes 21 % hlasů, téměř dvojnásobek v porovnání s předcházejícími volbami. Ve volbách do obou komor polského parlamentu pak přesvědčivě zvítězila strana Právo a spravedlnost, v obou komorách parlamentu získala většinu mandátů. Výrazné posílení volebních výsledků zaznamenala také Svobodná strana Rakouska v trojích zemských volbách v Rakousku, její zisky se pohybovaly od necelých 27 % po téměř 31 % hlasů.

V roce 2015 výrazně vzrostly volební preference politických stran kritických vůči EU a masivnímu přílivu imigrantů také podle průzkumů veřejného mínění prováděných pro příští volby (viz tabulka 2). Podle těchto průzkumů by tyto politické strany zvítězily v příštích parlamentních volbách v Rakousku (Svobodná strana Rakouska), v Nizozemsku (Strana pro svobodu) a ve Švédsku (Švédští demokraté) a také v prvním kole příštích prezidentských voleb ve Francii (kandidátka Národní fronty Marine Le Penová).

Nahromaděné krize v Evropské unii, zvláště pak krize migrační, tedy začínají postupně měnit váhy politických stran v zemích EU v neprospěch zastánců dalšího prohlubování evropské integrace. To může vyústit v další krizi v Evropské unii, a sice v krizi politickou, protože hlavní proud evropských politických stran dosud podporoval stále těsnější evropskou integraci a tímto směrem je také orientováno současné znění práva EU a fungování institucí Evropské unie.

Všechny krize zmiňované v předcházejícím textu sice na první pohled vypadají, že byly vyvolány především vnějšími faktory, ve skutečnosti je však jejich hlavní příčinou samotná konstrukce a způsob fungování Evropské unie, její nerealistické, nepřiměřeně vysoké ambice v postupu a prohlubování integrace dosavadních členských států, v úsilí o další rozšiřování Evropské unie a ve snaze podílet se na „řešení“ problémů různých částí světa mimo EU. Přitom samotná Evropská unie není schopna krize, které ji zasáhly, efektivně řešit, přijímání opatření k řešení krizí trvá v EU neadekvátně dlouhou dobu a přijatá opatření navíc spíše jen zmírňují důsledky krizí, namísto aby odstraňovala jejich příčiny.

Protože první rozsáhlou krizí, která postihla Evropskou unii, byla dluhová a institucionální krize v eurozóně, a tudíž její vývoj a různé fáze lze pozorovat již v delším období – od roku 2010 –, budeme na jejím příkladu podrobněji demonstrovat nerealistické integrační ambice Evropské unie i neefektivitu či selhávání EU při řešení krizí.

### **3. Krize v eurozóně jako důsledek nerealistických integračních ambicí EU**

Výrazné hospodářské problémy eurozóny začaly už v období 2008-2009, tehdy však bezprostředně souvisely s probíhající světovou finanční a ekonomickou krizí. V letech 2010-2012 se však nepříznivá situace v eurozóně dále výrazně vyhroutil a v některých členských státech měnové unie propukla dluhová krize, která následně vyústila v institucionální krizi eurozóny, a další existence jednotné evropské měny a eurozóny tak byla velmi nejistá.

První zemí eurozóny, kterou postihla dluhová krize, bylo Řecko. Krizi odstartovalo oznámení Řecka v posledním čtvrtletí 2009, že jeho skutečný rozpočtový deficit v roce 2009 i očekávané rozpočtové schodky v dalších letech budou mnohonásobně vyšší, než se dosud předpokládalo, že výrazně překročí 10 % HDP, a budou tedy několikanásobně vyšší než maximální povolená hodnota 3 % HDP daná Paktem stability a růstu. Následně v prvním čtvrtletí 2010 výnosy řeckých státních dluhopisů vzrostly na neudržitelnou úroveň, Řecko ztratilo možnost půjčovat si na finančních trzích a požádalo o mezinárodní finanční pomoc. To spustilo řetězec dalších událostí.

Když byl v květnu 2010 členskými státy eurozóny (s výjimkou Slovenska) a Mezinárodním měnovým fondem přijat první balík finanční pomoci pro Řecko na období tří let, argumentovalo se tím, že Řecko musí dostat čas na vybřednutí ze svých ekonomických a fiskálních problémů a že je nutné odvrátit bankrot Řecka, aby nedošlo k dominovému efektu a nákaze dalších ekonomicky slabších členů eurozóny dluhovou krizí. Skutečný vývoj se však ubíral jiným směrem. Dluhová krize naplno propukla již o půl roku později v Irsku a na jaře 2011 v Portugalsku, i tyto země musely přijmout finanční pomoc od členských států eurozóny, dalších zemí Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu.

Navíc nedocházelo ke stabilizaci ekonomické a rozpočtové situace Řecka, naopak řecké rozpočtové deficity zůstávaly na velmi vysoké úrovni a snižovaly se jen pozvolna, a řecký veřejný dluh proto nadále rychle narůstal. Významnou příčinou tohoto vývoje byl setrvalý a hluboký pokles řeckého reálného hrubého domácího produktu a výrazný nárůst řecké míry nezaměstnanosti v důsledku zavádění úsporných rozpočtových opatření. Propad reálného HDP v Řecku a nárůst řeckého veřejného dluhu byl mnohem razantnější, než předpokládaly ekonomické prognózy Evropské komise ovlivňující parametry první finanční pomoci pro Řecko. Proto byl v únoru 2012 spuštěn další záchranný plán pro Řecko – byla odepsána více než polovina nominální hodnoty řeckých státních dluhopisů v držení soukromých investorů, což vedlo ke snížení řeckého veřejného dluhu o 107 mld. eur, a byl přijat druhý balík finanční pomoci pro Řecko od členských států eurozóny a Mezinárodního měnového fondu, který byl ještě objemnější než ten první.

O pouhého půl roku později, na podzim 2012, však Řecko opět oznámilo, že svou dluhovou a ekonomickou krizi nezvládne vyřešit v dohodnutém termínu, tedy ani s druhým záchranným balíkem a po částečném odpisu veřejného dluhu. Proto Řecko v prosinci 2012 provedlo další krok ke snížení svého veřejného dluhu, a sice částečný zpětný odkup řeckých státních dluhopisů od soukromých investorů, který vedl ke snížení řeckého veřejného dluhu o 20 mld. eur.

Zároveň se výrazně zhoršovala situace i v jiných členských zemích eurozóny. V prosinci 2012 muselo na podporu svého finančního sektoru přijmout finanční pomoc od členských států eurozóny Španělsko, na jaře 2013 pak k odvrácení státního bankrotu musel záchranný plán spojený s přijetím finanční pomoci od členských států eurozóny a Mezinárodního měnového fondu přijmout i Kypr.

To však stále ještě nebyl konec turbulentních událostí v eurozóně. Na konci roku 2014 mělo podle původních předpokladů Řecko ukončit čerpání prostředků z druhého balíku finanční pomoci. V roce 2015 se pak mělo Řecko vrátit na finanční trhy a své finanční potřeby řešit standardně prodejem státních dluhopisů za tržních podmínek. To se však nestalo. Silně negativní ekonomické dopady dosud uplatňované záchranné politiky vedly v řeckých parlamentních volbách v lednu 2015 k výraznému vítězství politických stran odmítajících dosavadní politiku rozsáhlých rozpočtových úspor, snižování mezd, platů a důchodů, nárůstu daní a privatizace. Nová řecká vláda slibovala ukončení těchto úsporných rozpočtových opatření, zavedení nové politiky na podporu ekonomického růstu a zaměstnanosti a zároveň setrvání Řecka v eurozóně. Tato kombinace slibů se však ukázala být kvadraturou kruhu. Všechny záměry nové řecké vlády nebylo možné splnit najednou a Řecko muselo učinit výběr mezi pokračováním úsporné rozpočtové politiky a vystoupením z eurozóny.

Pokud chtělo Řecko zůstat v eurozóně, ostatní členské státy měnové unie trvaly na tom, aby nadále pokračovalo v úsporných rozpočtových opatřeních. Pokud Řecko chtělo ukončit politiku rozpočtových úspor, ostatní členské státy měnové unie požadovaly jeho vystoupení z eurozóny. Po téměř půlročním vyjednávání s ostatními členskými zeměmi měnové unie si nová řecká vláda nakonec vybrala cestu setrvání v eurozóně i za cenu pokračování a dalšího zesílení úsporné rozpočtové politiky, kterou přitom původně razantně odmítala. Protože se v tomto období opět zhoršila řecká ekonomická a rozpočtová situace a Řecko nebylo schopno



se vrátit na finanční trhy, eurozóna schválila již třetí balík finanční pomoci pro Řecko, jehož čerpání bylo zahájeno v srpnu 2015.

Z řecké dluhové krize se tedy stal nekonečný příběh. A to jen proto, že za základ řešení dluhové krize v Řecku zvolily instituce Evropské unie a vlády členských států eurozóny premisu, že Řecko nesmí zbankrotovat a že musí zůstat součástí eurozóny. „*Řecko nevyhlásí státní bankrot. Prosím. V eurozóně státní bankrot neexistuje,*“ prohlásil koncem ledna 2010 na Světovém ekonomickém fóru v Davosu tehdejší komisař EU pro hospodářské a měnové záležitosti Joaquín Almunia. „*V žádném případě,*“ odpověděl pak J. Almunia na dotaz, zda existuje možnost, že Řecko vystoupí z eurozóny. „*Bylo by šílené snažit se řešit problémy, které má Řecko, mimo eurozónu,*“ dodal.<sup>6</sup> Tuto politiku podporovala také německá kancléřka Angela Merkelová jako představitelka ekonomicky nejsilnější země eurozóny. Těsně po aktivaci první pomoci Řecku počátkem května 2010 zdůvodnila tuto pomoc nouzovou situací, do níž se Řecko dostalo. „*Reakce v podobě tohoto návrhu zákona neznamena jen, že pomůžeme Řecku, ale že stabilizujeme euro jako celek,*“ prohlásila kancléřka A. Merkelová, podle níž to bylo i v zájmu Němců.<sup>7</sup> Tato politika předurčila další běh událostí, jejichž výsledkem prozatím nebylo vyřešení krize v Řecku, ale naopak rozšíření dluhové krize na další státy eurozóny – Irsko, Portugalsko, Španělsko a Kypr – a také postupná změna charakteru krize v eurozóně – ke krizi dluhové se přidala krize bankovní, ekonomická a sociální a nakonec se proměnila v institucionální krizi eurozóny.

Na jedné straně je nutné konstatovat, že značný podíl na prudkém zhoršení stavu veřejných financí v řadě zemí eurozóny měla předcházející světová finanční a ekonomická krize z let 2008-2009, v jejímž průběhu došlo ke splasknutí bublin na trzích nemovitostí, k rozsáhlým ztrátám finančních institucí, které byly sanovány z veřejných rozpočtů, a k hlubokému propadu reálného hrubého domácího produktu a následně i rozpočtových příjmů v mnoha státech eurozóny. Avšak na druhé straně je nutné přiznat, že samotná světová finanční a ekonomická krize nebyla tou hlavní příčinou dluhové a institucionální krize v eurozóně probíhající od roku 2010.

Zásadním problémem bylo, že světová finanční a ekonomická krize dopadla na jednotlivé země měnové unie asymetricky, tedy její důsledky v různých zemích byly odlišné. To bylo způsobeno tím, že i v době před krizí byly mezi zeměmi eurozóny značné rozdíly v úrovni různých ekonomických ukazatelů, jako například hrubého domácího produktu na obyvatele, míry inflace, míry nezaměstnanosti, salda veřejných rozpočtů a veřejného dluhu. Země eurozóny jsou přitom svázány jednotnou měnovou politikou Evropské centrální banky. Tato jednotná měnová politika má pak v různých zemích eurozóny různou odezvu, různé důsledky. Některým zemím eurozóny tato jednotná měnová politika vyhovuje, pro jiné je však příliš přísná, pro další naopak příliš uvolněná.

Hlavní příčinou dluhové a institucionální krize v eurozóně jsou tedy značné ekonomické rozdíly mezi jednotlivými státy měnové unie, které však existují už od vzniku eurozóny v roce 1999. Proč se ale do eurozóny dostaly tak ekonomicky rozdílné státy, že to za určitých podmínek ohrožuje samotnou existenci jednotné evropské měny? Protože vznik eurozóny nebyl primárně ekonomickým, ale politickým rozhodnutím. Zavedení eura v roce 1999 bylo výrazem ambicí Evropské unie pokročit dále v integraci poté, co byl počátkem 90. let minulého století vytvořen jednotný trh EU s volným pohybem zboží, služeb, kapitálu a osob. Tato integrační ambice byla vyjádřena ve sloganu „One Market, One Money“.

Zavedení eura tedy sledovalo zejména politické cíle v podobě užší evropské integrace a vytvoření jednotnějšího politického a ekonomického celku v Evropě, který by byl

---

<sup>6</sup> Eurokomisař: Řecko a státní bankrot? To v eurozóně nepřipadá v úvahu. <http://ekonomika.ihned.cz>, 29. 1. 2010.

<sup>7</sup> Řecko si může trochu oddechnout. Němci Aténám půjčí přes 22 miliard eur. <http://ekonomika.ihned.cz>, 3. 5. 2010.

rovnocenným partnerem světových velmocí, v té době především USA, později i Číny. Proto byl start měnové unie v roce 1999 doprovázen řadou výroků předních evropských politických představitelů, které na tyto politické cíle ukazovaly. Například bývalý španělský premiér Felipe González v květnu 1998 prohlásil: „*Jednotná měna je ve své podstatě rozhodnutím politického charakteru... Potřebujeme sjednocenou Evropu. Nesmíme nikdy zapomenout na to, že euro je nástrojem tohoto projektu.*“ Bývalý německý kancléř Gerhard Schröder se zase v listopadu 1998 k projektu jednotné měny vyjádřil následovně: „*Naše budoucnost začíná 1. lednem 1999. Euro je evropským klíčem do 21. století. Éra nezávislých národních fiskálních a hospodářských politik skončila.*“ Ani bývalý předseda Evropské komise Romano Prodi ve svých vyjádřeních nijak neskryval, že zavedení jednotné měny euro sleduje politické cíle EU. 9. dubna 1999 pro Financial Times prohlásil: „*Dvěma pilíři národního státu jsou meč a měna. Tomu je teď konec.*“ V rozhovoru pro CNN dne 1. ledna 2002 pak uvedl: „*Historickým významem eura je vytvořit ve světě bipolární ekonomiku.*“<sup>8</sup>

Tyto politické cíle a integrační ambice Evropské unie však neměly oporu v ekonomické realitě členských států EU, které se měly do projektu jednotné měny zapojit. Přestože mezi nimi existovaly značné ekonomické rozdíly, instituce Evropské unie vždy usilovaly o to, aby do eurozóny vstoupil co největší počet členských států, včetně těch, které k tomu neměly ekonomické předpoklady. Ke vstupu do eurozóny sice musí příslušná země splnit pět ekonomických konvergenčních kritérií, která stanovují nejvyšší přípustné hodnoty pro její rozpočtový deficit, veřejný dluh, míru inflace, dlouhodobou úrokovou míru a kolísání měnového kurzu, avšak tato konvergenční kritéria sledují spíše krátkodobý, nikoli dlouhodobý vývoj příslušné ekonomiky, nepodávají ucelený obraz o této ekonomice a v neposlední řadě jsou definována tak, aby umožňovala v případě potřeby i benevolentní výklad a hodnocení jejich plnění.

Proto se mohlo stát, že už při vzniku eurozóny v roce 1999 jednotnou měnu zavedlo 11 z tehdejších 15 členských států EU, že dnes je v eurozóně 19 ze současných 28 členů EU a že ekonomické rozdíly mezi jednotlivými státy eurozóny jsou tak velké, že jednotná měnová politika Evropské centrální banky má v různých zemích eurozóny, jak už bylo uvedeno výše, různé důsledky.

Dalším velkým problémem v konstrukci evropské měnové unie je, že eurozóna od svého vzniku postrádala a dosud postrádá mechanismy, které mohou rozdílné účinky jednotné měnové politiky v různých zemích kompenzovat. Těmito mechanismy jsou společná fiskální politika a dostatečně velký společný rozpočet eurozóny (v rozsahu 10-20 % HDP), které by umožňovaly přímé fiskální transfery z ekonomicky stabilních a prosperujících zemí eurozóny do zemí, které se potýkají se závažnými hospodářskými a rozpočtovými problémy. Vytvoření takových kompenzačních mechanismů je však v Evropské unii politicky neprůchodné, a to nejen v současnosti, ale i v dlouhodobější perspektivě.

Současný společný rozpočet EU má velikost 1 % HDP Evropské unie a snahy Evropské komise z roku 2013 o jeho navýšení, byť jen nepatrné o 0,01 % HDP, ztroskotaly na odmítavém stanovisku největších plátců do rozpočtu EU, zejména Německa. Ani požadavky některých institucí EU na zavedení společného dluhopisu pro eurozónu, které zaznívaly zejména v prvních letech eurokrize, nebyly vyslyšeny. Největším odpůrcem společného dluhopisu pro eurozónu bylo opět Německo, protože takový dluhopis by měl vyšší výnos než německé vládní dluhopisy se stejnou dobou splatnosti a jeho emise by prodražila obsluhu německého vládního dluhu. Navíc ratingové agentury prohlásily, že vzhledem ke skutečnosti, že emitentem společného dluhopisu pro eurozónu by nebyla společná vláda eurozóny, protože taková neexistuje, daly by společnému dluhopisu pro eurozónu rating té nejhorší země měnové unie (tj. Řecka).

---

<sup>8</sup> Klaus, V.: Euro a jeho budoucnost: pohled z budoucí členské země. Přednáška v CATO Institute, Washington, D. C., 20. 11. 2003. Newsletter Centra pro ekonomiku a politiku, leden 2004.

#### 4. Neuspokojivé výsledky řešení krize v eurozóně

Akutní dluhovou a institucionální krizi eurozóny z let 2010-2012, která hrozila zánikem měnové unie, se sice nakonec podařilo přijetím řady protikrizových opatření utlumit, podařilo se zabránit bezprostřední hrozbě rozpadu eurozóny. Avšak události z období 2013-2015 ukazují, že dluhová a institucionální krize v eurozóně stále doutná a čas od času její symptomy znovu viditelně vyplavou na povrch. Pak jsou opět přijímána opatření, která ztlumí projevy krize v eurozóně, avšak neřeší její podstatu, její skutečné příčiny uvedené výše.

Ke ztlumení projevů krize v měnové unii (tedy nikoli k odstranění jejích skutečných příčin) byla přijata opatření různého charakteru jednak členskými státy EU, respektive eurozóny, jednak Evropskou centrální bankou.

Pokud jde o opatření přijatá členskými státy EU, respektive eurozóny, nejprve byly na období 2010-2013 vytvořeny dočasné záchranné mechanismy pro krizi postižené země eurozóny – Evropský nástroj finanční stability (EFSF), který poskytoval finanční pomoc z prostředků členských států eurozóny, a Evropský mechanismus finanční stabilizace (EFSM), který poskytoval finanční pomoc z prostředků zemí EU stojících mimo eurozónu. Od října 2012 pak funguje stálý záchranný mechanismus eurozóny pro členské země v obtížích – Evropský mechanismus stability (ESM), který poskytuje finanční pomoc pouze z prostředků členských států eurozóny.

Pro úplnost dodejme, že první finanční pomoc Řecku se odehrála mimo rámec uvedených záchranných mechanismů, druhá finanční pomoc Řecku byla realizována prostřednictvím EFSF a třetí finanční pomoc Řecku prostřednictvím ESM. Na finanční pomoci Irsku a Portugalsku se podílely EFSF a EFSM a finanční pomoc pro Španělsko a Kypr byla čerpána z ESM. Tři země eurozóny již čerpání finanční pomoci ukončily – Irsko a Španělsko v prosinci 2013, Portugalsko v červnu 2014. Další dvě země eurozóny – Řecko a Kypr – v čerpání finanční pomoci pokračují. Celková výše finanční pomoci pro těchto pět států měnové unie představuje stěží uvěřitelných téměř 500 mld. eur a její rozdělení mezi jednotlivé země je uvedeno v tabulce 3.

**Tabulka č. 3 – Finanční pomoc pěti zemím eurozóny**

		<b>Výše finanční pomoci (v mld. eur)</b>	<b>Zahájení čerpání</b>	<b>Ukončení čerpání</b>
Řecko	1. pomoc	73,0	květen 2010	prosinec 2011
	2. pomoc	142,9	únor 2012	červen 2015
	3. pomoc	86,0	srpen 2015	srpen 2018
Irsko		68,2	listopad 2010	prosinec 2013
Portugalsko		76,8	květen 2011	červen 2014
Španělsko		41,3	prosinec 2012	prosinec 2013
Kypr		10,0	březen 2013	březen 2016
Celkem		498,2		

Fungování stálého Evropského mechanismu stability bylo právně zakotveno novelizací primárního práva EU, konkrétně článku 136 Smlouvy o fungování Evropské unie. Uvedená novelizace vstoupila v účinnost v květnu 2013.

Dále byly přijaty nové dokumenty sekundárního práva EU. Byl novelizován Pakt stability a růstu, zpřísněn rozpočtový dohled nad zeměmi eurozóny a zaveden makroekonomický dohled pro členské státy EU prostřednictvím souboru pěti nařízení a jedné

směrnice zvaného six pack. Tento soubor šesti předpisů EU vstoupil v účinnost v prosinci 2011. Další zpřísnění pravidel pro státy eurozóny nacházející se v postupu při nadměrném schodku a čerpající finanční pomoc ze záchranných mechanismů eurozóny přinesl soubor dvou nařízení zvaný two pack. Ten vstoupil v účinnost v květnu 2013.

Mimo rámec primárního a sekundárního práva EU byla podepsána a ratifikována Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, jejímž cílem je ještě více utužit fiskální disciplínu v členských státech eurozóny. Smluvními stranami je 25 z 28 členských zemí EU (výjimku tvoří Velká Británie, Česká republika a Chorvatsko). Smlouva zavádí sledování nikoli celkového rozpočtového salda, ale tzv. strukturálního rozpočtového salda, což je saldo veřejných rozpočtů očištěné o vliv ekonomického cyklu a jednorázových a dočasných opatření. Smlouva členským zemím eurozóny stanovuje povinnost udržovat strukturální rozpočtové deficity nižší než 0,5 % HDP (přičemž země s veřejným dluhem výrazně nižším než 60 % HDP a s nízkými riziky pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí mohou mít strukturální rozpočtové deficity nižší než 1 % HDP). Smlouva dále stanovuje povinnost členů eurozóny zavést výše uvedená rozpočtová pravidla do svého národního práva, nejlépe formou ústavního zákona. Ratifikace smlouvy ze strany příslušné členské země eurozóny je také podmínkou pro to, aby tato členská země mohla v případě závažných ekonomických obtíží čerpat finanční pomoc z Evropského mechanismu stability. Smlouva vstoupila v účinnost v roce 2013.

V roce 2014 pak započala realizace dalšího opatření, které by mělo pomoci vyřešit krizi eurozóny – bylo zahájeno vytváření bankovní unie.

Akutní dluhovou krizi v eurozóně pomohla ukončit také opatření přijatá Evropskou centrální bankou. Ta spočívala a dosud spočívají v realizaci extrémně uvolněné měnové politiky, konkrétně v nastavení základních úrokových sazeb do blízkosti nuly, případně až do záporných hodnot, a v kvantitativním uvolňování měnové politiky v podobě nákupů cenných papírů Evropskou centrální bankou na sekundárním trhu. Od března 2015 až do září 2016 běží program nákupů cenných papírů Evropskou centrální bankou v hodnotě 60 mld. eur měsíčně, z toho 10 mld. eur připadá na pokračování již dříve zahájených nákupů aktiv soukromého sektoru, 6 mld. eur je určeno na nákupy dluhopisů nadnárodních evropských institucí (Evropské unie, Evropské investiční banky, Evropského mechanismu stability aj.) a zbývajících 44 mld. eur tvoří nákupy vládních dluhopisů členských zemí eurozóny.<sup>9</sup> Při předpokládané délce programu kvantitativního uvolňování 19 měsíců a měsíční hodnotě nakoupených cenných papírů 60 mld. eur by Evropská centrální banka měla za celé období kvantitativního uvolňování nakoupit cenné papíry v gigantickém objemu 1140 mld. eur.

Jak je z výše uvedeného přehledu patrné, dosud přijatá protikrizová opatření vedou k dalšímu prohlubování integrace v rámci eurozóny. Stále užší integrace eurozóny by podle svých zastánců měla vést k překonání eurokrize. Zastánci prohlubování integrace přitom navrhují jít ještě dále nad rámec již přijatých protikrizových opatření – po zavedení bankovní unie by podle jejich názoru měla být postupně vytvořena také fiskální unie a nakonec i politická unie, což by vedlo k vytvoření federativního státního útvaru v rámci eurozóny.

Odpůrci této cesty však namítají, že federalizace eurozóny jde proti vůli většiny občanů členských států, že je to příliš nákladné řešení eurokrize a že stejně není možné touto cestou krizi v eurozóně trvale vyřešit. Podle jejich názoru by lepším řešením bylo vystoupení nejproblémovějších států z měnové unie.

Vývoj makroekonomických ukazatelů eurozóny a jejích členských států od roku 2010 přitom dává za pravdu spíše odpůrcům stále více integrované eurozóny. Téměř šest let realizace záchranné politiky a vytváření nového institucionálního rámce eurozóny prozatím nevedlo k předpokládaným výsledkům. Nedokázalo ani zabránit rozšíření dluhové krize do

---

<sup>9</sup> Dědek, O.: Základní fakta o kvantitativním uvolňování ECB. <http://www.zavedenieura.cz>, 25. 3. 2015.

většího počtu zemí eurozóny, ani uvést většinu zemí eurozóny na dráhu dlouhodobějšího dynamičtějšího ekonomického růstu a udržitelného vývoje veřejných financí. Naopak, veřejný dluh většiny zemí eurozóny se po celou dobu realizace protikrizových opatření, tedy v období 2010-2015, zvyšoval.

Jak vyplývá z údajů v tabulkách 4 až 7, v letech 2010-2015 činil průměrný roční růst reálného HDP v eurozóně pouze 0,8 % a míra nezaměstnanosti se pohybovala v rozmezí 10-12 %. V roce 2015 se růst reálného HDP v eurozóně sice zrychlil, avšak stále na nepříliš výraznou hodnotu 1,6 %, míra nezaměstnanosti pak poklesla, ale pouze mírně na 11 %. V období 2010-2015 sice došlo v průměru eurozóny k poklesu deficitu veřejných rozpočtů z 6,2 % HDP na 2 % HDP, avšak to nestačilo ke změně trendu nárůstu veřejného dluhu. Veřejný dluh se v průměru eurozóny zvýšil z 83,8 % HDP v roce 2010 na 94 % HDP v roce 2015.

Lépe než v průměru eurozóny se většina sledovaných makroekonomických ukazatelů vyvíjela v průměru Evropské unie. V letech 2010-2015 činil průměrný roční růst reálného HDP v EU 1,1 %, byl tedy o 0,3 procentního bodu vyšší než v průměru eurozóny. Průměrná míra nezaměstnanosti v EU se v uvedeném období pohybovala v rozmezí 9,5-11 %, a byla tedy nižší než v eurozóně. V roce 2015 růst reálného HDP v průměru EU zrychlil na 1,9 %, tedy na vyšší hodnotu než v eurozóně, míra nezaměstnanosti v průměru EU pak klesla na 9,5 %, což je o 1,5 procentního bodu nižší úroveň než v průměru eurozóny. Poměr deficitu veřejných rozpočtů k HDP byl v letech 2010-2015 v průměru EU sice asi o 0,5 procentního bodu vyšší než v průměru eurozóny, avšak poměr veřejného dluhu k HDP byl ve sledovaném období v průměru EU o 5-6 procentních bodů nižší než v průměru eurozóny. V roce 2015 činil veřejný dluh v průměru EU 87,8 % HDP v porovnání s hodnotou 94 % HDP v průměru eurozóny.

**Tabulka č. 4 – Růst reálného HDP v Evropské unii, vybraných zemích EU a USA v letech 2007-2015 (v %)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 <sup>*)</sup>
Řecko	3,5	-0,4	-4,4	-5,4	-8,9	-6,6	-3,9	0,8	-1,4
Kypr	4,9	3,6	-2,0	1,4	0,3	-2,4	-5,4	-2,3	1,2
Irsko	5,5	-2,2	-5,6	0,4	2,6	0,2	1,4	5,2	6,0
Portugalsko	2,5	0,2	-3,0	1,9	-1,8	-4,0	-1,1	0,9	1,7
Španělsko	3,8	1,1	-3,6	0,0	-1,0	-2,6	-1,7	1,4	3,1
Slovensko	6,9	3,3	-7,8	1,2	0,6	-2,7	-1,1	3,0	2,6
Itálie	1,5	-1,0	-5,5	1,7	0,6	-2,8	-1,7	-0,4	0,9
Francie	2,4	0,2	-2,9	2,0	2,1	0,2	0,7	0,2	1,1
Německo	3,3	1,1	-5,6	4,1	3,7	0,4	0,3	1,6	1,7
Rakousko	3,6	1,5	-3,8	1,9	2,8	0,8	0,3	0,4	0,6
Slovensko	10,7	5,4	-5,3	4,8	2,7	1,6	1,4	2,4	3,2
Eurozóna	3,0	0,5	-4,6	2,0	1,6	-0,8	-0,3	0,9	1,6
Česko	5,5	2,7	-4,8	2,3	2,0	-0,9	-0,5	2,0	4,3
Polsko	7,2	3,9	2,6	3,7	5,0	1,6	1,3	3,3	3,5
Maďarsko	0,4	0,8	-6,6	0,7	1,8	-1,7	1,9	3,7	2,9
Švédsko	3,4	-0,6	-5,2	6,0	2,7	-0,3	1,2	2,3	3,0
Dánsko	0,8	-0,7	-5,1	1,6	1,2	-0,7	-0,5	1,1	1,6
Velká Británie	2,6	-0,5	-4,2	1,5	2,0	1,2	2,2	2,9	2,5
Evropská unie	3,1	0,5	-4,4	2,1	1,7	-0,5	0,2	1,4	1,9
USA	1,8	-0,3	-2,8	2,5	1,6	2,2	1,5	2,4	2,6

<sup>\*)</sup> prognóza podle European Economic Forecast – Autumn 2015, European Commission  
Pramen: European Economic Forecast – Autumn 2015, European Commission; Eurostat

**Tabulka č. 5 – Míra nezaměstnanosti v Evropské unii, vybraných zemích EU a USA v letech 2007-2015 (v %)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 <sup>*)</sup>
Řecko	8,4	7,8	9,6	12,7	17,9	24,5	27,5	26,5	25,7
Kypr	3,9	3,7	5,4	6,3	7,9	11,9	15,9	16,1	15,6
Irsko	4,7	6,4	12,0	13,9	14,7	14,7	13,1	11,3	9,5
Portugalsko	9,1	8,8	10,7	12,0	12,9	15,8	16,4	14,1	12,6
Španělsko	8,2	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5	22,3
Slovinsko	4,9	4,4	5,9	7,3	8,2	8,9	10,1	9,7	9,4
Itálie	6,1	6,7	7,7	8,4	8,4	10,7	12,1	12,7	12,2
Francie	8,0	7,4	9,1	9,3	9,2	9,8	10,3	10,3	10,4
Německo	8,5	7,4	7,6	7,0	5,8	5,4	5,2	5,0	4,7
Rakousko	4,9	4,1	5,3	4,8	4,6	4,9	5,4	5,6	6,1
Slovensko	11,2	9,6	12,1	14,5	13,7	14,0	14,2	13,2	11,6
Eurozóna	7,5	7,6	9,6	10,2	10,2	11,4	12,0	11,6	11,0
Česko	5,3	4,4	6,7	7,3	6,7	7,0	7,0	6,1	5,2
Polsko	9,6	7,1	8,1	9,7	9,7	10,1	10,3	9,0	7,6
Maďarsko	7,4	7,8	10,0	11,2	11,0	11,0	10,2	7,7	7,1
Švédsko	6,1	6,2	8,3	8,6	7,8	8,0	8,0	7,9	7,7
Dánsko	3,8	3,4	6,0	7,5	7,6	7,5	7,0	6,6	6,1
Velká Británie	5,3	5,6	7,6	7,8	8,1	7,9	7,6	6,1	5,4
Evropská unie	7,2	7,0	9,0	9,6	9,7	10,5	10,9	10,2	9,5
USA	4,6	5,8	9,3	9,6	8,9	8,1	7,4	6,2	5,3

<sup>\*)</sup> prognóza podle European Economic Forecast – Autumn 2015, European Commission  
 Pramen: European Economic Forecast – Autumn 2015, European Commission; Eurostat

**Tabulka č. 6 – Saldo veřejných rozpočtů v Evropské unii, vybraných zemích EU a USA v letech 2007-2015 (v % HDP)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 <sup>*)</sup>
Řecko	-6,7	-10,2	-15,2	-11,2	-10,2	-8,8	-12,4	-3,6	-4,6
Kypr	3,2	0,9	-5,5	-4,8	-5,7	-5,8	-4,9	-8,9	-0,7
Irsko	0,3	-7,0	-13,8	-32,3	-12,5	-8,0	-5,7	-3,9	-2,2
Portugalsko	-3,0	-3,8	-9,8	-11,2	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2	-3,0
Španělsko	2,0	-4,4	-11,0	-9,4	-9,5	-10,4	-6,9	-5,9	-4,7
Slovinsko	-0,1	-1,4	-5,9	-5,6	-6,6	-4,1	-15,0	-5,0	-2,9
Itálie	-1,5	-2,7	-5,3	-4,2	-3,5	-3,0	-2,9	-3,0	-2,6
Francie	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4,1	-3,9	-3,8
Německo	0,2	-0,2	-3,2	-4,2	-1,0	-0,1	-0,1	0,3	0,9
Rakousko	-1,3	-1,4	-5,3	-4,4	-2,6	-2,2	-1,3	-2,7	-1,9
Slovensko	-1,9	-2,3	-7,9	-7,5	-4,1	-4,2	-2,6	-2,8	-2,7
Eurozóna	-0,6	-2,2	-6,3	-6,2	-4,2	-3,7	-3,0	-2,6	-2,0
Česko	-0,7	-2,1	-5,5	-4,4	-2,7	-4,0	-1,3	-1,9	-1,9
Polsko	-1,9	-3,6	-7,3	-7,5	-4,9	-3,7	-4,0	-3,3	-2,8
Maďarsko	-5,1	-3,6	-4,6	-4,5	-5,5	-2,3	-2,5	-2,5	-2,3
Švédsko	3,3	2,0	-0,7	0,0	-0,1	-0,9	-1,4	-1,7	-1,4
Dánsko	5,0	3,2	-2,8	-2,7	-2,1	-3,6	-1,3	1,5	-3,3
Velká Británie	-3,0	-5,1	-10,8	-9,7	-7,7	-8,3	-5,7	-5,7	-4,4
Evropská unie	-0,9	-2,5	-6,7	-6,4	-4,5	-4,3	-3,3	-3,0	-2,5
USA	-2,8	-6,4	-12,6	-12,0	-10,6	-8,8	-5,3	-4,9	-4,0

<sup>\*)</sup> prognóza podle European Economic Forecast – Autumn 2015, European Commission  
 Pramen: European Economic Forecast – Autumn 2015, European Commission; Eurostat

**Tabulka č. 7 – Veřejný dluh v Evropské unii, vybraných zemích EU a USA v letech 2007-2015 (v % HDP)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 <sup>*)</sup>
Řecko	103,1	109,4	126,7	146,2	172,0	159,4	177,0	178,6	194,8
Kypr	53,9	45,1	53,9	56,3	65,8	79,3	102,5	108,2	106,7
Irsko	23,9	42,4	61,8	86,8	109,3	120,2	120,0	107,5	99,8
Portugalsko	68,4	71,7	83,6	96,2	111,4	126,2	129,0	130,2	128,2
Španělsko	35,5	39,4	52,7	60,1	69,5	85,4	93,7	99,3	100,8
Slovensko	22,7	21,6	34,5	38,2	46,4	53,7	70,8	80,8	84,2
Itálie	99,7	102,3	112,5	115,3	116,4	123,2	128,8	132,3	133,0
Francie	64,4	68,1	79,0	81,7	85,2	89,6	92,3	95,6	96,5
Německo	63,6	65,0	72,5	81,0	78,4	79,7	77,4	74,9	71,4
Rakousko	64,8	68,5	79,7	82,4	82,2	81,6	80,8	84,2	86,6
Slovensko	29,9	28,2	36,0	40,8	43,3	51,9	54,6	53,5	52,7
Eurozóna	64,9	68,5	78,3	83,8	86,0	89,3	91,1	92,1	94,0
Česko	27,8	28,7	34,1	38,2	39,9	44,7	45,2	42,7	41,0
Polsko	44,2	46,6	49,8	53,3	54,4	54,0	55,9	50,4	51,4
Maďarsko	65,6	71,6	78,0	80,6	80,8	78,3	76,8	76,2	75,8
Švédsko	38,3	36,8	40,4	37,6	36,9	37,2	39,8	44,9	44,7
Dánsko	27,3	33,4	40,4	42,9	46,4	45,6	45,0	45,1	40,2
Velká Británie	43,5	51,7	65,7	76,6	81,8	85,3	86,2	88,2	88,3
Evropská unie	57,8	61,0	73,0	78,4	81,0	83,8	85,5	86,8	87,8
USA	62,4	76,5	89,5	94,8	99,1	102,4	104,1	105,2	105,3

<sup>\*)</sup> prognóza podle European Economic Forecast – Autumn 2015, European Commission  
 Pramen: European Economic Forecast – Autumn 2015, European Commission; Eurostat

Jestliže v období 2010-2015 se většina sledovaných makroekonomických ukazatelů vyvíjela v průměru Evropské unie, tj. se započtením výsledků zemí nacházejících se mimo eurozónu, lépe než v průměru eurozóny, znamená to, že celková ekonomická situace v zemích, které si zachovaly své národní měny, byla po celé sledované období lepší než v zemích, které zavedly euro. To je závažné zjištění.

Ještě závažnější zjištění je, že v posledních téměř šesti letech realizace záchranné politiky a vytváření nového institucionálního rámce eurozóny došlo k dalšímu nárůstu makroekonomických rozdílů mezi členskými státy měnové unie. Tuto skutečnost můžeme ilustrovat na makroekonomickém vývoji pěti zemí eurozóny, které čerpaly, nebo dosud čerpají finanční pomoc (viz tabulky 4 až 7).

Jedinou zemí z této pětice, o které můžeme na základě současných makroekonomických dat říci, že překonala dluhovou krizi, je Irsko, které již ukončilo čerpání finanční pomoci. Irský reálný HDP v období 2010-2015 setrval rostl, v letech 2014-2015 dokonce o výrazných 5-6 %. Po ztrojnásobení irské míry nezaměstnanosti v období dluhové krize (z předkrizové úrovně necelých 5 % na téměř 15 % v letech 2011-2012) začala míra nezaměstnanosti v Irsku výrazně klesat (na 9,5 % v roce 2015), avšak stále zůstává na dvojnásobku předkrizové úrovně. Období dluhové krize je v Irsku spojeno s nejvyšším nárůstem rozpočtového schodku ze všech zemí eurozóny (na více než 32 % HDP v roce 2010), následně však došlo k jeho výraznému poklesu až na zhruba 2 % HDP v roce 2015. Veřejný dluh Irsku se v období dluhové krize zpětinasobil (z předkrizové úrovně 24 % HDP na 120 % HDP v letech 2012-2013), avšak od roku 2014 poměrně rychle klesá, v roce 2015 by se měl podle prognózy Evropské komise irský veřejný dluh snížit na necelých 100 % HDP (stále to však představuje čtyřnásobek předkrizové úrovně).

V dalších dvou zemích, které již čerpání finanční pomoci ukončily – v Portugalsku a Španělsku –, je makroekonomická situace horší než v Irsku. Obě země byly v období 2010-2015 celkem tři roky v hospodářské recesi. V roce 2014 vykázaly pouze slabý ekonomický růst kolem 1 %, v roce 2015 se pak růst jejich reálného HDP zrychlil – v případě Portugalska na téměř 2 % a v případě Španělska na 3 %. V období dluhové krize se v těchto dvou zemích prudce zvýšila míra nezaměstnanosti – z předkrizových 8-9 % až na 16 % v Portugalsku a 26 % ve Španělsku v roce 2013. Od roku 2014 vykazují obě země pozvolný pokles míry nezaměstnanosti – na 13 % v Portugalsku a 22 % ve Španělsku v roce 2015. V obou zemích došlo ve sledovaném období také k razantnímu nárůstu rozpočtového deficitu až na více než 10 % HDP. Posléze jejich rozpočtový schodek sice klesl, ale v roce 2015 ve Španělsku stále překračuje a v Portugalsku jen těsně splňuje maximálně povolený limit 3 % HDP daný Paktem stability a růstu. Velmi výrazně v těchto státech v porovnání s předkrizovou úrovní stoupl rovněž veřejný dluh – v Portugalsku téměř dvojnásobně na 130 % HDP v roce 2014, respektive 128 % HDP v roce 2015, ve Španělsku dokonce téměř trojnásobně na 99 % HDP v roce 2014, respektive 101 % HDP v roce 2015. V těchto dvou zemích tedy zatím nelze – na rozdíl od Irska – pozorovat významný trend snižování veřejného dluhu.

Stále nepříznivá – i když v rozdílné míře – makroekonomická situace přetrvává také v dalších dvou zemích eurozóny, které dosud čerpají finanční pomoc – v Řecku a na Kypru. V Řecku po abnormálně dlouhé a hluboké hospodářské recesi v letech 2008-2013 přišlo nepatrné oživení růstu reálného HDP v roce 2014, aby v roce 2015 řecká ekonomika opět spadla do recese. Kumulativní propad řeckého reálného HDP činil v letech 2008-2015 téměř 27 %. Kypr se po propadech reálného HDP v letech 2012-2014 vrátil ke slabému ekonomickému růstu kolem 1 % v roce 2015. V obou zemích došlo v období dluhové krize k prudkému zvýšení míry nezaměstnanosti – v Řecku z předkrizové úrovně 8 % na zhruba 27 % v letech 2013-2014, na Kypru z necelých 4 % dosahovaných před krizí na 16 % v letech 2013-2014. V roce 2015 došlo v obou zemích jen k velmi mírnému poklesu míry nezaměstnanosti. V letech 2008-2013 Řecko setrvalo vykazovalo velmi vysoký rozpočtový deficit 9-15 % HDP, v roce 2014 řecký rozpočtový schodek klesl na 3,6 % HDP, avšak v roce 2015 by se měl podle prognózy Evropské komise opět zvýšit na 4,6 % HDP. Rozpočtový deficit Kypru zůstával v období 2009-2013 v rozmezí 5-6 % HDP, v roce 2014 se pak výrazně zvýšil na 9 % HDP, avšak v roce 2015 by měl podle prognózy Evropské komise klesnout na necelé 1 % HDP. Obě země také čelily velmi nepříznivému vývoji veřejného dluhu. Řecký veřejný dluh se z předkrizové úrovně 103 % HDP zvýšil na 179 % HDP v roce 2014 a podle prognózy Evropské komise by měl v roce 2015 ještě dále výrazně vzrůst na 195 % HDP, což je nejvyšší úroveň ze všech zemí eurozóny. Veřejný dluh Kypru se z úrovně kolem 50 % HDP dosahované před krizí zvýšil na 108 % HDP v roce 2014, v roce 2015 se pak má podle prognózy Evropské komise jen velmi mírně snížit.

V roce 2015 má tedy všech pět zemí eurozóny postižených dluhovou krizí vyšší veřejný dluh než v době, kdy v nich dluhová krize vypukla a kdy začala být realizována protikrizová opatření. Trend nárůstu veřejného dluhu se zatím podařilo zlomit pouze v Irsku, jeho veřejný dluh začal výrazněji klesat, avšak stále zůstává nad úrovní z počátku dluhové krize. V Portugalsku a na Kypru se nárůst veřejného dluhu zastavil, ale jeho úroveň je vyšší než na začátku dluhové krize. V Řecku a ve Španělsku se veřejný dluh stále zvyšuje. To jsou skutečně velmi neuspokojivé výsledky realizovaného způsobu řešení dluhové krize v eurozóně.



## 5. Čeká Evropskou unii dezintegrace?

Evropská unie čelí několika závažným krizím najednou. Primárně tyto krize nejsou importovány zvnějšku, ale jsou vyvolány pozoruhodnou kombinací na jedné straně nerealistických ambicí Evropské unie v postupu a prohlubování evropské integrace, ve snaze o další rozšiřování EU a v pokusech o „řešení“ komplikovaných problémů mimo Evropskou unii a na druhé straně neschopnosti Evropské unie efektivně řešit krize vyvolané touto její nerealisticky ambiciózní politikou. To platí pro dluhovou krizi v eurozóně, pro krizi ve vztazích s Ruskem i pro migrační krizi. Přijímání opatření k řešení krizí trvá v EU neadekvátně dlouhou dobu a přijatá opatření navíc spíše jen zmírňují důsledky krizí, namísto aby odstraňovala jejich příčiny.

Nahromaděné krize v Evropské unii se pak promítají do vývoje názorů občanů členských států EU na fungování Evropské unie. V posledních letech je možné v EU pozorovat nárůst volebních preferencí a zlepšování volebních výsledků politických stran, které mají kritický pohled na současné fungování Evropské unie a další prohlubování evropské integrace. Migrační krize v EU tento trend dále posílila. Protože hlavní proud evropských politických stran dosud podporoval stále těsnější evropskou integraci a tímto směrem je také orientováno současné znění práva EU a fungování institucí Evropské unie, může významné posilování volebních výsledků politických stran odmítajících současnou podobu evropské integrace vést k politické krizi v EU a k celkové krizi evropského integračního procesu. Rozpad Evropské unie tak už není jen hypotetický scénář.

### Literatura a prameny

1. *Další krůčky Řecka k 130 mld. EUR: schválení nových škrťů a holandské i finské „ano“.* Francie odhlasovala ESM. <http://www.patria.cz>, 29. 2. 2012
2. *Další překvapení z Řecka: zemi chybí ještě víc peněz, než se vědělo.* <http://byznys.ihned.cz>, 26. 9. 2012
3. *Dál už bez pomoci. Záchranný program pro Řecko skončí v úterý.* <http://byznys.ihned.cz>, 27. 6. 2015
4. Dědek, O.: *Základní fakta o kvantitativním uvolňování ECB.* <http://www.zavedenieura.cz>, 25. 3. 2015 (<http://www.zavedenieura.cz/cs/narodni-koordinacni-skupina/tiskove-centrum/aktuality/2015/zakladni-fakta-o-quantitativnim-uvolnova-2437>)
5. *Eurokomisař: Řecko a státní bankrot? To v eurozóně nepřipadá v úvahu.* <http://ekonomika.ihned.cz>, 29. 1. 2010
6. *European Economic Forecast – Autumn 2015.* European Commission, November 2015
7. *Eurozóna dala zelenou ESM i uvolnění dalších peněz pro Portugalsko.* <http://www.patria.cz>, 9. 10. 2012
8. *Eurozóna schválila 130 mld. EUR pro Řecko. Privátní sektor odepíše 75 %. Budou ke ztrátám donuceni všichni věřitelé? Co CDS?* <http://www.patria.cz>, 21. 2. 2012
9. *Eurozóna schválila pomoc Kypru. Velcí věřitelé ztratí až 40 %.* <http://www.patria.cz>, 25. 3. 2013
10. *EU schválila 85 mld. EUR pomoci Irsku, zárukou se na ní bude podílet i ČR.* <http://www.patria.cz>, 29. 11. 2010
11. *EU schválila záchranných 78 miliard eur pro Portugalce. Ručit budou i Češi.* <http://byznys.ihned.cz>, 16. 5. 2011
12. *EU vzkázala Řecku: Cesta z obřího dluhu je ambiciózní, ale dosažitelná.* <http://ekonomika.ihned.cz>, 3. 2. 2010

13. *Evropě kvůli migrantům dochází dech, nezvládá plnit vlastní pravidla.* <http://zpravy.idnes.cz>, 4. 8. 2015
14. *Jednání Euroskupiny o Řecku opět skončilo bez dohody. Dění v Bruselu pokračuje summitem EU.* <http://byznys.ihned.cz>, 25. 6. 2015
15. Klaus, V.: *Euro a jeho budoucnost: pohled z budoucí členské země.* Přednáška v CATO Institute, Washington, D. C., 20. 11. 2003. Newsletter Centra pro ekonomiku a politiku, leden 2004
16. *Konečně dohoda! Řecko bude moci začít jednat o třetím záchranném programu.* <http://www.patria.cz>, 13. 7. 2015
17. *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie.* Úřední věstník Evropské unie, 2010/C 83/01, 30. 3. 2010
18. *Lagardeová (MMF): Řecku musíme dát dva roky navíc.* <http://www.patria.cz>, 11. 10. 2012
19. *Madrid dostal slíbených 39,5 mld. eur na pomoc bankám.* <http://www.patria.cz>, 12. 12. 2012
20. *Maďarsko je blíž k opevnění hranic, přijalo zákon povolující stavbu plotu.* <http://zpravy.idnes.cz>, 6. 7. 2015
21. *Ministři financí eurozóny přiklepli Řecku rekordních 110 miliard eur.* <http://finweb.ihned.cz>, 3. 5. 2010
22. *Němci nebudou vracet uprchlíky ze Sýrie, o jejich azylu rozhodnou sami.* <http://zpravy.idnes.cz>, 25. 8. 2015
23. *Němečtí ústavní soudci schválili záchranný fond ESM. O co v něm jde?* <http://byznys.ihned.cz>, 13. 9. 2012
24. *Orbán zdůrazňoval potřebu chránit hranici EU před migrační vlnou.* <http://www.ceskenoviny.cz>, 3. 9. 2015
25. *První pomoc Řecku? Jen kapka na rozpálená kamna, píše německý list.* <http://ekonomika.ihned.cz>, 24. 4. 2010
26. *Řecká hodina H se blíží, bez dohody hrozí Grexit.* <http://www.patria.cz>, 7. 7. 2015
27. *Řecko je zase o krok blíže bankrotu. Jednání Euroskupiny skončilo bez dohody.* <http://zahranicni.ihned.cz>, 18. 6. 2015
28. *Řecko schválilo další balík požadovaných reforem.* <http://www.patria.cz>, 23. 7. 2015
29. *Řecko schválilo reformy, euroskupina souhlasí s finanční pomocí.* <http://www.patria.cz>, 16. 7. 2015
30. *Řecko si může trochu oddechnout. Němci Aténám půjčí přes 22 miliard eur.* <http://ekonomika.ihned.cz>, 3. 5. 2010
31. *Řecko zahajuje odkup dluhopisů. Dluh země se má snížit o více než 20 miliard eur.* <http://byznys.ihned.cz>, 3. 12. 2012
32. *Řekové poslali věřitelům nový plán reforem. Těm se ale kvůli nízkým škrtům nelíbí.* <http://byznys.ihned.cz>, 10. 6. 2015
33. *Řekové řekli v referendu věřitelům NE, vláda věří v rychlou dohodu.* <http://zpravy.idnes.cz>, 6. 7. 2015
34. *Sedmnáctihodinový maraton skončil. Eurozóna se dohodla s Řeckem.* <http://ekonomika.idnes.cz>, 13. 7. 2015
35. *Six-pack? Two-pack? Fiscal compact? A short guide to the new EU fiscal governance.* European Commission, <http://ec.europa.eu>, 14. 3. 2012
36. *Summit EU: Zavedení jednotného bankovního dohledu se odkládá, od ledna určitě nebude.* <http://byznys.ihned.cz>, 18. 10. 2012
37. *Syriza jasně vyhrála řecké volby, euro pak citelně kleslo vůči dolaru.* <http://zpravy.idnes.cz>, 26. 1. 2015

38. Španělsko už chystá žádost o finanční pomoc. Obává se ale podmínek Německa. <http://byznys.ihned.cz>, 2. 10. 2012
39. *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*. Brussels, 2. 3. 2012
40. Tsipras vyhlásil referendum, Řekové rozhodnou o dohodě s věřiteli. <http://zpravy.idnes.cz>, 27. 6. 2015
41. *Ustupte, nebo zbankrotujete! Atény čelí ultimátu*. <http://www.patria.cz>, 12. 6. 2015
42. *Věřitelé nás vydírají, prohlásil mluvčí Syrize*. <http://www.patria.cz>, 25. 6. 2015
43. *Věřitelé odmítli řecký návrh reform, dohoda v nedohlednu*. <http://www.patria.cz>, 24. 6. 2015
44. *Výměna dluhopisů prošla řeckým parlamentem. Jak to bude se zapojením MMF do pomoci Řecku a navýšením ESM Berlínu navzdory?* <http://www.patria.cz>, 23. 2. 2012
45. *Weber: Nulové riziko kolapsu eura a odchodu Řecka z unie*. <http://www.patria.cz>, 28. 4. 2010
46. *Zaorálek: Evropa je přetížená, integraci další vlny uprchlíků nezvládne*. <http://zpravy.idnes.cz>, 9. 11. 2015
47. European Financial Stabilisation Mechanism ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu\\_borrower/efsm/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/efsm/index_en.htm))
48. European Financial Stability Facility (<http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>)
49. European Stability Mechanism (<http://www.esm.europa.eu>)
50. Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, Government finance statistics (<http://ec.europa.eu/eurostat>)
51. Eurostat, Statistics by theme – Economy and finance, National accounts (<http://ec.europa.eu/eurostat>)
52. Eurostat, Statistics by theme – Population and social conditions, Labour market (<http://ec.europa.eu/eurostat>)
53. Eurostat, Statistics by theme – Population and social conditions, Population (demography, migration and projections) (<http://ec.europa.eu/eurostat>)

# Právo Evropské unie a současná migrační krize v EU

*Mgr. Ing. Petr Wawrosz, Ph.D. – Vysoká škola finanční a správní;  
Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.*

Evropská unie čelí v roce 2015 vážné migrační vlně. Z dostupných dat Eurostatu (statistického úřadu EU) plyne, že v první polovině roku 2015 požádalo v EU o mezinárodní ochranu přibližně 400 000 osob, což představuje nárůst o 86 % oproti stejnému období v předchozím roce. Největší nárůst žádostí (v absolutních číslech) byl zaznamenán u osob pocházejících ze Sýrie, následovaly Afghánistán, Albánie, Irák, Kosovo, Pákistán a Ukrajina. V období červen 2014 až červen 2015 požádalo o ochranu v EU celkem 154 000 osob pocházejících ze Sýrie, 88 500 z Kosova, 64 000 z Afghánistánu a více než 30 000 z Albánie, Iráku a Eritreje.

V souvislosti s diskusemi, ve které zemi mají migranti žádat o azyl, se objevují termíny jako Dublinské nařízení apod., málokdy se však detailněji objasní, co je jejich obsahem. Obecně platí, že problematika migrace je upravena v řadě dokumentů mezinárodního práva, práva Evropské unie i v dokumentech jednotlivých členských států, běžný občan se ale v této problematice příliš neorientuje. Cílem článku je proto představit a analyzovat vybrané dokumenty azylového práva, a to na mezinárodní úrovni a na úrovni Evropské unie. Text je organizován následovně: v první kapitole je představen a analyzován klíčový dokument mezinárodního práva – Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků. Druhá kapitola se týká dokumentů primárního práva EU a jejich vztahu k azylové politice, třetí kapitola analyzuje již zmíněné Dublinské nařízení, čtvrtá kapitola upozorňuje na některé problémy spojené s tímto nařízením. Závěr obsahuje shrnující poznatky plynoucí z textu.

## 1. Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků

Migrace neboli přesun osob spojený se změnou místa bydliště na kratší či delší dobu, případně natrvalo, provází lidstvo od počátku jeho existence. Lidé se vždy přesouvali z místa na místo z různých důvodů, ať už klimatických, ekonomických, hospodářských, nebo politických. Příkladem mohou být přesuny obyvatel známé jako stěhování národů. Obecně se rozlišují (Imrichová 2013) dva hlavní typy migračních pohybů – migrace vnější (mezinárodní) a vnitřní (vnitrostátní). Mezinárodní migrací se rozumí přesun obvyklého pobytu za hranice státu, OSN stanovuje limitní hranici jednoho roku pobytu za hranicemi daného státu. Vnitřní migrace je definována jako přesun obvyklého pobytu za hranice určité administrativní jednotky, zpravidla obce. Podle směru migrace se rozeznává emigrace (vystěhovávání) a imigrace (přistěhování). Je ale nutné rozlišovat mezi migrací a dočasnou změnou bydliště z důvodu cestování či přesunu za prací. Všechny formy pohybu obyvatelstva zastřešuje souhrnný pojem mobilita neboli pohyblivost.

Demuth (2000) migraci dále dělí na dobrovolnou a nucenou (nedobrovolnou). Jako dobrovolnou označuje migraci, která vyplývá z vlastní iniciativy migranta. Jedná se o migraci ekonomickou, kdy migrant usiluje o zlepšení své ekonomické situace. Příkladem mohou být pracovní a studijní pobyty. Nucená migrace je dle Demutha taková migrace, jejímiž příčinami mohou být důvody jako porušování lidských práv a pronásledování z důvodů politických, rasových, národnostních, náboženských či příslušnosti k určité sociální skupině, občanská válka, utlačování, případně extrémní klimatické změny, které způsobují povodně, sesuvy

půdy, zemětřesení. Lidé, kteří jsou nuceni svůj domov opustit nedobrovolně a hledat útočiště jinde, jsou nazýváni uprchlíky.

Slovo azyl má svůj původ v řeckém slově asylon, což znamená útočiště, místo, kde má pronásledovaný zaručenou ochranu náboženské autority před pronásledovateli.<sup>1</sup> Proces právního zakotvení definice uprchlictví za účelem mezinárodní ochrany uprchlíků, tak jak ho známe dnes, začal na počátku 20. století pod záštitou Ligy národů, předchůdkyně Organizace spojených národů (OSN).

Zásadní zlom v této oblasti znamenaly světové války, jejichž důsledkům musel čelit celý svět. Po druhé světové válce byl v Evropě nespočet uprchlíků bez jakékoliv ochrany, proto Valné shromáždění OSN přijalo 28. července 1951 Úmluvu o právním postavení uprchlíků (dále jen Úmluva),<sup>2</sup> čímž tento proces vyvrcholil. Podle Úmluvy je uprchlíkem osoba, která „se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních, nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu své vlasti...“ (Úmluva o právním postavení uprchlíků). Původně se Úmluva omezovala na ochranu evropských uprchlíků po druhé světové válce. Působnost tohoto dokumentu byla v roce 1967 rozšířena Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků na celý svět a definuje, za jakých okolností mohou ohrožené osoby žádat o azyl v bezpečné zemi. Úmluva je pro Českou republiku právně závazným dokumentem, byla ratifikována jejím parlamentem.<sup>3</sup>

Podle Úmluvy je uprchlíkem osoba, která má odůvodněný strach z pronásledování kvůli své rase, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo politickému názoru, nachází se mimo svou zemi původu a nemůže či nechce využít ochrany své země původu nebo se tam vrátit kvůli své obavě z pronásledování (čl. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků). Klíčovou formulací je právě „strach z pronásledování“. Je v ní zahrnut jednak prvek subjektivní, a to strach, a jednak prvek objektivní, tedy fakt, že tento strach jednotlivce jako subjektivní stav mysli musí být zapříčiněn objektivní situací. Zdrojem odůvodněného strachu musí být pronásledování. Neexistuje žádná mezinárodně přijímaná definice tohoto pojmu. Nicméně dle čl. 33 Ženevské úmluvy se jedná o „ohrožení života a svobody z důvodů rasy, náboženství, národnosti, politických názorů a příslušnosti k určité společenské skupině“ (čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků). Azylem se potom rozumí ochranný pobyt, který stát poskytuje příslušníku jiného státu nebo osobě bez státní příslušnosti v souvislosti s jejím pronásledováním.<sup>4</sup> Úmluva řeší postavení uprchlíků ve státě, ve kterém se nachází, jejich politická a občanská práva včetně přístupu k soudům, problematiku práva držet majetek, možnost zaměstnání a podnikání, vzdělávání apod. K podstatným ustanovením patří následující:

---

<sup>1</sup> Detaily viz Imrichová (2013). Kotačka (2011, s. 14) potom uvádí: „Slovo azyl pochází z řeckého slova asylon, což v překladu znamená útočiště. Je to tedy prastarý nábožensko-právní institut a původně znamená útočiště, místo, kam se pronásledovaný člověk může uchýlit před pronásledovateli, protože ho tam chrání náboženská autorita.“

<sup>2</sup> Vzhledem k místu svého přijetí se úmluva často nazývá rovněž Ženevská úmluva. Tento termín se rovněž objevuje v tomto textu.

<sup>3</sup> Publikována byla pod č. 208/1993 Sb. Závazek poskytnutí azylu upravuje Listina základních práv a svobod v článku 43, který říká, že „Česká republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními právy a svobodami.“

<sup>4</sup> Dolejšová (2006, s. 8) se v dané souvislosti pokouší o definici pojmu „ekonomický uprchlík“ („ekonomický migrant“), který se v souvislosti se současnou migrační vlnou často používá: „Ekonomický uprchlík obvykle opouští svou zemi dobrovolně, aby se vydal za lepším životem. Pokud by se rozhodl vrátit se domů, bude nadále požívat ochrany své vlády. Ekonomický uprchlík nemá právo na azyl.“

- Článek 31 – Uprchlíci, kteří se nezákonně zdržují v zemi, do které se uchýlili:
  1. Smluvní státy se zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejíce přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.
  2. Smluvní státy nebudou na pohyb takových uprchlíků uplatňovat jiná omezení, než jaká jsou nezbytná, a taková omezení budou uplatněna pouze do té doby, než jejich postavení v zemi bude upraveno, nebo než obdrží povolení vstupu do jiné země. Smluvní státy povolí takovým uprchlíkům rozumnou lhůtu a poskytnou všechny potřebné prostředky k získání povolení vstupu do jiné země.
- Článek 32 – Vyhoštění:
  1. Smluvní státy nesmí vyhostit uprchlíka zákonně se nacházejícího na jejich území, kromě případů odůvodněných státní bezpečností nebo veřejným pořádkem.
  2. Vyhoštění takového uprchlíka bude provedeno pouze na základě rozhodnutí přijatého zákonnou cestou. S výjimkou závažných důvodů vyžadovaných státní bezpečností bude uprchlíkovi dána možnost předložit důkazy o jeho nevině, odvolat se a být právně zastoupen před oprávněným úřadem nebo osobou či osobami zvláště tímto úřadem ustanovenými.
  3. Smluvní státy umožní takovému uprchlíkovi dostatečnou lhůtu k získání zákonného povolení vstupu do jiné země. Během této lhůty mohou smluvní státy uplatnit jakákoliv vnitřní opatření, jež mohou být potřebná.
- Článek 33 – Zákaz vyhoštění a navrácení (refoulement):
  1. Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.
  2. Výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země.
- Článek 34 – Udělení státní příslušnosti:
 

Smluvní státy se zavazují co nejvíce usnadňovat uprchlíkům asimilaci a udělení státního občanství. Vyvinou zejména veškerou snahu o urychlení řízení o udělení státního občanství a o co možná největší snížení poplatků a nákladů tohoto řízení.

## 2. Dokumenty primárního práva EU a migrace

Evropské společenství (dnes Evropská unie) bylo od svých počátků zaměřeno spíše na ekonomická témata. Postupem času se začala integrace ubírat do oblastí, jež dříve netvořily cíl, kterého chtěly zakládající státy Společenství dosáhnout. V padesátých letech rozhodně tyto státy nepředpokládaly, že o několik málo desetiletí později se jedním z témat integrace stane azylová politika. Ta sama o sobě nepředstavovala jeden ze zamýšlených cílů, jichž je třeba dosáhnout, ani v době, kdy se o její harmonizaci začalo mluvit. Harmonizaci azylové politiky lze označit za nutnost vyplývající z přijetí Schengenské dohody z roku 1985, rušící kontroly na vnitřních hranicích Společenství. Státy v důsledku nárůstu mobility v rámci Společenství pocítily nutnost větších restrikcí vůči občanům třetích zemí a začaly si uvědomovat, že migrační toky a příliv uprchlíků nelze efektivně kontrolovat bez užší spolupráce v této oblasti. Téma azylu se však ukázalo jako velmi citlivé a Společenství se

muselo potýkat s neochotou členských států vzdát se suverenity v oblasti úzce související s národní bezpečností a do té doby výhradně spadající do jejich kompetence. Konsensus se v otázkách týkajících se azylu a migrace rodil jen velmi pomalu. Tradičně existovaly země, které zastávaly k harmonizaci azylové politiky vstřícnější postoj, jako Belgie, Lucembursko či Nizozemsko, a naopak země, jež nechtěly přesunout část své svrchovanosti v této oblasti na Společenství, jako například Velká Británie, Irsko a Dánsko. I v otázce migrace a azylové politiky se tedy ukazuje, že Evropské společenství, respektive v současnosti Evropská unie, není homogenním celkem. Na danou problematiku existují v různých zemích různé názory, danou skutečnost potom můžeme chápat za jednu z podstatných příčin současné migrační krize. Lze se rovněž domnívat, že Evropská unie obecně reaguje na danou problematiku pod tlakem. To se netýká pouze aktuálního vývoje. Není například náhoda, že se daná problematika začala poprvé komplexně řešit až na počátku devadesátých let dvacátého století, kdy byly tehdejší země EU vystaveny migrační vlně osob z bývalých socialistických států, které v zemích EU začaly žádat o azyl.<sup>5</sup>

Z hlediska práva Evropské unie (EU, Unie) platí, že v současnosti jsou základy azylové politiky formulovány v primárních právních dokumentech EU, kterými jsou Smlouva o Evropské unii (SEU) a Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU). Tyto smlouvy obecně definují práva a povinnosti EU, její vztah k členskými státy, k okolnímu světu apod. Problematiku migrace a azylu upravují zejména následující ustanovení:

- Článek 2 SEU: Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.
- Článek 3 SEU: Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti.
- Článek 67 SFEU: Unie zajišťuje, že na vnitřních hranicích neprobíhá kontrola osob, a rozvíjí společnou politiku v oblasti azylu, přistěhovalectví a ochrany vnějších hranic, která je založena na solidaritě mezi členskými státy a je spravedlivá vůči státním příslušníkům třetích zemí. Pro účely této hlavy se s osobami bez státní příslušnosti zachází jako se státními příslušníky třetích zemí.
- Článek 77 SFEU:
  1. Unie rozvíjí politiku s cílem: a) zajistit, aby osoby bez ohledu na svou státní příslušnost nebyly kontrolovány při překračování vnitřních hranic; b) zajistit kontrolu osob a účinný dohled nad překračováním vnějších hranic; c) postupně zavést integrovaný systém řízení vnějších hranic.
  2. Pro účely odstavce 1 přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření týkající se: a) společné politiky v oblasti víz a jiných krátkodobých

---

<sup>5</sup> O skutečnosti, že EU jedná pod tlakem a opožděně, svědčí v minulosti např. skutečnost, že klíčový dokument pro první fázi vytváření společného azylového systému byl přijat až na setkání Evropské rady v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999. Dokument definuje hlavní cíle a principy vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Apeluje na vytvoření společné azylové politiky, která má zahrnovat následující prvky: a) partnerství se zeměmi původu, konkrétně boj proti chudobě, zlepšování životních podmínek a pracovních příležitostí, předcházení konfliktům a konsolidace demokratického státu, zajištění respektování lidských práv, zejména pak práv menšin, žen a dětí; b) vznik společného evropského azylového systému, založeného na aplikaci Ženevské úmluvy z roku 1951 a dodržování zásady non-refoulement. Součástí tohoto systému je i jasné určení státu, který zodpovídá za přezkoumání žádosti o azyl, stanovení společných standardů spravedlivého a efektivního azylového řízení a společných minimálních podmínek pro přijímání uchazečů o azyl. Další detaily viz Dolejšová (2006).

povolení k pobytu; b) kontrol, jimž podléhají osoby překračující vnější hranice; c) podmínek, za kterých požívají státní příslušníci třetích zemí v Unii po krátkou dobu svobody pohybu; d) veškerých opatření nezbytných pro postupné zavedení integrovaného systému řízení vnějších hranic; e) neprovádění kontrol osob bez ohledu na jejich státní příslušnost při překračování vnitřních hranic.

- Článek 78 SFEU:

1. Unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení. Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a ostatními příslušnými smlouvami.
2. Pro účely odstavce 1 přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření týkající se společného evropského azylového systému, který obsahuje: a) jednotný azylový status pro státní příslušníky třetích zemí platný v celé Unii; b) jednotný status doplňkové ochrany pro státní příslušníky třetích zemí, kteří, aniž by získali evropský azyl, potřebují mezinárodní ochranu; c) společný režim dočasné ochrany vysídlených osob v případě hromadného přílivu; d) společný postup pro udělování a odnímání jednotného azylového statusu nebo statusu doplňkové ochrany;<sup>6</sup> e) kritéria a mechanismy pro určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl nebo doplňkovou ochranu; f) normy týkající se podmínek pro přijímání žadatelů o azyl nebo doplňkovou ochranu; g) partnerství a spolupráci se třetími zeměmi pro zvládání přílivů osob žádajících o azyl nebo doplňkovou či dočasnou ochranu.
3. Ocitnou-li se jeden nebo více členských států ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí, může Rada na návrh Komise přijmout ve prospěch dotyčných členských států dočasná opatření. Rada rozhoduje po konzultaci s Evropským parlamentem.

- Článek 79 SFEU:

1. Unie vyvíjí společnou přistěhovaleckou politiku, jejímž cílem je ve všech etapách zajistit účinné řízení migračních toků, spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v členských státech, jakož i předcházení nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi a posílení boje proti těmto činnostem.
2. Pro účely odstavce 1 přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření v těchto oblastech: a) podmínky vstupu a pobytu a pravidla, podle

---

<sup>6</sup> Doplňková ochrana představuje komplementární formu ochrany v případech, kdy osoba nesplňuje podmínky pro udělení azylu. Uvedená ochrana vychází z mezinárodních lidskoprávních smluv a je vyjádřením rozšířeného principu non-refoulement (zákazu vyhoštění a navrácení). Doplňková ochrana se udělí cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, bude-li zjištěno, že by mu v případě navrácení do země původu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště. Doplňková ochrana se v ČR uděluje na dobu, po kterou osobě hrozí vážná újma, nejméně však na 1 rok. Jak konstatuje Koprivová (2011), doplňková ochrana má na rozdíl od institutu azylu komunitární původ (jedná se tedy o právo EU), nikoli mezinárodní. Nemá přímou oporu v mezinárodních lidskoprávních smlouvách jako Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod nebo Ženevské úmluvě o právním postavení uprchlíků, naopak poskytuje ochranu osobám, které nesplňují kritéria pro přiznání postavení uprchlíka dle Ženevské úmluvy. Přesto tyto mezinárodní smlouvy mají nezpochybnitelný vliv na formování a rozsah poskytované ochrany. Obecně platí, že doplňková ochrana se poskytuje, pokud žadateli hrozí vážná újma. Vážnou újmu se rozumí a) uložení nebo vykonání trestu smrti, b) mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu, c) vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.



nichž členské státy udělují dlouhodobá víza a vydávají dlouhodobá povolení k pobytu, včetně těch, která jsou udělována a vydávána za účelem slučování rodin; b) vymezení práv státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v členském státě, včetně podmínek upravujících svobodu pohybovat se a pobývat v ostatních členských státech; c) nedovolené přistěhovalectví a nedovolený pobyt včetně vyhoštění a vracení osob s neoprávněným pobytem; d) boj proti obchodu s lidmi, především se ženami a dětmi.

3. Unie může se třetími zeměmi uzavřít dohody o zpětném přebírání státních příslušníků třetích zemí, kteří nesplňují nebo již nesplňují podmínky pro vstup, přítomnost nebo pobyt na území některého členského státu, do země původu nebo do země, odkud přicházejí.
4. Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem přijmout opatření pro povzbuzení a podporu činnosti členských států k podpoře integrace státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících na jejich území, s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států.
5. Tento článek se nedotýká práva členských států stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících ze třetích zemí na jejich území s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci nebo osoby samostatně výdělečně činné.

Ze zde uvedeného přehledu plyne, že EU disponuje v oblasti azylové politiky poměrně rozsáhlými pravomocemi. Rozhodnutí se v dané oblasti přijímají v zásadě řádným legislativním postupem, což znamená, že se nevyžaduje jednomyslnost, a zejména menší členské země tak mohou být přehlasovány. Daná situace nastala i v případě přijetí letošního podzimního rozhodnutí Rady EU o přerozdělení uprchlíků, kteří pobývají v jednotlivých členských zemích. Jakkoliv je zřejmé, že z hlediska místa pobytu uprchlíků před uvedeným rozdělením byly jednotlivé členské země EU zatíženy nerovnoměrně, přece jen je otázkou, zda povinnost přijímat uprchlíky z jiných členských zemí je rozumným způsobem, jak řešit migrační krizi. Tato povinnost může vést k projevům odporu v zemích, do kterých mají být uprchlíci přesunuti, a k negativním náladám tamní veřejnosti vůči Unii. Nicméně z hlediska právního postupu nelze vůči danému rozhodnutí nic namítat.

### 3. Dublinské nařízení o posuzování žádosti o azyl

Pod pojmem Dublinské nařízení se skrývá nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.<sup>7</sup> Toto nařízení ve svém úvodu (preambuli) konstatuje:

- Společná azylová politika včetně společného evropského azylového systému je nedílnou součástí cíle Evropské unie spočívajícího v postupném vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva otevřeného těm, kteří donuceni okolnostmi oprávněně hledají ochranu ve Společenství.
- Evropská rada se na zvláštním zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 dohodla, že bude pracovat na vytvoření společného evropského azylového systému, založeného na úplném uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967, tak aby nikdo nebyl vrácen zpět tam, kde by byl vystaven pronásledování, tj. dodržování zásady nenavracení. V tomto ohledu, a aniž jsou omezena kritéria příslušnosti ve smyslu tohoto

---

<sup>7</sup> Nařízení ruší nařízení 343/2003 ES, které mělo prakticky shodný obsah. Mezi léty 1997 a 2003 potom danou problematiku upravovala tzv. Dublinská úmluva, což byl ale dokument mezinárodního práva. Této úmluvě se někdy říká „Dublin 1“, nařízení z roku 2003 „Dublin 2“ a dnes platnému nařízení z roku 2013 „Dublin 3“.

nařízení, jsou členské státy, které dodržují zásadu nenavracení, pokládány za bezpečné země pro státní příslušníky třetích zemí.

- Podle závěrů z Tampere by měl tento systém v krátké době rovněž zahrnovat jasnou a proveditelnou metodu určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl. Tato metoda by měla být založena na objektivních a spravedlivých kritériích jak pro členské státy, tak pro dotčené osoby. Mělo by být zejména možné urychleně určit příslušný členský stát tak, aby byl zaručen účinný přístup k řízení o přiznání právního postavení uprchlíka a aby nebyl ohrožen cíl urychleného vyřízení žádostí o azyl.
- Celistvost rodiny by měla být zachována do té míry, pokud je to slučitelné s ostatními cíli, o jejichž dosažení se usiluje stanovením kritérií a postupů pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl.
- Společné vyřizování žádostí o azyl členů jedné rodiny jediným členským státem umožňuje důkladné posouzení žádostí a přijetí tomu odpovídajících souladných rozhodnutí. Členským státům by mělo být umožněno odchýlit se od kritérií příslušnosti, aby bylo umožněno sloučení rodin, pokud je to nezbytné z humanitárních důvodů.
- Postupné vytváření prostoru bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob v souladu se Smlouvou o založení Evropského společenství, a vytváření politik Společenství týkajících se podmínek vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí, včetně společného úsilí při správě vnějších hranic, vyžaduje vytvoření rovnováhy mezi kritérii příslušnosti v duchu solidarity. Jelikož cíle navrhovaného opatření, totiž stanovit kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, nemůže být dostatečně dosaženo na úrovni členských států, a proto, z důvodu jeho rozsahu a účinků, jej může být lépe dosaženo na úrovni Společenství, může Společenství přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity ve smyslu článku 5 Smlouvy. V souladu se zásadou proporcionality podle uvedeného článku toto nařízení nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné pro dosažení tohoto cíle.

Cílem nařízení je mimo jiné zabezpečení spravedlivého posouzení každé žádosti, která byla podána v některém z členských států Evropské unie, a dále zabezpečení toho, že žádost bude posuzována pouze v jediném státě. Jedná se o zásadní nařízení, které posiluje práva uprchlíků a zaručuje jim ochranu na evropské úrovni. Nařízení obecně stanoví kritéria definující, který členský stát má posuzovat žádost o azyl. Hlavním smyslem nařízení je, aby občané ze třetích zemí nežádali o azyl ve více zemích, ale aby podali jednu jedinou žádost v jednom státě. Dotyčný stát danou žádost posoudí a rozhodne o ní, ostatní členské státy dané rozhodnutí respektují. Určení jediného státu odpovědného za přezkoumání žádosti o azyl bývá taktéž označováno jako tzv. „one chance only principle“, tedy „princip jedné šance“.<sup>8</sup> Žadatel tak nejen že nemá možnost volby země, ve které bude jeho žádost projednávána, ale navíc nelze po zamítavém rozhodnutí v jedné zemi „zkusit štěstí někde jinde“. Tento fakt je na jedné straně základním prvkem konvence a vůbec primárním důvodem, pro který nařízení vzniklo. Na druhé straně je častým terčem kritiky z hlediska ochrany lidských práv, právě kvůli omezení možnosti volby pro žadatele o azyl.

Lze ale rovněž protiargumentovat, že každý členský stát se musí řídit tzv. procedurální směrnici (směrnice Rady č. 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka), která stanovuje minimální normy pro řízení ve členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Vzhledem k tomu, že žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany je v rukou těch, kteří ji posuzují, je nutno stanovit minimální normy, které musí být dodrženy. Žadateli se tak dostane spravedlivého a plného posouzení jeho případu. Směrnice sjednocuje procesní

---

<sup>8</sup> Detaily viz Fišer (2006).

záruky, které jsou garantovány v azylovém řízení, a dále precizuje kvalitu rozhodování v azylovém řízení. Ve směrnici jsou zahrnuty základní procesní záruky, jako je právo na osobní pohovor, právo na informace a na komunikaci s Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), právo na právního zástupce a právo na odvolání. Směrnice konkrétně stanoví, že žadatelé o azyl mohou v členském státě setrvat výlučně za účelem řízení do doby, než rozhodující orgán vydá rozhodnutí o azylu (toto rozhodnutí může být pozitivní, či negativní).<sup>9</sup> Členské státy dále podle směrnice zajistí, aby rozhodující orgán rozhodl o žádostech o azyl po přiměřeném posouzení. Za tímto účelem členské státy zajistí, aby a) žádosti byly posuzovány jednotlivě, objektivně a nestranně a aby o nich bylo stejným způsobem rozhodováno, b) byly získávány přesné a aktuální informace z různých zdrojů, např. z Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), týkající se obecné situace v zemích původu žadatelů o azyl a případně v zemích jejich průjezdu, a aby tyto informace měli k dispozici pracovníci odpovědní za posuzování žádostí a rozhodování o nich, c) pracovníci, kteří žádosti posuzují a rozhodují o nich, měli patřičné znalosti příslušných norem v oblasti azylového a uprchlického práva.

Kritéria výběru státu jsou dle Dublinského nařízení následující, přičemž se uplatňují v pořadí, jak jsou zde uvedena:

1. Pokud je žadatel o azyl nezletilá osoba bez doprovodu, je členským státem příslušným k posouzení žádosti ten členský stát, ve kterém oprávněně pobývá její rodinný příslušník, pokud je to v nejlepším zájmu nezletilého. V případě, že není přítomen žádný rodinný příslušník, je členským státem příslušným k posouzení žádosti ten členský stát, ve kterém nezletilý podal svou žádost o azyl.
2. Pokud má žadatel o azyl rodinného příslušníka, který může pobývat jako uprchlík v některém členském státě, bez ohledu na to, zda dříve rodina vznikla v zemi původu, je tento členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl za předpokladu, že si to dotčené osoby přejí.
3. Pokud má žadatel o azyl v členském státě rodinného příslušníka, o jehož žádosti dosud nebylo přijato první rozhodnutí ve věci, je tento členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl za předpokladu, že si to dotčené osoby přejí.
4. Pokud je žadatel o azyl držitelem platného povolení k pobytu, je k posouzení žádosti o azyl příslušný členský stát, který toto povolení vydal.
5. Pokud je žadatel o azyl držitelem platného víza, je k posouzení žádosti o azyl příslušný členský stát, který toto vízum udělil, ledaže bylo vízum uděleno v zastoupení nebo s písemným souhlasem jiného členského státu. V tom případě je k posouzení žádosti o azyl příslušný tento druhý členský stát. Pokud členský stát zejména z bezpečnostních důvodů předem konzultuje ústřední orgán jiného členského státu, nepředstavuje odpověď druhého členského státu písemné povolení ve smyslu tohoto ustanovení.
6. Pokud je žadatel o azyl držitelem více platných povolení k pobytu nebo víz vydaných různými členskými státy, přejímají členské státy příslušnost k posouzení žádosti o azyl v tomto pořadí: a) členský stát, který vydal povolení k pobytu přiznávající právo na nejdelší pobyt, nebo pokud jsou doby platnosti stejné, členský stát, který vydal povolení k pobytu, jehož doba platnosti skončí jako poslední; b) členský stát, který udělil vízum, jehož doba platnosti skončí jako poslední, pokud se jedná o stejný druh víz; c) pokud se

---

<sup>9</sup> Směrnice dále konstatuje, že dříve, než rozhodující orgán vydá rozhodnutí, poskytne se žadateli o azyl příležitost k osobnímu pohovoru o jeho žádosti o azyl s osobou, která je podle vnitrostátních právních předpisů k vedení takového pohovoru příslušná. Členské státy dále žadatelům o azyl umožní, aby se na své náklady mohli v záležitostech týkajících se jejich žádostí o azyl účinně radit s právním zástupcem nebo jiným poradcem, který je podle vnitrostátních právních předpisů jako takový přípustný nebo povolený. V případě zamítavého rozhodnutí rozhodujícího orgánu členské státy zajistí, aby s výhradou ustanovení odstavce 3 byla na žádost poskytnuta bezplatná právní pomoc nebo zastoupení.

jedná o různé druhy víz, členský stát, který udělil vízum s nejdelší dobou platnosti, nebo pokud jsou doby platnosti stejné, členský stát, který udělil vízum, jehož doba platnosti skončí jako poslední.

7. Pokud je žadatel o azyl držitelem jednoho nebo více povolení k pobytu, jejichž platnost skončila před méně než dvěma roky, nebo jednoho či více víz, jejichž platnost skončila před méně než šesti měsíci a díky nimž mohl vstoupit na území členského státu, použijí se pro dobu, dokud žadatel neopustil území členských států, výše uvedená ustanovení. Pokud je žadatel o azyl držitelem jednoho nebo více povolení k pobytu, jejichž platnost skončila před více než dvěma roky, nebo jednoho či více víz, jejichž platnost skončila před více než šesti měsíci a díky nimž mohl vstoupit na území členského státu, a pokud žadatel neopustil území členských států, je příslušný členský stát, ve kterém byla podána žádost. Okolnost, že povolení k pobytu nebo vízum byly vydány na základě nepravdivé nebo neoprávněně užívané totožnosti nebo po předložení pozměněných, padělaných či neplatných dokladů, nebrání v tom, aby jako příslušný byl určen členský stát, který je vydal. Avšak členský stát, který vydal povolení k pobytu nebo udělil vízum, není příslušný, pokud může být prokázáno, že podvod byl spáchán po vydání povolení či udělení víza.
8. Pokud je na základě přímých nebo nepřímých důkazů popsaných ve dvou seznamech, které jsou uvedeny v čl. 18 odst. 3, včetně údajů ve smyslu kapitoly III nařízení (ES) č. 2725/2000, zjištěno, že žadatel o azyl překročil nedovoleným způsobem pozemní, námořní nebo vzdušnou cestou hranice některého členského státu ze třetí země, je k posouzení žádosti o azyl příslušný tento členský stát. Tato příslušnost končí po 12 měsících ode dne, kdy k nedovolenému překročení hranice došlo. Pokud je na základě přímých nebo nepřímých důkazů popsaných ve dvou seznamech, které jsou uvedeny v čl. 18 odst. 3, zjištěno, že žadatel o azyl, který vstoupil na území členských států nedovoleným způsobem nebo u něhož není možné zjistit okolnosti jeho vstupu, pobýval v členském státě v době podání žádosti nepřetržitě nejméně pět měsíců, je k posouzení žádosti o azyl příslušný tento členský stát. Jestliže se žadatel zdržoval po dobu nejméně pěti měsíců ve více členských státech, je k posouzení žádosti o azyl příslušný členský stát, ve kterém se zdržoval naposledy.
9. Jestliže státní příslušník třetí země vstoupí na území členského státu, ve kterém je osvobozen od vízové povinnosti, je k posouzení žádosti o azyl příslušný tento členský stát. Tato zásada se nepoužije, jestliže státní příslušník třetí země podá svou žádost o azyl v jiném členském státě, ve kterém je rovněž osvobozen od vízové povinnosti. V tom případě je k posouzení žádosti o azyl příslušný tento druhý členský stát.
10. Pokud státní příslušník třetí země podá žádost o azyl v mezinárodní tranzitní oblasti letiště členského státu, je k posouzení žádosti o azyl příslušný tento členský stát.
11. Pokud nemůže být na základě kritérií vyjmenovaných v tomto nařízení určen členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl, je k posouzení žádosti o azyl příslušný první členský stát, ve kterém byla žádost o azyl podána.
12. Pokud několik rodinných příslušníků podá žádosti o azyl ve stejném členském státě současně nebo tak brzy po sobě, že řízení o určení příslušného členského státu může probíhat společně, a pokud by uplatnění kritérií stanovených tímto nařízením vedlo k jejich oddělení, je příslušný členský stát určen na základě těchto ustanovení:
  - a) příslušnost k posouzení žádosti o azyl všech rodinných příslušníků patří členskému státu, který je podle kritérií příslušný k převzetí největšího počtu rodinných příslušníků;
  - b) jinak je příslušný ten členský stát, který je podle kritérií příslušný k posouzení žádosti nejstaršího z nich.

Členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl podle tohoto nařízení je povinen:  
a) převzít za podmínek stanovených v člancích 17 až 19 žadatele o azyl, který podal žádost

v jiném členském státě; b) dokončit posouzení žádosti o azyl; c) přijmout zpět žadatele, jehož žádost se posuzuje a který bez povolení přebývá na území jiného členského státu; d) přijmout zpět žadatele, který vzal svou posuzovanou žádost zpět a podal žádost v jiném členském státě; e) přijmout zpět státního příslušníka třetí země, jehož žádost zamítl a který bez povolení přebývá na území jiného členského státu. Každý členský stát může dle nařízení z humanitárních důvodů, které vyplývají zejména z rodinných nebo kulturních důvodů, spojit rodinné příslušníky a jiné závislé příbuzné, i když není příslušný podle kritérií stanovených tímto nařízením. V tom případě posoudí na žádost jiného členského státu žádost o azyl dotčené osoby tento členský stát. Dotčené osoby s tím musí souhlasit. V případě, že dotčená osoba je závislá na pomoci druhé osoby z důvodu těhotenství či novorozeného dítěte, vážné nemoci, vážného postižení nebo stáří, nerozdělí nebo spojí členské státy žadatele o azyl s jiným příbuzným, který přebývá na území jednoho z členských států, za předpokladu, že tyto rodinné vazby dříve existovaly v zemi původu. Jestliže je žadatel o azyl nezletilou osobou bez doprovodu, která má příbuzného či příbuzné v jiném členském státě, kteří se o něho mohou postarat, spojí členské státy nezletilého pokud možno s jeho příbuzným či příbuznými, ledaže to není v nejlepším zájmu nezletilého.

#### 4. Některé problémy spojené s Dublinským nařízením

Jeden z nejzávažnějších problémů<sup>10</sup> při fungování dublinského systému je zjištění identity osoby a její cestovní trasy (místo vstupu osoby na území EU a její pohyb). To souvisí především s častým výskytem falešných cestovních dokladů, či případů, kdy cizinci nemají doklady vůbec žádné. Dobrá spolupráce mezi členskými státy v rámci dublinské procedury je tedy do značné míry závislá na schopnosti identifikovat žadatele o azyl. Pro možnost realizace Dublinského nařízení se proto mimo jiné využívá databáze EURODAC (nařízení (ES) č. 2725/2000), kdy v této databázi je možné zjistit, zda osoba nežádala o azyl v jiné zemi. EURODAC je centrální evropský automatický identifikační systém otisků prstů žadatelů o azyl a cizinců, kteří nedovoleně vstoupili na území členských států EU, nebo se na něm nedovoleně zdržují. Každý členský stát snímá otisky prstů každého žadatele o azyl staršího 14 let a přenáší stanovené údaje do ústřední jednotky. Obratem zajistí sdělení výsledku porovnáním ve své databázi členskému státu, který požadavek zadal. Celý systém je tedy založen na povinném snímání otisků prstů občanů třetích zemí, a to a) žadatelů o udělení azylu, b) cizinců nedovoleným způsobem překračujících vnější hranici, c) cizinců ze třetích zemí, kteří se protiprávně zdržují na území členského státu. Pro účely tohoto nařízení je žadatelem o azyl cizinec, který podal žádost o azyl, či jehož jménem byla žádost podána. Tímto jsou do této skupiny zahrnuti i mladiství ve věku 14 až 18 let, za něž žádost podává opatrovník nebo právní zástupce.

Systém EURODAC se skládá z ústřední jednotky provozující centrální počítačovou databázi, v níž se porovnávají údaje žadatelů o azyl (AFIS – automated fingerprint identification system), a z prostředků pro předávání údajů mezi členskými státy a ústřední databází.<sup>11</sup> Použití dat v systému EURODAC pro jakékoliv jiné účely než pro realizaci Dublinského nařízení není povoleno. Snímání otisků prstů všem žadatelům o azyl starším 14 let a jejich předávání spolu s dalšími osobními údaji ústřední jednotce by mělo odhalit vícečetné žádosti o azyl v rámci členských států. Ústřední jednotka sdělí výsledky členským státům. Ty v případě zřejmé shody provedou své vlastní prešetření. Pokud druhé přezkoumání

<sup>10</sup> Text zde vychází z Fišer (2006).

<sup>11</sup> Důležitým prvkem celého systému EURODAC je bezesporu také ochrana získaných údajů. V tomto ohledu mají své povinnosti jak členské státy, tak Evropská komise. Členský stát odpovídá za bezpečné získávání dat a jejich bezpečný přenos do ústřední jednotky. Evropská komise odpovídá za bezpečný chod ústřední jednotky.

potvrdí zjištění ústřední jednotky, členské státy aplikují ve vztahu mezi sebou při určení odpovědnosti za přezkoumání žádosti o azyl kritéria daná Dublinským nařízením. V případě, že shoda zjištěná ústřední jednotkou není potvrzena, či vůbec nebyla původním testem zjištěna, členské státy jsou povinny získaná data zlikvidovat v nejkratším možném čase.

Další povinností, kterou členské státy mají, je předat ústřední jednotce data osob zadržovaných v souvislosti s nelegálním přechodem vnější hranice. Vedle této povinnosti má členský stát také možnost zaslat do ústřední jednotky EURODAC otisky prstů a další osobní údaje osob, které nelegálně pobývají na jeho území. V tomto případě je ovšem výsledkem pouze zjištění, zda dotčený jedinec požádal v minulosti o azyl v některém z členských států. Tato data tedy mohou být rovněž použita pouze pro účely uplatňování Dublinského nařízení.

Lze konstatovat, že podle pravidel stanovených Dublinským nařízením v zásadě vyřizuje žádosti o azyl první stát EU, ve kterém je žadatel zaregistrován, tedy jsou mu zde sejmuty otisky prstů. Žadatel není oprávněn po dobu vyřizování své žádosti o azyl (a v zásadě ani poté, co je mu azyl udělen) tento stát opustit. Problémem roku 2015 se ovšem stala neutěšená situace v hraničních státech EU (Maďarsko, Řecko, Itálie, ale i Bulharsko), naprostá absence perspektivy vyřízení žádosti o azyl v jakkoliv dohledné době a neúnosné hygienické a sociální podmínky ve zdejších zařízeních. Tyto a další faktory vedou k tomu, že žadatelé o azyl státy, kde by měli podle Dublinského nařízení o azyl žádat a po dobu azylového řízení pobývat, opouštějí a migrují dále do Evropy ve snaze najít stát s příznivějšími podmínkami pro život po dobu, než bude jejich žádost o azyl vyřízena. V mnoha případech tito lidé navíc usilují o projednání jejich žádosti o azyl ve státech, kde mají příbuzné (byť se nejedná o rodinné příslušníky), a tudíž i lepší podmínky do začátku (např. Německo). V průběhu roku 2015 tedy vzrostl počet osob, které nelegálně vstoupily na území Česka, ač dle Dublinského nařízení měly zůstat ve státě, ve kterém požádaly o azyl, respektive ve kterém měly požádat o azyl. Pokud jsou tyto osoby na území ČR identifikovány, české orgány tyto osoby po zadržení plošně zajišťují v zařízeních pro zajištění cizinců<sup>12</sup> a usilují o jejich návrat zpět do státu, který je podle Dublinského nařízení příslušný k projednání jejich žádosti o azyl. Na toto jednání mají právo – na úrovni Evropské unie jej upravuje směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. prosince 2008 (2008/115/ES) o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.<sup>13</sup> Vzhledem k naprostému přetížení hraničních států EU však

---

<sup>12</sup> Jedno z těchto zařízení se nachází v Bělé-Jezové. Výkon zajištění v zařízení není výkonem trestu odnětí svobody za spáchaný trestný čin. Jde o zajištění, o kterém rozhodl správní úřad, jehož účelem je realizovat opatření státu v oblasti přistěhovalectví (např. přemístění žadatelů o mezinárodní ochranu do jiného členského státu Evropské unie, který je příslušný k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu, předání cizince do jiného státu na základě readmisní dohody, či vyhoštění z území České republiky). Umístěným cizincům, včetně dětí starších osmnácti měsíců, je účtováno 130 Kč/osoba/den za ubytování a 112 Kč/osoba/den za stravu (viz vyhláška č. 447/2005 Sb., kterou se stanoví výše nákladů na ubytování, stravování a přepravu po území České republiky cizince zajištěného za účelem správního vyhoštění). Zajištěný cizinec je tedy po třiceti dnech pobytu v zařízení povinen uhradit částku 7260 Kč. Čtyřčlenná rodina, která je v zařízení umístěna po dobu 30 dnů, je povinna uhradit celkem 29 040 Kč.

<sup>13</sup> Zákon č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o pobytu cizinců na území ČR, který v textu zmíněnou směrnicí realizuje, v § 129 konstatuje: „(1) Policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území, za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy nebo přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství; policie na dobu nezbytně nutnou zajistí i provázeného cizince v případě, že jeho průvoz nelze z objektivních důvodů dokončit bez nutné přestávky. (2) O zajištění policie neprodleně sepíše záznam obsahující údaje o totožnosti zajištěného cizince, datu, čase a místu zajištění a důvod předání nebo průvozu. (3) V případech, kdy předání cizince nebo dokončení jeho průvozu nelze uskutečnit ve lhůtě do 48 hodin, a jde-li o průvoz leteckou cestou podle § 152 ve lhůtě do 72 hodin, policie vydá rozhodnutí o jeho zajištění a cizince umístí do zařízení. Rozhodnutí nabyvá právní moci doručením nebo odmítnutím cizince rozhodnutí převzít. Doba zajištění nesmí překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody. (4) Policie je povinna jednat tak, aby byl cizinec předán nebo byl průvoz cizince územím dokončen v nejbližším možném termínu ode dne zajištění.“

například Maďarsko přestává „své“ žadatele o azyl přijímat zpět, respektive nastávají v komunikaci s ním mimořádně dlouhá prodlení. Situace žadatelů o azyl v detenčních zařízeních se tak stává problematickou. Důsledkem je, že zadržení cizinci jsou po uplynutí maximálně dovolené doby zajištění (tj. po několika měsících) propuštěni ze zařízení ven. Protože se dopustili pouze přestupku, musí jim být poskytnut čas pro dobrovolné opuštění ČR a návrat do země, kde požádali, respektive měli požádat o azyl. Po propuštění z detenčního zařízení se ale dotyční často ocitají zcela bez prostředků, neboť veškerá finanční hotovost, kterou disponovali, je jim orgány České republiky zabavena. Tím se dostávají do velmi zranitelné situace a celé kolo neoprávněného pobytu na území EU začíná znovu bez toho, aby tito lidé měli jakoukoliv naději, že by jejich žádost o azyl byla řádným způsobem projednána.

Z hlediska celkového hodnocení Dublinského nařízení platí, že nařízení se týká pouze politických uprchlíků, jinak řečeno žadatelů o politický azyl. Humanitární a jiné případy nejsou tímto nařízením upraveny. Zde se objevuje problém, jak přesně tyto případy od sebe odlišit. Okolnosti, jako například občanská válka, snadno smažou rozdíly mezi politickými represemi a nelidským zacházením. Současná uprchlická krize je praktickým dokladem toho, že standardní azylové řízení nelze aplikovat v případě masové migrace. Vymezení okruhu případů, na něž je možno aplikovat nařízení, se obecně jeví jako velmi složité a navíc většina žadatelů o azyl usiluje o jakoukoliv možnou ochranu, čímž dochází k dalšímu zamlžování tohoto již do značné míry těžce rozeznatelného rozhraní. Vzhledem k současné masové migraci stojí potom za úvahu, co již v roce 2006 uvedl Fišer:<sup>14</sup> „Především samotná idea určení jediného státu, jenž bude odpovídat za přezkoumání konkrétní žádosti, je vnímána jako omezení práva žadatele o azyl vybrat si svobodně zemi, kde žádost podá. Celou situaci je ovšem možno hodnotit i jinak. Pokud by si žadatel mohl svobodně vybrat členský stát, kde požádá o azyl, znamenalo by to konec celé koncepce rovnoměrného rozložení břemene azylu mezi všechny členské státy („burden sharing“). Stát s nejtědřejším sociálním systémem by se okamžitě ocitl pod obrovským tlakem žadatelů o azyl, což by vyústilo pouze ve zpříšňování samotného azylového řízení a omezení počtu přijatých žádostí. Zákonitě rozšíření tohoto trendu mezi ostatní členské státy by mohlo mít katastrofální humanitární důsledky pro cizince, kteří jsou ve své zemi pronásledováni a skutečně hledají v Evropské unii ochranu, nikoliv jen sociální výhody. Dublinský systém by proto měl být zachován v zájmu samotných žadatelů o azyl.“

V současné migrační vlně lze vskutku obtížně rozlišit motivy jednotlivých uprchlíků. Nepochybně mezi nimi jsou osoby, kterým hrozí pronásledování. Rovněž ale mezi nimi jsou osoby, které migrují z ekonomických, respektive z jiných důvodů, než jaké jsou uváděny a na které by se toto nařízení nemělo vztahovat. Minimální standardy, které by žadatelé o azyl v kterékoliv členské zemi měli splňovat, stanovuje tzv. kvalifikační směrnice (směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany). Tato směrnice byla vydána právě z důvodu sjednocení kritérií, podle kterých se státy rozhodují, zda lze cizinci přiznat status uprchlíka, anebo mu poskytnout jinou formu mezinárodní ochrany.

Směrnice konkrétně konstatuje následující. Posouzení žádosti o mezinárodní ochranu se provádí jednotlivě a jsou při něm zohledněny: a) všechny významné skutečnosti týkající se země původu v době rozhodování o žádosti, včetně právních předpisů země původu a způsobu jejich uplatňování; b) významná prohlášení a dokumenty předložené žadatelem, včetně informací o tom, zda žadatel byl nebo by mohl být pronásledován, nebo zda utrpěl nebo by mohl utrpět vážnou újmu; c) konkrétní postavení a osobní situace žadatele, včetně

---

<sup>14</sup> Fišer (2006, s. 40).

takových faktorů, jako jsou původ, pohlaví a věk, aby na základě osobní situace žadatele bylo možno posoudit, zda by jednání, kterým žadatel byl nebo mohl být vystaven, mohla být považována za pronásledování nebo vážnou újmu; d) skutečnost, zda žadatel po opuštění země původu vyvíjel činnost, jejímž jediným nebo hlavním účelem bylo vytvoření nezbytných podmínek pro požádání o mezinárodní ochranu, aby bylo možno posoudit, zda by tato činnost vystavila žadatele pronásledování nebo vážné újmě, kdyby se do uvedené země vrátil; e) skutečnost, zda by od žadatele bylo možné rozumně očekávat, že by využil ochrany jiné země, ve které mohl požádat o občanství.

Mezi původce pronásledování nebo vážné újmy patří dle směrnice a) stát, b) strany nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část území státu, c) nestátní původci, lze-li prokázat, že původci uvedení v písmenech a) a b), včetně mezinárodních organizací, nejsou schopni nebo ochotni poskytnout ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu. Za pronásledování ve smyslu čl. 1 odst. A Ženevské úmluvy je považováno jednání, které je a) svou povahou nebo opakováním dostatečně závažné, aby představovalo vážné porušení základních lidských práv, zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nelze odchýlit, nebo b) souběhem různých opatření, včetně porušování lidských práv, který je dostatečně závažný k tomu, aby postihl jednotlivce způsobem podobným uvedenému v písmenu a). Za pronásledování mohou být mimo jiné konkrétně považována tato jednání: a) použití fyzického nebo psychického násilí, včetně sexuálního násilí; b) právní, správní, policejní nebo soudní opatření, která jsou sama o sobě diskriminační nebo jsou prováděna diskriminačním způsobem; c) nepřiměřené nebo diskriminační trestní stíhání nebo trestání; d) odepření soudní ochrany, které vede k nepřiměřenému nebo diskriminačnímu trestu; e) trestní stíhání nebo trest za odepření výkonu vojenské služby za konfliktu, jestliže by výkon vojenské služby zahrnoval zločiny nebo jednání, které je v rozporu s mezinárodním právem; f) jednání namířená proti osobám určitého pohlaví nebo proti dětem.

Ačkoliv se tedy směrnice snaží sjednotit postup států při posuzování žádostí o azyl, dochází neustále ke značným rozdílům při uznávání cizinců za uprchlíky v rámci jednotlivých členských států Evropské unie.<sup>15</sup> Například<sup>16</sup> v roce 2008 nebyl v Řecku téměř žádnému Iráčanovi přiznán status uprchlíka, kdežto v Německu bylo iráckým uprchlíkům vyhověno z 91 %. V současné mezinárodní migrační vlně budou rozdíly ještě větší.

## 5. Závěr

Migrační vlna, která vypukla v roce 2015, prokázala, že azylová politika EU včetně právních předpisů Unie, které tuto politiku řeší, je nastavena na dobré časy, tedy nikoliv na situaci masové migrace. Azylová politika v EU je v současnosti řešena jednak zakládajícími smlouvami EU (v současnosti Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie), Dublinským nařízením (č. 604/2013) definujícím členský stát, který má o azylovém řízení rozhodovat,<sup>17</sup> a dalšími dokumenty, mezi něž patří směrnice definující minimální

---

<sup>15</sup> Dalším dokumentem, který má stanovit minimální standardy, je přijímací směrnice (směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl). Ta stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů, včetně bydlení, zdravotní péče a práva pracovat po dobu, kdy je vedeno azylové řízení. I přes tuto snahu Evropské unie sjednotit podmínky přijímání existují nadále velké rozdíly mezi členskými státy. V některých státech je žadatelům poskytnuta maximální péče, naproti tomu se najdou státy, kde se žadatelé setkávají s překážkami při uspokojování svých potřeb a nedostává se jim ani minimálního standardu stanoveného přijímací směrnicí. Pokud je mezinárodní ochrana udělena, mohou tyto nevládné podmínky v průběhu řízení způsobit špatnou integraci, izolaci, a někdy až diskriminaci.

<sup>16</sup> Údaje jsou převzaty z Hánečková (2014).

<sup>17</sup> A další nařízení, např. v textu zmíněné nařízení (ES) č. 2725/2000.



standardy, které musí členský stát při posuzování žádosti uprchlíka dodržovat. Problémem však je, že v situaci masové migrace jsou dané právní dokumenty EU obtížně vynutitelné. I v případě přístupu k řešení masové migrace se ukazuje, že EU je stále heterogenním útvarem – některé státy (např. Německo, Švédsko) přistupují k imigrantům velmi vstřícně, jiné (např. Česká republika) zauímají mnohem opatrnější postup. Postupy jednotlivých členských zemí se potom, i přes existenci minimálních standardů, velmi liší.

Z hlediska rozhodování o realokaci uprchlíků platí, že primární právo EU umožňuje obecně v oblasti azylové politiky rozhodovat kvalifikovanou většinou, takže státy, které s touto realokací nesouhlasí, mohou být přehlasovány. Jakkoliv lze souhlasit s názorem, že v současnosti jsou uprchlíci v EU rozmístěni velmi nerovnoměrně, přece jen se nelze ubránit dojmu, že vynucená realokace není výrazem solidarity, ale spíše prostředkem, jak řešit problémy, které si některé členské státy EU způsobily svými štědrými sociálními systémy. Vzhledem k současným možnostem techniky je volný pohyb osob mnohem jednodušší než v minulosti. Společná azylová politika, jež ale obsahuje i problematiku sociálního zabezpečení, školství a vzdělávání či možnosti podnikat, je potom žádoucí – bez její existence budou žadatelé o azyl preferovat tu zemi, která se jim jeví jako nejvýhodnější. Bohužel zatím je tato společná azylová politika spíše částečná. I současné právní předpisy přispívají k tomu, že některé země jsou migraci vystaveny více a některé méně, přičemž daná expozice není způsobena pouze geografickými důvody (typu, že se jedná o první země EU na cestě ze země původu). Dokud však budou mít jednotlivé členské země EU odlišné zájmy, nelze předpokládat, že se daný problém podaří uspokojivě vyřešit.

## Literatura a prameny

1. Demuth, A. (2000): *Some Conceptual Thoughts on Migration Research*. In: Agozino, B. (ed.): *Theoretical and Methodological Issues in Migration Research*. Aldershot: Ashgate
2. Dolejšová, J. (2006): *Začleňování České republiky do Evropské unie: azylová politika*. Brno: Masarykova univerzita
3. Fišer, J. (2006): *Postavení systému EURODAC v azylové politice Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita
4. Hánečková, N. (2014): *Azylové řízení v České republice a v Estonsku – komparace*. Brno: Masarykova univerzita
5. Imrichová, V. (2013): *Strategie integrace držitelů mezinárodní ochrany*. Brno: Masarykova univerzita
6. Kopřivová, L. (2011): *Vybrané problémy azylového práva*. Brno: Masarykova univerzita
7. Kotačka, M. (2011): *Azylová politika a její aplikace v rámci ČR*. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
8. Weberová, M. (2013): *Evropská unie a problém mezinárodní migrace*. Praha: Bankovní institut vysoká škola