

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta filozofická
Katedra politologie a mezinárodních vztahů
Studijní program Politologie
Studijní obor Mezinárodní vztahy – teritoriální studia

Bakalářská práce

**Rozbor reakce evropských institucí na migrační krize
roku 2015 z pohledu teorie mezinárodních vztahů**

Aziz Khojamberdiyev

Vedoucí práce: Prof. Ing. Petr Drulák, Ph.D.

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2023

Prohlašuji, že jsem práci zpracoval samostatně a použil jen uvedených pramenů a literatury.

Plzeň, září 2023

.....

Poděkování

Rád bych vyjádřil své upřímné poděkování prof. Ing. Petru Drulákovi, Ph.D., za jeho vedení a podporu během své bakalářské práce. Jeho odborné znalosti, vstřícnost a cenné rady mi byly neocenitelnou oporou při zkoumání tématu.

1 OBSAH

2	ÚVOD	5
3	NEOFUNKCIONALISMUS	7
3.1	Funkcionální přelítí	8
3.2	Politické přelítí	8
3.3	Kultivované přelítí	9
3.4	Migrační krize	9
3.4.1	Frontex a Nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní strážci (EBCG).....	10
3.4.2	Funkcionální přelítí	11
3.4.3	Závislost na cestě	12
3.4.4	Kultivované přelítí.....	14
3.4.5	Politické přelítí	17
4	INTERGOVERNMENTALISMUS	19
4.1	Migrační krize	21
4.1.1	Mezivládní vyjednávání	23
5	POSTFUNKCIONALISMUS	27
5.1	Migrační krize	29
5.1.1	Visegrádská skupina během krize.....	32
6	MIGRAČNÍ KRIZE: REAKCE A VÝSLEDKY	34
7	ZÁVĚR	39
8	ZDROJE	41
9	RESUMÉ	47
10	SEZNAM OBRÁZKŮ A TABULEK	48

2 ÚVOD

Migrační krize, která začala v Evropě roku 2015, se vyznačuje masovým příchodem velkého počtu uprchlíků a migrantů do zemí Evropské unie. Příčiny vzniku této krize spočívají v konfliktech, politické nestabilitě a ekonomických obtížích v oblastech Blízkého východu a severní Afriky, zejména v ozbrojených konfliktech v Sýrii a Iráku, a také v humanitárních podmínkách některých afrických zemí. Migrační krize je jedním z nejvýznamnějších a nejznepokojivějších výzev pro evropské instituce v posledních letech. Tato krize přitáhla pozornost široké veřejnosti a stala se předmětem intenzivních debat o tom, jak by Evropská unie a její instituce měly reagovat na rozsáhlé pohyby uprchlíků a migrantů.

Hlavním cílem této práce je analýza toho, jak evropské instituce reagovaly na vzniklou krizi a jaká konkrétní opatření přijaly pro její řízení. Tato studie bude zahrnovat podrobný rozbor reakce evropských institucí na migrační krizi. Budeme zkoumat absenci koordinované odpovědi ze strany Evropské unie, což znamená, že každý členský stát přijímal opatření podle vlastního uvážení, což nakonec vedlo k fragmentaci a neefektivitě reakce na krizi v jejím začátku. Přezkoumání vytvoření Evropské pohraniční a pobřežní stráže (EBCG) nám umožní analyzovat nové mechanismy a nástroje, které byly zavedeny pro koordinovanější řízení migračních toků a ochranu vnějších hranic EU.

Zaměřujeme se také na aktivní politizaci a vliv na rozhodnutí v oblasti migrace a dalších aspektů krize. To znamená, že migrační krize se stala předmětem politického sporu jak uvnitř zemí EU, tak i mezi nimi. Různé politické síly, včetně vlád, opozice, krajněpravicových a krajnělevicových stran, vyjádřily své postoje a ovlivnily přijímání rozhodnutí v oblasti migrační politiky. To přineslo další komplikace do řízení krize a ovlivnilo její průběh i výsledky.

Je však důležité poznamenat, že v rámci evropské integrace neexistuje jednotná teorie, která by dokázala plně vysvětlit všechny výše uvedené aspekty spojené s reakcí evropských institucí na migrační krizi. Proto se obrátíme ke třem

hlavním teoriím evropské integrace: neofunkcionalismu, intergovernmentalismu a postfunkcionalismu. Každá z těchto teorií nabízí svůj pohled na integrační procesy, včetně mechanismů rozhodování, interakce aktérů a vlivu faktorů. Studium migrační krize pomocí těchto teorií nám umožní získat komplexnější pochopení a hodnocení reakce evropských institucí a jejich souladu, nebo rozporu s teoretickými představami o procesech evropské integrace.

Struktura práce bude takováto: následující tři kapitoly budou věnovány každé teorii – neofunkcionalismu, intergovernmentalismu a postfunkcionalismu. V každé kapitole představíme stručnou historii i hlavní myšlenku teorie a následně vysvětlíme, jaké nástroje teorie budou použity pro studium migrační krize. Poté detailně popíšeme migrační krizi a reakci evropských institucí na ni z pohledu související teorie. Předposlední kapitola bude věnována komplexnímu vysvětlení reakce evropských institucí na migrační krizi a jejich vlivu na výsledek. Využijeme toho, že každá teorie nabízí své vysvětlení krize a reakce evropských institucí na ni, abychom z různých úhlů zhodnotili krizi i reakce na ni a získali komplexní pochopení krize, reakcí na ni i jejich výsledky. Závěrečná kapitola poslouží jako podklad pro shrnutí základních poznatků.

3 NEOFUNKCIONALISMUS

Neofunkcionalismus byl poprvé formulován na konci 50. let a počátkem 60. let Ernestem Haasem jako reakce na vznik Evropského společenství pro uhlí a ocel (ESUO) a později Evropského hospodářského společenství (EHS). Teorie se nacházela ve své nejlepší formě až do poloviny 60. let, během kterého se zdálo, že vývoj evropské integrace potvrzuje její předpoklady. Krátce před publikací Haasovy zásadní knihy „Unifikace Evropy“ v roce 1958 se spolupráce v oblasti uhlí a oceli v rámci ESUO „přelila“ do EHS a Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom). Kromě toho vznik celní unie před plánovaným termínem a pokrok dosažený v rámci Společné zemědělské politiky podpořily neofunkcionalistická tvrzení. Avšak od poloviny 60. let několik nepříznivých událostí, vrcholících krizí „prázdné židle“ v letech 1965–1966, kdy francouzský prezident Charles de Gaulle efektivně paralyzoval Společenství, zpochybňovalo zdánlivou předpokládanou automaticitu této teorie. Navzdory některým pokusům o revidování určitých hypotéz a tvrzení na konci 60. let a na začátku 70. let nakonec Haas prohlásil, že tato teorie je „zastaralá“ (Haas, 1976). S obnovením procesu evropské integrace v polovině 80. let se neofunkcionalismus vrátil na akademickou scénu.

Základní předpoklady neofunkcionalismu lze shrnout následovně: (1) integrace je proces, který se vyvíjí v čase a má svou vlastní dynamiku; (2) rozhodnutí přijímají racionální aktéři, kteří však mají schopnost učit se ze svých zkušeností při společném rozhodování (Haas, 1958, s. 291); (3) důraz je kladen na postupné rozhodování místo velkých plánů. Úpravy probíhají postupně a často jsou poháněny (nechtěnými) důsledky předchozích rozhodnutí nebo jsou umožněny prostřednictvím (pomalého, ale jistého) rozrušování dřívějších integračních pokusů/rozvoje (Haas, 1964); a (4) interakce v komunitním prostředí bývá často charakterizována jako hra s kladným součtem a nadnárodním stylem rozhodování, kdy účastníci usilují o dosažení dohody prostřednictvím kompromisů, které zlepšují společné zájmy (Haas, 1964, s. 66).

Neofunkcionalistické pojetí změny je stručně vyjádřeno v pojmu *přelití* (*spillover*). Obecně lze identifikovat tři vzájemně propojené typy přelití: funkcionální, politické a kultivované (Tranholm-Mikkelsen, 1991).

3.1 Funkcionální přelití

Funkcionální přelití vzniká v důsledku vzájemné závislosti politických sektorů v moderních ekonomikách. Napětí a protiklady, které vznikají při integraci jednoho sektoru vzhledem k ostatním sektorům, často podporují další integrační kroky (Haas, 1958, s. 297). Když řízení jedné oblasti politiky v rámci ES má negativní dopady na jiný sektor, taková napětí lze často vyřešit pouze tehdy, když se i tento sektor integruje, zejména pokud jsou alternativní (dezintegrační) řešení riziková/nedostupná, nebo jsou blokována závislostmi na (integrační) cestě (Lindberg, 1963, s. 10). Následná odborná debata identifikovala dva aspekty, které ovlivňují, kdy a do jaké míry funkcionální napětí ovlivňuje aktéry. První aspekt spočívá v tom, že funkcionální logika musí být považována za pravděpodobnou/přesvědčivou. Neurčují chování aktérů mechanicky nebo předvídatelným způsobem (Niemann, 2006, s. 31). Druhým aspektem je, že integrace je ovlivněna rozdělovacími konflikty států a tendencemi k autonomii, a je proto náchylná k dysfunkcím (Lefkofridi a Schmitter, 2015, s. 10). Když se dysfunkce nevyváží nebo neodstraňují dalšími integračními kroky, může to podporovat otřesy nebo krize, které pravděpodobně vyvolají zesílený funkční tlak a povedou k „potřebným“ integračním krokům (Niemann a Ioannou, 2015, s. 198).

3.2 Politické přelití

Politické přelití zahrnuje proces, při kterém (národní) elity docházejí k přesvědčení, že problémy zásadního zájmu nelze účinně řešit na vnitrostátní úrovni. To by mělo vést k postupnému procesu učení, který přiměje národní elity podporovat další integraci, a přidá tak politický podnět procesu. Haas se zejména zaměřil na tlaky vyvíjené zájmovými skupinami, které by (s prospěchem díky proevropským řešením) podpořily integraci, a stále více se organizují na celoevropské úrovni, aby ovlivnily integrační proces (Haas, 1958). Lindberg se

zaměřil na socializaci, deliberaci a učení vládních elit (Lindberg, 1963). Navrhoval, že by častá interakce národních státních zaměstnanců vedla k určitému duchu týmu, kooperativním normám a řešení problémů v rámci Rady, což by podporovalo formování konsenzu mezi vládami a usnadňovalo integrační výsledky.

3.3 Kultivované přelití

Nadnárodní instituce, které se snaží zvýšit své vlastní pravomoci, se stávají činiteli integrace, z jejíhož pokroku pravděpodobně budou mít prospěch. Jakmile se usadí, mají tendenci žít vlastním životem a je těžké je ovládat těmi, kdo je vytvořili. Nadnárodní instituce, jako je Komise, mohou podporovat integrační proces, a to například tím, že jednájí jako podnikatelé v oblasti politiky, prostřednictvím propagačního zprostředkování, zrušením dohod za nejnižšího společného jmenovatele (Haas, 1964, s. 75) nebo prostřednictvím ústředních a autoritativních pozic v politickém systému Společenství, schopném řídit dynamiku vztahů s různými typy aktérů (Nye, 1970, s. 809).

3.4 Migrační krize

V rámci analýzy migrační krize z pohledu neofunkcionalismu budou použity následující pojmy teorie – politické přelití, kultivované přelití, funkcionalistické přelití (tyto tři pojmy jsou krátce vysvětleny výše) a závislost na cestě. Závislost na cestě v rámci neofunkcionalismu odkazuje na myšlenku, že počáteční rozhodnutí a akce v procesech integrace vytvářejí cestu, od které se obtížně odchýlit.

Pro účely této analýzy byla vybrána událost' vytvoření Evropské pohraniční a pobřežní stráže (EBCG). Tato událost se zdá být dobrým příkladem pro aplikaci neofunkcionalismu na migrační krize. Je to těžký případ pro integraci v oblasti vysoce citlivé na bezpečnost, v níž se očekává, že členské státy nebudou ochotny předat suverenitu (Monar, 2006, s. 196). Pozorovatelé při zahájení návrhu Komise skutečně naznačili, že je „*velmi zpochybňován a jeho realizace může trvat roky*“

(Traynor, 2016) a „*pravděpodobně nezíská širokou podporu mezi 28 hlavními městy*“ (Nielsen, 2015).

3.4.1 Frontex a Nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž (EBCG)

Po východním rozšíření v roce 2004 pochybnosti členských států ohledně schopností přistupujících států kontrolovat své vnější hranice vyvolaly vytvoření „Evropské agentury pro řízení operační spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie“, známé jako Frontex, prostřednictvím nařízení (ES) 2007/2004 (Léonard, 2009, s. 380). Agentura, jak je stanoveno v článku 2 tohoto nařízení, měla koordinovat operační spolupráci, pomáhat členským státům při výcviku, technickém vybavení a společných návratových operacích, sledovat technické inovace a provádět analýzy rizik (Slominski a Trauner, 2017). Tři roky po svém zřízení byl Frontex upraven nařízením 863/2007, které předvíдалo vytvoření rychlých intervenčních týmů na hranicích (RABITs), vícečlenných týmů pohraničních stráží, které mohou být v případě potřeby rychle nasazeny k posílení technických a operačních schopností státu čelícího krizi na svých hranicích (Léonard, 2009, s. 372).

Nařízením 2016/1624 se „Evropská agentura pro řízení operační spolupráce na vnějších hranicích členských států a Evropské unie“ přeměňuje na „Evropskou agenturu pro pohraniční stráž a pobřeží“ (EBCG), která je pověřena monitorováním, dohledem a prováděním integrovaného řízení hranic (IBM). Tato nová agentura byla označena jako „výkonný ředitel orgánů členských států zodpovědných za kontrolu vnějších hranic“ (De Bruycker, 2016, s. 561) a vítána jako „milník v historii evropského řízení hranic“ (Avramopoulos, 2016). EBCG představuje nejnovější inovaci v postupné integraci řízení hranic. Reaguje na několik nedostatků původního Frontexu, má zásadně rozšířený mandát a je nezávislejší vůči členským státům, a proto přesahuje úroveň integrace Frontexu.

Nově rozšířený mandát agentury zahrnuje organizační, operační, hodnocení rizik a podpůrné úkoly. Provádí pravidelná povinná hodnocení zranitelnosti

schopností členských států v řízení hranic. Prostřednictvím spojovacího důstojníka na místě má EBCG právo posoudit výcvik, vybavení a výkon pohraničních stráží členských států. Pokud jsou zjištěny nedostatky, správní rada EBCG může navrhnout závazná opatření k nápravě. Pokud ohledně nich nejsou přijata žádná opatření, může být uplatněno „právo zasáhnout“. Na základě návrhu Komise může Rada rozhodnout kvalifikovanou většinou o vyslání pohraničních stráží do členského státu, a to i proti jeho vůli. Tato ustanovení, která významně omezují svrchovanost členských států, byla nejvíce kontroverzní během jednání (Niemann a Speyer, 2017).

Regulace jako celek svědčí o změně mentality: řízení IBM je nyní chápáno jako společná odpovědnost a vnější hranice jsou stále více vnímány jako společné hranice (Avramopoulos, 2016). Zatímco pod předchozí regulací Frontexu bylo řízení hranic organizováno jako plochá síť s členskými státy jako v podstatě nezávislémi aktéry, EBCG je nyní hlavním orgánem hierarchického modelu (De Bruycker, 2016, s. 562). Nicméně kritici tvrdí, že agentura nedokáže vytvořit společné evropské řízení hranic, protože značná odpovědnost (jako je provádění kontrol na hranicích) je ponechána na členských státech a není stanovena solidární finanční podpora ochrany vnějších hranic (De Bruycker, 2016). Navíc lze v EBCG nalézt určité kontinuity s předchozím Frontexem jak ve struktuře instituce, tak v základním racionálu: k řízení hranic a migrace se přistupuje jako k technickým otázkám s cílem udržet migranty mimo EU (Ripoll Servent, 2017). Ačkoli EBCG rozhodně není kompletním řešením pro řízení hranic EU a migrační výzvy, přináší jak zvýšenou šíři (více úkolů pro agenturu), tak i hloubku integrace (například přesouvání pravomocí na instituce EU) (Niemann a Speyer, 2017).

3.4.2 Funkcionální přelítí

Dokud byl počet migrantů/uprchlíků střední, slabiny systému byly snesitelné. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (ECtHR) z let 2011 a 2014, která pozastavila/podmiňovala návrat uprchlíků do Řecka a Itálie na základě dublinské legislativy kvůli závažným nedostatkům v těchto zemích v azylových

postupech, byla příznaky funkčních nedostatků opatření EU. Nicméně v roce 2015, v souvislosti s obrovským nárůstem počtu uprchlíků, se nedostatky staly zjevnými (Niemann a Speyer, 2017). Uprchlíci byli schopni nelegálně překročit vnější hranice EU a poté pokračovat v pohybu přes EU bez identifikace, registrace nebo odpovídajících bezpečnostních kontrol. Obrovský rozsah sekundárních pohybů v rámci EU spolu s nedostatečným zabezpečením vnějších hranic a řízením toků uprchlíků přiměl některé členské státy, aby využily ustanovení umožňující dočasné znovuzavedení hraničních kontrol (Evropská komise, 2015). Krize jasně ukázala mezery a slabiny stávajícího řízení vnějších hranic a omezení Frontexu. Stalo se „stále jasnějším, že výzvy, které tyto pohyby představují, nelze dostatečně řešit jednotlivými členskými státy jednajícími nesourodým způsobem“ (Evropská komise, 2015), a proto „není překvapením, že to vedlo ke konkrétnímu návrhu na zřízení Evropské agentury pro řízení vnějších hranic a pobřeží“ v prosinci 2015 (Niemann a Speyer, 2017).

3.4.3 Závislost na cestě

Z neofunkcionalistické perspektivy lze problémy související s nefunkčností v řízení vnějších hranic řešit prostřednictvím další integrace v této politické oblasti namísto rozpadu původního politického rámce (Schengenu). Ačkoli některé členské státy opět zavedly hraniční kontroly a vyvstaly obavy o stabilitu Schengenského prostoru, neofunkcionalisté tvrdí, že návrat k předchozím opatřením (tzv. *spillback*) není vhodnou možností z důvodu vnímané důležitosti původního integračního kroku (Schengenu). S jakoukoli formou návratu byly spojeny významné problémy. Jak národní, tak evropští politici si uvědomili funkční spojení mezi Schengenem a řízením vnějších hranic a snažili se zachovat Schengen. Proto byl důraz kladen na další integraci prostřednictvím vytvoření Evropské agentury pro řízení vnějších hranic a pobřeží (EBCG) na základě nových nařízení. Neofunkcionalisté tuto argumentaci podporují tím, že poukazují na přítomnost závislosti na cestě včetně nevratných nákladů, ekonomických úvah, stejně jako symbolického a politického významu spojeného se schengenským systémem (Pierson, 1996).

Členské státy vynaložily značné nevratné množství financí v rámci přizpůsobování svých institucí a politik režimu Schengenu (Webber, 2014). Schengenská dohoda byla výsledkem desetiletých náročných jednání a implementace mnoha právních i technických podrobností předtím, než byly skutečně zrušeny hraniční kontroly (Gros, 2015). Následně pokračovalo přizpůsobování národních politik a institucí (Guild et al., 2016). Dlouhý proces „europeizace“, který spočíval v domácím provádění schengenského režimu, byl spojen s významnými nevratnými náklady pro členské státy, což přispívá k tomu, že rozpad Schengenu je pro politiky poměrně nevýhodnou možností (Niemann a Speyer, 2017).

Za druhé opuštění Schengenu může mít relativně značné ekonomické náklady, protože byl rozhodujícím faktorem pro ekonomickou integraci v Evropě díky zlepšenému pohybu osob, zboží a služeb, což podpořilo konkurenceschopnost a růst EU (Davis a Gift, 2014). Pokud by došlo k opětovnému zavedení vnitřních hraničních kontrol, odhaduje se, že okamžité náklady by se pohybovaly mezi 0,05–0,13 procenta (Evropská komise, 2016a) a 0,47 procenta HDP ročně. Pokud jde o nepřímé náklady, ekonomika EU by mohla ztratit 235 miliard eur (nárůst cen dovozu o jedno procento) a celkově až 1,43 bilionu eur (nárůst o tři procenta), což představuje téměř HDP Itálie v roce 2015 (auf dem Brinke, 2016). Efektivita jednotného trhu by byla narušena „s nevídaným dopadem na obchod, investice a mobilitu v rámci EU“, což by mohlo ohrozit i stabilitu eurozóny (Evropská komise, 2016a, s. 4).

Třetím, možná nejdůležitějším faktorem ovlivňujícím rozhodování je symbolický a politický význam Schengenu. Ten je obecně vnímán jako „evropský úspěch“ (auf dem Brinke, 2016, s. 3) nebo „historické dílo, které zůstává symbolické pro evropské hodnoty, které zbouraly zdi a sjednotily kontinent“ (Evropská komise, 2015). Volný pohyb osob je nedílnou součástí Schengenu i jednotného trhu, který je často považován za nejvýznamnější krok v evropské integraci (Davis a Gift, 2014, s. 1). Navíc volný pohyb osob představuje jeden z nejkonkrétnějších úspěchů pro občany EU a je velmi oblíbený. Kromě toho by

ukončení Schengenu pravděpodobně zmenšilo měkkou moc EU a mělo by také dopad na její vnější politiku (auf dem Brinke, 2016, s. 7–8).

Politický diskurz jednoznačně odráží důležitost, kterou politici přikládají zachování Schengenu. Předseda Komise Juncker jej oslavil jako „*mistrovský kousek evropské integrace, bez kterého by euro již nemělo smysl*“ (Juncker, 2015). Německá kancléřka Angela Merkelová dokonce prohlásila: „*Evropa musí hájit Schengenskou dohodu, jinak hrozí pád zpět do separátního nacionalismu. Samotná budoucnost Evropy je v sázce*“ (Eriksson, 2016). Italský premiér Matteo Renzi obvinil ty, kdo ohrožují Schengen zřizováním vnitřních hraničních kontrol, z toho, že chtějí zničit EU. Jak rozšířené jsou obavy o zachování Schengenu, lze vidět podle diskurzivní podpory ze strany méně pravděpodobných kruhů. Například premiéři visegrádských zemí, kteří nejsou zvláště známí svou „eurofilností“, naznačili, že návrhy omezení Schengenu nebo volného pohybu osob nejsou „přijatelné“, protože by „ohrozily hlavní úspěchy evropské integrace“ (Niemann a Speyer, 2017).

3.4.4 Kultivované přelítí

Vyjednávání o EBCG by nedospěla k tak relativně pokrokovému výsledku bez rozhodné role nadnárodních institucí. Následující analýza se zaměřuje na Komisi, předsednictví a Evropský parlament (Niemann a Speyer, 2017).

3.4.4.1 Evropská komise

Komise sehrála významnou roli v několika ohledech v souvislosti s nařízením o EBCG. Představovala koherentní, dobře organizovaného aktéra, který této otázce přisoudil prioritu, jednala rychle a vhodně načasovala, částečně depolitizovala diskusi, prokázala značnou odbornost, využila své dobré vztahy s předsednictvím a působila jako propagační prostředník mezi Radou a EP v trialogu (Niemann a Speyer, 2017).

Komise tak byla schopna jednat rychle a proaktivně v otázce EBCG během krize a předložit návrh ve „správném“ okamžiku. Předložení revize nařízení o

Frontexu nebylo plánováno před jarem/létem 2016, ale s uprchlickou krizí a rostoucími dysfunkcemi se otevřelo okno příležitosti. Komise vypracovala návrh „rekordně rychle“ mezi zářím a prosincem 2015, a vykonala tak „herkulovský úkol“ tím, že soustředila své zdroje (Rijpma, 2016). S ohledem na časový tlak Komise konzultovala členské státy v menší míře než obvykle. Přesto byl její návrh popisován jako „dobře promyšlený“, „komplexní“ a „dobře zpracovaný“, stejně jako „ambiciózní“, různými pozorovateli mimo Komisi (Niemann a Speyer, 2017).

V rámci Rady mělo mnoho členských států na počátku značné obavy ohledně národní suverenity, zejména co se týká práva na intervenci. Komise, která si byla tohoto vědoma, se snažila nastavit odlišný tón tím, že neustále zdůrazňovala výše zmíněné dysfunkce, potřebu efektivní ochrany vnějších hranic a nedostatky Frontexu při řešení výzev (Evropská komise, 2015, s. 2–8). Pokud jde o nedostatky Frontexu, Komise byla schopna poukázat na nedostatky identifikované ve zprávě objednané externě, která byla zveřejněna v červenci 2015, aby ukázala, proč je potřeba ambicióznější EBCG (Evropská komise, 2015, s. 5–7). Nakonec se Komisi podařilo „odvrátit debatu od otázek suverenity“ a „znovu formulovat jednání tak, aby se zaměřovalo na to, jak lze problémy řešit“(tamtéž).

3.4.4.2 Předsednictví

Nizozemské předsednictví, během jehož mandátu byly vyjednávány všechny klíčové aspekty nařízení o EBCG, přispělo k integračnímu výsledku z několika hledisek: (1) významná důvěryhodnost jako nestranný/spravedlivý zprostředkovatel; (2) efektivní zajištění jednání; (3) dobré sítě a spolupráce s ostatními delegacemi; (4) významná proaktivita a vedení (Niemann a Speyer, 2017).

Nejprve si nizozemské předsednictví získalo důvěryhodnost u všech delegací. V oblasti EBCG bylo považováno za „nestranného“ a „opravdového spravedlivého zprostředkovatele“, což jsou charakteristiky nezbytné pro efektivní zprostředkování v rámci předsednictví (tamtéž). Tuto pověst si vydobylo

prostřednictvím vědomého úsilí potlačit vlastní preference „ve prospěch prosazování evropských řešení“ a snažit se „vést směrem, kterým jsme se museli pohnout“ (tamtéž).

Za druhé nizozemské předsednictví efektivně organizovalo práci v rámci Rady. Zvýšila se frekvence a délka zasedání Rady. Dvoudenní setkání byla účastníky chválena za to, že umožnila hloubkové diskuse, rozhovory v rámci setkání a konzultace hlavních měst mezi sebou (tamtéž). Nizozemské předsednictví se navíc rozhodlo zapojit poradce pro spravedlnost a vnitřní věci na nižší úrovni rámce Rady. Tento krok byl považován za „směřující k postupnému kompromisu“, protože „v rámci Rady zmocnil ty skupiny, které mají tendenci být ochotnější přijímat dalekosáhlé výsledky“ (tamtéž).

Za třetí nizozemské předsednictví navázalo kontakty, vytvořilo síť a významně spolupracovalo s ostatními delegacemi. Kromě vynikající spolupráce s Komisí využilo v polovině svého předsednictví bilaterální schůzky s každou delegací k překonání patové situace v některých otázkách, jako jsou příspěvky do rezervy rychlé reakce. Na těchto setkáních bylo předsednictví schopno zjistit, co bylo důvodem některých problémů a jak by bylo možné zmírnit obavy delegací (tamtéž).

3.4.4.3 Evropský parlament

Evropský parlament vnesl do jednání další integrační impulz. Od samého počátku podporoval myšlenku EBCG a podpořil takový krok již několik let předtím (Evropský parlament, 2011). EP úspěšně prosazoval další integraci týkající se: a) posílení ustanovení o základních právech; b) vyslání styčných důstojníků do všech členských států, přičemž jim bude přiděleno více úkolů (což umožňuje účinnější posouzení zranitelnosti); c) posílení ustanovení o vybavení agentury pro operace; a (d) posílení svého vlivu na jmenování ředitele agentury (Niemann a Speyer, 2017).

3.4.5 Politické přelítí

Několik aspektů přispělo k socializaci, úvahám a učení. Za prvé se často konala zasedání Pracovní skupiny pro hranice, JHA a SCIFA s dostatkem příležitostí k neformální diskusi. Během dvoudenních schůzí pracovní skupiny mohly delegace hovořit (dvoustranně nebo v malých skupinách) na okraj nebo při obědě/večeři. Kromě toho měla SCIFA v polovině února neformální setkání, které umožnilo neformálnější diskusi a vzájemné poznávání pozic (Dutch Presidency, 2016). Za druhé pravidelné zapojení JHA vedlo k integrativnímu řešení problémů nad rámec nejnižšího společného jmenovatele. A konečně, národní postoje byly na začátku jednání stále spíše neměnné, protože od návrhu Komise, který byl stěží zaslán vládám členských států předem, uplynulo málo času (Niemann a Speyer, 2017).

Zdá se, že několik indicií podporuje neofunkcionalistický argument, že socializace usnadňuje konsenzus a integrační výsledky s ohledem na jednání o EBCG v rámci Rady: (a) účastníci uvedli, že procesy socializace a odůvodněné diskuse pomohly získat přístup k motivům svých vrstevníků, což často bývá první krok k vyřešení problému. Jak navrhl jeden národní zástupce, „*prostřednictvím soukromých rozhovorů s mým protějškem jsem mohl konečně pochopit, proč má jeho delegace stále problémy s hodnocením zranitelnosti*“. V důsledku toho „*je můžeme zapojit tím, že vypracujeme jasnější ustanovení, jak by hodnocení zranitelnosti probíhalo*“ (Niemann a Speyer, 2017); (b) vzhledem k tomu, že bylo k dispozici tolik času na diskusi, a protože národní postoje ještě nebyly stanoveny, mohla se rozvinout odůvodněná debata o podstatě imanentních problémů. V takové výměně záleželo na dobrých argumentech. To je jeden z důvodů, proč se Komisi podařilo získat velmi podstatnou část svého návrhu prostřednictvím jednání Rady. „*Důvod předložený Komisi byl přesvědčivý: vzhledem k volnému pohybu osob v EU, zhoršenému krizi, a nedostatečné agentuře Frontex byl vyžadován ambiciózní přístup ke správě vnějších hranic*“ (tamtéž). Po opakovaných diskusích bylo národním zástupcům, rovněž skeptičtějším delegacím, jasné, „*že se musíme vzdát určité suverenity, abychom mohli tuto*

situaci řešit“ (tamtéž). Konečně, i když dopad socializačních procesů nelze jasně měřit, účastníci byli přesvědčeni, že to „promazalo celý aparát“ a „pomohlo nám pokročit směrem k tomu, co se nakonec ukázalo jako poměrně ambiciózní výsledek“ (tamtéž).

4 INTERGOVERNMENTALISMUS

Původ intergovernmentalismu je pevně spojen s prvním obdobím stagnace v evropské integraci. V polovině 60. let předsednictví generála De Gaulla a tzv. krize prázdné židle zdánlivě označily meze nadnárodní integrace a odolnost státních zájmů a moci. Tehdy Stanley Hoffmann formuloval hlavní předpoklady a očekávání intergovernmentalistické teorie evropské integrace (Hoffmann, 1966). Nicméně intergovernmentalismus není omezen pouze na vysvětlování mezer v integraci. Historik Alan Milward (1984) později argumentoval, že evropská integrace byla intergovernmentalistickým projektem již od samého počátku. Podle jeho názoru byla navržena jako „*záchrana národního státu*“ ze sutin druhé světové války. A liberální intergovernmentalismus Andrewa Moravcsika (1993) tvrdil, že vysvětluje také nový rozvoj evropské integrace v 80. a 90. letech.

Stejně jako všechna mezinárodní rozhodnutí týkající se integrace, ty ve stínu dezintegrace vyžadují třístupňovou analýzu zahrnující formování národních preferencí, mezivládní jednání a volbu institucí. Stručně řečeno, intergovernmentalismus vychází z předpokladu omezené racionality státu. Tvrdí, že národní preference odrážejí (převážně ekonomické) zájmy silných domácích skupin; obsahové dohody o integraci odrážejí relativní vyjednávací sílu států v situaci asymetrické závislosti; a návrh mezinárodních institucí odráží potřebu vytvořit důvěryhodné mezivládní závazky (Moravcsik, 1998, s. 3).

Intergovernmentalismus nenabízí explicitní očekávání ohledně původu a příčin krizí integrace. Jeho vysvětlení končí smlouvami, které zakládají politické režimy. Funkční teorie institucí intergovernmentalismu vysvětluje, jak mezinárodní instituce stabilizují mezinárodní spolupráci, ale nevysvětluje nezamýšlené institucionální účinky nebo institucionální zpětnou vazbu na národní preference a vyjednávací sílu. Nicméně nezamýšlené účinky (jako jsou krize) se nemusí nutně proti intergovernmentalismu postavit. S ohledem na předpoklad minimální státní racionality (Moravcsik, 1993, s. 481) intergovernmentalismus nepředpokládá, že vlády jsou schopny předcházet krizím, které mohou ovlivnit

jejich integrované politické režimy, případně z nich vycházet, anebo tyto krize předvídat.

Naproti tomu intergovernmentalismus předpokládá, že vlády na takové krize reagují racionálně. Integrační krize jsou situace zvýšené vzájemné závislosti, jako jsou výrazné (negativní) externality mezinárodní politiky, které vytvářejí obzvláště silnou poptávku po koordinaci politik (Moravcsik, 1993, s. 485). V důsledku asymetrické vzájemné závislosti je však poptávka často nerovnoměrná: zatímco externality krize ovlivňují některé státy silně, jiné jsou mnohem méně zranitelné. Krize mají navíc běžně významné distribuční důsledky. I když se vlády dokážou dohodnout na společné reakci, z níž budou mít prospěch všichni, břemeno přizpůsobení se bude pravděpodobně nerovnoměrně rozděleno (Moravcsik, 1993, s. 486–487). Vlády členských států sledují svůj národní zájem tím, že minimalizují svou zátěž z krize a maximalizují své výhody z politických a institucionálních změn.

Asymetrická vzájemná závislost a nerovnoměrné mezinárodní rozložení nákladů a přínosů integrace vedou k mezivládnímu vyjednávání. Ty státy, které jsou nejvíce postiženy krizí a mají nejvíce prospěchu z (větší) integrace nebo nejvíce ztratí při dezintegraci, se nacházejí ve slabé vyjednávací pozici a projevují největší ochotu ke kompromisům. Naopak státy, jež krize postihla nejméně, jsou nejlépe schopny dosáhnout své preferované politiky a vyžadovat ústupky (Moravcsik, 1993, s. 497–507).

Podle logiky tzv. dvouúrovňové hry (Putnam, 1988) má domácí politika vliv na vyjednávací sílu a výsledek vyjednávání. Vlády, které jednájí v rámci přísných domácích omezení, mohou věrohodně odmítnout kompromisy a hrozit nedokončením ratifikace, pokud nejsou zohledněny jejich preference (nebo preference domácích veto-hráčů). Nicméně v Moravcsikově článku z roku 1993 se předpokládá, že evropská integrace posiluje vlády ve vztahu k domácím aktérům „udělováním větší domácí politické legitimacy vládním politickým iniciativám“, izolováním politického procesu „a poskytováním většího vlivu na domácí

stanovování agendy“ (Moravcsik, 1993, s. 515). Podle této úvahy spolupracují vlády v krizích navzájem, aby ochránily své integrované politiky před domácími tlaky, spíše než aby využívaly domácích tlaků k maximalizaci svých individuálních zisků.

Nakonec dvouúrovňová logika významně ovlivňuje také výběr institucí EU z pohledu intergovernmentalismu. Obecně vlády sdružují rozhodování a delegují pravomoci na nadnárodní instituce, aby maximalizovaly výhody integrace. Čím více si váží svých konkrétních dohod a čím více jsou nejisté ohledně budoucího závazku domácích aktérů ve svých zemích a v dalších členských státech, tím více moci jsou ochotny investovat do institucí EU, aby stabilizovaly tyto dohody a zabránily potenciálním nevýhodám přehodnocení politiky (Moravcsik, 1998). V krizích jsou vlády více ochotny delegovat a sdružovat suverenitu, čím více krize ukazuje selhání dříve decentralizovaných institucí a čím více delegace a sdružování je potřeba k ochraně zisků z integrace.

4.1 Migrační krize

V rámci analýzy migrační krize z pohledu intergovernmentalismu bude používán hlavní koncept teorie – mezivládní vyjednávání. Mezivládní vyjednávání v rámci migrační krize je dobré zachycena ve hře suveréna nebo hře Rambo, což bude vysvětleno níže.

Migrační krize se vyvinula v rámci oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti EU (AFSJ), která zahrnuje domácí politiky, jako jsou bezpečnost hranic, azyl a migrace. Tato politická oblast je velmi vzdálená intergovernmentalismu, který se zaměřuje na obchodní politiky a ekonomické zájmové skupiny. Jedná se o politickou oblast, která je citlivá na státní suverenitu i národní identitu a pravděpodobně je ovlivněna ideologickými preferencemi ve veřejné politice. Krátkodobým politickým problémem v krizi bylo řízení migračního tlaku: jak by EU měla omezit a rozdělit zátěž spojenou s podporou uprchlíků a zpracováním jejich žádostí o azyl. Národní politické preference především vyplývaly z toho, jak silně migrační tok ovlivnil jednotlivé členské

státy; jejich postavení bylo závislé na jejich poloze vůči hlavním migračním trasám, a tato poloha byla funkcí geografie, ekonomických a regulačních podmínek pro azyl (Schimmelfennig, 2018).

U států, které se potýkají se silným migračním tlakem, se očekává, že budou usilovat o regulační reformy, například požadováním spravedlivějšího mechanismu rozdělení břemene. Státy, které mají nízký příliv migrantů, by měly vykazovat silné preference pro udržení právního statusu quo a jeho efektivního uplatňování. Pro zachycení variace v preferencích členských států v politické reformě v krizi uprchlíků lze rozlišit dvě skupiny států na základě jejich pozic, v tomto případě vystavení migračnímu tlaku. První skupinu tvoří postižené státy (PS), které zažily vysoký migrační tlak buď jako státy prvního příchodu, nebo cílové státy. Státy první skupiny se obvykle nacházejí na vnější hranici Schengenu, a jsou tak hlavním vstupním bodem do EU pro uprchlíky. Druhou skupinu tvoří nepostižené státy (NS), které jsou vystaveny nízkému migračnímu tlaku. NS zahrnují státy, které jsou buď obtížně dosažitelné pro migranty pro svou geografickou polohu mimo hlavní migrační trasy, nebo které se nacházejí na tranzitních trasách, a zároveň přijímají jen málo žádostí o azyl (tamtéž).

Po dočasné pozastavení schengenského systému skupina PS vyjádřila přání reformovat stávající CEAS a zavést spravedlivější systém rozdělení břemene. Někdejší německý ministr zahraničních věcí Frank-Walter Steinmeier tvrdil, že „je nepřijatelné, aby evropské země řešily své problémy tím, že přivedou jiného evropského partnera do stavu nouze“ (Schimmelfennig, 2018).

Skupina NS však byla proti reformním návrhům, jako je povinný mechanismus přesídlení, kvůli své omezené expozici migračnímu tlaku. Jejich hlavním cílem bylo zůstat nepostiženými a vyhnout se potenciálním negativním vnějším účinkům neschopnosti AS spravovat příliv uprchlíků. Robert Fico, bývalý předseda vlády Slovenska, uvedl, že „politika Angely Merkelové (přijímání uprchlíků do Německa) byla chybou“, a proto je znechucující, že nyní „nutí ostatní, aby za to zaplatili“ (Deutsche Welle, 2016b). Nejednalo se jen o prázdná

slova, ale našlo to svůj výraz v explicitním odmítnutí pokusů o rozdělení břemene mezi členské státy: vlády České republiky, Polska, Maďarska a Slovenska odmítly návrh Evropské komise na dočasný mechanismus přesídlení.

Celkově lze říci, že migrační krize odhalila asymetrickou vzájemnou závislost mezi členskými státy EU, přičemž reformně orientované PS se postavily proti statusu quo orientovaným NS. Míra migračního tlaku, tedy negativní vnější účinky vyplývající z vzájemné závislosti, tak vyvolala konfliktní konstelaci preferencí (Schimmelfennig, 2018).

4.1.1 Mezivládní vyjednávání

Konstelace preferencí mezi PS a NS v uprchlické krizi může být nejlépe zachycena hrou suveréna (Martin, 1992) nebo tím, co jiní označují jako hru „Rambo“ (Hasenclever et al., 1997, s. 50–53). Hra Rambo je situační struktura, ve které *„jeden aktér má dominantní strategii, zatímco druhý musí spolupracovat, aby se vyhnul ještě horšímu výsledku“* (Hasenclever et al., 1997, s. 51). Hra Rambo nemá žádné „společné zlo“, kterému se herci společně snaží vyhnout. Zatímco vzájemné zběhnutí je nejhorším výsledkem pro znevýhodněného hráče, představuje druhý nejlepší výsledek Ramba, tedy zvýhodněného hráče. To umožňuje Rambovi vnutit znevýhodněnému hráči svou první nejlepší možnost.

Intergovernmentalisté tvrdí, že tato hra poskytuje výstižný popis vyjednávací situace mezi PS a NS na jaře 2016. Ve své stylizované podobě má hra Rambo čtyři potenciální výsledky. Prvním je situace, kdy jsou dočasně pozastaveny Schengen i dublinský systém, převládají jednostranné politiky a migrační tlak se téměř zcela přesouvá na PS. Tento výsledek lze charakterizovat jako vzájemné zběhnutí (ZZ), nebo to, co lze nazvat de facto status quo. Zatímco NS neakceptují žádnou formu sdílení zátěže, PS jsou odpovědné za dočasné pozastavení Schengenu, protože se jednostranně rozhodly opětovně zavést hraniční kontroly s cílem kontrolovat velký příliv uprchlíků. Druhý možný výsledek, vzájemná spolupráce (SS), implikuje reformu dublinského systému, např. zavedením trvalého mechanismu sdílení zátěže, stejně jako znovuzavedení

Schengenu. Třetí možný výsledek je jedním z toho, co by mohlo být nazýváno dočasnou solidaritou (ZS), s tím, že NS dobrovolně přijímají uprchlíky na podporu PS, ale nedochází k přepracování systému směrem k trvalému sdílení zátěže. Konečně se PS mohly vrátit k implementaci de iure status quo (SZ), tj. mohly se rozhodnout, že budou dodržovat dublinský systém a Schengen, aniž by došlo ke sdílení zátěže a další reformě (Biermann a kol., 2019).

Nepostižené státy (NS)

Postižené státy (PS)		Spolupráce (S)	Zběhnutí (Z)
	Spolupráce (S)	<i>Reforma</i> PS – reforma pravidel Dublin/Schengen a snížení migračního tlaku (nejlepší výsledek) NS – trvalá povinnost sdílení zátěže (nejhorší výsledek)	<i>De iure status quo (Nashova rovnováha)</i> PS – zachování pravidel Dublin/Schengen, ale nesení břemene migračního tlaku samostatně NS – zachování pravidel Dublin/Schengen a absence trvalé povinnosti sdílení zátěže (nejlepší výsledek)
Zběhnutí (Z)	<i>Dočasná solidarita</i> PS – krátkodobé snížení migračního tlaku NS – absence trvalé povinnosti sdílení zátěže, ale krátkodobé přijetí uprchlíků (nechtěný výsledek)	<i>De facto status quo</i> PS – pozastavení Schengenu a odpovědnost za to, nesení břemene migračního tlaku samostatně (nejhorší výsledek) NS – absence povinnosti sdílení zátěže, ale pozastavení Schengenu	

Tab. 1 „Hra Rambo“ (Biermann a kol., 2019)

Nejžádanějším výsledkem PS je politická reforma (SS), například reforma dublinského systému s cílem zachovat výhody pravidel Dublin/Schengen a snížit migrační tlak prostřednictvím mechanismu sdílení zátěže. Pokud všadk další integrace skrze reformy není dosažitelná, druhou nejlepší volbou PS by bylo projevit dočasnou solidaritu ze strany NS, což by krátkodobě snížilo migrační tlak (ZS). Za účelem zajištění výhod předchozí spolupráce a vzhledem k nedostatečné solidaritě projevované NS by třetím nejlepším výsledkem pro PS bylo přijmout jednostranná opatření směřující k opětovnému uplatňování Dublinu a Schengenu – i když to znamená, že břímě migračního tlaku bude neseno samotnými PS (SZ). Nejhorším výsledkem pro ně je zachování de facto současného stavu, ve kterém je

migrační tlak vysoký, Dublin není reformován a Schengen je pozastaven (ZZ). Jinými slovy, preferenční pořádek PS v obrázku 2 lze popsat jako [SS>ZS>SZ>ZZ] (Biermann a kol., 2019).

Na rozdíl od toho se NS staví proti přání PS ohledně politické reformy. Optimálním výsledkem pro NS je tedy de iure status quo, který by umožnil znovuzavedení a účinné dodržování Schengenu i Dublinu a zabránil povinným redistribučním opatřením (SZ). To by umožnilo NS minimalizovat migrační tlak a využít výhod poskytovaných systémem Dublin/Schengen. I když mají zájem o fungování systému Dublin/Schengen, vyšší hodnotu přikládají absenci mechanismu sdílení zátěže, a proto upřednostňují de facto současný stav (ZZ) před integrací (SS) a dočasnou solidaritou (ZS). Vzhledem k rozšířenému odporu vůči imigrantům mezi svou veřejností některé NS vyjádřily neochotu přijmout i nejmenší nárůst počtu uprchlíků na svém území. Preferenční pořádek NS lze zobrazit jako [SZ > ZZ > ZS > SS] (tamtéž). Nashovo rovnovážné řešení v této preferenční konstelaci je de iure status quo (SZ). Jelikož PS předpokládají neochotu NS ke spolupráci a s cílem vyhnout se svému nejhoršímu výsledku, pozastavení Dublinu/Schengenu, PS jednostranně nesou břemeno vyvolané krizí (tamtéž).

Děni v roce 2016 potvrzuje očekávání intergovernmentalistů, že členské státy EU přejdou a usadí se v de iure statusu quo. Dvě hlavní snahy směřující k řešení krize mohou být interpretovány jako vyjádření Nashovy rovnováhy (SZ). Jedná se o dohodu mezi EU a Tureckem s cílem ukončit nelegální migrační proud z Turecka a společný postoj Německa a Francie k budoucnosti Evropy, který ukazuje ochotu PS pokračovat ve sdílení břemene. První dohoda mezi EU a Tureckem byla přijata především k omezení celkového migračního tlaku na hranicích Schengenu, ale měla také za cíl zavést mechanismus sdílení břemene skrze zadní vrátka. Dohoda obsahuje část o přesídlení 72 000 syrských žadatelů o azyl z Turecka do EU s cílem snížit nelegální migraci z Turecka do Řecka (European Council, 2016b). Avšak kvůli silné opozici ze strany NS vůči dočasnému mechanismu nouzové odpovědi se povinné kvóty ukázaly jako

neuskutečnitelné. Proto jediným možným kompromisem bylo zavedení dobrovolného mechanismu přesídlení (Deutsche Welle, 2016a). K 30. červnu 2016 bylo přesídleno pouhých 80 uprchlíků do NS, což potvrzuje očekávání logiky hry Rambo. To také znamená, že v současnosti téměř výhradně PS přijaly syrské uprchlíky z Turecka na základě dohody EU–Turecko (Evropská komise, 2016a). NS zjevně neviděly potřebu přistoupit na spolupracující výsledek (Biermann a kol., 2019).

Druhý příklad je z června 2016, kdy ministři zahraničních věcí Francie a Německa potvrdili, že *„dublnský systém musí být vylepšen tak, aby se vypořádal s výjimečnými situacemi prostřednictvím trvalého a závazného mechanismu, který předpokládá sdílení břemene mezi všemi členskými státy“*. Avšak jako odpověď na pokračující neochotu NS zapojit se do systému přesídlování a přijímat (další) uprchlíky na svém území dodali, že *„pokud je to nezbytné, Německo a Francie jsou připraveny postupovat v této věci se skupinou stejně smýšlejících partnerů“* (Ayrault a Steinmeier, 2016). To znovu ukazuje na překážku, se kterou se PS potýkají: zatímco postižené státy preferují reformu (dublnského systému), jsou nuceny spokojit se se svou třetí nejlepší možností, pouhou opětovnou implementací Dublinské dohody a schengenského systému (Biermann a kol., 2019).

5 POSTFUNKCIONALISMUS

Postfunkcionalismus je nejnovějším přírůstkem do kánonu hlavních teorií integrace. V článku publikovaném v *British Journal of Political Science* v roce 2009 Liesbet Hooghe a Gary Marks vytvořili tento pojem a představili základy teorie integrace, kterou postavili do kontrastu s dominantními „funkčními“ teoriemi integrace, jako jsou intergovernmentalismus a neofunkcionalismus (Hooghe a Marks, 2009). Postfunkcionalismus má své kořeny v teoriích demokracie a komparativní politiky, nikoliv v mezinárodních vztazích a institucionalistické teorii. Vychází z výzkumu víceúrovňového řízení, veřejného mínění, stran a voleb (tamtéž).

Postfunkcionalismus vychází z předpokladu, že regionální integrace pevně zakořenila v demokratické masové politice států, alespoň poté, co překročila určitou úroveň integrace. V případě EU se často tvrdí, že „politizace“ začala smlouvou z Maastrichtu. Proto současné vysvětlení evropské integrace nemohou dále opomenout veřejné mínění a stranickou politiku.

Politizace je proces, který přesouvá problém do politické sféry, kde se stává předmětem veřejného diskurzu a autoritativního rozhodování (De Wilde a Zürn, 2012, s. 139). Zaměřuje se zde na domácí politizaci: to znamená, že politiky a rozhodnutí EU se stávají prominentními tématy diskuse, sporů a mobilizace v domácí politice členských (a nečlenských) států. Nejšířeji sdílená definice politizace EU zahrnuje zvyšující se domácí význam evropského řízení, polarizaci názorů a preferencí v otázkách EU a rozšíření aktérů a publika zapojených do záležitostí EU (De Wilde et al., 2016, s. 4).

Postfunkcionalismus tvrdí, že politicizace je omezujícím, nebo dokonce paralyzujícím faktorem evropské integrace spíše než jejím hnacím činitelem (Hooghe a Marks, 2009). Zintenzivněný politický konflikt v médiích a stranická soutěž mění povahu evropské integrace, protože elity už ji nemohou kontrolovat. Euroskeptické postoje občanů v národních volbách a referendech o záležitostech EU omezují manévrovací prostor pro národní vlády a evropské elity hledající

funkční řešení naléhavých problémů Evropy. Přechod od elity řízené politiky zájmů k masové politice souvisí s rostoucí důležitostí nového rozkolí, které je spíše kulturní než materiální a souvisí s identitami (Hooghe a Marks, 2009). Místo toho, aby byla hnacím činitelem evropské integrace, masová politika a politika identity se stávají hlavní příčinou krize, která omezuje rozsah, v němž mohou členské státy sdílet nebo přenést národní suverenitu na úrovni EU.

Druhý koncept relevantní pro tuto studii se týká kolektivních identit. Společenské identity spojují jednotlivce se specifickými sociálními skupinami, včetně „*imaginovaných komunit*“, jako jsou národní stát nebo Evropa (Anderson, 1991). Politické identity popisují jednak to, co je specifické pro konkrétní politickou komunitu („řád“), a jednak definují její hranice, tedy kdo je „uvnitř“ a kdo je „vně“. Výzkum evropské identity se zaměřuje na europeizaci národních (a dalších) identit a zdůrazňuje, že jednotlivci mají více identit, které kombinují identifikaci s Evropou s jinými identitami. Empirická literatura o europeizaci kolektivních identit ukázala, že nejvýznamnějším rozdělením na úrovni veřejného mínění je rozdělení mezi těmi, kteří se výhradně identifikují s národním státem („exkluzivní nacionalisté“) a těmi, kteří ke své národní identifikaci přidávají Evropu (Hooghe a Marks, 2005).

Postfunkcionalismus, jak ho formulovali Hooghe a Marks, tvrdí, že rozdělení mezi GAL (zelená/alternativa/libertariánská) a TAN (tradiční/autoritativní/nacionalistická) se týká identity a komunity a že politická mobilizace skupiny TAN pravděpodobně posiluje omezení nesouhlasu. Jinými slovy, na rozdíl od neofunkcionalismu tvrdí postfunkcionalismus, že politická mobilizace kolektivních identit může fungovat oběma směry. Může podporovat integraci, ale také ji může ztížit (Hooghe a Marks, 2009). Postfunkcionalisté se shodují, že rozdělení mezi GAL a TAN souvisí s rozdílem v kolektivních identitách, konkrétně mezi „exkluzivními nacionalisty“ a „inkluzivními“, kteří k národním identitám přidávají Evropu (Börzel a Risse, 2009). Postfunkcionalisté tvrdí, že politizace vzorců identifikace s ohledem na členství v komunitě ze strany (převážně pravicových) politických stran významně přispívá k tomu, jak *omezující*

nesouhlas (constraining dissensus) zabránil společné evropské reakci na příliv uprchlíků (Börzel a Risse, 2018).

5.1 Migrační krize

Omezující nesouhlas a následná politizace, kterou řídí euroskeptické strany, zejména na pravici, vysvětlují, proč vlády členských států nebyly schopny najít společné řešení a proč nadále porušují opatření dohodnutá v Radě ministrů a během evropských summitů. Podle nejčastějších ukazatelů byla migrační krize charakterizována vysokou politizací. Za prvé vnitřní a hraniční politiky patří do oblastí „vysoké politiky“ (Hoffmann, 1966) nebo „jádra státních pravomocí“ (Genschel a Jachtenfuchs, 2014), které obecně vyvolávají vysoko politizovanou integrační politiku.

Za druhé migrační krize se stala hlavním tématem politického programu EU a jejích členských států. Data z průzkumů Eurobarometru ukazují, že imigrace se na podzim roku 2015 stala prioritou (poprvé a jediné v průzkumech Eurobarometru) (Börzel a Risse, 2018).

Za třetí politické spor byl závažný během krize v Schengenu. Podle Eurobarometru veřejná podpora a důvěra v EU poklesly na historická minima během vrcholu evropské krize a po krátkém oživení v roce 2014 a na začátku roku 2015 znovu během vrcholu migrační krize ve druhé polovině roku 2015 (Eurobarometer, 2016). Během krize se otázka migrace stala hlavním předmětem sporu v domácí politice a národních volbách – zejména v zemích nejvíce postižených krizí. Polarizace byla vysoká – jak v rámci jednotlivých členských států EU, tak mezi nimi. Euroskeptické strany se úspěšně mobilizovaly proti imigraci a islámu.

Během krize posílila domácí politizace mezivládní distribuční konflikt mezi členskými státy. Pod tlakem voličů a euroskeptických stran byly vlády neochotné vyhovět svým evropským partnerům a souhlasit s kompromisy, které by bylo obtížné protáhnout doma. To je v souladu s očekáváními postfunkcionalismu.

Propast mezi veřejností a elitami Evropy byla vždy velká (Hooghe, 2003). To, co erodovalo „*dovolující konsenzus*“ (*permissive consensus*), který dříve umožňoval evropským elitám posunovat integraci vpřed bez většího domácího odporu (Hooghe a Marks, 2009), je skutečnost, že EU se stala stále více politizovanou (De Wilde a Zürn, 2012). Euroskeptickým populistickým stranám a hnutím, zejména na pravici, méně na levici, se stále více daří mobilizovat ty občany s výlučně národními identitami podél kulturního rozdělení TAN/GAL (Hooghe a Marks, 2009). Úmyslně využívají identitní politiku k přeměně latentních postojů mezi občany na manifestní politické chování, například volbu. Namísto vytváření antiEU nálad nebo změny kolektivních identit směrem k nárůstu výlučného nacionalismu se euroskeptické strany zapojily do existujících postojů menšin Evropanů a mobilizovaly je. Během krize v Schengenu se politizace přesunula k otázkám identity hranic místo pořádku, což vedlo k politické paralýze (Börzel a Risse, 2018).

Během krize ve Schengenu, kdy miliony uprchlíků dorazily na hranice EU, zejména pravicové euroskeptické strany využily této situace a mobilizovaly protiimigrační nálady mezi těmi, kteří se identifikují s výlučným nacionalismem. Debaty o migrantech a uprchlících jsou ovládány kulturními rámci zaměřenými na rozdělení „my/oni“ nebo „uvnitř skupiny / vně skupiny“. Diskurzy o migrantech se týkají především otázky, kdo „jsme my“ a „kdo k nám patří“, tj. hranic EU. Hlavní konfliktní linie v debatě o uprchlících a migrantech nejsou o národních prioritách a podobně, ale o vizích Evropy: proti sobě staví myšlenky o multikulturní, otevřené a kosmopolitní Evropě na jedné straně a alternativní vizi, kterou nazýváme „nacionalistickou Evropou“ pro nedostatek vhodnějšího termínu (Risse, 2010, s. 245–246). „Nacionalistická“ nebo „pevnost Evropa“ je vylučující, protiimigrační a obsahuje náboženské podtóny (například protiislámské). Tyto myšlenky jsou zejména propagovány pravicovými populistickými stranami, jako jsou francouzský Front National, rakouská FPÖ, polská PiS nebo německá AfD. Zajímavé je, že na rozdíl od UKIP většina těchto pravicových stran nepropaguje opuštění EU. Raději podporují odlišnou EU ve srovnání s liberální a kosmopolitní EU, která se odráží ve smlouvách EU (Börzel a Risse, 2018).

Zejména veřejné diskurzy o uprchlících nejsou tak řízeny ekonomickými ani politickými otázkami, ale měly by být chápány jako střet konkurenčních (evropských a národních) identit. Ačkoli intenzivní politizace může být nová, debaty o imigraci vždy byly o „jiném uvnitř“ (Risse, 2010, s. 222–224), které staví „moderní liberální Evropu“ jako plurokulturní entitu, která je tolerantní vůči lidem různých náboženství, ras a kulturních pozadí na jednu stranu, a „nacionalistickou Evropu“, která je otevřeně nepřátelská vůči neevropským imigrantům, na druhou stranu. Ti, kteří propagují vylučující vizi Evropy a EU, se rozhodně staví proti rostoucí viditelnosti islámu v Evropě, přičemž upřednostňují ostrá omezení imigrace a uprchlíků v rozporu s mezinárodními režimy pro uprchlíky (Lahav a Messina, 2005).

Mobilizace těchto identit ze strany pravicových populistických stran během krize v Schengenském prostoru významně vysvětluje, proč snahy elit o opětovné znepolitizování prostřednictvím nadnárodní delegace selhaly tentokrát. Merkelová se svým prohlášením „Můžeme to zvládnout!“ („Wir schaffen das!“), počáteční liberální rakouská odpověď a přátelsky naladěni občané vítající uprchlíky na nádražích nedokázaly těmto snahám konkurovat z důvodu existence dvou faktorů. Za prvé to, co zbylo z „dovolujícího konsenzu“, bylo vyčerpáno během krize s eurem. Za druhé liberální elity se málo snažily započít protidiskurz k rámci pravicových populistických stran. Převážně se zdržovaly zapojení do „komunikativního diskurzu“ (Schmidt, 2008) s protivizí plurokulturní Evropy, aby legitimovaly politiky otevřené vůči imigrantům a uprchlíkům, a tak oslovily inkluzivní národní identity většiny evropských občanů. Vezměme si například Angelu Merkelovou. Následovala své projevy „Můžeme to zvládnout!“ v několika německých talk-show, aby vysvětlila svou politiku. Ale když pravicová populistická strana AfD a bavorská pobočka Merkelové CDU, Christlich Soziale Union, začaly vyjadřovat vylučující protiimigrační diskurz, německá kancléřka zůstala mlčet (Börzel a Risse, 2018).

5.1.1 Visegrádská skupina během krize

Program českého předsednictví z roku 2015 označil migraci za prioritní oblast, ale jeho popis toho, co by měla skupina v této souvislosti dělat, byl stručný. Od prosince 2015 byla otázka migrace zmíněna v několika oficiálních prohlášeních a komuniké V4. Navíc bylo téma migrace často zmiňováno v komuniké zaměřených na jiná témata a problém byl zdůrazněn ve vyjádření skupiny o budoucnosti Evropy z ledna 2018 (Visegrad Group, 2018a).

Program polského předsednictví na období 2016–2017 poprvé popsal migrační krizi jako hlavní prioritu skupiny a do seznamu klíčových oblastí, které podléhají posílené koordinaci V4, zařadil tuto otázku jako první. Obsah postavení skupiny se v průběhu času podobal, s důrazem na potřebu získat „plnou kontrolu na vnějších hranicích“ (Visegrad Group, 2015b). Program polského předsednictví tvrdil, že pokud jde o společnou evropskou politiku v oblasti azylu, skupina by měla odporovat „jakýmkoli změnám, které by vedly k zavedení trvalého a povinného mechanismu přerozdělování nebo by významně omezily pravomoci členských států v této oblasti“. Země V4 také vyjádřily svou ochotu přispět k řešení příčin nelegální migrace prostřednictvím nouzového trustového fondu EU (Braun, 2020).

Narativ V4 ohledně migrační krize je zjevně založen na „vyčleňování“ ve srovnání s jinými částmi EU. Země V4 se prezentují jako činitelé, kteří podnikají kroky, zatímco západoevropské předáky považují za zodpovědné za situaci. Skupina představuje spolupráci V4 jako příklad toho, jak lze problém vyřešit prostřednictvím systému řízení hranic, který je podle nich „potvrzen úspěchem zastavení toků na migračních trasách nejvíce ovlivňujících naši oblast“ (Visegrad Group, 2018b). V oficiálních prohlášeních V4 jsou společná pravidla EU pro přístup k azylovému řízení na druhé straně popsána jako součást problému a podle skupiny slouží jako faktor přitahující migraci (Visegrad Group, 2015a).

Visegrádská skupina potřebuje chránit základní úspěchy evropské integrace, včetně konkrétních úspěchů, jako je Schengen (Visegrad Group, 2018c).

V4 není alternativou k EU, ale prostředkem pro její záchranu. „Nechceme něco nového, ale zajistit, aby členské státy EU dodržovaly původní smlouvy a předpisy“ (Braun, 2020).

To naznačuje sdílenou evropskou identitu a charakteristickým prvkem pro V4 je uvědomění si nutnosti chránit minulé evropské úspěchy. V prohlášeních jednotlivých politiků je to někdy popsáno více abstraktně, aniž by se odkazovalo na konkrétní otázky související s evropskou integrací, ale na ochranu evropského křesťanského dědictví. Především maďarský premiér Viktor Orbán opakovaně tvrdí, že „*existují křesťanská kultura a způsob života, které chceme chránit*“ (Visegrad Group, 2018e).

V4 se obecně hovoří o nelegální migraci a migrační krizi spíše než o politice azylu a lidských právech. Skupina například argumentuje, že „musíme odmítnout povinné přesídlení nelegálních migrantů nebo podobný trvalý mechanismus jako součást odpovědi EU na migrační krizi“ (Visegrad Group, 2016).

Migrační problém pro tyto země lze vnímat jako oblast relevantní pro identitu. Vývoj ve čtyřech zemích V4 po migrační krizi se podobal vývoji popsanému jako postfunkcionalistický okamžik, a to v tom smyslu, že veřejné mínění se stává faktorem, který omezuje možnosti politických elit. V narativu Visegrádu o migrační krizi je V4 popsána jako odlišná od EU jako celku. V4 je zobrazena jako ti, kdo dokážou snížit migraci prostřednictvím spolupráce v ochraně hranic, zatímco EU je vnímána jako částečně zodpovědná za situaci vytvářením pravidel, která slouží jako přitažlivý faktor pro migraci (Braun, 2020).

6 MIGRAČNÍ KRIZE: REAKCE A VÝSLEDKY

Teorie evropské integrace vyvinuly alternativní pohledy na příčiny, procesy a výsledky integračních krizí. V rámci této práce bych chtěl použít Schimmelfennigovu integraci neofunkcionalismu, intergovernmentalismu a postfunkcionalismu do jediného teoretického rámce, který vypadá následovně. Vychází z výchozího liberálního intergovernmentalistického vysvětlení integrace jako výsledku mezinárodní vzájemné závislosti a intergovernmentálních konstelací preferencí a vyjednávací síly. V krizi vyvolané šokem a selháním existujícího integračního režimu se vlády členských států vracejí k intergovernmentálnímu konfliktu, ve kterém se intergovernmentální preference a mocová konstelace projevují tvrdým vyjednáváním a určují výsledek integrace. Na rozdíl od toho, jak neofunkcionalismus, tak postfunkcionalismus předpokládají, že počáteční výsledky integrace podléhají zpětnovazebným procesům, které se aktivují, když režim selže. Zatímco neofunkcionalismus se zaměřuje na pozitivní zpětnovazebné procesy rozšiřování a závislost na cestě, které produkují více integrace, než by intergovernmentalismus očekával, postfunkcionalismus zdůrazňuje odpor vyvolaný masovou politizací integrace, který vede k menší integraci než výchozí stav (Schimmelfennig, 2017).



Obr. 1 Schimmelfennigův teoretický rámec (tamtéž)

Schengenský režim nebyl připraven na zvládnutí masivního přílivu uprchlíků. Schengenské dohody zrušily kontrolu vnitřních hranic a vytvořily společnou vnější hranici Schengenského prostoru. Nicméně dohled nad vnějšími hranicemi a řízení žádostí o azyl zůstaly v pravomoci jednotlivých členských států. Takzvaná dublinská pravidla obvykle přiřazují odpovědnost zemi, ve které žadatel o azyl poprvé podává žádost o azyl, tedy ve většině případů, kdy žadatel o azyl poprvé vstoupí do Schengenského prostoru. Registrovaní žadatelé o azyl, kteří se pokusí podat žádost jinde, mohou být vráceni zpět. Režim je založen na principu vzájemného uznávání a vlády si byly vědomy toho, že se musí dohodnout na společných pravidlech, aby zajistily fungování Schengenského prostoru, ale nakonec se snažily udržet hlavní státní pravomoci – politiku hranic a migrace – pod národní kontrolou (tamzěž).

Kvůli dublinským pravidlům se migrační toky ze severní Afriky a Blízkého východu téměř výhradně dotkly států Středozemního moře. Při migrační vlně v roce 2015 byly tyto státy přehlceny. Nebyly schopny zablokovat neoprávněnou migraci na vnějších hranicích Schengenského prostoru a neměly infrastrukturu pro zvládnutí tak vysokého počtu žadatelů o azyl a azylantů. Schengenský prostor však neměl systém rozdělování zátěže mezi členskými státy nebo nadnárodní organizace, které by mohly efektivně podpořit země na hranicích. V důsledku toho státy na pobřeží Středozemního moře přestaly registrovat mnoho migrantů, nedodržovaly postupy pro žádosti o azyl a zavíraly oči před migrací do illegality nebo do jiných schengenských zemí (Trauner, 2016, s. 315).

Krise se začala rozvíjet v srpnu 2015, kdy německá vláda formálně pozastavila dublinské nařízení pro syrské uprchlíky, aby je mohla přijmout přímo, a o tři týdny později částečně změnila postoj tím, že dočasně obnovila kontroly na hranicích s Rakouskem. Tyto události spustily řetězovou reakci jednostranných kroků, při kterých členské státy Schengenského prostoru uzavíraly hranice, odmítaly přijímat žadatele o azyl a odmítaly implementovat systém přesídlování 160 000 uprchlíků, ke kterému se závazně zavázaly.

Projev jednostrannosti je v souladu s intergovernmentalistickým výkladem, ve kterém se určitá skupina států rozhodla nepodlehnout kompromisu. Existují dva důvody, proč migrační krize nevyvolala významnou vzájemnou závislost mezi členskými státy. Za prvé, mnoho členských států (okolostojící státy, NS) nebylo přímo postiženo nárůstem počtu žadatelů o azyl vůbec. Za druhé i slabší a menší členské státy byly schopny snížit svou postiženost prostřednictvím národních opatření. Mohly znovu zavést hraniční kontroly, stavět ploty a pouštět migranty do sousedních zemí (Trauner, 2016, s. 315).

V nepřítomnosti silného společného zájmu o spolupráci popisují intergovernmentalistické studie strukturu jednání v migrační krizi jako „hra suveréna“ nebo „hra Rambo“, ve které jeden aktér má dominantní strategii odchylky, zatímco druhý musí spolupracovat, aby se vyhnul ještě horšímu výsledku (Hasenclever et al., 1997, s. 51). Toto bylo vyjednávací postavení okolostojících států a tranzitních zemí, které neměly motivaci zmírnit tíhu první linie a cílových zemí a souhlasit s evropským přesídlovacím systémem. To postavilo cílové země před tři možnosti: mohly snížit svou atraktivitu pro migranty, uzavřít a opevnit své hranice a nabídnout zemím původu vedlejší platby za spolupráci. V souladu s tím výrazně zpřísnily Švédsko a Německo svá pravidla pro udělování azylu a znovu zavedly hraniční kontroly. Navíc Německo bylo hlavním iniciátorem dohody mezi EU a Tureckem v březnu 2016, která vznikla na východním středomořském migračním tahu. Rakousko – polovina cílové země, polovina tranzitní země – zorganizovalo dohodu zemí ležících na balkánské migrační trase o uzavření jejich hranic pro migranty. Obě opatření vedla ke značnému snížení počtu migrantů a žádostí o azyl po březnu 2016 (Schimmelfennig, 2018).

Zatímco intergovernmentalismus se týká vyjednávání o kvótách uprchlíků, perspektiva neofunkcionalismu pomáhá vysvětlit, proč existuje postupné, i když chaotické zvýšení nadnárodní aktivity mimo veřejný zájem. Neofunkcionalistická analýza hledá:

- dysfunkčnosti ve statusu quo, které mohou vyvolat krizi po vnějším šoku,
- vyčerpané náklady, které brání dezintegraci,
- nadnárodní a transnárodní aktéry nabízející hlubší integraci k řešení dysfunkčností.

Dublinký režim, produkt přelítí Schengenu, který zrušil pasovou kontrolu na vnitřních hranicích, byl dysfunkční. Členské státy se zavázaly ke koordinaci, ale nechtěly se vzdát suverenity nad klíčovou mocí státu, a proto se usadily na minimalistickém systému charakterizovaném „*nízkou harmonizací, slabým monitorováním, nízkou solidaritou a nedostatkem silných institucí*“ (Scipioni, 2018, s. 1365). Tento systém mohl fungovat pouze tehdy, pokud byl tok žadatelů o azyl malý a rozptýlený. Migrační krize v letech 2015 a 2016 tyto předpoklady porušily.

Proč se členské státy nerozhodly tento dysfunkční systém zrušit? Neofunkcionalismus upozorňuje na závislosti, které brání dezintegraci a vyplývají z nákladů na přizpůsobení politiky po třiceti letech koordinace v rámci Schengenu, nákladů na zpoždění na obnovených hranicích v době hospodářského oživení a možná nejdůležitěji symbolické porážky, pokud by byla opuštěna populární instituce a klíčový pilíř evropské integrace – volný pohyb osob (Niemann a Speyer, 2018, s. 31). Z těchto důvodů byli političtí lídři velice neochotní zrušit Schengen.

Nadnárodní aktéři přišli s iniciativou a navrhli reformu. Evropská komise znovu prosazovala nadnárodní centralizaci. Vedle přeměny EASO na „Evropskou agenturu pro azyl“ s novými pravomocemi k monitorování a hodnocení politik členských států její původní návrh požadoval vytvoření Agentury Evropské unie pro hranice a pobřeží (EBCG) jako náhrady za Frontex (Evropská komise, 2015). Nejdůležitější bylo, že EBCG by byla schopna požadovat od členských států, aby přijaly včasné nápravné opatření. Navrhovaný klíčový systém rozdělení by musel být aktivován v případě, že členský stát se setkal s nepřiměřeným počtem žádostí o azyl. Měl by odrážet relativní velikost, bohatství a absorpční kapacity členských

států. Členské státy odmítající přijmout žadatele o azyl by musely zaplatit „solidární příspěvek“ hostitelskému členskému státu. Počítačové přesídlování by porušilo základní pravidlo dublinského režimu, že členský stát, přes který žadatelé o azyl a uprchlíci poprvé vstoupí do EU, musí zpracovávat jejich žádosti jménem všech ostatních členských států (Evropský parlament a Evropská rada, 2013). Plán Komise na přesídlování uprchlíků byl odmítnut, ale nadnárodní spolupráce byla posílena v oblasti zpracování přistěhovalců a monitorování hranic.

Pokud jde o postfunkcionalismus, ten se zaměřuje na politiku identity. Migrační krize zasáhla národní identity, protože požadovala, aby evropské populace přijaly kulturně odlišné lidi (Börzel a Risse, 2018, s. 15, 17–18). Na podzim roku 2015 se migrace stala nejvýznamnějším tématem ve většině členských států EU a rostoucí podpora národně orientovaných stran výrazně ztížila národním vládám dosažení kompromisů na evropské úrovni (Hooghe a Marks, 2019).

Následná politizace zužovala možnosti pro hlavní strany hledající celoevropskou odpověď na příliv uprchlíků. Euroskeptické populistické strany, především na pravici, úspěšně mobilizovaly občany s výlučně národní identitou. Využívaly identitní politiku k přeměně latentních postojů na manifestní politické chování. Během krize ve Schengenu se zaměřily na otázky identity hranic a protiimigrační nálady, což vedlo k politické paralýze. Tím donutily vlády zavést omezení, a to nejen ve visegrádských zemích, ale také v Německu, Rakousku a Švédsku, kde byla veřejná odezva původně pozitivní. Na začátku roku 2016 byl tlak na uzavření dveří neodolatelný. V březnu, kdy popularita vlády Angely Merkelové strmě klesala, přijala vláda restriktivní zákon o azylu (Asylpaket II) a vyjednala dohodu o zadržování migrantů v Turecku. Rakouská vláda SPÖ/ÖVP změnila kurz a zavedla roční kvóty a začala stavět plot na hranici se Slovinskem. Ve Švédsku sociálnědemokratická vláda s podporou středopravice znovu zavedla kontrolu na hranicích a snížila sociální podporu pro uprchlíky.

7 ZÁVĚR

Migrační krize, která začala v Evropě v roce 2015, představovala vážné výzvy pro evropské instituce. Krize byla způsobena konflikty, politickou nestabilitou a ekonomickými obtížemi v oblastech Blízkého východu a severní Afriky.

Hlavním cílem této bakalářské práce bylo porozumět reakci evropských institucí na vzniklou krizi a zkoumat přijatá opatření pro její řízení. V průběhu práce byly zkoumány: příčiny nedostatečné koordinované reakce ze strany členských států Evropské unie na začátku krize a to, jaké výsledky přinesly mezistátní jednání; proces vytváření Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž (EBCG) a důvody, proč se EU rozhodla zachovat Schengen; aktivní politizace v souvislosti s migrační krizí uvnitř a mezi členskými státy EU, a jak ovlivnila proces rozhodování. K analýze migrační krize a reakcí evropských institucí na ni byly použity tři hlavní teorie evropské integrace – neofunkcionalismus, intergovernmentalismus a postfunkcionalismus.

Výsledky této práce umožnily vidět, že neofunkcionalismus, intergovernmentalismus a postfunkcionalismus osvětlují různé stránky migrační krize. Intergovernmentalismus vysvětluje, proč mezistátní dohoda o sdílení odpovědnosti za uprchlíky nebyla realizovatelná. Neofunkcionalismus vysvětluje překvapivou schopnost nadnárodních aktérů prosazovat postupné kroky směrem k více nadnárodnímu Schengenskému prostoru. Postfunkcionalismus ukazuje, jak migrační krize prohloubila kulturní rozdělení v Evropě, které staví zastánce multikulturního a otevřeného evropského projektu proti jeho odpůrcům.

Pro další rozvoj této problematiky by bylo zajímavé porovnat migrační krizi s jinými krizemi, které postihly Evropskou unii. Například krize eurozóny nebo nedávná pandemie COVID-19. Toto srovnání by umožnilo lépe pochopit, jak evropské instituce reagovaly na různé krize a jak se lišily přístupy a opatření zvolená v každém případě. Zjistili bychom, zda existují společné vzorce a

strategie, které EU používá při řešení krizí, nebo zda každá krize vyžaduje unikátní přístup.

Kromě toho by bylo užitečné prozkoumat, jak se migrační krize promítla do evropské politiky a postoje občanů. Lze zkoumat, jak migrační krize ovlivnila volební chování a rozhodování občanů ve volbách a jak euroskeptické strany využily této situace k mobilizaci svých stoupců. Tím bychom lépe pochopili, jak migrační krize formovala politický diskurz a dynamiku v rámci EU.

Další směr výzkumu by mohl zahrnovat posouzení dlouhodobých důsledků migrační krize na evropskou integraci a vnímání EU občany. Můžeme se ptát, zda migrační krize posílila tendenci k nacionalismu a euroskepticismu uvnitř EU nebo zda byla spíše impulsem pro posílení spolupráce mezi členskými státy. Tento dlouhodobý pohled by nám pomohl pochopit, jak migrační krize ovlivnila povědomí a vnímání evropského projektu mezi občany EU a jaké jsou perspektivy pro další evropskou integraci.

Celkově je tedy migrační krize je jedním z klíčových bodů pro zkoumání evropské integrace, protože ukazuje, jak složitou a citlivou záležitostí je řízení migračních toků a jak různé teorie evropské integrace mohou přispět k lepšímu pochopení tohoto procesu. Další výzkum této problematiky by mohl přinést cenné poznatky pro budoucí politiky a rozhodování v rámci EU.

8 ZDROJE

- Anderson, B. (1991). *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (London: Verso).
- auf dem Brinke, A. (2016). The Economic Costs of Non-Schengen. *Bertelsmann Foundation, Policy Paper*, 162.
- Avramopoulos, D. (2016). *Remarks by Commissioner Avramopoulos at the launch of the European Border and Coast Guard Agency*.
- Ayrault, J. – Steinmeier, F. (2016). *A strong Europe in a world of uncertainties*.
- Biermann, F., Guérin, N., Jagdhuber, S., Rittberger, B., Weiss, M. (2019). Political (non-)reform in the euro crisis and the refugee crisis: a liberal intergovernmentalist explanation. *Journal of European Public Policy*, 26(2), s. 246-266.
- Börzel, T. A., & Risse, T. (2009). Revisiting the nature of the beast – politicization, European identity, and postfunctionalism: a comment on Hooghe and Marks. *British Journal of Political Science*, 39(1), s. 217–20.
- Börzel, T. A., & Risse, T. (2018). From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics. *Journal of European Public Policy*, 25(1), s. 83-108.
- Braun, M. (2020). Postfunctionalism, Identity and the Visegrad Group, *JCMS* 58 (4), ss. 925–940.
- Davis, D., – Gift, T. (2014). The Positive Effects of the Schengen Agreement on European Trade. *The World Economy*, 37(11), s. 1541–1557.
- de Bruycker, P. (2016). The European Border and Coast Guard. *European Papers*, 1(2), s. 559–569.
- De Wilde, P. – Zürn, M. (2012). Can the politicization of European integration be reversed?. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 50(1), s. 137–53.
- De Wilde, P., Leupold, A., Schmidtke, H. (2016). Introduction: the differentiated politicisation of European Governance. *West European Politics*, 39(1), s. 3–22.
- Deutsche Welle (2016a). *How the EU-Turkey refugee deal works* (<https://www.dw.com/en/how-the-eu-turkey-refugee-deal-works/a-19165204> 16.05.2023).

Deutsche Welle (2016b). *Visegrad Group opposes Germany's refugee policy* (<http://www.dw.com/en/visegrad-group-opposes-germanys-refugee-policy/a-19048816> 16.05.2023).

Dutch Presidency (2016). *Discussion Paper on the European Border and Coast Guard: Informal SCIFA*.

Eriksson, A. (2016). *Merkel, Renzi Agree Basics of Africa Plan* (<https://euobserver.com/migration/133354> 16.05.2023).

Eurobarometer (2016). *Public Opinion in the European Union, Standard Eurobarometer 85*.

Evropská Komise (2001). *Communication on a Common Policy on Illegal Immigration, COM(2001)* (<https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0672:FIN:EN:PDF> 15.05.2023)

Evropská Komise (2016a). *Back to Schengen – A Roadmap, COM(2016)* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0120> 15.05.2023)

Evropská Komise (2016b). *Securing Europe's External Borders* (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3281_en.htm. 15.05.2023)

Evropský parlament (2011). *Report on the Proposal for a Regulation [...] Amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 Establishing [...] Frontex, A7-0278/2011* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32004R2007> 15.05.2023).

Genschel, P., – Jachtenfuchs, M. (2016). *More integration, less federation: the European integration of core state powers. Journal of European Public Policy*, 23(1), s. 42–59.

Gros, D. (2015). *Can Schengen Survive?* CEPS Commentary.

Guild, E., et al. (2016). *Internal Border Controls in the Schengen Area, Study for the LIBE Committee, PE 571356*.

Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950–57* (Stanford, CA: Stanford University Press).

- Haas, E. (1964). Technocracy, Pluralism and the New Europe. In S. Graubard (Ed.), *A New Europe?* (pp. 62-88). Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Haas, E. (1976). Turbulent fields and the theory of regional integration. *International Organization*, 30, s. 173-212.
- Hasenclever, A., Mayer, P., Rittberger, V. (1997). *Theories of International Regimes* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hoffmann, S. (1966). Obstinate or Obsolete: The Fate of the Nation State and the Core of Western Europe. *Daedalus*, 95(3), 862-915.
- Hooghe, L. - Marks, G. (2009). A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science* 39(1), s. 1–23.
- Hooghe, L. – Marks, G. (2019). Grand theories of European integration in the twenty-first century, *Journal of European Public Policy*, 26(8), s. 1113-1133.
- Hooghe, L. (2003). *Europe divided? Elites vs. Public Opinion on European Integration* (Wien: Institut für Höhere Studien).
- Hooghe, L., & Marks, G. (2005). Calculation, community, and cues. Public opinion on European integration. *European Union Politics*, 6(4), s. 419–43.
- Juncker, J.C. (2015). Discours du Président Juncker à la Session Plénière du Parlement européen sur les attentats de Paris (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-6168_fr.pdf. 19.05.2023).
- Lahav, G., – Messina, A. M. (2005). 'The limits of European immigration policy: elite opinion and agendas within the European Parliament'. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 43(4), s. 851–75.
- Lefkofridi, Z., – Schmitter, P.C. (2015). Transcending or Descending? European Integration in Times of Crisis. *European Political Science Review*, 7(1), s. 33-52.
- Léonard, S. (2009). The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the European Union External Borders Policy. *Journal of Contemporary European Research*, 5(3), s. 371-388.
- Lindberg, L. (1963). *The Political Dynamics of European Integration*. (Stanford, CA: Stanford University Press).

- Martin, L. L. (1992). Interests, power, and multilateralism. *International Organization*, 46(4), s. 756–792.
- Milward, S. (1993). *Frontiers of National Sovereignty: History and Theory 1945-1992* (London: Routledge).
- Monar, J. (2006). The Project of a European Border Guard. In Caparini, M. and Marenin, O. (eds) *Borders and Security Governance* (Münster: LIT), s. 193–208.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach. *Journal of Common Market Studies* 31, s. 473-524.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Rome to Maastricht* (Ithaca, NY: Cornell University Press).
- Nielsen, N. (2015). *Leaders Impose June Deadline for EU Border Force* (<https://euobserver.com/migration/131586> 15.05.2023).
- Niemann, A. – Speyer, J. (2017). A Neofunctionalist Perspective on the ‘European Refugee Crisis’: The Case of the European Border and Coast Guard. *JCMS*, 56(1), 23–43.
- Niemann, A. (2006). *Explaining Decisions in the European Union* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Niemann, A., & Ioannou, D. (2015). European Economic Integration in Times of Crisis: A Case of Neofunctionalism? *JEPP*, 22(2), s. 196-218.
- Nye, J. (1970). Comparing Common Markets: A Revised Neo-functional Model. *International Organization*, 24(4), s. 796-835.
- Pierson, P. (1996). The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies*, 29(2), s. 123–163.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization* 42,(3), ss. 427–60.
- Ripoll Servent, A. (2017). A New Form of Delegation in EU Asylum: Agencies as Proxies of Strong Regulators. *JCMS*, 56(1), ss. 83–100.
- Risse, T. (2010). *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres*. Ithaca (NY: Cornell University Press).

- Rijpma, J. (2016). *The Proposal for a European Border and Coast Guard: Evolution Or Revolution in External Border Management?*.
- Schimmelfennig, F. (2017). *European INtegration (Theory) in Times of Crisis* (Miami, EUSA).
- Schimmelfennig, F. (2018). Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union. *JCMS* 56 (7), ss. 1578–1594.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science* 11, ss. 303–26.
- Scipioni, M. (2018) Failing Forward in EU Migration Policy? EU Integration After the 2015 Asylum and Migration Crisis. *Journal of European Public Policy* 25 (9) ss. 1357–75.
- Slominski, P., – Trauner, F. (2017). Returning Unwanted Migrants: How Member States Strategically (Non-)use 'Europe' in the Context of the Migration Crisis. *JCMS*, 56(1), ss. 101-118.
- Tranholm-Mikkelsen, J. (1991). Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? *Millennium*, 29(1), 1-22.
- Trauner, F. 2016. Asylum Policy – the EU’s “Crises” and the Looming Policy Regime Failure. *Journal of European Integration* 38(3), ss. 311-325.
- Traynor, I. (2016). *Is the Schengen Dream of Europe Without Borders becoming a Thing of the Past?*.
- Visegrad Group (2015a). *V4 Joint Declaration Regarding European Council Issues – 17 December* (http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements#_2015 15.05.2023.).
- Visegrad Group (2015b). *Joint Statement of the Heads of Government of the Visegrad Group Countries: Joint Declaration on Migration* (<http://www.visegradgroup.eu/joint-declaration-of-v4-150904> 15.05.2023.).
- Visegrad Group (2016). *Joint Statement of V4 Interior Ministers on the Establishment of the Migration Crisis Response Mechanism* (<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-v4> 15.05.2023.).
- Visegrad Group (2018a). *Visegrad Statement on the Future of Europe* (<http://www.visegradgroup.eu/v4-statement-on-the-180129> 15.05.2023.).

Visegrad Group (2018b). *Joint Declaration of Ministers of Interior* (<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2018/joint-declaration-of-15.05.2023>).

Visegrad Group (2018c). *V4 Statement on the Future of Europe* (<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2018/v4-statement-on-the-15.05.2023>).

Visegrad Group (2018e). *Orban Calls for Protecting the Future of Europe* (<http://www.visegradgroup.eu/news/orban-calls-for-180130-15.05.2023>).

Webber, D. (2014). How Likely is it that the European Union will Disintegrate? *European Journal of International Relations*, 20(2), ss. 341–365.

9 RESUMÉ

The European migration crisis of 2015 brought a massive influx of refugees and migrants to the European Union (EU), posing significant challenges to the EU's institutions. This bachelor's thesis aims to analyze how European institutions responded to the crisis and the specific measures they adopted for its management. The study will delve into the absence of a coordinated EU response, the creation of the European Border and Coast Guard (EBCG), and the active politicization that affected migration decisions.

Three main theories of European integration — neofunctionalism, intergovernmentalism, and postfunctionalism — will be employed to gain a comprehensive understanding of the crisis and the European institutions' reactions. The analysis will shed light on the alignment or divergence between the EU's response and the theoretical expectations of each integration theory.

The thesis will be structured as follows: the first three chapters will focus on neofunctionalism, intergovernmentalism, and postfunctionalism. Each chapter will provide a brief historical context and core ideas of the theory, followed by its application to studying the migration crisis. The subsequent chapter will offer a comprehensive explanation of the European institutions' response to the crisis and its impact on the outcomes. A thorough evaluation from different theoretical perspectives will provide a nuanced understanding of the crisis, responses, and their implications. The final chapter will summarize the key findings of the study.

The research aims to contribute to the discourse on the migration crisis and offer insights into the complex interactions between European institutions and integration theories in the face of migration crisis.

10 SEZNAM OBRÁZKŮ A TABULEK

Obr. 1 Schimmelfennigův teoretický rámeček (tamtéž)34

Tab. 1 „Hra Rambo“ (Biermann a kol., 2019)24