

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Filozofická fakulta

Katedra politologie a evropských studií

František Koubek

Crisis management Evropské rady v post-lisabonském období

Bakalářská práce

Vedoucí práce: Mgr. Markéta Zapletalová, Ph.D.

Olomouc 2019

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně na základě uvedených pramenů a literatury.

V Olomouci dne 19. 4. 2019
František Koubek

Podpis:

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucí bakalářské práce Mgr. Markétě Zapletalové, Ph.D., především za obrovskou trpělivost, ochotu, cenné rady a připomínky, jež mne při psaní vedly správným směrem.

Obsah

Úvod.....	5
Teoretická reflexe zkoumání role Evropské rady v crisis managementu	10
1.1 Liberální intergovernmentalismus	10
1.2 Nový a deliberativní intergovernmentalismus	12
2 Evropská rada a Lisabonská smlouva.....	15
2.1 Rostoucí potřeba změny fungování Evropské rady	15
2.2 Fungování Evropské rady dle Lisabonské smlouvy.....	17
2.2.1 Role Evropské rady	17
2.2.2 Frekvence schůzí a neformální metody setkávání.....	17
2.2.3 Změny ve složení Evropské rady	18
2.2.4 Zavedení stálého předsedy Evropské rady	19
3 Crisis management Evropské rady v dluhové a migrační krizi.....	22
3.1 Dluhová krize v eurozóně	22
3.1.1 Vnitřní dynamika jednání a vliv států na crisis management.....	22
3.1.2 Pracovní metody a nástroje Evropské rady v crisis managementu	23
3.1.3 Role stálého předsedy v crisis managementu.....	29
3.2 Evropská migrační krize	33
3.2.1 Vnitřní dynamika jednání a vliv států na crisis management.....	33
3.2.2 Pracovní metody a nástroje Evropské rady v crisis managementu	35
3.2.3 Role stálého předsedy v crisis managementu.....	38
Závěr	41
Abstrakt.....	45
Abstract	46
Seznam použité literatury a pramenů.....	47
Literatura.....	47
Prameny	53

Úvod

Evropská Unie od svého vzniku čelila mnoha krizím různé povahy. V roce 1965 ohrozila integraci ztráta akceschopnosti kvůli zablokování hlasování kvalifikovanou většinou v Radě ministrů, o devět let později se musely státy vypořádat s ekonomickou krizí nebo v roce 1989 s pádem Berlínské zdi. Zejména po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost koncem roku 2009 Evropská unie prošla nebyvalou sérií krizí. Už o několik měsíců později naplno vypukla dluhová krize v eurozóně, na ni navázaly krize evropské zahraniční politiky kvůli situaci v Libyi, Sýrii a v roce 2014 na Ukrajině. Počátkem roku 2015 zahájil bezprecedentní počet žadatelů o azyl evropskou migrační krizi. Evropská unie tak je po dobu posledních deseti let v permanentním krizovém režimu. Autoři věnující se evropské integraci se shodují, že se při řešení krizí dostává do popředí Evropská rada, jež dává prostor vrcholným představitelům členských států dosahovat společných dohod. Pouze lídři národních států mají totiž dostatečnou autoritu činit rozhodnutí s dalekosáhlými důsledky na suverenitu států, která jsou pro řešení krizí nezbytná (Puetter 2014; Schimmelfennig 2015; Wessels 2015). Podle Lisabonské smlouvy má Evropská rada „zajistit Unii nezbytný podnět pro její vývoj a definovat obecný politický směr a priority jejího vývoje.“ (čl. 15 Smlouvy o fungování Evropské unie) Centrální role Evropské rady v řešení krizí tak není formálně ukotvena. Rovněž v unijních textech není specifikováno, jaké nástroje a metody pro crisis management Evropská rada může využít. Předmětem předložené práce je zkoumání centrální role Evropské rady během řešení krizí. Časově se práce vymezuje na průběh dluhové krize v eurozóně, kterou začala Evropská unie intenzivně řešit od roku 2009, a migrační krize, se začátkem v roce 2015. Jelikož obě krize stále zůstávají nedořešeny, dotýká se práce i současného dění.

Cílem práce je analyzovat crisis management Evropské rady v dluhové krizi v eurozóně a evropské migrační krizi. Crisis management není zavedený pojem popisující konkrétní pracovní metodu nebo způsob fungování Evropské rady během krizí. Autoři tento termín ve vztahu k Evropské radě používají vesměs jako synonymum pro její zapojení do řešení krizí (Hodson 2011; Wessels 2011). Crisis management Evropské rady tato práce vzhledem k chybějící jednotné definici bude chápat jako schopnost Evropské rady řešit krize, zejména najít v časovém tlaku konsensus mezi členskými státy ohledně společného postupu. Pro analýzu crisis managementu Evropské rady autor zvolil dva případy – dluhovou krizi a migrační krizi. Přestože Evropská unie čelila sérii zahraničních i vnitřních krizí historicky mnohokrát, právě dluhová krize a migrační krize jsou

označovány

za nejzávažnější. Obě totiž ohrožují politiky, které jsou jádrem evropského integračního projektu – hospodářskou a měnovou unii a schengenský prostor společně s volným pohybem osob (Dinan, diskuse 26.2.2016). Zároveň tyto krize naplno vypukly v období po přijetí Lisabonské smlouvy, která pro crisis management Evropské rady přináší podstatné změny.

K dosažení cíle práce si autor položil následující výzkumné otázky. První výzkumná otázka zní: *V kterých konkrétních aspektech Lisabonská smlouva posílila možnosti Evropské rady pro crisis management?* Podstatou otázky je analyzovat význam změn, jež přinesla Lisabonská smlouva pro fungování Evropské rady a které mají pozitivní dopad na její schopnost řešit krize. Jak konkrétně probíhal crisis management Evropské rady v dluhové a migrační je předmětem druhé výzkumné otázky: *Jaké pracovní metody a nástroje crisis managementu Evropská rada využila v jednotlivých krizích?* Třetí výzkumná otázka: *Jaký vliv na crisis management měla ve zkoumaných krizích vnitřní mocenská dynamika Evropské rady?* se věnuje vztahům mezi členskými státy jako faktoru s vlivem na crisis management. Poslední výzkumná otázka: *Jakou roli hrál stálý předseda Evropské rady v crisis managementu jednotlivých krizí?* se konkrétně zabývá dimenzemi, v jakých Lisabonskou smlouvou zavedený stálý předseda posílil schopnost Evropské rady řešit krize.

V práci je využívána metoda kvalitativního výzkumu, případová studie. Případovou studií je proces crisis managementu Evropské rady. Dvě zkoumané krize jsou v rámci případové studie jednotlivé případy. Jedná se o disciplinovanou interpretativní studii, která do hloubky studuje vytyčené případy, bez ambice výsledek výzkumu teoreticky zobecnit (Drulák 2008: 34). Povaha crisis managementu zkoumaných krizí je proměnlivá a individuální, stejně jako krize samotné. Teoretické zobecnění by tak bylo problematické. Teorie integrace a jejich konceptuální rámce, které práce zahrnuje, nebudou výzkumem potvrzovány či vyvraceny, slouží pouze k reflexi různých pohledů na Evropskou radu.

Práce je strukturována do tří kapitol. První kapitola slouží jako teoretický rámec práce. Zaměřuje se na teorie, jež vysvětlují centrální roli Evropské rady v projektu evropské integrace, a vyvozuje z nich hodnotná vodítka pro studium crisis managementu. První část se věnuje liberálnímu intergovernmentalismu, který vyvinul Andrew Moravcsik (1998). Nejprve shrnuje základní předpoklady liberálního intergovernmentalismu. Následně rozvíjí, jak pohled liberálního intergovernmentalismu na crisis management

Evropské rady pomáhá vysvětlit její centrální roli během řešení krizí, jaký může mít vnitřní mocenská dynamika jednání v Evropské radě vliv na crisis management, a nakonec, jak se během řešení krizí změní interinstitucionální vztahy. V závěru rozboru této teorie kapitola odhalí nedostatky, které má použití teorie liberálního intergovernmentalismu pro vysvětlení role stálého předsedy. Druhá podkapitola přibližuje novější verze mezivládní teorie – nový intergovernmentalismus, jehož autory jsou Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson a Uwe Puetter (2015) a deliberativní intergovernmentalismus, který jako analytický rámec pro studium Evropské rady vyvinul Uwe Puetter (2014). Podkapitola nejprve popisuje základní principy, jak autoři vysvětlují centrální roli Evropské rady v post-maastrichtském období, a jak se liší od liberálního intergovernmentalismu v pohledu na dynamiku vyjednávání v Evropské radě. Následně kapitola analyzuje, jaká vodítka přináší deliberativní intergovernmentalismus pro identifikaci konkrétních pracovních metod a nástrojů Evropské rady v crisis managementu.

Druhá kapitola nejprve vysvětluje, že Evropská rada byla již od počátku svého vzniku zapojena do řešení krizí. Dále popisuje, jak postupem času vznikla akutní potřeba reformy jejího fungování, protože již nezvládala efektivně plnit svou funkci. Tato reforma byla předmětem diskuse Konventu o budoucnosti Evropy a byla zanesena do Lisabonské smlouvy. Následující podkapitoly se věnují konkrétním změnám, které přinesla Lisabonská smlouva pro fungování Evropské rady a které implikují její lepší schopnost řešit krize.

Třetí kapitola analyzuje crisis management Evropské rady během dluhové krize v eurozóně a migrační krize. Vzhledem k vodítkům z předchozích kapitol se u každé krize nejprve autor věnuje vnitřní mocenské dynamice jednání v Evropské radě a jejímu vlivu na crisis management, dále konkrétním nástrojům a metodám, které Evropská rada při crisis managementu využila, a nakonec roli stálého předsedy Evropské rady v řešení krize.

Jelikož práce popisuje široké spektrum témat, od teoretického ukotvení role Evropské rady přes vývoj jejího fungování po analýzu crisis managementu konkrétních krizí, bylo potřeba vycházet z velkého počtu literatury. Primární zdroje, ze kterých autor nejvíce čerpal, byly, vzhledem k tématu práce, oficiální dokumenty Evropské rady spojené se summity, zejména závěry Evropské rady a vyjádření předsedy Evropské rady. Přínosné byly při analýze crisis managementu Evropské rady v dluhové a migrační krizi, protože skrze závěry Evropská rada detailně informovala o dalším postupu při řešení krizí. Během analýzy změn ve fungování Evropské rady autor rovněž čerpal z Lisabonské smlouvy a dalších evropských smluv.

Primární zdroje doplňuje autor o kritické poznatky odborníků ve vědeckých člancích a publikacích. Stěžejními jsou pro práci sekundární zdroje, jak monografie odborníků věnujících se Evropské radě, tak konkrétní odborné články zveřejněné například v *Journal of European Integration*, *Comparative Political Studies*, *Journal of Common Market Studies* nebo *Journal of European Public Policy*. Crisis managementu Evropské rady se sekundární literatura věnuje velmi sporadicky. Poněkud komplexnější zpracování tohoto tématu poskytují Suzana Elena Anghel, Ralf Drachenberg a Stanislas Finance (2016), kteří ve své analýze *The European Council and crisis management* zkoumají odpověď Evropské rady na tři krize v post-lisabonském období, avšak pracují bez jakéhokoliv teoretického ukotvení a spíše popisují vývoj krizí a jednotlivé kroky, které hlavy států podnikly. Pro časový přehled odpovědi Evropské rady na krize byla tato analýza přínosná, avšak neměla ambici vysvětlit, proč právě Evropská rada vykonávala crisis management.

V teoretické části práce autor vychází z klíčových děl, která rozvíjí vybrané teorie. Ta jsou doplněna o aktuální poznatky autorů v jejich novějších vědeckých člancích. Andrew Moravcsik sice v aktuálních příspěvcích o liberálním intergovernmentalismu neposkytuje žádnou teoretickou reflexi pro chování členských států Unie ve zkoumaných krizích, tuto mezeru však vyplňují Frank Schimmelfennig (2018) článkem *Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union* a Natasha Zaun (2017) v příspěvku *States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota System*.

Pro studium změn ve fungování Evropské rady, které kulminovaly přijetím Lisabonské smlouvy, autor čerpal z velkého množství primární literatury, zejména z evropských smluv. Tématu se rovněž věnuje dostatek sekundární literatury. Za zvláštní zmínku stojí autor Philippe de Schoutheete, který společně s Helen Wallace v roce 2002 svou analýzou fungování Evropské rady poskytl přínosné návrhy pro její reformu, které byly reflektované v Lisabonské smlouvě. S časovým odstupem pak tyto změny Evropské rady Philippe de Schoutheete zhodnotil ve svých příspěvcích v roce 2012 a 2015. Stejně jako ostatní autoři však explicitně nespecifikuje, jak tyto změny pomohly Evropské radě řešit krize.

Při analýze crisis managementu Evropské rady ve vybraných krizích byl pro autora výzvou nepoměr dostupných relevantních zdrojů mezi dluhovou a migrační krizí. K dluhové krizi bylo vydáno dostatečné množství publikací, které se věnují jak faktickému

průběhu krize, tak kritickému zhodnocení práce Evropské rady. Jako nejpřínosnější zdroje můžeme jmenovat sérii článků Desmonda Dinana (2011; 2012; 2013; 2017), v nichž hodnotí vliv změn v Lisabonské smlouvě na fungování Evropské rady v krizi. Práce se dále opírá

o přínosné poznatky Uwe Puettera (2014), který se ve třetí kapitole knihy *European Council and the Council* dopodrobna věnuje konkrétním pracovním metodám a nástrojům Evropské rady, z nichž některé tato práce identifikuje jako stěžejní pro crisis management. V kapitole je rovněž často citován Sergio Fabbrini (2013; 2015a; 2015b), který poukazuje na hierarchizaci vztahů mezi státy během řešení dluhové krize.

Na rozdíl od dluhové krize se roli Evropské rady v migrační krizi věnuje podstatně méně autorů, jejich příspěvky jsou navíc většinou pouze popisné. Z výše zmíněných třech klíčových autorů se pouze Dinan (2016) zmiňuje o roli stálého předsedy v migrační krizi. Přestože je téma migrační krize aktuální a zabývá se jím mnoho článků i monografií, pouze málo z nich se věnuje roli Evropské rady během jejího řešení. Pro analýzu crisis managementu Evropské rady v migrační krizi byly stěžejními zejména primární zdroje – závěry Evropské rady. Ty autor doplnil o kritický pohled z článků autorů jako Arne Niemanna a Nataschy Zaun (2018), Lucase Schramma (2019), nebo Priscilly Oltean a Claudie Anamarie Iov (2017), které analyzují odpověď Evropské unie na krizi. Práce rovněž využila příspěvků na online zpravodajských serverech jako Financial Times, The Guardian nebo Politico.

Teoretická reflexe zkoumání role Evropské rady v crisis managementu

1.1 Liberální intergovernmentalismus

Jádrem teorie liberálního intergovernmentalismu je předpoklad, že v Evropské unii jsou klíčovými hráči národní státy. Jednají racionálně a preferují, když mohou prosadit své národní preference v rámci mezivládního vyjednávání, než když se podřizují výsledkům centralizovaného rozhodování nadnárodní instituce. Výsledkem mezivládního vyjednávání jsou kolektivní dohody, které státy posvětlí delegováním části své suverenity na nadnárodní instituci, čímž zajistí jejich plnění všemi zúčastněnými i v budoucnu v případě politické změn (Moravcsik, Schimmelfennig 2009: 68). Liberální intergovernmentalismus předpokládá, že státy si ve vyjednávání nejsou rovny. Výsledná dohoda a její podmínky reflektují relativní sílu států při vyjednávání, která je dána asymetrickou interdependencí, tedy nerovným rozložením zisků plynoucích z dohody. Státy, pro které je dosažení dohody klíčové, pro ni budou ochotné udělat nejvíce kompromisů. Na druhou stranu státy, které nejsou na výsledku dohody závislé a mohou využít alternativy v podobě jiné unilaterální nebo kolektivní akce, mají lepší předpoklad prosadit v rámci dohody vlastní podmínky (Moravcsik 1998: 3).

Evropská rada, kterou tvoří hlavy členských států, je z pohledu liberálního intergovernmentalismu svým složením a funkcí mezivládní těleso par excellence. Právě summity Evropské rady tak dávají prostor hlavám států pro efektivní mezivládní rozhodování a jsou platformou pro dosažení „velkých dohod“ (Moravcsik 1998: 488), které dávají impuls evropské integraci, když jiné metody integrace a tvorby evropské politiky nejsou dostatečné.

Kritici liberálního intergovernmentalismu argumentují, že jako teorie vytvořená pro vysvětlení „velkých dohod“, jako jsou úpravy unijních smluv nebo rozšíření Unie o nové členy, kdy jednání probíhá v kontextu nejistoty bez předem nastavených institucionálních podmínek, nedokáže liberální intergovernmentalismus vysvětlit všední rozhodování v Unii (Moravcsik, Schimmelfennig 2009: 73). Tato práce však vychází z předpokladu, že Evropská rada v post-lisabonském období kontinuálně pomáhala v rámci crisis managementu najít řešení krizí v časovém tlaku. Jednala tak právě v kontextu nejistoty a mimo všední dennodenní rozhodování.

Liberální intergovernmentalismus vysvětluje klíčové kroky směřujících k hlubší integraci, které evropské hlavy států podnikly od Messinské konference po Maastrichtskou

dohodu. Kontext krizí je odlišný v tom ohledu, že místo prohlubování integrace naopak evropskou integraci ohrožují (Schimmelfenning 2018: 2). I přes odlišný kontext však liberální intergovernmentalismus pro zkoumání centrální role Evropské rady v jejich řešení poskytuje hodnotná vodítka.

Za prvé, protože ve zkoumaných krizích nejsou zavedené evropské postupy a nástroje dostatečné, vyžadují ke svému řešení vysokou úroveň koordinace národních států. Krize mají na každý stát odlišný dopad a společná odpověď není pro všechny státy rovnoměrně přínosná. Pro řešení krizí proto bude mít vysoký význam mezivládní vyjednávání, které vyplní mezeru danou nedostatečností unijních nástrojů a umožní státům hájit svůj národní zájem (Schimmelfennig 2018: 15). Z pohledu liberálního intergovernmentalismu můžeme předpokládat, že s prohlubováním krizí bude růst frekvence summitů, které budou národní státy využívat jako platformu pro mezivládní vyjednávání.

Za druhé, jelikož zkoumané krize mají na jednotlivé státy odlišný dopad a některé státy jsou jimi ovlivněny bezprostředně, zatímco jiné jen okrajově, během mezivládního vyjednávání se projeví asymetrická interdependence. Státy budou racionálně sledovat své národní zájmy a nástroje řešení krize budou tvarovat tak, aby minimalizovaly vlastní náklady a maximalizovaly výhody z nich plynoucí (Moravcsik 1993: 486–487). Podle těchto předpokladů budou nástroje řešení krize reflektovat vnitřní dynamiku jednání a podmínky pak budou převážně tvořeny státy, které krize zasáhla nejméně, a nejsou proto na výsledku dohody tolik závislé.

Za třetí, z pohledu liberálního intergovernmentalismu na tvorbu evropské politiky během krizí dojde častěji než v jiných obdobích ke zvýšené hierarchizaci vztahů mezi evropskými institucemi. Protože mezivládní vyjednávání bude pro řešení krizí klíčové, v centru jednání a tvorby politiky budou hlavy států v Evropské radě. Aby zajistily dodržování výsledných dohod, budou delegovat svou suverenitu a dohled na nadnárodní instituci, zejména Evropskou komisi. Evropská komise se tak z role iniciátora integrace posune do role „hlídače“ dohod vytvořených hlavami států.

Teorie liberálního intergovernmentalismu vidí jako klíčové hráče v evropské integraci národní státy a marginalizuje roli jiných „vůdců“, kteří by je svou lepší informovaností a osobním vztahy byli schopni v rozhodování ovlivnit. Moravcsik argumentuje, že tyto třetí strany jsou potřebné k dosažení efektivní mezivládní dohody pouze výjimečně a národní státy mají samy dostatečné předpoklady k vedení a informační zdroje (Moravcsik 1998: 485). Teorii liberálního intergovernmentalismu

vyvinul Moravcsik před tím, než byl do čela Evropské rady dosazen stálý předseda, který má za úkol vést summity a řídit debatu (čl. 15 Smlouvy o fungování Evropské Unie). Pro vysvětlení tohoto institucionálního posílení Evropské rady a jeho významu pro crisis management je proto potřeba poohlédnout se po novější verzi mezivládního přístupu k evropské integraci, novém a deliberativním intergovernmentalismu.

1.2 Nový a deliberativní intergovernmentalismus

Vlastní pohled na mezivládní povahu evropské integrace poskytuje nový intergovernmentalismus, který vyvinuli Bickerton, Hodson a Puetter (2015a, 2015b) jako teoretický rámec pro studium evropské integrace v období po přijetí Maastrichtské smlouvy. Vzrůstající význam Evropské rady noví intergovernmentalisté vysvětlují tím, že nové sféry evropské aktivity začleněné do Maastrichtské smlouvy nespádají pod rozhodování komunitní metodou, a Evropská rada je proto klíčová pro další integraci v těchto politikách. To znamená, že při prohlubování ekonomické a měnové Unie, společné zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky nebo koordinaci v sociální oblasti a zaměstnanosti nemá Evropská komise autonomní pravomoc vytvářet a implementovat legislativu, kterou by Rada ministrů schválila kvalifikovanou většinou. Státy navíc preferují před předáním suverenity na nadnárodní Komisi vytváření různých agentur a jiných „nových těles“, jako je Frontex nebo Evropská centrální banka, které mají dostatečnou autonomii a kontrolu nad vlastními zdroji, avšak obsahují mechanismy, díky nimž jsou v nich členské státy reprezentovány (Bickerton, Hodson, Puetter 2015a: 28–37; 2015b: 705). Vzniká tím „integrační paradox“ post-maastrichtské éry, jelikož hlubší integrace v nových sférách evropských politik je docíleno bez posílení nadnárodního rozhodování Unie. Společně s „novými tělesy“ přebírá Evropská rada tradiční roli Komise ve tvorbě agendy, rozhodování, přijetí a implementaci evropské politiky. Na rozdíl od liberálního intergovernmentalismu, který Evropskou radu vidí jako klíčovou pouze v mezivládním vyjednávání, nový intergovernmentalismus vidí posilující se roli Evropské rady v celkové interinstitucionální dynamice. Díky integraci v nových politikách mimo komunitární metodu místo rozhodování o dlouhodobém směřování Unie Evropská rada detailně zasahuje do tvorby každodenní politiky. Hlavy států tak činí skrz formální veřejné závěry Evropské rady, kterými informují o svých kolektivních preferencích a velmi konkrétně jimi „úkolují“ Radu ministrů a Komisi (Fabbrini, Puetter 2016: 490).

Na rozdíl od liberálního intergovernmentalismu, který popisuje motivaci států vést mezivládní vyjednávání na summitech jako snahu o prosazení vlastních národních zájmů, noví intergovernmentalisté zastávají názor, že v post-maastrichtské Evropě slouží summity k vedení konstruktivní debaty za účelem hledání konsensu mezi členskými státy (Schmidt 2018: 1549). Zde je na místě podotknout, že zastánci nového intergovernmentalismu nejsou jednotní v otázce mocenské dynamiky jednání. Na jednu stranu Uwe Puetter (2016: 609) trvá na tom, že na summitech Evropské rady státy debatují v duchu konsensuální kolegiality. Naopak Fabbrini (2013) jako jediný nový intergovernmentalista poukazuje na hierarchizaci vztahů mezi státy, protože v kontextu dluhové krize se během jednání v Evropské radě Německo vzhledem ke své silné pozici profilovalo jako vůdce a způsob řešení krize reflektoval právě německé preference. Přestože ve vyjednávání Puetter očekává rovné vztahy mezi státy, zatímco Fabbrini poukazuje na jejich nevyhnutelnou hierarchizaci, oba souhlasí, že dosažení konsensu je pro evropskou integraci klíčové. Pokud se nepodaří během řešení krizí dosáhnout konsensu ohledně společného postupu a národní lídři se nedohodnou na kompromisu, který pomůže snížit tenzi mezi státy, hrozí riziko, že dojde k disintegraci (Fabbrini, Puetter 2016: 488).

Roli Evropské rady se zvláště věnuje Uwe Puetter (2014) v rámci deliberativního intergovernmentalismu, který vyvinul jako vlastní analytický rámec pro studium Evropské rady. S novým intergovernmentalismem sdílí východisko, že v post-maastrichtském období je Evropská rada centrální vzhledem k ukotvení rozhodování v nových oblastech evropské politiky mimo komunitární metodu. Jelikož dosahování konsensu mezi státy je nezbytné k tomu, aby mohla Unie jednat (Puetter 2014: 4), deliberativní intergovernmentalismus předpokládá, že institucionální design Evropské rady tuto potřebu reflektuje. Aby se stala „konsensus tvořícím tělesem par excellence,“ prošlo její fungování v rámci „institucionálního inženýrství“ změnami, které Puetter v díle konkrétně katalogizuje. „Frekvence summitů se bude zvyšovat, protože pouze hlavy států mají dostatečnou autoritu rozhodovat v nových politikách citlivých na národní suverenitu, které budou dominovat agendě summitů.“ Omezí se „autonomní rozhodování Rady ministrů a Komise, jež se dostanou v rámci hierarchizace do role vykonavatelů pokynů Evropské rady.“ Vzhledem k tomu se „závěry summitů stanou detailnějšími a budou fungovat jako nástroje pro úkolování ostatních institucí.“ Protože „s významem dosahování konsensu vzroste důležitost jednání tváří v tvář, vzniknou nové užší neformální pracovní formáty pro větší šanci najít mezi státy konsensus.“ (Tamtéž, 61–65) Zavedení stálého předsedy

Evropské rady je v tomto duchu vrcholným příkladem institucionálního inženýrství, které má vylepšit práci Evropské rady.

Pro analýzu posílení Evropské rady v post-lisabonském období vzhledem k její roli v crisis managementu zkoumaných krizí poskytuje nový a deliberativní intergovernmentalismus přínosná východiska. Za prvé, tyto teorie nám pomohou vysvětlit, proč byla pro rozhodování během dluhové a migrační krize Evropská rada klíčová. Dluhová krize odhalila nedostatky hospodářské a měnové unie, jež jako nová politika v Maastrichtské smlouvě spadá do mezivládní formy rozhodování v Evropské radě. Naopak migrační krize zasáhla azylovou a migrační politiku, ve které po revizi Amsterdamskou smlouvou probíhá rozhodování komunitární metodou (Hailbronner: 1047). Řešení obou krizí však vyžadovalo vysokou míru politické koordinace členských států v Evropské radě, protože v případě nedosažení konsensu by hrozilo riziko disintegrace (Fabbrini, Puetter 2016: 488).

Za druhé, při pohledu na crisis management Evropské rady jako na snahu hledat pod časovým tlakem mezi členskými státy konsensus, který je nezbytný pro koordinované řešení krize, poskytuje Puetter v rámci teorie deliberativního intergovernmentalismu klíčové poznatky, jak se tomuto účelu Evropská rada v rámci institucionálního inženýrství přizpůsobila. Deliberativní intergovernmentalismus vysvětluje změny, kterými Evropská rada prošla zejména po přijetí Lisabonské smlouvy, jako snahu o zlepšení schopnosti Evropské rady vytvářet konsensus, což implikuje její lepší schopnost řešit krize. Identifikace těchto prvků institucionálního inženýrství proto významně přispěje v odpovědi na otázku, jaké konkrétní metody a postupy Evropská rada v crisis managementu využívá.

Za třetí, centrální role Evropské rady dle nových intergovernmentalistů nespočívá pouze v samotném vyjednávání mezivládních dohod, jak ji vidí Andrew Moravcsik. Noví intergovernmentalisté předpokládají, že Evropská rada bude mnohem více zapojena rovněž i do implementace přijatých nástrojů a postupů řešení krize, a to zejména skrz detailní instrukce ostatním institucím v oficiálních závěrech v rámci „úkolování“.

2 Evropská rada a Lisabonská smlouva

2.1 Rostoucí potřeba změny fungování Evropské rady

Hlavy států se opakovaně scházely k důležitým rozhodnutím ohledně řešení krizí už od počátku evropské integrace. Například summit v Haagu 1969 byl svolán jako odpověď na beznaděj šířící se Evropou (Werts 1992: 33) a summit v roce 1973 v Kodani proběhl kvůli přicházející ekonomické recesi a problémům s nukleární dohodou SALT-1 (Werts 2017). Rozhodnuto o institucionalizaci summitů hlav států bylo však až Pařížským summitem v roce 1974 v kontextu ekonomické krize následkem ropných šoků a souběžné ztráty hybnosti evropské integrace dané Lucemburským kompromisem z roku 1965, který blokoval hlasování kvalifikovanou většinou v Radě ministrů (Schoutheete 2017: 50). „Instituce společenství byly jako politická hybná síla pro budování Evropy příliš slabé,“ jak o důvodu vzniku Evropské rady uvádí Tindermansova zpráva (1975: 30). Management krizí tak byl pro Evropskou radu původní *raison d'être* (Dinan 2011: 104).

Evropská rada v první fázi svého fungování až do přijetí Jednotného evropského aktu operovala bez jakéhokoliv smluvního ukotvení na základě neformálního komuniké Pařížského summitu (Nugent 2015: 183). Tento fakt ji však nijak neomezil v tom, stát se „centrem evropského vládnutí,“ (Mourlon-Druol 2016: 410) „arbitrem systémových změn, hlavním vedoucím evropské agendy a jádrem evropské exekutivy.“ (Ludlow citován in Schoutheete 2017: 58) Evropská rada sehrála v průběhu svého fungování klíčovou roli v evropské integraci a crisis managementu. Jako příklad můžeme uvést, že v roce 1975 přispěla k znovuvyjednání britského členství v Unii, v roce 1978 třemi summity umožnila vytvoření Evropského měnového systému či v roce 1984 vyřešila existenční krizi společenství – britskou rozpočtovou otázku (Mourlon-Druol 2016: 409–411).

Jednotný evropský akt Evropskou radu zmiňuje pouze okrajově. Určuje počet summitů na „nejméně dva ročně“ a hlavy států, ministry zahraničí, předsedu a člena Evropské komise vyjmenovává jako účastníky jednání (čl. 2 Jednotného evropského aktu). Více se roli Evropské rady věnuje Maastrichtská smlouva, která na několika místech mapuje její umístění v institucionálním pořádku v rámci nových politik druhého a třetího pilíře. K fungování Evropské rady pouze formálně doplňuje praxi, že „Evropské radě předsedá hlava státu či předseda vlády členského státu, který vykonává předsednictví Rady ministrů.“ (hlava 1 čl. d Smlouvy o Evropské unii, dále jen SEU) Amsterdamská smlouva a smlouva z Nice obsahují odkazy na Evropskou radu daleko častěji než předchozí smlouvy, změnu v jejím fungování však přináší pouze smlouva z Nice. Ta ohledně místa

konání summitů Evropské rady říká, že se „jeden summit každého předsednictví bude konat v Bruselu“ a „až dojde k rozšíření Unie na 18 členů, budou se zde konat všechny summity.“ (prohlášení č. 22 Smlouvy z Nice)

Určení Bruselu jako stálého sídla Evropské rady bylo pouze malou změnou, kterou hlavy států přijaly ve snaze reformovat fungování Evropské rady pro větší efektivitu její práce. Mnoho problémů bylo stále potřeba vyřešit. Například bylo nepsaným pravidlem, že hlava státu, který právě předsedal Evropské radě, navštíví hlavní města všech členských států v rámci přípravy na summit a zjistí priority ostatních členů ještě před vyjednáváním. S výhledem na blížící se rozšíření Unie o státy střední a východní Evropy se taková cesta před každým summitem zdála časově nemožná (Schoutheete, Wallace 2002: 16). Mimo to, že účastníků summitů bylo vzhledem k rozšíření Unie stále více, s prohlubováním integrace rostl i obsah agendy projednávané na summitech. Jelikož fungování Evropské rady od jejího založení zůstalo i přes stále komplikovanější podmínky pro jednání prakticky nepozměněné, ztrácela práce Evropské rady efektivitu. Jednání o smlouvě z Nice byla tak zdlouhavá, že britský předseda vlády Tony Blair při odchodu ze summitu prohlásil, že v Evropské radě „takto nemůžeme dále pracovat.“ (Blair citován in Hayward 2008: 270) Podle zprávy generálního tajemníka sekretariátu Rady ministrů Javierera Solana, který byl pověřen vypracováním návrhu vylepšení práce Evropské rady, byla „Evropská rada odkloněna od svého původního účelu, skončila zahlcena nepodstatnou agendou a předsednictví se stalo předmětem národní prestiže a sleduje vlastní priority.“ (Solana 2002: 2–5) Reformě fungování Evropské rady se proto věnoval Konvent o budoucnosti Evropy, který měl s výhledem na blížící se východní rozšíření za cíl „zlepšit efektivitu rozhodování a práce institucí Unie.“ (strana 23 Deklarace o budoucnosti Evropy) Výsledkem Konventu byla Smlouva o Ústavě pro Evropu. Přestože Ústava byla odmítnuta na základě výsledků referend ve Francii a Nizozemí a její znění muselo být upraveno, ustanovení týkající se fungování Evropské rady prošla tímto přechodem bez jakéhokoliv zásahu a jsou obsažena v následně přijaté Lisabonské smlouvě a v Jednacím řádu Evropské rady. V následujících podkapitolách budeme analyzovat, jaké implikace mají změny ve fungování Evropské rady pro její schopnost řešit krize.

2.2 Fungování Evropské rady dle Lisabonské smlouvy

2.2.1 Role Evropské rady

Evropská rada má dle textu Lisabonské smlouvy „zajistit Unii nezbytný podnět pro její vývoj a definovat obecný politický směr a priority jejího vývoje.“ (čl. 15 Smlouvy o fungování Evropské unie, dále jen SFEU) Reálně však členové Evropské rady měli v některých obdobích tendenci nejen určovat obecné směřování Unie, nýbrž se zapojovali do detailního rozhodování v konkrétních otázkách. Jako příklad můžeme uvést vyjednávání pravidel jednotného vnitřního trhu, finančních balíčků Delors I a II, Agendy 2000 nebo měnové unie (Schoutheete, Wallace 2002: 11). Podobně aktivní roli hráli národní lídři i během řešení krizí (Schoutheete 2012: 12). Funkce Evropské rady tak v praxi očividně přesahuje vymezení v Lisabonské smlouvě (Delledone 2014: 129). Spíše než jako na omezení dané Lisabonskou smlouvou je na místě na tento fakt pohlížet tak, že Evropská rada je ve svém reálném fungování flexibilní. Právě flexibilita totiž z Evropské rady dělá ideální instituci pro crisis management (Seeuws, diskuse 26.2.2016).

2.2.2 Frekvence schůzí a neformální metody setkávání

Oproti Maastrichtské smlouvě, která udává, že „Evropská rada se má scházet alespoň dvakrát ročně,“ (hlava 1 čl. d SEU) Lisabonská smlouva počet řádných summitů zvyšuje na čtyři. „Evropská rada se má scházet dvakrát každých šest měsíců, svolána svým předsedou“ s doplněním, že „pokud to situace vyžaduje, předseda svolá speciální schůzi Evropské rady.“ (čl. 15 SFEU) Dále se v Lisabonské smlouvě dočteme, že v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky „svolá předseda Evropské rady mimořádnou schůzi, pokud to situace vyžaduje.“ (čl. 26 SFEU) Speciální summit mimo frekvenci řádných summitů byl obvykle svolán v reakci na neočekávanou situaci. Lídři EU se sešli na „mimořádném summitu“ krátce po teroristickém útoku v USA v září 2001 nebo kvůli válce v Iráku v únoru 2003. Některé speciální summity se navíc lišily metodou setkání. Takzvané „neformální“ summity se vyznačovaly nepřítomností ministrů zahraničí, což umožnilo otevřenější a efektivnější debatu mezi lidry národních států (Schoutheete, Wallace 2002: 4), příkladem může být pařížský summit v reakci na pád Berlínské zdi v listopadu 1989. Rovněž první setkání Evropské rady po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, které proběhlo v Bruselu v únoru 2010 a věnovalo se přicházející dluhové krizi, bylo svoláno jako „neformální“. Přestože Lisabonská smlouva přítomnost ministrů

v Evropské radě zrušila (viz. kap. 2.4), neformálnost setkání zajistilo umístění summitu v knihovně místo oficiální jednací místnosti.

Přestože Lisabonská smlouva na různých místech speciální summity nazývá jinak, reflektuje praxi hlav států scházet se během řešení krizí častěji než v rámci čtyř plánovaných summitů. Z pohledu deliberativního intergovernmentalismu jsou mimořádné summity

a neformální metoda setkávání příkladem institucionálního inženýrství, které má zajistit Evropské radě lepší schopnost vytvářet konsensus a reagovat na nečekané situace a krize (Puetter 2014: 100).

2.2.3 Změny ve složení Evropské rady

Významnou změnu ve fungování Evropské rady přinesla Lisabonská smlouva snížením počtu účastníků jednání. Výchozí účastníci summitů jsou pouze hlavy členských států, prezident Evropské komise, předseda Evropské rady a Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Dříve automaticky přítomné ministry zahraniční nyní členové Evropské rady mohou přizvat na jednání pouze v případech, kdy to agenda jednání vyžaduje (čl. 15 SFEU). Tím, že Vysoký představitel zároveň předsedá Radě pro zahraniční věci (FAC), ministry zahraničí de facto zastupuje. Šedesát členů u jednacího stolu by byl po východním rozšíření Unie velmi nepraktický formát pro diskusi, Lisabonská smlouva proto snížením počtu účastníků navrátila summitům Evropské rady povahu „uzavřeného klubu“ hlav států (Hayes-Renshaw, Wallace 2006: 167). Výhodu vyloučení ministrů zahraničí z jednání však můžeme vidět ještě ve dvou aspektech důležitých pro crisis management Evropské rady.

Za prvé, Uwe Puetter reflektuje na vyloučení ministrů z jednání Evropské rady fakt, že tato instituce čím dál více instruuje Radu ministrů a Evropskou komisi, jak konkrétně mají postupovat v práci na specifických politikách. Ministři zahraničí dříve disponovali významným vlivem na přípravu summitů a koordinaci práce Evropské rady. Byli totiž členy Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (GAERC), která měla za úkol přípravu jednání Evropské rady. Špatný výkon GAERC byl však v rámci Konventu identifikován jako jeden z hlavních důvodů neefektivity Evropské rady (Schoutete, Wallace 2002: 19; Solana 2002: 2). Byla proto rozdělena na Radu pro zahraniční věci (FAC) složenou právě z ministrů zahraničí, které v nové Radě pro všeobecné záležitosti (GAC) nahradili ministři pro evropské záležitosti. Ministři zahraničních věcí se tak mohou naplno věnovat stále důležitější společné zahraniční a bezpečnostní politice, avšak nemají

již kontrolu nad závěry a přípravou jednání Evropské rady a hlavy států je mohou kolektivně úkolovat (Puetter 2014: 101–102).

Za druhé, v nepřítomnosti ministrů jsou jednání více kolegiální (Tamtéž). Rozhodnutí v Evropské radě jsou navenek prezentovány jako kolektivní a schůze jsou kromě oficiálních závěrů či základních osnov jednání tajné, aby byla národním lídrům umožněna diskrétní diskuse o politicky citlivých otázkách. Tím, že už nejsou v debatě omezeni ani bezprostředním dohledem vlastních ministrů, mohou lídři v rámci tohoto soukromého „prostoru pro přemýšlení“, jak netransparentní povahu jednání v Evropské radě popisují Hillebrandt a Novak (2016), otevřeněji diskutovat. Po vyjednání dohody v kruhu ostatních lídrů je pak na každé hlavě státu, jak tuto dohodu „prodá“ na národní úrovni parlamentu a veřejnosti (Tamtéž). Pro hledání společné odpovědi na krizi to znamená, že lídři mají díky tajné povaze jednání a nepřítomnosti vlastních ministrů volnější ruce pro hledání konsensu.

2.2.4 Zavedení stálého předsedy Evropské rady

Otázka předsednictví Evropské rady byla na Konventu o budoucnosti Evropy významným předmětem debaty. Dosavadní rotující předsednictví fungovalo tak, že roli předsedy Evropské rady vykonávala hlava státu, který právě předsedal Radě ministrů, a po šesti měsících se vyměnila s dalším státem v pořadí. Původně bylo rotující předsednictví zavedeno, aby byla zajištěna rovnost mezi malými a velkými členskými státy, časem se však tento model stal neadekvátním v několika ohledech. Příprava zasedání a s ním spojená konzultace ostatních členů Evropské rady a zjišťování jejich pozice se s rozšiřující se Unií stala příliš obtížná (Bomberg, Corbett, Peterson, 2012: 61). Návaznost summitů byla nedostatečná, protože stát, který nově předsedal Evropské radě, vždy raději sledoval vlastní specifické zájmy (Solana 2002: 3) a vytvářel nová rozhodnutí, než by implementoval rozhodnutí předcházejícího předsednictví (Schoutheete, Wallace 2002: 16). Důvodem těchto problémů byly příliš krátký mandát rotujícího předsednictví a fakt, že předseda musel kombinovat přípravu a vedení summitů s dalšími povinnostmi ve vlastním státě. Tyto problémy se navíc zhoršily po východním rozšíření Unie (Schoutheete 2017: 60), protože deset nových členů znamenalo pro předsedu Evropské rady více schůzí před konáním summitu a více aktérů, jejichž preference musel vzít v potaz.

Nevýhody rotujícího předsednictví převážily výhody (Nugent 2017: 187) a v rámci zlepšení výkonu Evropské rady bylo na Konventu rozhodnuto o zavedení stálého předsedy

Evropské rady, kterého budou volit hlavy států na období dvou a půl roku s možností jednoho znovuzvolení. Úkoly předsedy Evropské rady jsou „a) předsedat Evropské radě, řídit její práci, b) zajistit přípravu a kontinuitu její práce společně s předsedou Evropské komise

a Radou pro obecné záležitosti a c) zajistit kohezi a konsensus v Evropské radě.“ Lisabonská smlouva dále určuje, že „předseda Evropské rady nemá zastávat žádný státní úřad.“ (čl. 15 SFEU)

Zajištění přípravy summitů, tvorba agendy summitů, osobní konzultace hlav států, zajištění kontinuity summitů a navrhování textace oficiálních závěrů Evropské rady jsou vesměs totožné úkoly, jaké mělo rotující předsednictví (Bulmer, Wessels 1987: 51–57). Hlavní výhodou stálého předsedy je však délka jeho mandátu a výlučnost role, kterou nekombinuje s rolí lídra národního státu. Může se své práci věnovat naplno, protože není rozptýlen vykonáváním jiné funkce, jak tomu bylo u hlavy předsedajícího státu dříve. První předseda Evropské rady Herman Van Rompuy potvrzuje, že „čas je politikův hlavní nástroj.“ (Rompuy 2010: 6) Tím, že stálý předseda nezastává žádný národní post a je plně oddán roli předsedy Evropské rady, má více času na přípravu na jednání a na vytvoření osobních vazeb a pochopení rozdílných pozic hlav států. Dlouhý mandát dává jeho funkci potřebnou kontinuitu, která chyběla rotujícímu předsednictví měnícímu se každý druhý až třetí summit. Evropská rada tak může pracovat s dlouhodobější agendou (Blavoukos, Bourantonis, Pagoulatos 2007: 240).

Novým úkolem, který Lisabonská smlouva specifikuje pro stálého předsedu, je zajištění koheze a konsensu v Evropské radě. Z pohledu deliberativního intergovernmentalismu je zvýšená potřeba dosahování konsensu, daná novými politikami Unie, o kterých Evropská rada rozhoduje v post-maastrichtském období, hlavním důvodem zavedení stálého předsedy v rámci vylepšení fungování Evropské rady (Puetter 2014: 112). Můžeme argumentovat, že zvýšená potřeba zajištění konsensu rovněž pramení z centrální role Evropské rady v crisis managementu, protože řešení krizí se bez konsensuální dohody ohledně společného postupu neobejde. To, že tvorba konsensu mezi členskými státy v Evropské radě byla motivací pro zavedení stálého předsedy, můžeme reflektovat na zvolení právě Hermana Von Rompuye prvním stálým předsedou. Další adepti na tento post, Jean-Claude Juncker nebo Tony Blair, měli ambice do předsednictví Evropské rady vnést svou vlastní iniciativu a chovat se spíše jako silný a iniciativní lídr než jako mírný neutrální předseda (Nugent 2017: 188). „Členské státy však nehledaly konkurenta, ale spíše respektovaného a zkušeného tvůrce kompromisu, který přinese pořádek, dohled a

ucelenost do chaotického a často organizačně improvizovaného jednání lídrů v Evropské radě.“ (Schoutheete 2012: 15)

Lisabonskou smlouvou zavedený stálý předseda Evropské rady má tak oproti rotujícímu předsednictví v řešení krizí několik výhod. Neutrannost předsedy a delší mandát implikují lepší schopnost vytvářet konsensus mezi státy, tvořit agendu, která bude mít návaznost, a zajistit tak jednání potřebnou kontinuitu. To se projeví zvláště během krizí, kdy je nalezení společného konsensu klíčové. Pokud se předsedovi nepodaří najít mezi státy shodu v rámci čtyř řádných summitů, má dále k dispozici možnost svolat mimořádný nebo neformální summit. S ohledem na vágní popis funkce stálého předsedy, který poskytuje prostor pro interpretaci, je však pro zhodnocení tohoto posílení Evropské rady nezbytné v jednotlivých zkoumaných krizích sledovat, jak konkrétně první zvolený předseda Herman Van Rompuy a po něm zvolený Donald Tusk svou roli pojali. Jednotlivý předsedové

si mohou svou roli různě vyložit a podle vlastních ambic klást důraz na odlišné aspekty své funkce (Nugent 2017: 188; Puetter 2014: 114). Desmond Dinan při analýze stálého předsedy Evropské rady zdůrazňuje, že předseda Evropské rady, složené z často ambiciózních lídrů, je složitý úkol, a zejména lídři velkých států se často nemusí předsedovi podvolit (Dinan 2013: 1262). Je tedy otázkou, zda během jednotlivých krizí bude předseda Evropské rady ve svém vlivu na tvorbu konsensu omezen členskými státy zastávajícími silnou pozici ve vyjednávání, které budou mít z pohledu liberálního intergovernmentalismu hlavní vliv na výslednou dohodu.

3 Crisis management Evropské rady v dluhové a migrační krizi

Evropská unie se po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost ocitla ve stavu permanentní krize. Nejprve musely hlavy států čelit dluhové krizi a odvrátit hrozbu rozpadu měnové unie. Na ni navázala v roce 2015 migrační krize, která ohrozila existenci schengenského prostoru (Dinan 2017: 1). Cílem následující kapitoly je najít odpověď

na otázky, jak se v jejich řešení angažovala Evropská rada, jaké konkrétní nástroje a pracovní metody využila, jaký měly členské státy vliv na crisis management a jakou roli v řešení krizi sehrál nově zavedený stálý předseda.

3.1 Dluhová krize v eurozóně

Evropskou unii zasáhla v roce 2009 dluhová krize v eurozóně. Protože integrace měnových politik členských států dle Lisabonské smlouvy spadá do mezivládní formy rozhodování, do středu dění se dostala Evropská rada (Fabbrini 2015a: 12). Jak argumentuje Desmond Dinan: „Pouze národní lídři měli potřebnou autoritu v řešení dluhové krize. Pokud by Evropská rada v roce 2010 neexistovala, museli by ji během dluhové krize vytvořit.“ (Dinan 2011: 104)

3.1.1 Vnitřní dynamika jednání a vliv států na crisis management

Dluhová krize měla na členské státy odlišný dopad. V rámci eurozóny i mimo ni byl zjevný rozdíl mezi „severními“ státy v čele s Německem, které byly díky silné ekonomice v roli věřitelů, a jižními státy, které byly závislé na jejich půjčkách (Nugent 2017: 178).

Přestože státy by mohly následky krize solidárně sdílet, například formou eurodluhopisů (Tilford 2011), což by preferovaly dlužící státy, řešení krize přijaté v Evropské radě sledovalo zejména německé ordoliberalní principy. Zadlužené státy musely pro výplatu finanční pomoci provést škrty ve státních výdajích a rozsáhlé reformy (Bulmer 2014: 1253). Dominantním lídrem se totiž v řešení dluhové krize stalo Německo pod vedením Angely Merkelové následované Francií. Během hrozby krize bylo potřeba rychlého rozhodování namísto pomalého hledání konsensu a toto rozhodování mohl poskytnout pouze silný věřitelský stát jako Německo a Francie. Byly totiž hlavními plátcí přijatých nástrojů finanční pomoci a bez jejich souhlasu by řešení krize nebylo možné (Fabbrini 2015a: 4; Schild 2013: 27). Pohledem teorie liberálního intergovernmentalismu byly věřitelské státy díky asymetrické interdependenci dané rozdílným dopadem dluhové

krize na členské státy v lepší vyjednávací pozici (Schimmelfennig 2018: 5–6). V rámci Evropské rady se tak vytvořily hierarchické vztahy mezi národními státy. Nástroje řešení a prevence krize byly formovány věřitelskými státy, zejména Německem a Francií, a státy v nouzi je musely přijmout, pokud chtěly získat finanční pomoc (Fabbrini 2016: 594, 2015b: 3).

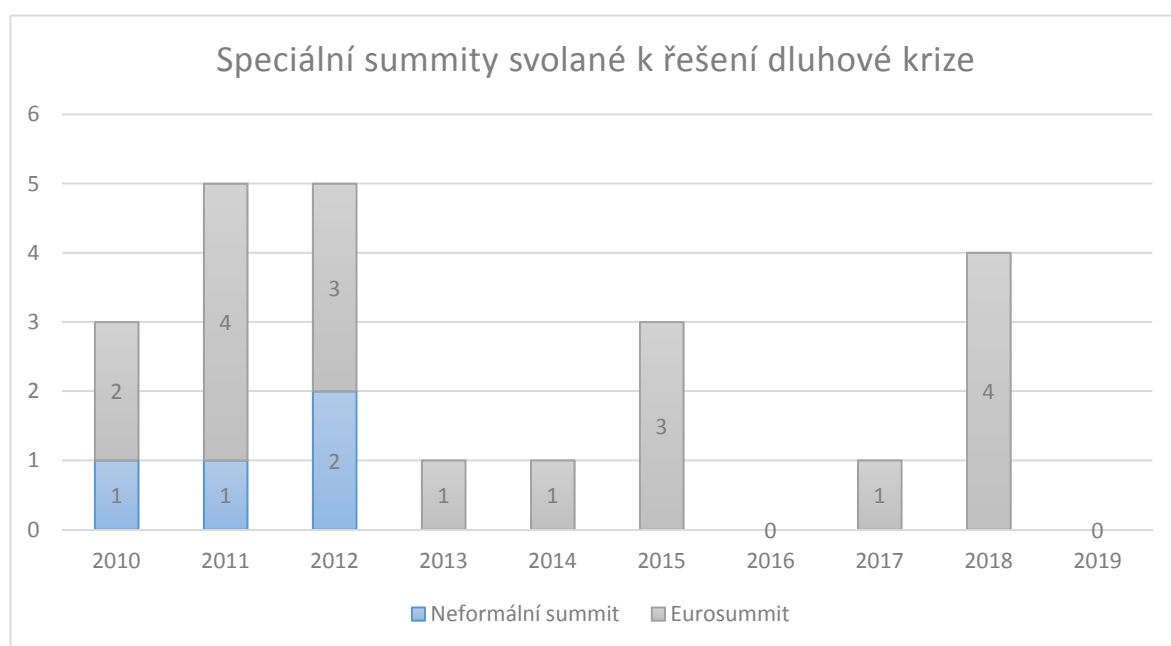
Aby se vyhnuly vzájemným rozporům, své návrhy řešení krize Německo a Francie často vyjednávaly na bilaterálních schůzích. Takto připravené návrhy následně představily na summitech Evropské rady, kde je ostatní státy přes určitý odpor přijaly (Fabbrini 2013: 1019). Například návrh záchranného balíčku pro Řecko představila Merkelová jako francouzsko-německou iniciativu před summitem 25. března 2010, a Evropská rada tak pouze schválila předem připravenou dohodu Francie a Německa. Tento postup se neobešel bez kritiky a Merkelová získala image „dominantní a neústupné ženy s omezeným národním pohledem na krizi a nezájmem o solidaritu mezi členskými státy.“ (Dinan 2011: 5) Podobně probíhalo přijetí dohody o podobě Evropského stabilizačního mechanismu, kterou Německo a Francie domluvily na bilaterálním setkání v Deauville den před summitem Evropské rady. Tento bilaterální postup vzbudil u členských států bouřlivou reakci, avšak oficiálně byl schválen Evropskou radou jako celkem (Schoutete 2012: 12). V průběhu řešení dluhové krize se stalo běžnou praxí, že Německo a Francie buď na bilaterálním summitu, či společně s vrcholnými unijními aktéry v rámci Frankfurtské skupiny před řádným summitem Evropské rady koordinovaly svůj společný postoj a případný výstup prezentovaly Evropské radě ke schválení (Schild 2013 32–34). Přestože si jsou formálně členské státy v Evropské radě navzájem rovny, některé si byly během řešení dluhové krize „rovnější“.

3.1.2 Pracovní metody a nástroje Evropské rady v crisis managementu

3.1.2.1 Neformální summity a eurosummit

Kromě toho, že téma dluhové krize dominovalo většině řádných summitů (Alexandrova 2015: 27–28), naléhavosti dluhové krize odpovídá vysoký počet neformálních summitů Evropské rady během let 2010 až 2014. Už první summit, kterému Herman Van Rompuy po svém nástupu do úřadu stálého předsedy předsedal, svolal mimo sekvenci summitů k neformální diskusi a zaměření pozornosti států na otázku dluhové krize v Řecku (viz. kap 3.1.3.). Ve společném prohlášení státy potvrdily svou ochotu ke koordinované akci pro záchranu eura (Evropská rada 11. 2. 2010, dále jen ER). V

následujícím roce neformální summit v říjnu umožnil dokončit práci na dohodě o rekapitalizaci bank z řádného říjnového summitu, v roce 2012 posloužil první neformální summit k zaměření se na následky krize a posílení podnikání a zaměstnanosti evropskými fondy, druhý neformální summit poskytl prostor pro přípravu společných rozhodnutí před řádným summitem v červnu. (Alexandrova 2015: 21–23; Závěry ER).



Graf 1. Zdroj: autor na základě informací z www.consilium.europa.eu. Poznámka: Vzdělání počtu eurosummitů od prosince 2018 je dán iniciativou dokončit bankovní unii v rámci Agendy lídrů (viz. kap. 3.2.3) s ohledem na to, že Unie „zažívá nejlepší ekonomickou situaci od zavedení eura a je proto nevhodnější doba strategicky uvažovat.“ (Evropská rada, prosinec 2018)

Během dluhové krize byl zaveden nový formát schůzí, který posílil crisis management Evropské rady. Členské státy eurozóny se před řádnými summity Evropské rady scházely v užším počtu v rámci eurosummitů, kterým předsedal Herman Van Rompuy a často se jich účastnil i prezident Evropské centrální banky (ECB). První summit hlav států eurozóny svolal jako odpověď na hrozící dluhovou krizi už v říjnu 2008 Nicolas Sarkozy

v rámci svého předsednictví v Evropské radě. Jeho motivací bylo převzít rozhodování o klíčových otázkách v eurozóně do vlastních rukou vzhledem k tomu, že nechtěl tolerovat rostoucí vliv ministrů financí v Eurogroup. Podle Sarkozyho politicky citlivá rozhodnutí ohledně ekonomického růstu a zaměstnanosti musí přijmout hlavy odpovědných států a ne ministři (Hodson 2011: 47). Důvodem pro pokračování v této praxi v roce 2010 byla akutní potřeba dosáhnout dohody o finanční pomoci Řecku, což se v rámci summitů

Evropské rady nedařilo (Puetter 2014: 129). Herman Van Rompuy proto na poslední chvíli před řádným summitem v březnu 2010 oznámil, že se bude konat vlastní schůze států eurozóny. Diskuse v užším počtu relevantních států se ukázala jako prospěšná. Nejenže se státy dohodly na nutnosti finanční pomoci Řecku, pověřily rovněž předsedu Evropské rady vypracováním širší institucionální reformy pro řešení krize. Výsledek schůze byl následně oficiálně podpořen Evropskou radou jako celkem na řádném summitu (ER 25. 3. 2010). Přestože konkrétní detaily návrhu dohody o záchranném balíku pro Řecko formou bilaterálních smluv finalizovali v květnu 2010 ministři financí v Eurogroup, bez schválení návrhu na následném eurosummitu by neměl potřebnou politickou podporu pro postup dále (Hodson 2011: 49). Květnový eurosummit tak byl „jednou z rozhodujících večeří, které jsou klíčem k úspěchu Unie.“ (Van Rompuy 2011) Lídři eurozóny se v tomto formátu v letech 2010, 2011 a 2012, kdy byl crisis management nejintenzivnější, sešli celkem devětkrát. Naopak v letech 2013 a 2014 proběhly eurosummity pouze dva, a to i přes to, že v roce 2013 vstoupila v platnost Fiskální úmluva, dle které se má eurosummit „sejít alespoň dvakrát do roka.“ (str. 7 Fiskální úmluvy) Znovu pak kumulace tří eurosummitů mezi 22. červnem a 15. červencem 2015 vedla k finalizaci dohody na dalším finančním programu pro Řecko, na kterém se ministři financí v Eurogroup nedokázali dohodnout (Dinan 2016: 1234).

Zvýšený počet neformálních summitů svolaných spolu se samostatnými summity států eurozóny reflektuje urgentní potřebu hlav států řešit dluhovou krizi. Lídři národních států využili mimořádných summitů k dokončení dohod, které nebyly finalizovány na řádném summitu či k zaměření se na konkrétní otázky do větší hloubky. Neformální summity a eurosummity během dluhové krize fungovaly jako katalyzátor pro její řešení. Svolávání mimořádných summitů a užší formát jednání eurosummit můžeme identifikovat jako konkrétní metodu Evropské rady, která jí dává „větší flexibilitu v řešení krizí, a dělá ji více reaktivní na nečekanou agendu.“ (Puetter 2014: 104) Vzhledem k tomu, že poskytovala politický impuls momentech, kdy nebylo možné dosáhnout rozhodnutí na úrovni Rady ministrů či Eurogroup, přispěly k posílení významu Evropské rady v interinstitucionální dynamice během dluhové krize.

3.1.2.2 Závěry Evropské rady jako nástroj vedení

Výstupy jednání summitů Evropské rady a eurosummitů jsou shrnuty veřejně v oficiálních závěrech. Závěry Evropské rady jsou sice právně nezávazné, avšak unijními

aktéry jsou brány jako „bible Evropské unie.“ (Peterson 1995: 72) Fungují jako nástroje vedení Evropské rady tím, že poskytují respektovaná vodítka a instrukce, které určují směřování tvorby politiky a aktivitu institucí (Puetter 2014: 133, 135). De Schoutheete (2011: 2) vysvětluje, že závěry Evropské rady jsou forma „soft law“, jak už dříve poukázal Jacques Delors, a nemohou být ostatními institucemi ignorovány, zvláště pak Evropskou komisí, jejíž předseda má v Evropské radě vlastní křeslo.

Například v březnu 2010 Evropská rada v závěru summitu pověřila operační jednotku vedenou předsedou Evropské rady ve spolupráci s Komisí úkolem „navrhnout do konce roku nový rámec pro řešení krize a posílení rozpočtové disciplíny států.“ Jejich úkol znovu připomenula v závěru summitu v květnu, v červnovém závěru vyzvala, aby se operační jednotka „rychle posunula v práci dále,“ znovu jejich úkol zdůraznila v závěru summitu v září slovy, že „je potřeba pokračovat v intenzivní práci na reformách.“ Nakonec výsledná doporučení operační jednotky podpořila Evropská rada v říjnu 2010 a zaúkolovala Radu ministrů a Evropský parlament, aby „nejpozději do ledna 2011 přijaly nejrychlejší možnou cestou šest legislativních návrhů Komise potřebných k jejich implementaci.“ V závěru prosincového summitu Evropská rada „vyzývá ke zrychlení práce“ na těchto legislativních návrzích a znovu urguje ministry financí a Komisi v březnu 2011 (Závěry ER březen 2010 až březen 2011). Rada ministrů a Komise skutečně dosáhly dohody na podobě odpovídajících šesti legislativních návrhů již v březnu a předaly legislativu Evropskému parlamentu. Evropský parlament a Rada ministrů se však nedokázaly shodnout na způsobu hlasování o automatických sankcích. Europoslanci požadovali, ať se o nich hlasuje obrácenou kvalifikovanou většinou, tento způsob hlasování naopak odmítala skupina států vedená Francií (Politico 9. 7. 2011). Lídři eurozóny proto v červenci „s ohledem na potřebu rychlé finalizace legislativy“ v závěru eurosummitu deklarovali, že „plně podpoří polské předsednictví (Rady ministrů, pozn. autora), aby dosáhlo dohody s Evropským parlamentem ohledně pravidel hlasování.“ (Eurosummit 21. 7. 2011) Naznačili tím ochotu Francie ustoupit europoslancům a umožnit schválení legislativy v září 2011 (Politico 21. 9. 2011).

Příklad přijetí šesti legislativních návrhů pro posílení rozpočtové disciplíny států demonstruje, jak Evropská rada nejprve úkolovala konkrétní aktéry k vytvoření potřebné legislativy, monitorovala vývoj situace, průběžně urgovala odpovědné aktéry ke zrychlení práce a připomínala důležitost návrhů. Podobně se Evropská rada zapojila do zavedení většiny opatření pro posílení rámce ekonomického vedení hospodářské a měnové Unie, aby dosáhla vytyčených závazků v řešení krize (Anghel, Drachenberg, Finance 2016: 11).

Kromě obecného směřování Unie tak Evropská rada zajišťovala, aby byla politická rozhodnutí včas realizována.

3.1.2.3 Mimořádná řešení při chybějícím konsensu

Výše jsme zmínili, jak užší formáty schůzí ve formě eurosummitů, neformálních zasedání, zvýšená frekvence jednání nebo francouzsko-německá iniciativa sloužily k překonání rozdílných pozic členských států ve vyjednávání v časové tísní. Když se i přes to nepodařilo najít konsensus ohledně společného řešení dluhové krize včas, členské státy v Evropské radě využily mimořádných postupů.

Přestože Německo a Francie získaly pro Fiskální úmluvu dostatečnou politickou podporu, její zahrnutí do právního rámce Lisabonské smlouvy bylo vetováno Velkou Británií, která chtěla ochránit svou suverenitu před případnými restriktivními nařízeními (Fabbrini 2013: 1016). Bylo proto potřeba smlouvu schválit a vyjednat jako mezivládní, aby se mohl každý stát dobrovolně rozhodnout, zda ji přijme, a žádný stát tak nemohl omezit její existenci vetem (Dinan 2016: 178). Rozhodnutí schválit smlouvu mimo právní rámec Lisabonské smlouvy se stalo terčem kritiky, že Evropská rada narušuje komunitární metodu a přijatá mezivládní rozhodnutí postrádají legitimitu, jelikož nebyla schválena Evropským parlamentem reprezentujícím evropské občany (Rittberger 2014: 1175). Jak však reagoval Van Rompuy, „řešení je někdy možné pouze mimo rámec EU. Co jiného měly státy dělat, když nedosáhly shody v Evropské radě?“ (Van Rompuy citován in Anghel, Drachenberg, Finance 2016: 17) Je potřeba podotknout, že Evropský parlament prosadil zanést do smlouvy prohlášení, že „do pěti let bude smlouva inkorporována do právního rámce Evropské unie,“ (Krellinger 2012: 2) a že Evropská komise dle Fiskální úmluvy dohlíží, aby členské státy dodržovaly závazky plynoucí ze smlouvy (Bauer, Becker 2014: 225).

Dalším příkladem řešení krize skrz mezinárodní smlouvu mimo rámec Evropské unie je postup přijetí Evropského stabilizačního mechanismu (ESM). Pro jeho vznik navíc prosadila německá vláda úpravu Smlouvy o fungování Evropské unie, jelikož doložka o neposkytnutí pomoci neumožňovala zavést trvalý mechanismus pro finanční záchranu států. Evropská rada tak na summitu v prosinci 2010 za prvé schválila znění úpravy smlouvy a za druhé v rámci zjednodušené procedury pro změnu zakládajících smluv rovnou rozhodla o změně textace (ER 17. 12. 2010). Přestože úpravu Lisabonské smlouvy schválily všechny parlamenty, Evropský stabilizační mechanismus byl nakonec přijat jako mezinárodní organizace se sídlem v Lucemburku založená mezivládní smlouvou pouze mezi členy eurozóny, mimo struktury Unie bez dohledu Evropského parlamentu (Fabbrini 2015b: 54).

Evropská rada přistoupila k řešení krize v rámci mezivládních smluv mimo rámec Evropské unie, kterých se státy mohly dobrovolně účastnit. Vyhnuly se tak hrozbě veta, které by znemožnilo jejich přijetí. V případě ESM s ohledem na rychlé řešení krize Evropská rada upravila SFEU, aby umožnila jeho vznik. Fungování takto vzniklých nástrojů dále předchází riziku veta tím, že nefunguje na principu jednomyslnosti. Fiskální úmluva pro aktivaci potřebuje pouze 12 z 19 hlasů států eurozóny a umožňuje odvrátit sankci Komise kvalifikovanou většinou hlasů. Rozhodování v rámci ESM probíhá rovněž kvalifikovanou většinou a váha hlasů odpovídá finančním příspěvkům účastnících se států (Fabbrini: 2015b: 56).

3.1.3 Role stálého předsedy v crisis managementu

Herman Van Rompuy mohl jako první stálý předseda Evropské rady během dluhové krize, která jeho vstup do úřadu provázela, demonstrovat, jak se zavedení stálého předsednictví pro crisis management Evropské rady osvědčilo. Van Rompuy byl dříve sám členem Evropské rady jako předseda vlády Belgie, zatímco musel na domácí půdě vést zemi během hospodářské krize. S vysokou politikou i ekonomickými otázkami tak měl zkušenosti a věděl, co od vedení Evropské rady očekávat (Dinan 2011: 105). Výhody stálého předsedy, které má oproti rotujícímu předsednictví zejména díky dlouhému mandátu a výlučnosti svého postu, Van Rompuy sám potvrdil a ocenil, že nová „kontinuita mé funkce přinese Evropské radě lepší schopnost vést k novým změnám a navazovat na předchozí rozhodnutí.“ (Van Rompuy 2011: 5) Svou roli definoval jako „tvůrce konsensu v Evropské radě, jehož prací je pouze najít nezbytný a dostatečně ambiciózní kompromis,“ čímž se vymezil proti názorům, že je v Evropské radě pouze divák, či naopak nastupující diktátor (Van Rompuy 2010: 4).

Stěžejní význam své role pro vytváření konsensu ukázal již svoláním neformálního summitu v únoru 2010. Summit se měl původně věnovat obecnému ekonomickému směřování Unie, avšak bylo zjevné, že na summitu dojde místo toho k intenzivnímu dohadování ohledně řešení dluhové krize v Řecku (Dinan 2016: 1232). Jelikož ještě 12 hodin před summitem chyběla společná pozice členských států, uspořádal Van Rompuy před schůzí dva přípravné meetingy, první s hlavními unijními aktéry a druhý s lídry relevantních států (Ludlow citován in Closa: 14). Na jejich základě navrhl předběžný závěr jednání, který měl potenciál uspokojit všechny aktéry. Na samotném summitu pak jeho návrh jednomyslně podpořily všechny členské státy a v oficiálním závěru Evropské rady

deklarovaly svou podporu Řecku (Schoutheete 2015: 1). Když se potřeba dosažení konsensu ohledně formy balíku finanční pomoci Řecku stala akutní, umožnil Van Rompuy v rámci bilaterálních summitů zejména s Francií a Německem a svoláním samostatného summitu členů eurozóny intenzivnější debatu a dal prostor hlavám relevantních států probrat detaily finanční pomoci Řecku a návrh politicky podpořit (Closa: 15; Puetter 2014: 129).

Svolávání mimořádných summitů a summitů eurozóny k otázce dluhové krize nad rámec regulérních summitů Evropské rady se osvědčilo jako efektivní nástroj stálého předsedy, jak na státy vyvinout tlak k dosažení dohody v klíčových otázkách (Dinan 2016: 1232). K tomu dále Van Rompuy přispíval vlastními bilaterálními schůzemi s členskými státy, zejména s Francií a Německem v rámci Frankfurtské skupiny (The Economist 4.11.2011). Díky pravidelným schůzkám s členskými státy získal Van Rompuy znalost národních preferencí států, a byl tak díky své permanentní roli v lepší pozici mediátora pro vytváření konsensu, než mohlo být rotující předsednictvo (Dinan 2016: 1225).

Další pracovní metodou, kterou přispěl předseda k řešení krize, bylo pořádání pravidelných koordinačních schůzek s odpovědnými unijními aktéry před schůzemi Eurogroup, zejména s předsedou Eurogroup, komisařem pro hospodářské a finanční záležitosti a prezidentem ECB. Tyto schůze zajišťovaly nezbytnou koordinaci mezi institucemi, kterou vyžadoval fakt, že výbory Komise a ministři v Eurogroup frekventovaně připravovaly návrhy na explicitní žádosti Evropské rady, jak vyplývá z oficiálních závěrů summitů, a ministři čekali na schválení hlavami států, že mohou rozhodnutí finalizovat (Puetter 2014: 117).

Novým prvkem v agendě předsedy Evropské rady se během řešení krize stalo vytváření různých strategických dokumentů. V březnu 2010 dostal za úkol předsedat operační jednotce, aby v kooperaci s Evropskou komisí, s reprezentanty členských států a rotujícím předsednictvem Evropské centrální banky připravili nový rámec pro řešení krize a posílení rozpočtové disciplíny států (ER 25. 3. 2010). V operační jednotce měl přímý vliv na ministry financí národních států, reprezentanty Komise a ECB, což byla zcela nová pracovní metoda a Van Rompuy se tak v operační jednotce dostal do vedoucí pozice

ve tvorbě reformy HMU (Puetter 2014: 117). Operační jednotka vedla k přijetí šestice legislativních návrhů (Six-Pack), Paktu euro plus a Evropského stabilizačního mechanismu. Vzhledem k úspěchu byl Van Rompuy na eurosummitu v červenci 2011

pověřen vytvořením druhé operační jednotky, jež vedla k přijetí Fiskální úmluvy (Laursen 134–135).

Van Rompuy rovněž v roce 2012 vedl proces vytvoření zprávy „Směrem k ryzí hospodářské a měnové unii,“ která dala základ pro reformy směřující k zavedení bankovní unie a zajištění stability a integrity HMU. Zprávu sice vytvořil ve spolupráci s předsedou Komise, Eurogroup a předsedou Evropské centrální banky (Van Rompuy 26.6.2012), avšak právě Van Rompuy významně přispěl k jejímu přijetí Evropskou radou. Díky bilaterálním schůzím s jednotlivými státy předem zajistil, aby výsledná dohoda byla politicky přijatelná tím, že z dokumentu odstranil návrhy, které by byly překážkou pro některé státy (Puetter 2014: 86; Financial Times 26. 6. 2012). Zejména to byly návrhy Evropské komise na větší supranacionalitu bankovní unie, které samotný předseda Komise Barosso i přes vyškrtnutí Van Rompuyem z dokumentu představil ve vlastní komunikaci Komise týden před zveřejněním finální Van Rompuyovy zprávy. Van Rompuy však oficiální report připravil tak, aby mohl být členskými státy v Evropské radě jednomyslně schválen

(Dinan 2013: 1263).

Stálý předseda Evropské rady v rámci operačních jednotek a ve spolupráci s relevantními aktéry tvaroval nástroje řešení dluhové krize. Zapojil se kromě hledání konsensu v Evropské radě i do přípravy konkrétních návrhů řešení, které následně dostaly formu legislativy. Někteří autoři (Bocquillon, Dobbels 2013; Dinan 2011) poukazují na fakt, že role vůdce připadla v operačních jednotkách právě Van Rompuyovi namísto Barossovi jako předsedovi Evropské komise. Evropská rada prakticky kromě určování obecného směřování Unie měla vliv i na konkrétní legislativní návrhy na úkor práva iniciativy Evropské komise, čemuž napomohla permanentnost stálého předsedy v úřadě.

Vliv stálého předsedy na vytváření konsensu v Evropské radě byl částečně omezen vnitřní hierarchizací států v Evropské radě. Odpor členských států k tomu, jak Francie a Německo v Evropské radě prosazovaly svá předem domluvená řešení, a rozdílné postavení členských států v dluhové krizi znamenalo, že vedení Evropské rady bylo výjimečně složité (Dinan 2011: 110). Van Rompuy jako stálý předseda nemohl odporovat vedení

Francie a Německa. Ty tak v Bruselu prosazovaly francouzsko-německé řešení krize a Van Rompuye využívaly ke koordinaci ostatních členských států (Fabbrini 2013: 1019). To samé by však platilo pro rotující předsednictvo. Například v roce 2010 by Evropské radě předsedalo Španělsko hendikepované svou finanční situací nebo Belgie s nesestavenou

vládou (Dinan 2011: 110). Situace se zlepšila s nástupem Françoise Hollanda nahrazujícího Sarkozyho ve vedení Francie. Když oslabilo francouzsko-německé vedení, vzhledem k počáteční neshodě mezi Merkelovou a Hollandem, získal Van Rompuy větší vliv (Dinan 2013, 1267; Delledone 2014: 134). Autoři se však shodují, že spíše než lídr, který by prosazoval vlastní agendu, byl Herman Van Rompuy během řešení krize v roli tvůrce konsensu mezi státy. Byl totiž sice „významnou vůdčí postavou Unie, ale významnější byly prominentní hlavy států“ a Van Rompuy byl stále z principu ve „slabší pozici než nejslabší členský stát.“ (Dinan 2013: 1269; 2016: 1243) Úspěšně však demonstroval výhodu své permanentní a výlučné role v přípravě summitů a hledání konsensu a detailně se zapojil do řešení krize, čímž významně posílil crisis management Evropské rady.

3.2 Evropská migrační krize

Od dubna roku 2015 čelila Evropská unie historicky nejvyššímu počtu migrantů (Niemann, Zaun 2018: 3). Zvýšený počet žadatelů o azyl odhalil nedostatky společného evropského azylového systému. Zejména šlo o kolaps dublinského systému, podle kterého státy na hranici schengenského prostoru odpovídají za žadatele o azyl, kteří přes ně vstoupí (Niemann Zaun 2018: 4, Menéndez, 2016, p. 397). Evropská unie tak čelila stavu krize, jež ohrožovala budoucnost schengenského systému, a řešení migrační krize se tak stalo hlavní agendou Evropské rady.

3.2.1 Vnitřní dynamika jednání a vliv států na crisis management

V srpnu 2015 Německo v reakci na špatné zacházení s migranty v Maďarsku dočasně pozastavilo dublinskou regulaci a relokovalo migranty na své území. Doufalo, že „v duchu solidarity“ se ostatní členské státy zachovají stejně (Niemann Zaun 2018: 4). Během léta 2015 počet migrantů přicházejících do Evropy razantně vzrostl a kromě Maďarska, Řecka a Itálie, které jsou geograficky na počátku migračních tras, se následkem liberálního přístupu stalo Německo společně se západními zeměmi a Švédskem hlavním příjemcem migrantů (Schramm 2019: 12). Německo se následně pokusilo prosadit sdílení relokace migrantů na evropské úrovni a podpořilo Komisi, která „s ohledem na nedostatky současného azylového systému“ navrhla v rámci Evropské agendy pro migraci „dočasné schéma pro rozdělení migrantů, které zajistí férovou a vyrovnanou účast všech států“ spolu s „povinným a automatickým systémem relokace v případě masového přísunu migrantů.“ (Evropská komise 13. 5. 2015) Evropská rada v červnu 2015 odsouhlasila „dočasné a výjimečné“ přemístění 40 000 migrantů na dobrovolné bázi. Komise však následně bez konzultace členských států navrhla další, nyní již povinné přemístění 120 000 migrantů. Povinné přemístění migrantů čelilo opozici zejména Česka, Slovenska, Maďarska a Rumunska, tedy států přímo nezasažených migrační krizí, které nepřijaly liberální postoj k přijímání migrantů. Přestože relokace na základě kvót byla pro členské státy citlivou otázkou, na tlak Německa bylo umožněno v Radě ministrů hlasovat kvalifikovanou většinou, jelikož se jednalo o konkrétní legislativní návrh (Schramm 2019: 8). Snaha Merkelové prosadit povinnou relokaci přes chybějící konsensus v Evropské radě však vyústila ve střet Německa se zeměmi Visegrádské čtyřky (V4), které povinné rozdělení kvót označily za nepřijatelné (Společné prohlášení V4 4. 9. 2015) a navzdory výsledku hlasování ve

prospěch relokace Polsko, Česko a Maďarsko dále odmítaly migranty přijmout (Niemann, Zaun 2018: 6).

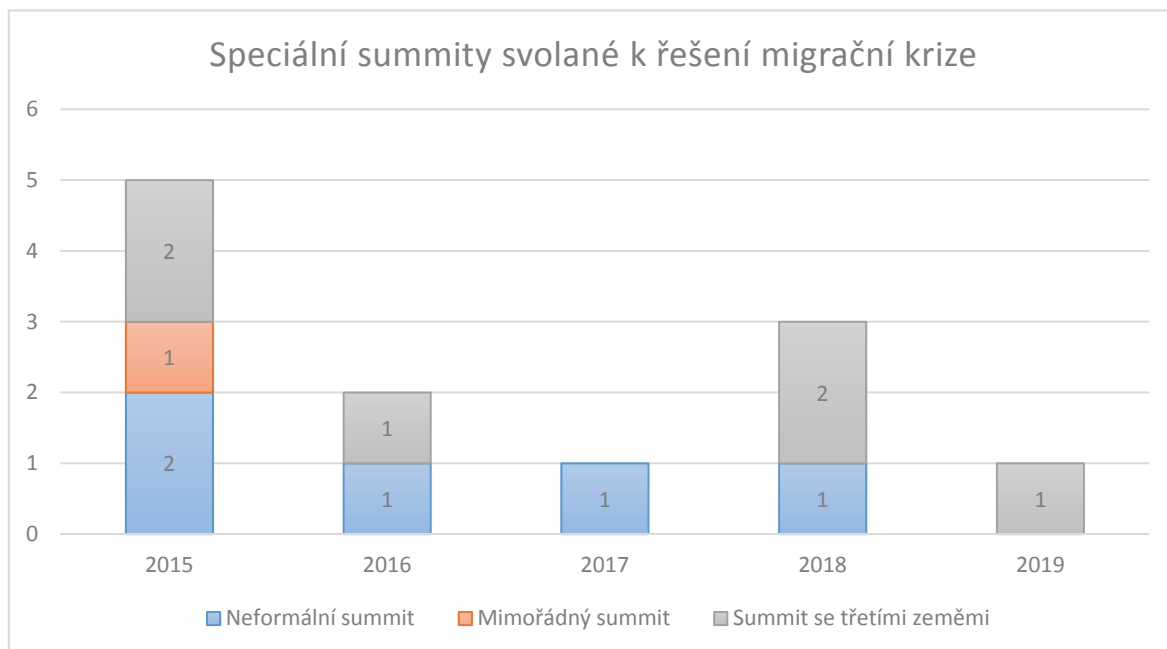
Tlak Německa na prosazení kvót přes chybějící konsensus v Evropské radě někteří autoři přirovnávají ke stejně nekompromisnímu postupu, jakým Německo prosadilo politiku škrťů v dluhové krizi, a měl za následek vznik bloku celkem 15 států odmítajících povinnou relokaci (Schweiger 2018: 107). Na rozdíl od dluhové krize, kdy bylo Německo v pozici hlavního věřitele a bez jeho souhlasu nemohla být pomoc dlužným státům poskytnuta, v migrační krizi německá strukturální a ekonomická kapacita nehrála roli a Německo tak nedokázalo prosadit solidaritu mezi státy, což podkopalo jeho image lídra v Evropské radě (Dinan 2017: 229). Objektívem teorie liberálního intergovernmentalismu se racionální státy zachovaly očekávaně. Dopad krize byl nerovnoměrný a pouze malý počet států čelil většině migrantů. Pro státy nejméně zasažené migrační krizí se unilaterální alternativa ukázala jako výhodnější oproti nákladnému závazku přijetí migrantů, které prosazovalo Německo a Komise (Schimmelfennig 2018: 8). Maďarsko se povinnosti plynoucí z dublinské regulace efektivně vyhnulo fyzickým uzavřením hranice (Politico 24.8.2015) a nedotčené státy upřednostnily status quo jako lepší alternativu oproti povinné relokaci (Zaun 2017: 14).

Merkelová se z pozice dominantního lídra dostala do pozice, ve které sama potřebovala pomoc. Jelikož se jí nepodařilo najít spojence v rámci zasedání Evropské rady, uspořádala spolu s předsedou Komise Junckerem sérii „mini summitů“. Užší schůze hlav států, které byly ochotné spolupracovat, probíhaly před vlastními summity Evropské rady (Anghel, Drachenberg, Finance 2016: 11). Neukázaly se však jako rozhodující zdroj politického vedení Unie a jejich jednostranné závěry předseda Evropské rady Donald Tusk veřejně popřel (The Guardian 30.12.2015). Z pohledu Petera Ludlowa dokonce tyto „mini summity“ ve snaze řešit krizi bez ostatních členských států „absolutně selhaly“ (Ludlow, diskuse 26.2.2016). Neschopnost Německa prosadit povinné kvóty ukázala, že společné řešení migrační krize odhlasované bez konsensu pozbývalo legitimacy, a ve výsledku ani nebylo implementováno. Členské státy v opozici apelovaly na to, aby klíčová rozhodnutí probíhala v Evropské radě, avšak rozkol mezi státy, které navíc preferovaly národní řešení místo evropského, a absence lídra mezi nimi znamenaly, že hledání opravdového konsensu a společného řešení v Evropské radě bylo výjimečně složité (Dinan 2016: 1241).

3.2.2 Pracovní metody a nástroje Evropské rady v crisis managementu

3.2.2.1 Speciální summity a summity s třetími zeměmi

V rámci crisis managementu migrační krize se hlavy států sešly mimo čtyři plánované summity ročně i na sérii speciálních summitů svolaných k řešení migrační krize.



Graf 2. Zdroj: autor na základě informací z www.consilium.europa.eu. Poznámka: Do kategorie „Summit s třetími zeměmi“ jsou zařazeny summity členů Evropské rady s vedoucími představiteli třetích zemí, které vedl předseda Evropské rady.

Předseda Evropské rady svolal v roce 2015 vzhledem k chybějícímu konsensu a napjatým vztahům mezi státy dva neformální a jeden mimořádný summit (Dinan 2016: 1241). V dubnu 2015 byl v reakci na ztroskotání lodi s migranty ve středozezemním moři narychlo svolán mimořádný summit, na němž státy vytyčily, jak budou migrační krizi čelit. Toto rozhodnutí potvrdily na řádném summitu v červnu, kde se na základě konsensu shodly na distribuci 60 000 migrantů, vytvoření zařízení pro přijímání migrantů (tzv. hotspots)

a na finanční pomoci nejvíce zasaženým členským státům (ER 23. 4. 2015). Den po hlasování kvalifikovanou většinou v Radě ministrů ohledně povinné relokace migrantů svolal Donald Tusk neformální summit vzhledem k urgentní potřebě najít řešení zhoršující se situace (The Guardian 24. 9. 2015). Tuskovi se podařilo na summitu najít mezi státy konsensus a v závěru jednání členské státy podpořily řešení, které Tusk osobně navrhl (viz. kap. 3.2.3). Prioritou Unie se s ohledem na chybějící konsensus ohledně povinného přijímání migrantů stalo posílení vnějších hranic Schengenu, kooperace se zeměmi v okolí

Sýrie, pomoc zemím Západního Balkánu a navázání politické spolupráce s Tureckem (ER 23.9.2015).

Do kalendáře summitů lídrů tím navíc od září přibyla „vrcholná jednání“ se zástupci třetích zemí, kterým předsedal Donald Tusk společně s předsedou Komise Junckerem.

S cílem posílit spolupráci v oblasti migrace se lídři EU sešli v listopadu 2015 ve Vallettě s lídry zemí Afriky. Výsledkem summitu byl akční plán cílící na řešení prvotních příčin migrace a spuštění fondu pro finanční podporu jeho uskutečnění (Collett, Le Coz 2018: 52). Po vrcholném jednání pokračovali lídři EU v diskusi už samostatně v rámci mimořádného summitu, na němž se zaměřili zejména na spolupráci s Tureckem (ER 12. 11. 2015). Navázání spolupráce s Tureckem bylo pro řešení migrační krize klíčové, zároveň se však vyjednávání o podobě společné dohody ukázalo jako výjimečně obtížné (Okyay, Zaragoza-Cristiani 2016: 55). Turecká vláda si byla vědoma své výhodné pozice vůči Unii

a v jednáních byla neústupná (Tamtéž), zatímco současně s tím bylo potřeba překonat rezervovaný postoj některých členských států vůči autoritativnímu vládnutí v Ankaře (Dinan 2016: 178–179). Ve snaze dojít ke konsensu dramaticky vzrostl politický kontakt s Tureckem (Okyay, Zaragoza-Cristiani 2016: 55), na nejvyšší úrovni proběhla série summitů a vrcholných vyjednávání. V listopadu 2015 přijala Evropská rada a Turecko na společném summitu akční plán, dále na vrcholném vyjednávání a navazujícím neformálním summitu v březnu 2016 probíhala klíčová debata o návrzích společné dohody, kterou 11 dní poté lídři EU a Turecka finálně přijali na společném summitu. Díky implementaci dohody od konce roku 2016 počet migrantů významně poklesl (The Guardian 21. 11. 2018; Buonanno 2017: 120). Na summitu s Tureckem ve Varně v březnu 2018 lídři potvrdili svou vzájemnou spolupráci v řešení migrační krize.

Následující neformální summity, v roce 2017 na Maltě a v roce 2018 v Salcburku, se migraci věnovaly už pouze částečně a lídři zejména potvrdili důležitost rozšíření spolupráce s třetími zeměmi za účelem zastavení migrace (ER 3. 2. 2017; ER 20. 9. 2018). Aby splnili tento záměr, sešli se v roce 2018 na vrcholné schůzi se zeměmi západního Balkánu a v roce 2019 s Ligou Arabských států. Tyto summity se v rámci dlouhodobé spolupráce mají v budoucnu opakovat (ER 17. 5. 2018; ER 25. 2. 2019).

3.2.2.2 Závěry Evropské rady a deficit v jejich provádění

Závěry summitů Evropské rady byly během řešení migrační krize velmi podrobné a úkolovaly konkrétní aktéry. V závěru mimořádného summitu konaného v září 2015 Evropská rada vyzvala evropské instituce a členské státy „k urychlení práce“, aby „do říjnového summitu měly připravena akceschopná rozhodnutí“ v konkrétních úkolech, které v závěru byly detailně rozepsány (ER 23. 9. 2015). V závěru summitu z prosince 2015 Evropská rada dává Radě ministrů za úkol „rychle rozhodnout ohledně seznamu zemí bezpečného původu,“ dále „rychle zvážít návrhy Komise týkající se Frontexu, schengenského hraničního kodexu a dobrovolného programu přijímání osob z humanitárních důvodů (z Turecka, pozn. autora).“ (ER 18. 12. 2015)

Implementace přijatých řešení unijními institucemi a agenturami probíhala rychle a dostatečně, na rozdíl od úkolů, které zůstaly v rukou členských států (pro přehled Anghel, Drachenberg, Finance 2016: 30–31; Niemann, Zaun 2018: 4–12). Tusk ve zprávě Evropskému parlamentu v lednu 2016 přiznal, že „navzdory politickému pokroku je vidět jasných deficit v provádění úkolů od zavádění hotspotů přes kontroly migrantů v zemích na hranici Schengenu po jejich relokaci nebo navrácení.“ (Tusk 19. 1. 2016) Často se opakujícím prvkem v závěrech summitů tak byl apel na provedení opatření, která lídři slíbili dříve. Například na potřebu dosažení plné funkčnosti hotspotů Evropská rada kontinuálně apelovala v závěru šesti summitů od října 2015 do března 2016 (závěry ER říjen 2015 až březen 2016). Rozdíl mezi tím, co lídři prohlásili v závěrech summitů a co reálně vykonali, byl pro řešení migrační krize charakteristický.

3.2.2.3 Externí řešení krize

Návrhy na pomoc státům zasaženým krizí skrz zavedení systému permanentní relokace (Rada ministrů) či doplnění dublinského systému o opravný mechanismus (Evropská komise), se vzhledem k opozici většiny států nepodařily prosadit (Niemann, Zaun 2018: 6–7). Visegrádská čtyřka mezitím na vlastním summitu v Bratislavě v září 2016 navrhla alternativní přístup „flexibilní solidarity“, dle kterého má být redistribuce dobrovolná a například formou finančních příspěvků (Prohlášení V4 16. 9. 2016). Merkelová ztratila postupně podporu dřívějších spojenců v relokaci, Francie, Švédsko a Rakousko. Rakousko se dokonce postavilo společně se zeměmi Visegrádské čtyřky proti tlaku na přijímání migrantů z Řecka s varováním, že uzavře hranice, na což Řecko reagovalo hrozbou blokování všech rozhodnutí v Evropské radě, pokud bude čelit migrační

krizi samo (EUobserver 25. 2. 2016). Německo se tím stalo jedinou zemí dobrovolně přijímající migranty (Weber 2016: 31).

Hlavy států se vzhledem k této bezvýhodné situaci současně snažily najít externí řešení krize (Niemann, Zaun 2018: 8). Od září 2015 se lídři EU začali vyjadřovat pro řešení migrační krize zapojením Turecka a na summitu v říjnu 2015 odsouhlasili jeho finanční podporu výměnou za opatření turecké vlády, které sníží vstup migrantů do Unie (ER 15. 10. 2015). Na společném březnovém summitu v následujícím roce pak spolupráci s Tureckem členské státy prohloubily a uzavřely dohodu ohledně podmínek, za kterých budou migranti z Řecka navraceni do Turecka. Dohoda s Tureckem znamenala v otázce snížení počtu migrantů po rozkolu států ohledně povinných kvót návrat ke společné evropské odpovědi, která kvůli absenci konsensu získala podobu externí spolupráce s třetí zemí. Osobní zapojení Merkelové do vyjednání dohody s Tureckem v rámci osmi schůzí s tureckou vládou (Weber 2016: 33) poukazuje na to, že Merkelová s ohledem na absenci podpory mezi členskými státy rezignovala na prosazení povinných kvót a podpořila externí řešení krize (Schramm 2019: 11). Toto nouzové řešení je však terčem kritiky zejména kvůli případům porušování lidských práv migrantů a závislosti Unie na Turecku, které může autoritativní turecká vláda v budoucnu využít (Niemann, Zaun 2018: 9; Weber 2016: 2).

3.2.3 Role stálého předsedy v crisis managementu

Donald Tusk se jako předseda Evropské rady aktivně zapojil do crisis managementu migrační krize a měl významný vliv na způsob jejího řešení. Klíčovým momentem byl pro Tuska neformální summit 23. září 2015, který svolal na popud Merkelové po hlasování kvalifikovanou většinou v Radě ministrů o přijetí kvót (The Guardian 17. 9. 2015). Zatímco se Merkelová snažila přesvědčit státy, aby permanentní kvóty přijaly, Tusk se tématu povinné relokace na summitu rozhodl vyhnout (Zaun 2017: 12). Namísto toho v úvodním prohlášení představil vlastní seznam krátkodobých opatření, z nichž nejdůležitější cílila na „znovuzískání kontroly nad vnějšími hranicemi Schengenu, bez které nemá smysl ani mluvit o společné migrační politice,“ a ujistil státy, že „tento plán musí být společný pro všechny a nikdo nebude přehlasován.“ (Tusk 23. 9. 2015) Prohlášení v závěru summitu reflektuje, že členské státy jednomyslně přijaly Tuskovu strategii řešení krize (ER 23. 9. 2015). Nejenže se tím Tusk stal v řešení krize vedoucím aktérem, ale zároveň to bylo

poprvé, kdy bylo předsednictvo či předseda Evropské rady veřejně v rozporu s Německem (Ludlow, diskuse 26. 2. 2016).

Podobným způsobem vytyčil Tusk seznam priorit pro společné řešení krize při zahájení společného summitu s africkými státy ve Vallettě v listopadu 2015. V úvodním prohlášení označil za nejdůležitější úkoly „řešení příčin migračních pohybů zajištěním bezpečnosti v Africe, boj proti nelegálnímu převaděčství, podporu legální migrace a řádné navrácení osob bez nároku na mezinárodní ochranu.“ Výsledkem summitu bylo přijetí Akčního plánu, který se zaměřoval na zmíněné Tuskovy návrhy (srov. Tusk 2015; Valletta Action Plan). Je však nutno zmínit Tuskovy slova, že vzhledem k deficitu v provádění sjednaných úkolů pro něj bylo „jednoduché dosáhnout v Evropské radě kompromisu,

ale nikdo už následně společné rozhodnutí nerespektoval. Státy je těžké k něčemu přinutit.“ (Tusk citován in Anghel, Drachenberg, Finance 2016: 17) Přestože jedním z důvodů zavedení stálého předsedy Evropské rady byla potřeba zajistit lepší implementaci přijatých rozhodnutí, v kontextu migrační krize se i to projevilo jako nedostatečné (Dinan 2016: 1242–1243).

Tusk se rovněž zapojil do vyjednávání dohody s Tureckem. Už 9. září 2015 se osobně sešel v Ankaře s tureckým prezidentem a předsedou vlády a zdůraznil nutnost vzájemné spolupráce. S cílem dosáhnout kompromisu mezi EU a Tureckem Tusk za prvé svolal

a předsedal několika mimořádným summitům a vrcholným vyjednáváním s Tureckem (viz. kap. 3.2.2.1). Za druhé se účastnil mnoha užších schůzek s tureckými lidry společně s předsedou Komise Junckerem a Angelou Merkelovou, na kterých byl nezbytný vzhledem k tomu, že jako předseda Evropské rady detailně znal jak zájmy členských států, tak hranice, za kterými už dohoda nebyla reálná. Právě on tak nejlépe věděl, co může a nemůže EU s Tureckem vyjednat (Oltean, Iov 2017: 107–108; 110).

Stálý předseda má za úkol zajišťovat kontinuitu summitů. Kromě udržování tématu migrace v agendě jednání řádných a mimořádných summitů během kritické fáze v roce 2015 a 2016 Tusk dále zajistil, aby lídři dokončili řešení odpovědi na migrační a dluhovou krizi v eurozóně i v budoucnu. V kontextu odchodu Velké Británie z EU se lídři v Evropské radě konečně po dlouhé době bezprostředního řešení ekonomické a migrační krize zaměřili

i na dlouhodobé plánování budoucnosti Unie (Financial Times 18. 10. 2017). Tusk pro tyto účely na základě bilaterálních setkání s lidry států vypracoval pracovní program

„Agenda lídrů“, pro který následně získal jednomyslnou podporu hlav států na summitu v říjnu 2017 (ER 20. 10. 2017). Cílem Agendy lídrů je „rozseknout gordický uzel v nejcitlivějších problémech, jako je migrace a reforma eurozóny.“ (Tusk 20. 10. 2017) Evropská rada toho má docílit zvýšením počtu summitů, jejichž téma Tusk určil dopředu do poloviny roku 2019. Aby do budoucna zlepšil efektivitu práce Evropské rady, zavedl navíc dvě nové pracovní metody. Za první, pro „přímější debatu v rámci zdravé konfrontace,“ (Tamtéž) budou jednání v Evropské radě probíhat na základě „decision notes“, které připraví předseda a jeho tým a rozešle mezi lídry států. „Decision notes“ budou podrobně vymezovat rozsah, v jakém může vzniknout ohledně diskutované problematiky konflikt mezi státy. Jednání tak bude efektivnější a státy budou mít lepší předpoklad k vyřešení patové situace v případě, že rozhodování v Radě ministrů uvízne na mrtvém bodě a lídři budou v lepší pozici najít řešení citlivých otázek (Financial Times 18. 10. 2017; EP 27. 10. 2017). Za druhé, pro „důkladnější dodržování závěrů Evropské rady“ (Tusk 20. 10. 2017) budou lídři pomocí „implementation reports“ pravidelně informováni, zda jimi dohodnutá řešení a úkoly byly již provedeny či nikoliv, případně na čem se jejich provedení zastavilo (viz. např. ER, 24. 10. 2017).

Závěr

Práce se věnovala centrální roli Evropské rady při řešení krizí. Primárním cílem bylo analyzovat crisis management Evropské rady v dluhové krizi v eurozóně a evropské migrační krizi. Crisis management práce definovala jako schopnost Evropské rady řešit krize, zejména najít v časovém tlaku konsensus mezi členskými státy ohledně společného postupu.

V první kapitole se autor věnoval teoretické reflexi Evropské rady. První zvolenou teorií byl liberální intergovernmentalismus Andrewa Moravcsika. I přes odlišný kontext, v jakém byl liberální intergovernmentalismus vytvořen, poskytla tato teorie v rozsahu zkoumaném práci hodnotná vodítka, konkrétně pro vysvětlení centrální role Evropské rady během řešení krizí, zkoumání dynamiky jednání mezi státy v Evropské radě a interinstitucionální dynamiky v Evropské unii během crisis managementu. Dalšími teoriemi, ze kterých práce vycházela, byly nový a deliberativní intergovernmentalismus. Zvláště přínosné byly poznatky Uwe Puettera (2014), jenž identifikuje konkrétní změny ve fungování Evropské rady, vedoucí k její lepší schopnosti budovat mezi členskými státy konsensus, což je klíčová součást úspěšného crisis managementu. V druhé kapitole autor zohlednil změny ve fungování Evropské rady, které přinesla Lisabonská smlouva. Ve třetí kapitole, která se věnovala jednotlivým krizím, následně práce analyzovala mocenskou dynamiku mezi státy a její vliv na crisis management, konkrétní nástroje a metody, které Evropská rada pro řešení krize využila, a osobní roli stálého předsedy v řešení krize.

První výzkumné otázce: *V kterých konkrétních aspektech Lisabonská smlouva posílila možnosti Evropské rady pro crisis management?* se věnovala druhá kapitola práce. Nejprve bylo v počáteční části kapitoly ukázáno, že se hlavy států k řešení krizí scházely na summitech už od počátků evropské integrace. Dá se říci, že crisis management byl pro Evropskou radu původní raison d'être. S postupným rozšiřováním Unie o nové členy a růstem obsahu projednávané agendy se práce Evropské rady stala méně efektivní. Problém byl zejména s předsednictvím Evropské rady, které zastával co šest měsíců jiný členský stát. Pro hlavu předsedajícího státu se stalo s rozšířením Unie časově nemožné naplno se věnovat přípravě a vedení jednání Evropské rady vzhledem k povinnostem ve vlastním státě. Lisabonská smlouva, v rozsahu, v jakém popisuje roli Evropské rady, explicitně nezmiňuje řešení krizí, avšak změny, které přinesla, lze identifikovat jako přínosné pro zefektivnění crisis managementu. Za prvé, Lisabonská smlouva zvýšila počet řádných summitů na čtyři a zmínila možnost uspořádat v případě potřeby summity

speciální. Ukotvila tím praxi hlav států setkávat se pro akutní řešení krizí během roku vícekrát. Za druhé, Lisabonská smlouva omezila počet účastníků jednání tím, že summitů vyloučila ministry zahraničí. V užším počtu tak mají hlavy států volnější ruce pro otevřenou diskusi a dosahování konsensu. Uwe Puetter (2014) rovněž na nepřítomnosti ministrů, kteří měli dříve vliv na přípravu zasedání, reflektuje, že tato změna podpořila hierarchizaci vztahů mezi institucemi, protože hlavy států v Evropské radě mohou snáze úkolovat ministry v Radě ministrů. Za třetí, velkým posílením schopnosti Evropské rady řešit krize bylo zavedení stálého předsedy Evropské rady. Stálý předseda má díky svému dvou a půl letému mandátu s možností jednoho znovuzvolení a výlučné roli, kterou nesdílí s jinými povinnostmi, lepší předpoklady pro pochopení rozdílných pozic členských států a dosahování konsensu mezi nimi. Právě během crisis managementu je klíčové najít mezi státy kompromis ohledně společného postupu. Dlouhé funkční období dává stálému předsedovi potřebnou kontinuitu, která je nezbytná k zajištění návaznosti summitů a koherentnímu řešení krizí.

Druhá výzkumná otázka, kterou si autor v úvodu položil, zněla: *Jaké pracovní metody a nástroje Evropská rada využila v jednotlivých krizích pro crisis management?* K jejich identifikaci pomohla vodítka z teoretické části práce, zejména změny v rámci institucionálního inženýrství, kterými Evropská rada prošla podle Uwe Puettera (2014), aby byla schopna lépe dosahovat konsensu mezi členskými státy.

Prvním nástrojem, který Evropská rada během řešení dluhové a migrační krize využívala, bylo pořádání speciálních summitů. V obou krizích se hlavy států scházely k diskusi ohledně společného postupu mnohem častěji než v rámci čtyř řádných summitů. Summity často poskytovaly nezbytný politický impuls v momentech, kdy nebylo možné dosáhnout rozhodnutí v Radě ministrů. Speciální summity byly svolávány k řešení jednotlivých krizí i po jejich uklidnění, avšak už ne v takové frekvenci. Z analýzy vychází, že počet speciálních summitů svolaných k řešení krizí odpovídal vážnosti situace. Během intenzivního crisis managementu tak speciální summity nebyly fakticky speciální, nýbrž probíhaly pravidelně. Speciální summity se dále od řádných summitů lišily metodou setkávání. Řádnému summitu se nejvíce podobal „mimořádný“ summit, který se lišil pouze svým spěšným svoláním. Pokud se hlavy států během řešení dluhové krize a migrační krize sešly jinde než v oficiální jednací místnosti v Bruselu, hovořilo se o „neformálním“ summitu. Zcela novou metodou setkávání byl během dluhové krize eurosummit. Jednalo se o vlastní summity států eurozóny, které jim, jako relevantním aktérům, umožnily vést intenzivnější debatu a domluvit se na řešení krize. Závěry eurosummitů byly následně

oficiálně podpořeny Evropskou radou jako celkem. Na rozdíl od této metody setkávání v užším počtu se při crisis managementu migrační krize osvědčilo zahrnout do jednání rovněž hlavy států zemí, se kterými Evropská unie potřebovala navázat bližší spolupráci. V rámci „vrcholných jednání“ na summitech zasedaly hlavy členských států společně s přizvanými lídry Turecka, zemí západního Balkánu či Ligy Arabských států.

Dalším nástrojem, který Evropská rada využívala během řešení zkoumaných krizí, byly závěry Evropské rady. V průběhu dluhové a migrační krize závěry summitů nezůstaly pouze u toho, že by informovaly, na čem se hlavy států během jednání dohodly. Detailně úkolovaly konkrétní instituce, zejména Radu ministrů a Evropskou komisi, aby na summitech přijatá rozhodnutí transformovaly do legislativních návrhů. S ohledem na akutní potřebu dosáhnout během řešení krizí pokroku závěry Evropské rady navíc kontinuálně připomínaly Radě ministrů a Evropské komisi jejich úkoly a vyzývaly je k urychlení práce. Přestože tyto závěry nebyly právně závazné, unijní instituce je respektovaly. Když však během migrační krize závisela implementace na aktivitě členských států, i přes kontinuální urgování zůstalo zavádění některých konkrétních dohodnutých opatření nedostatečné. V závěrech se proto často opakoval apel na státy, aby dodržely, co slíbily. Z frekventovaného využívání závěrů jako nástroje pro úkolování ostatních institucí vyplývá, že během řešení krizí byla Evropská rada centrální v interinstitucionální dynamice a Rada ministrů s Evropskou komisí často pouze plnily rozhodnutí hlav států.

V případech, kdy se i přes využití všech dostupných možností nepodařilo překonat rozdílné pozice mezi členskými státy, Evropská rada přistupovala k mimořádným řešením. Odpověď na dluhovou krizi měla v několika případech formu mezivládní smlouvy mimo právní rámec Lisabonské smlouvy tak, aby se její přijetí vyhnulo hrozbě veta. Členský stát, který s přijetím těchto nástrojů řešení krize nesouhlasil, jednoduše mezivládní smlouvu nepodepsal. Podobně pak v migrační krizi členské státy vzhledem k neochotě poskytnout azyl migrantům zvolily externalizaci problému formou dohody s Tureckem.

Třetí výzkumná otázka se ptala, *Jaký vliv měla na crisis management ve zkoumaných krizích vnitřní mocenská dynamika Evropské rady?* Uwe Puetter (2016) společně s Christopherem J. Bickertonem a Dermotem Hodsonem (2015) z pohledu teorie nového intergovernmentalismu předpokládali, že státy vyjednávají kolegiálně a snaží se najít společný konsensus. Reálně však dynamika jednání reflektovala argumenty liberálního intergovernmentalismu. Na podobu společné odpovědi na jednotlivé krize měly vliv zejména ty státy, které byly ve vyjednávání v lepší pozici. Během dluhové krize

se do popředí dostaly jako hlavní věřitelé Německo společně s Francií. Ostatní členské státy většinou neměly jinou možnost, než souhlasit s francouzsko-německými návrhy řešení krize, které Angela Merkelová a Nicolas Sarkozy připravovali na vlastních bilaterálních schůzích a na summitech je státům předkládali k diskusi. Existence dvojice států, které fungovaly jako lídři, jež ostatní státy následují, pozitivně ovlivnila crisis management Evropské rady v dluhové krizi. Naopak chybějící jasné vedení během migrační krize a rozkol mezi státy ohledně povinné relokace žadatelů o azyl znamenal, že crisis management byl výjimečně složitý.

Čtvrtá a poslední výzkumná otázka: *Jakou roli hrál stálý předseda Evropské rady v crisis managementu jednotlivých krizí?* se vzhledem k vágnímu popisu funkce předsedy Evropské rady v Lisabonské smlouvě zabývá osobním přínosem Hermana Van Rompuye a Donalda Tuska v řešení dluhové a migrační krize. Oba předsedové pravidelně využívali svou pravomoc svolat speciální summity a zajišťovali tak, aby hlavy států měly dostatečný prostor věnovat se společně řešení krizí. Donald Tusk dokonce k dořešení následků dluhové a migrační krize v rámci Agendy lídrů na dva roky dopředu vymezil několik tematických summitů. Herman Van Rompuy ani Donald Tusk však nezůstali pouze u předsedání summitům a tvorby agendy, nýbrž osobně ovlivnili způsob, jakým byly krize řešeny.

Van Rompuy v rámci dvou operačních jednotek, ve kterých měl přímý vliv na ministry financí, zástupce Komise a Evropské centrální banky, připravil konkrétní návrhy nástrojů řešení krize, které následně podpořila Evropská rada a Komise připravila odpovídající legislativu. Donald Tusk prosadil svůj způsob řešení migrační krize více asertivně a na několika summitech přesvědčil lídry, aby podpořili jeho vlastní návrhy, které jim předložil k diskusi. Tusk a Van Rompuy byli rovněž díky své znalosti preferencí a postojů členských států nenahraditelnými účastníky klíčových jednání s dalšími relevantními aktéry. Jejich role spočívala v tom, že zajistili, aby dohodnuté způsoby řešení krize byly přijatelné pro všechny členské státy. Analýza ukázala, že zavedení stálého předsedy bylo jednou z nejvýznamnějších změn, které Lisabonská smlouva přinesla pro schopnost Evropské rady řešit krize. Donald Tusk dokonce na summitu v říjnu 2017 zavedl dvě nové pracovní metody, „decision notes“ a „implementation reports“, díky kterým by práce Evropské rady měla být v budoucnu ještě více efektivní.

Abstrakt

Předložená práce analyzuje crisis management Evropské rady v post-lisabonském období. Crisis management autor definuje jako schopnost Evropské rady řešit krize, zejména najít v časovém tlaku konsensus mezi členskými státy ohledně společného postupu. K dosažení cíle práce byla využita metoda kvalitativního výzkumu, případová studie. Případovou studií je proces crisis managementu Evropské rady. Jako dva zkoumané případy autor zvolil dluhovou krizi a migrační krizi. Práce je rozdělena do tří kapitol. První kapitola slouží jako teoretický rámec práce. Pro reflexi centrální role Evropské rady během řešení krizí zvolil autor teorii liberálního intergovernmentalismu, nového intergovernmentalismu a deliberativního intergovernmentalismu, jež poskytly hodnotná vodítka pro studium crisis managementu. Druhá kapitola se zabývá změnami ve fungování Evropské rady, které přinesla Lisabonská smlouva a které implikují její lepší schopnost řešit krize. Crisis management Evropské rady ve dvou vybraných krizích je analyzován ve třetí kapitole. Autor zde zkoumá, jaký vliv měla na crisis management Evropské rady vnitřní mocenská dynamika mezi členskými státy, identifikuje konkrétní pracovní metody a nástroje crisis managementu, které Evropská rada využila, a nakonec analyzuje osobní roli stálého předsedy Evropské rady při řešení jednotlivých krizí. Práce tak přispívá k doplnění mezery ve výzkumu Evropské rady a její role v řešení krizí.

Klíčová slova: Evropská unie, Evropská rada, dluhová krize, migrační krize, crisis management.

Abstract

This bachelor thesis strives to analyse European Council's crisis management in the post-lisbon period. For the purpose of this thesis the author defines crisis management as the ability of the European Council to solve crises, above all by forging consensus

on common solution among member states under time pressure. For the purpose of analysing European Council's crisis management the author conducted a case study, using the sovereign debt crisis and migration crisis as two cases. This thesis is structured as follows. The first chapter provides a theoretical framework for the thesis. In order to explain the central role of the European Council during crises, the author chose the theories of liberal intergovernmentalism, new intergovernmentalism and deliberative intergovernmentalism, which provide valuable clues for the study of crisis management. The second chapter illuminates the changes which the Lisbon treaty introduced for the functioning of the European Council, implying its better ability to solve crises. The aim of the third chapter is to investigate European Council's crisis management in the two crises mentioned above. The author analyses the dynamics of power between member states and its impact on European Council's crisis management. Furthermore, the chapter identifies particular working methods and tools of crisis management the European Council made use of. Last but not least, the personal role of the European Council's president in solving the crises is analysed. Therefore, the thesis contributes to filling the gap in scientific research of European Council's role in managing crises.

Keywords: European Union, European Council, sovereign debt crisis, migration crisis, crisis management.

Seznam použité literatury a pramenů

Literatura

Alexandrova, Petya. 2015. „Analysis of Agenda Setting in the European Council, 2009–2014“ European Parliamentary Research Service, 29.4.2015. (online, Pdf). Dostupné z: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/547543/EPRS_STU\(2015\)547543_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/547543/EPRS_STU(2015)547543_EN.pdf)> (26. 3. 2019).

Anghel, Suzana Elena, Ralf, Drachenberg, Stanislas, Finance. 2016. „The European Council and crisis management.“ European Parliament Think Tank, In-Depth Analysis 11.2.2016. (online; Pdf). Dostupné z: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/573283/EPRS_IDA\(2016\)573283_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/573283/EPRS_IDA(2016)573283_EN.pdf)> (26. 3. 2019).

Bauer, Michael, Stefan, Becker. 2014. „The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission’s Strengthened Role in Economic Governance.“ *Journal of European Integration* 36 (3): 213–229. Dostupné z: <www.researchgate.net> (16. 4. 2019).

Bickerton, Christopher, Dermot, Hodson, Uwe, Puetter. 2015. „The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era.“ *Journal of Common Market Studies* 53 (4): 703–722. Dostupné z: <<https://onlinelibrary.wiley.com>> (16. 4. 2019).

Bickerton, Christopher, Dermot, Hodson, Uwe, Puetter. 2015. *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*. Oxford: Oxford University Press.

Blavoukos, Spyros, Dimitris, Bourantonis, George, Pagoulatos. 2007. „A President for the European Union: A New Actor in Town?“ *Journal of Common Market Studies* 45 (2): 231–252. Dostupné z: <<https://onlinelibrary.wiley.com>> (16. 4. 2019).

Bocquillon, Pierre, Mathias, Dobbels. 2014. „An elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting.“ *Journal of European Public Policy* 21 (1): 20–38. Dostupné z: <<https://www.tandfonline.com>> (16. 4. 2019).

Bomberg, Elizabeth, John, Peterson, Richard, Corbett. 2012. *The European Union. How does it work?* Oxford: Oxford University Press.

Bribosia, Hervé. 2008. „The Main Institutional Innovations of the Lisbon Treaty“ Pp. 58–78 in Griller, Stefan, Jacques Ziller (eds). *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Vídeň: Springer-Verlag Wien.

Bulmer, Simon, Wolfgang, Wessels. 1987. *The European Council. Decision-Making in European Politics*. Hampshire: The Macmillan Press.

Buonanno, Laurie. 2017. „The European Migration Crisis.“ Pp. 100–130 in Dinan, Desmond, Neill Nugent, William Paterson (eds.). *The European Union in Crisis*. Londýn: Red Globe Press.

Closa, Carlos. 2011. „Institutional Innovation in the EU: The ‘Permanent‘ Presidency of the European Council.“ Instituto de Políticas y Bienes Públicos, June 2011. (online; Pdf). Dostupné z: <http://investigacion.cchs.csic.es/RePEc/ipp/wpaper/csic-ipp-wp-2011-06_closa.pdf> (26. 3. 2019).

Collett, Elizabeth, Camille, Le Coz. „After the Storm: Learning from the EU Response to the Migration Crisis.“ Migration Policy Institute, June 2018. (online; Pdf). Dostupné z: <<https://www.migrationpolicy.org/research/after-storm-eu-response-migration-crisis>> (26. 3. 2019).

Delledonne, Giacomo. 2014. „The European Council after Lisbon: A review article.“ *Perspectives on Federalism* 6 (3): 126–148. Dostupné z: <www.on-federalism.eu> (16. 4. 2019).

Dinan, Desmond, Neill Nugent, William Paterson. 2017. *The European Union in Crisis*. Londýn: Red Globe Press.

Dinan, Desmond, Peter Ludlow, Didier Seewus. 2016. Diskuse na téma The European Council and crisis management, (audio). Dostupné z: <<https://epthinktank.eu/2016/02/26/the-european-council-and-crisis-management>> (16. 4. 2019).

Dinan, Desmond. 2011. „Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis.“ *Journal of Common Market Studies* 49: 103–121. Dostupné z: <<https://onlinelibrary.wiley.com>> (16. 4. 2019).

Dinan, Desmond. 2013. „The Post-Lisbon European Council Presidency: An Interim Assessment.“ *West European Politics* 36 (6): 1256–1273. Dostupné z: <<https://www.tandfonline.com>> (16. 4. 2019).

Dinan, Desmond. 2016. „Coping with Crisis: The Role of the European Council President.“ *Fordham International Law Journal* 39 (5): 1225–1244. Dostupné z: <ir.lawnet.fordham.edu> (16. 4. 2019).

Dinan, Desmond. 2017. „Leadership in the European Council: an assessment of Herman Van Rompuy’s presidency.“ *Journal of European Integration* 39 (2): 157–173. Dostupné z: <<https://www.tandfonline.com>> (16. 4. 2019).

Drulák, Petr, et al. 2008. *Jak zkoumat politiku: Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha: Portál.

Fabbrini, Sergio, Uwe, Puetter. 2016. „Integration without supranationalisation: studying the lead roles of the European Council and the Council in post-Lisbon EU politics.“ *Journal of European Integration*, 38:5, 481–495. Dostupné z: <www.tandfonline.com> (16. 4. 2019).

Fabbrini, Sergio. 2013. „Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union’s Answer to the Euro Crisis.“ *Comparative Political Studies* 46 (9): 1003–1029. Dostupné z: <<https://journals.sagepub.com>> (16. 4. 2019).

- Fabbrini, Sergio. 2015. „Executive Power in the European Union: The Implications of the Euro Crisis“. Příspěvek z EUSA 14th Biennial Conference. Boston. 5-8.3.2015 (online; Pdf). Dostupné z: <<http://aei.pitt.edu/79011/1/Fabbrini.pdf>> (26. 3. 2019).
- Fabbrini, Sergio. 2015. *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fabbrini, Sergio. 2016. „From consensus to domination: the intergovernmental union in a crisis situation.“ *Journal of European Integration* 38 (5): 587–599. Dostupné z: <www.tandfonline.com> (16. 4. 2019).
- Hailbronner, Kay. 1998. „European Immigration and Asylum Law under the Amsterdam Treaty.“ *Common Market Law Review* 35: 1047–1067. Dostupné z: <www.kluwerlawonline.com> (16. 4. 2019).
- Hayes-Renshaw, Fiona, Helen, Wallace. 2006. *The Council of Ministers*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hayward, Jack. 2008. *Leaderless Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Hillebrandt, Maarten, Stéphanie, Novak. 2016. „‘Integration without transparency’? Reliance on the space to think in the European Council and Council.“ *Journal of European Integration*. 38 (5): 527–540. Dostupné z: <www.tandfonline.com> (16. 4. 2019).
- Hodson, Dermot. 2011. *Governing the Euro Area in Good Times and Bad*. Oxford: Oxford University Press.
- Christiansen, Thomas. 2011. „The European Union after the Lisbon Treaty: An Elusive 'Institutional Balance'?“ Pp. 226–245 in Biondi, Andrea, Piet Eeckhout (eds). *European Union Law after the Treaty of Lisbon*. Oxford: Oxford University Press.
- Joint CEPS, EGMONT and EPC Study. 2010. *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*. September 2010. (online; Pdf). Dostupné z: <http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=1&pub_id=1150> (3. 2. 2019).
- Krellinger, Valentin. 2012. „The making of a new treaty: Six rounds of political bargaining“ Notre Europe Policy Brief No. 32, February 2012. (online; Pdf). Dostupné z: <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/newtreaty_v.kreilinger_ne_feb2012_01.pdf> (26. 3. 2019).
- Laursen, Finn. 2012. *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*. Abingdon-on-Thames: Routledge.
- Menéndez, Agustín José. 2016. „The refugee crisis: between human tragedy and symptom of the structural crisis of European integration.“ *European Law Journal* 22 (4): 388–416. Dostupné z: <<https://onlinelibrary.wiley.com>> (16. 4. 2019).
- Moravcsik, Andrew, Frank, Schimmelfennig. 2009. „Liberal Intergovernmentalism.“ Pp. 67–87 in Wiener, Antje, Thomas Diez (eds.). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. New York: Cornell University Press.

- Mourlon-Druol, Emmanuel. 2016. Steering Europe: Explaining the Rise of the European Council, 1975–1986. *Contemporary European History*, 25 (3): 409–437. Dostupné z: <www.cambridge.org> (16. 4. 2019).
- Niemann, Arne, Natascha, Zaun. 2018. „EU refugee Policies and Politics in times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives.“ *Journal of Common Market Studies* 56 (1): 3–22. Dostupné z: <<https://onlinelibrary.wiley.com>> (16. 4. 2019).
- Nugent, Neil. 2017. „The Crisis and EUs institutions, political actors and processes.“ Pp. 167–187 in Dinan, Desmond, Neill Nugent, William Paterson. *The European Union in Crisis*. London: Red Globe Press.
- Nugent, Neil. 2017. *The Government and Politics of the European Union*. Londýn: Macmillan Education.
- Okyay, Asli, Jonathan, Zaragoza-Cristiani. 2016. „The Leverage of the Gatekeeper: Power and Interdependence in the Migration Nexus between the EU and Turkey.“ *The International Spectator* 51 (4): 51–66. Dostupné z: <<https://www.tandfonline.com>> (16. 4. 2019).
- Oltean, Priscilla, Claudia, Anamaria Iov. 2017. „EU-Turkey Negotiations in the Context of Securitizing Migration after the 2015 Refugee Crisis: Joint Action Plan and the Readmission Agreement.“ *Research and Science Today* 13: 101–115. Dostupné z: <<https://heinonline.org>> (16. 4. 2019).
- Peterson, John. 1995. Decision-making in the European Union: Towards a framework for analysis. *Journal of European Public Policy*, 2(1), 69–93. Dostupné z: <www.tandfonline.com> (16. 4. 2019).
- Puetter, Uwe. 2014. *The European Council and the Council: new intergovernmentalism and institutional change*. Oxford: Oxford University Press.
- Puetter, Uwe. 2016. „The centrality of consensus and Deliberation in Contemporary EU Politics and the new intergovernmentalism.“ *Journal of European Integration* 38 (5): 601–615. Dostupné z: <www.tandfonline.com> (16. 4. 2019).
- Rittberger, Berthold. 2014. „Integration without Representation? The European Parliament and the Reform of Economic Governance in the EU.“ *Journal of Common Market Studies*, 52 (6), 1174–1183. Dostupné z: <<https://onlinelibrary.wiley.com>> (16. 4. 2019).
- Schild, Joachim. 2013. „Leadership in hard times: Germany, France, and the management of the eurozone crisis.“ *German Politics & Society* 3 (1): 24–47. Dostupné z: <www.researchgate.net> (16. 4. 2019).
- Schimmelfennig, Frank. 2018. „Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union.“ *Journal of Common Market Studies* 56: 1–17. Dostupné z: <www.researchgate.net> (16. 4. 2019).
- Schmidt, Vivien. 2018. „Rethinking EU Governance: From ‘Old’ to ‘New’ Approaches to Who Steers Integration.“ *Journal of Common Market Studies* 56 (7): 1544–1561. Dostupné z: <<https://onlinelibrary.wiley.com>> (16. 4. 2019).

Schoutheete, Philippe de, Helen, Wallace. 2002. The European Council. *Research and European Issues* 19. Dostupné z: <www.cvce.eu> (16. 4. 2019).

Schoutheete, Philippe de. 2011. „Decision-making in the Union“ Notre Europe Policy Brief No. 24,, April 2011 (online; Pdf). Dostupné z: <<http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/bref24-deschoutheete-en.pdf>> (26. 3. 2019).

Schoutheete, Philippe de. 2012. „The European Council and the Community Method.“ Notre Europe 2012 (online; Pdf). Dostupné z: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/europeancouncil_ph.deschoutheete_ne_july2012.pdf> (3. 2. 2019).

Schoutheete, Philippe de. 2015. „The European Council After Van Rompuy.“ Notre Europe 2015 (online; Pdf). Dostupné z: <<http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/europeancouncil-deschoutheete-jdi-april15.pdf>> (26.3.2019).

Schoutheete, Philippe de. 2017. „The European Council: A formidable locus of power.“ Pp. 56–79 in Hodson, Dermot, John Peterson (eds.). *Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Schramm, Lucas. 2019. „Solidarity – from the heart or by force? The failed German leadership in the EU’s refugee and migrant crisis.“ EUI Research Repository, 2019/01. (online; Pdf). Dostupné z: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/60349/RSCAS_2019_01.pdf> (26.3.2019).

Schweiger, Christian. 2018. „Germany’s Role in the EU-27. Leadership Constellation After Brexit.“ *German Politics and Society* 36 (2): 100–117. Dostupné z: <www.berghahnjournals.com> (16. 4. 2019).

Tilford, Simon. 2011. „Eurobonds or bust.“ Centre for European Reform, 8 August 2011 (online). Dostupné z: <<https://www.cer.eu/in-the-press/eurobonds-or-bust>> (26.3.2019).

Weber, Bodo. 2016. „Time for a Plan B: The European Refugee Crisis, the Balkan Route and the EU-Turkey Deal.“ Democratization Policy Council, September 2016 (online; Pdf). Dostupné z: <http://www.democratizationpolicy.org/pdf/DPC_Policy_Paper_Europ_refugee_crisis_EU_Turkey_deal.pdf> (26. 3. 2019).

Werts, Jan. 1992. *The European Council*. Amsterdam: North-Holland.

Werts, Jan. 2017. The European Council as manager of crises. Summit Dissemination Conference, Europäische Akademie Berlin, 17 January 2017.

Wessels, Wolfgang. 2015. *The European Council*. London: Macmillan Education Palgrave.

Wessels, Wolfgang. 2017. „The European Council as manager of crises.“ Příspěvek na Summit Dissemination Conference, Europäische Akademie Berlin. Berlin, 17.1.2017. (online). Dostupné z: <http://www.janwerts.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=141%3Athe-european-council-as-manager-of-crises&catid=35%3Aactueel&Itemid=56> (3.2.2019).

Zaun, Natasha. 2017. „States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota System.“ *Journal of Common Market Studies* 56 (1): 1–19. Dostupné z: <<https://onlinelibrary.wiley.com>> (16. 4. 2019).

Prameny

Brand, Constant. 2011. „MEPs claim success in ‘six-pack’ negotiations“ *Politico*, 9.7.2011 (online). Dostupné z: <<https://www.politico.eu/article/meps-claim-success-in-six-pack-negotiations>> (16.4.2019).

Brunsdon, Jim, Mehreen Khan. 2017. „The Tusk plan.“ *Financial Times*, 18. 10. 2017 (online). Dostupné z: <<https://www.ft.com/content/bc2ae39e-b3d6-11e7-a398-73d59db9e399>> (16. 4. 2019).

Council of the European Union. 2011. „STATEMENT BY THE HEADS OF STATE OR GOVERNMENT OF THE EURO AREA AND EU INSTITUTIONS.“ Brussels, 21 July 2011 (online; Pdf). Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/123978.pdf> (16. 4. 2019).

EUabc. 2009. „Treaty of Lisbon, The Readable Version.“ Euabc, 1.11.2009 (online; Pdf). Dostupné z: <<http://en.euabc.com/upload/books/lisbon-treaty-3edition.pdf>> (16. 4. 2019).
EUR-Lex. „Single European Act“ (online, Pdf). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a519205f-924a-4978-96a2-b9af8a598b85.0004.02/DOC_1&format=PDF> (16. 4. 2019).

European Commission Press Release Database. 2012. „TREATY ON STABILITY, COORDINATION AND GOVERNANCE IN THE ECONOMIC AND MONETARY UNION“ 1st February 2012 (online; Pdf). Dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-2_en.htm> (3.2.2019).

European Commission. 2015. „A EUROPEAN AGENDA ON MIGRATION.“ Brussels, 13. 05. 2015 (online; Pdf). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf> (16. 4. 2019).

European Communities – Council. 1992. „Treaty on European Union.“ Office for Official Publications of the European Communities (online; Pdf). Dostupné z: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf> (16.4.2019).

European Council. 2002. „Annexes to the Presidency conclusions - Laeken, 14 and 15 December 2001“. Brussels, (online; Pdf). Dostupné z: <www.europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-18_en.pdf> (16. 4. 2019).

European Council. 2010. „Conclusions – 16 September 2010“. Brussels, 12 October 2010 (online; Pdf). Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/116547.pdf> (16. 4. 2019).

European Council. 2010. „Conclusions – 16-17 December 2010“. Brussels, 25 January 2011 (online; Pdf). Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/118578.pdf> (16. 4. 2019).

European Council. 2010. „Conclusions – 17 June 2010“. Brussels, 17 June 2010 (online; Pdf). Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/115346.pdf> (16. 4. 2019).

European Council. 2010. „Conclusions – 25/26 March 2010“. Brussels, 26 March 2010 (online; Pdf). Dostupné z: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2010-INIT/en/pdf>> (16. 4. 2019).

European Council. 2010. „Conclusions – 28-29 October 2010“. Brussels, 30 November 2010 (online; Pdf). Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117496.pdf> (16. 4. 2019).

European Council. 2010. „Statement by the Heads of State or Government of the European Union“. Brussels, 11 February 2010 (online; Pdf). Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/media/20485/112856.pdf>> (16. 4. 2019).

European Council. 2010. „STATEMENT OF THE HEADS OF STATE OR GOVERNMENT OF THE EURO AREA“. Brussels, 7 May 2010 (online; Pdf). Dostupné z: <http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/114295.pdf> (16. 4. 2019).

European Council. 2011. „Conclusions – 4 February 2011“. Brussels, 8 March 2011 (online; Pdf). Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119175.pdf> (16. 4. 2019).

European Council. 2012. „Informal dinner of Heads of State or Government“ 23. 05. 2012 (online). Dostupné z: <<https://web.archive.org/web/20140812213403/http://www.european-council.europa.eu/council-meetings?meeting=d47aab12-7079-4cbc-bd2f-d062e39b04ea&lang=en&type=EuropeanCouncil>> (16. 4. 2019).

European Council. 2012. „STATEMENT OF THE MEMBERS OF THE EUROPEAN COUNCIL 1 30 JANUARY 2012“ Brussels, 30 January 2012 (online; Pdf). Dostupné z: <https://web.archive.org/web/20140712164300/http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/127599.pdf> (16. 4. 2019).

European Council. 2015. „Conclusions – 15 October 2015“ Brussels, 16 October 2015 (online; Pdf). Dostupné z: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-26-2015-INIT/en/pdf>> (16. 4. 2019).

European Council. 2015. „Conclusions – 17 and 18 December 2015.“ Brussels, 18 December 2015 (online; Pdf). Dostupné z: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-28-2015-INIT/en/pdf>> (16. 4. 2019).

European Council. 2015. „Doorstep remarks by President Donald Tusk before the Informal meeting of Heads of state or government, 23 September 2015“ (online). Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/23/pec-tusk-doorstep/>> (16. 4. 2019).

European Council. 2015. „Informal meeting of EU heads of state or government on migration, 23 September 2015 - statement“ European Council 23. 09. 2015 (online). Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/23/statement-informal-meeting/>> (16. 4. 2019).

European Council. 2015. „Informal meeting of heads of state or government, 12/11/2015“ (online). Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/11/12/>> (16. 4. 2019).

European Council. 2015. „Opening statement by President Donald Tusk at the Valletta summit on migration.“ Brussels, 11. 11. 2015 (online). Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/11/tusk-opening-statement-valletta-summit/>> (16. 4. 2019).

European Council. 2015. „Special meeting of the European Council, 23 April 2015 - statement“ (online). Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>> (16. 4. 2019).

European Council. 2015. „VALLETTA SUMMIT, 11-12 NOVEMBER 2015 ACTION PLAN.“ (online). Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf> (16. 4. 2019).

European Council. 2016. „Conclusions – 18 and 19 February 2016“ Brussels, 19 February 2016 (online; Pdf). Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/media/21787/0216-euco-conclusions.pdf>> (16. 4. 2019).

European Council. 2016. „European Council conclusions, 17-18 March 2016“ (online). Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/european-council-conclusions/>> (16. 4. 2019).

European Council. 2017. „Conclusions – 19 October 2017“ Brussels, 19 October 2017 (online; Pdf). Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/media/21620/19-euco-final-conclusions-en.pdf>> (16. 4. 2019).

European Council. 2017. „Implementing the Bratislava Roadmap. The Bratislava Roadmap - One Year On“ October 2017 (online; Pdf). Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/media/21597/bratislava-implementation-report.pdf>> (16. 4. 2019).

European Council. 2017. „Informal meeting of EU heads of state or government, Malta, 03/02/2017“ (online). Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/02/03/>> (16. 4. 2019).

European Council. 2018. „European Council conclusions, 13-14 December 2018“ Brussels, 14 December 2018 (online; Pdf). Dostupné z:

<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/14/european-council-conclusions-13-14-december-2018/pdf>> (16. 4. 2019).

European Council. 2018. „EU-Western Balkans summit in Sofia, 17/05/2018“ (online). Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2018/05/17/>> (16. 4. 2019).

European Council. 2018. „Informal meeting of heads of state or government, 19-20/09/2018“ (online). Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/09/19-20/>> (16. 4. 2019).

European Council. 2019. „EU-League of Arab States summit in Sharm El-Sheikh, Egypt, 24-25/02/2019“ (online). Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2019/02/24-25/>> (16. 4. 2019).

European Parliament Think Tank. 2017. „Outcome of European Council meeting of 19-20 October 2017 and the European Council (Article 50) meeting of 20 October 2017.“ Post-European Council Briefing, October 2017 (online; Pdf). Dostupné z: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/611005/EPRS_BRI\(2017\)611005_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/611005/EPRS_BRI(2017)611005_EN.pdf)> (16. 4. 2019).

Evropská unie. 2001. Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. (online; Pdf). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12001C%2FTXT>> (3. 2. 2019).

General Secretariat of the Council. 2011. „The European Council in 2010.“ Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011 (online; Pdf). Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/media/21369/qc3010507enc.pdf>> (16. 4. 2019).

Government of the Czech Republic. 2016. „Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries, Bratislava, 16 September 2016.“ (online; Pdf). Dostupné z: <<https://www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/joint-statement-of-the-heads-of-governments-of-the-v4-countries--bratislava--16-september-2016-148913/>> (16. 4. 2019).

Henley, Jon. 2018. „What is the current state of the migration crisis in Europe?“ *The Guardian*, 21. 11. 2018 (online). Dostupné z: <<https://www.theguardian.com/world/2018/jun/15/what-current-scale-migration-crisis-europe-future-outlook>> (16. 4. 2019).

Scheppele, Kim Lane. 2015. „The Hungary games. How Budapest evades its migrants obligations.“ *Politico*, 24. 8. 2015 (online). Dostupné z: <<https://www.politico.eu/article/hungary-games-migration-refugees-asylum-crisis>> (16. 4. 2019).

Solana, Javier. 2002. „Preparing the Council for enlargement, Report by Javier Solana, Secretary-General of the Council of the European Union.“ Brusel: Council of the European Union, General Secretariat, (online; Pdf). Dostupné z:

<https://www.cvce.eu/obj/report_by_javier_solana_preparing_the_council_for_enlargement_7_march_2002-en-1c606725-d683-472f-81bc-70b4286517aa.html> (16. 4. 2019).

Spiegel, Peter. 2012. „Van Rompuy scales back eurozone plan.“ *Financial Times*, 26. 6. 2012 (online). Dostupné z: <<https://www.ft.com/content/101fb194-bf88-11e1-bb88-00144feabdc0>> (16. 4. 2019).

The Economist. 2011. „A crisis? Call the F-team. The euro zone's core team managing the crisis.“ *The Economist*, 4. 11. 2011 (online). Dostupné z: <<https://www.economist.com/charlemagne/2011/11/04/a-crisis-call-the-f-team>> (16. 4. 2019).

Tindemans, Leo. 1975. „European Union Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council.“ Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76, (online; Pdf). Dostupné z: <http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf> (16. 4. 2019).

Traynor, Ian. 2015. „EU leaders to hold refugee summit.“ *The Guardian*, 17. 9. 2015 (online). Dostupné z: <<https://www.theguardian.com/world/2015/sep/17/eus-war-of-words-about-refugees-increases-volume>> (16. 4. 2019).

Traynor, Ian. 2015. „EU refugee summit in disarray as Tusk warns 'greatest tide yet to come'.“ *The Guardian*, 24. 9. 2015 (online). Dostupné z: <<https://www.theguardian.com/world/2015/sep/24/eu-refugee-summit-in-disarray-as-donald-tusk-warns-greatest-tide-yet-to-come>> (16. 4. 2019).

Traynor, Ian. 2015. „Europe split over refugee deal as Germany leads breakaway coalition.“ *The Guardian*, 30. 12. 2015 (online). Dostupné z: <<https://www.theguardian.com/world/2015/nov/29/germanys-plan-to-strike-eu-wide-refugee-sharing-deal-stalls>> (16. 4. 2019).

Tusk, Donald, 2017 „Documents by President Donald Tusk for the members of the European Council: invitation letter, Leaders' Agenda and Bratislava implementation report“ European Council, Press release, 17. 10. 2017 (online). Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/17/tusk-invitation-letter-euco/>> (16. 4. 2019).

Tusk, Donald, 2016 „Report by President Donald Tusk to the European Parliament on the outcome of the December European Council“ European Council, 19. 1. 2016 (online). Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/01/19/tusk-december-euco-report-european-parliament/>> (16. 4. 2019).

Van Rompuy, Herman. 2010. „Speech by Herman VAN ROMPUY President of the European Council at the European Parliament.“ Brussels, 7 April 2010 (online; Pdf). Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113661.pdf> (16. 4. 2019).

Van Rompuy, Herman. 2010. Proslov na zasedání CSU-Landesgruppe. Wildbad Kreuth, 7.1.2010 (online; Pdf). Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/media/24922/112174.pdf>> (3. 2. 2019).

Van Rompuy, Herman. 2012. „TOWARDS A GENUINE ECONOMIC AND MONETARY UNION Report by President of the European Council Herman Van Rompuy.“ Brussels, 26 June 2012 (online; Pdf). Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/media/33785/131201.pdf>> (16. 4. 2019).

Visegrad Group. 2015. „Joint Statement of the Heads of Governments of the Visegrád Group of Countries, Prague, 4 September 2015“ (online; Pdf). Dostupné z: <<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-150904>> (16. 4. 2019).

Wishart, Ian. 2011. „Six-pack deal reached as France backs down“ *Politico*, 21. 9. 2011 (online). Dostupné z: <<https://www.politico.eu/article/six-pack-deal-reached-as-france-backs-down>> (16. 4. 2019).

Zalan, Eszter. 2016. „Greek PM threatens to block EU decisions.“ *EUobserver*, 25. 2. 2016 (online). Dostupné z: <<https://euobserver.com/migration/132447>> (16. 4. 2019).