

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Filozofická fakulta

Katedra politologie a evropských studií



Bc. Jan Krejča

Proměny evropeizace české migrační politiky

Diplomová práce

Vedoucí práce: doc. Mgr. Daniel Marek, Ph.D.

OLOMOUC

2022

**Prohlášení**

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

V Olomouci dne .....

Podpis.....

## **Poděkování**

Chci velice poděkovat vedoucímu mé diplomové práce doc. Mgr. Danielu Markovi, Ph.D. Jeho vedení, rady a podnětné připomínky mi velmi pomohly při psaní a dokončení této práce.

## OBSAH

ÚVOD .....	5
1 EVROPEIZACE A (DE)EVROPEIZACE.....	12
1.1 Kohorty výzkumu evropeizace .....	12
1.2 Definice evropeizace .....	14
1.2.1 Definice Johana P. Olsena .....	14
1.2.2 Evropeizace dle Jima Bullera a Andrewa Gamblea.....	16
1.2.3 Definice Roberta Ladrecha .....	17
1.2.4 Definice Claudia M. Radaelliho .....	18
1.3 Evropeizace politik (public policy) .....	19
1.4 Otázka (de)evropeizace a její mechanismy v kontextu krize EU.....	21
1.5 Konceptualizace a operacionalizace.....	25
2 EVROPSKÁ MIGRAČNÍ A AZYLOVÁ POLITIKA .....	28
2.1 Vývoj evropské migrační politiky.....	28
2.2 Proměny evropské migrační politiky v kontextu migrační krize .....	36
3 EVROPEIZACE ČESKÉ MIGRAČNÍ POLITIKY .....	41
3.1 Vývoj české migrační politiky a její evropeizace do roku 2015 .....	41
3.2 (D)evropeizační změny v kontextu krize.....	45
3.2.1 Politické problémy.....	45
3.2.2 Styl jednání .....	47
3.2.3 Použité nástroje .....	49
3.2.4 Zdroje rozhodování .....	51
3.2.5 Aktéři.....	52
3.3 Zhodnocení rozsahu a směru evropeizace .....	55
ZÁVĚR .....	58
LITERATURA.....	64
PŘÍLOHY .....	78
ABSTRAKT.....	82
ABSTRACT.....	83

## ÚVOD

Česká migrační politika se v důsledku dynamických politických změn v průběhu 20. století značně měnila. Zvláště významné bylo pro Českou republiku období komunistické vlády, které danou politiku nejvíce poznamenalo. Československo totiž jako součást socialistického bloku muselo dodržovat společná pravidla pro migraci jako ostatní evropské státy se stejným politickým zřízením. Ta obnášela do značné míry zákaz pro občany Československa vycestovat do západní Evropy a nemožnost cizích státních příslušníků do této země přicestovat. Cizinci také nemohli v Československu žádat o trvalý pobyt. Přicestovat mohli pouze občané „spřátelených“ států se stejným politickým zřízením. Migrační politika se tak vyznačovala značnými restrikcemi. Ke změně došlo až po roce 1989, kdy byl komunistický režim nahrazen demokratickou vládou. Pro československé občany to především znamenalo, že už jim nebyla odírána možnost cestovat. Na výzkum možností migrace v období komunismu se zaměřila práce Terezy Maškové a Vojtěcha Ripky *Železná opona v Československu*. Československo a následně Česká republika si ale ponechaly restriktivnější migrační politiku. Tato skutečnost byla způsobena dlouhou nedemokratickou vládou, která ovlivnila vnímání cizinců. Nepřispívala k tomu ani geografická poloha republiky, kdy většina migrantů volila Česko jako tranzitní cestu do západní Evropy, než aby zde zůstávali. Podoba této politiky ale musela být změněna, pokud chtěla Česká republika usilovat o členství v Evropské unii, o které formálně požádala v roce 1996. České úřady tak musely zajistit, aby mohli mít na české území a pracovní trh přístup i ostatní občané z evropského hospodářského prostoru. V důsledku přijímání evropských pravidel tak začalo docházet k postupné evropeizaci české migrační politiky. Na tématu migrace se navíc v dané době neprofilovala žádná politická strana, která by toto téma politizovala. Nebylo tak pokládáno za kontroverzní. Začalo tak převládat obecné přesvědčení, že Česká republika následuje společné evropské postupy. Tento pohled byl ale založen na zkušenostech vzájemné spolupráce, která nebyla zatížena náhlou a neočekávanou krizí. Její nepředvídané propuknutí tak znamenalo značné proměny převládajících stanovisek.

Během roku 2015 totiž začali do Evropské unie přicházet občané z různých států světa, a to v počtech, na které nebyla připravena. Jejich náhlý příchod v některých členských zemích přetížil kapacity vyhrazené pro vyřizování žádostí o azyl. Jednalo se především o ty, které tvořily vnější hranice schengenského systému. Proto bylo nutné rychle přijmout řešení, na němž by se nějak podíleli všichni členové Unie. Vrcholní představitelé evropských institucí navrhli takovou adaptaci evropské migrační politiky, aby této výzvě mohla čelit. Některá rozhodnutí, která byla na půdě evropských institucí přijata, se ale setkala s kritikou, protože na nich nepanovala mezi

členskými státy shoda. Při jednáních byla nejprve nalezena dohoda o návrhu, aby došlo k rozšíření pravomocí evropské agentury FRONTEX, která se měla nově stát pohraniční službou, která bude zodpovědná za bezpečnost vnějších hranic. Na dalším bodu, a to přerozdělení 120 tisíc žadatelů o azyl mezi všechny členské státy na základě počtu obyvatel, se jednání zablokovalo. To byl důvod, proč se společné rozhodnutí stále odkládalo. Zastánci zavedení kvót byly Řecko a Itálie, které se potýkaly s největšími obtížemi. Tyto země získaly podporu Francie a Německa pro další společná jednání. Rozhodnými odpůrci navrhovaných změn se staly státy střední Evropy, které do Evropské unie vstoupily roku 2004. Kvóty, které by měly být založeny na základě povinnosti, a ne na dobrovolnosti, pokládaly za vážné narušení své národní suverenity. Přes znalost těchto postojů došlo v září 2015 k jednání Rady ministrů vnitra, na které padlo závěrečné rozhodnutí. Výsledkem bylo prosazení přerozdělovacích kvót, které byly některými státy pokládány za nevhodné. Při hlasování se na odpor postavila vedle Slovenska, Maďarska a Rumunska i Česká republika.

### **Výzkumný záměr**

Diplomová práce se zabývá problematikou (de)evropeizace české migrační politiky v kontextu evropské migrační krize, která se nejvýrazněji projevila během roku 2015. Cílem je analyzovat proces evropeizace i (de)evropeizace vybrané národní politiky a určit tak směr a rozsah tohoto fenoménu. Téma diplomové práce bylo vybráno z toho důvodu, že je na něm možné zkoumat nový fenomén, a to proces (de)evropeizace. Jedná se o stav, kdy se státy v důsledku evropské integrace a přijatých norem snaží z těchto pravidel vyvázat nebo získat zpět národní kontrolu.

**Předkládaná práce odpovídá na následující výzkumnou otázku:** *Jaký rozsah a směr evropeizační změny můžeme sledovat v případě české migrační politiky v období let 2015–2020?*

Práce se soustřeďuje na období let 2015–2020, protože se jedná o unikátní časový úsek. První rok ze zvoleného období je možné označit za krizový, a to v důsledku nebývalých a nepředpokládaných okolností, příchodu velkých počtů žadatelů o azyl. V průběhu evropské integrace nikdy nedošlo ke srovnatelné výzvě, co se rozsahu týká. Už to ukazuje na výjimečnost zvoleného úseku. Následná snaha evropských institucí zásadně reformovat evropskou migrační politiku je dalším bodem. Evropeizace dané politiky probíhá už řadu let, ale vždy se jednalo o postupné kroky. Proto snahy o rychlé změny odrážely jejich urgentnost. Návrhy evropských institucí byly vedeny snahou řešit nastalou krizi, ale některé členské státy Evropské unie to tak nechápaly. Z jejich pohledu se měly vzdát vlastních pravomocí a přijmout cizí státní příslušníky, přestože s tím nesouhlasí. To je i případ České republiky a jejích politických představitelů. Ti od začátku vyjednávání o změnách v evropské migrační politice odmítali zavedení přerozdělovacího

mechanismu pro žadatele o azyl mezi členské státy. Na tomto tématu je tak možné zkoumat dopady evropeizace, která u států může vyvolat (de)evropeizační kroky.

Pro potřeby prováděného výzkumu je využit koncept evropeizace od Claudia M. Radaelliho. Ten předkládá čtyři možné průběhy evropeizace. Prvním je *Inertia*, kdy na úrovni národního státu nedochází k žádným změnám. Tato možnost nastává tehdy, kdy nejsou evropská pravidla vnímána jako dostatečně atraktivní pro daný stát nebo jsou vnímána jako příliš cizorodá. Toto stanovisko ale nemusí být z dlouhodobého hlediska ekonomicky a politicky udržitelné. Druhou možností je *Absorption*, při níž se národní politiky adaptují na požadavky evropských institucí. Jedná se o formální přístup, kdy národní instituce přijmou nová evropská pravidla, ale základ tvorby národních politik zůstane nezměněn. Třetí možností je *Transformation*, ta se vyznačuje celkovou proměnou uvažování o dané politice, která je způsobena vlivem evropeizace. V tomto případě dochází k největším a nejviditelnějším změnám. Poslední, čtvrtou možností je *Retrenchment*, a ten předpokládá, že dojde k (de)evropeizaci vlivem přílišného tlaku evropských institucí na změnu. Státy tak mohou následně usilovat o návrat politické kontroly v dané oblasti zpět pod jejich dohled.

Téma evropeizace migrační politiky je oblastí, na kterou se sociální vědci už ve svých výzkumech zaměřují častěji, a proto vzniklo i několik studií. Thomas Faist a Andreas Ette se ve svém sborníku *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration* z roku 2007 zabývali tématem evropeizace migračních politik vybraných členských států. Jejich výzkum ukazuje, že evropeizace migrační politiky v členských státech probíhá s rozdílnými dopady. Zatímco v západoevropských státech skutečně dochází k zásadním proměnám migračních politik. V nových členských státech ve střední a východní Evropě dochází převážně ke kosmetickým úpravám ve fungování dané politiky. Jednotlivé migrační politiky národních států je tak možné seřadit podle míry evropských vlivů, jak to předpokládá evropeizace *public policy*. Některé nebyly evropskými pravidly vůbec ovlivněny a jiné prošly zásadní proměnou. Klíčovým prvkem pro plynulost evropeizace této politiky je, aby se národní evropská pravidla alespoň v základu shodovala.

Dále se například Saskie Bonjour a Maarten Vink zaměřili na postoje nizozemské vlády k nové evropské normě, jež se soustředila na slučování rodin migrantů. Cílem nizozemské vlády bylo upravit evropský materiál následně tak, aby byl restriktivnější, než se původně zamýšlelo. V oblasti migrace totiž panovala většinová politická shoda na tom, že pravidla měla být přísnější. Evropské instituce se ale následně snažily bránit své pravomoci, aby členský stát neměnil už dohodnutou podobu schválené normy. Výzkum Carolyn M. Dudek a Carmen Pestano byl zaměřen na španělskou migrační politiku vůči migraci, která mířila na Kanárské ostrovy. Autorky zkoumaly

evropeizaci v podobě „hard“ a „soft“ governance. „Hard“ governance představovaly pravidla, jejichž dodržování evropské instituce vyžadovaly. Naopak „soft“ governance znamenala vzájemnou spolupráci evropských a národních institucí při řešení propuknuté krize. Z jejich zjištění vyplývá, že jako efektivnější se ukázala „soft“ governance, kdy jednotliví aktéři spíše kooperovali, než aby vyžadovali dodržování zavedených pravidel. Evropeizací a (de)evropeizací migrační politiky se zabýval i článek Anny Triandafyllidou *Greek Migration Policy in 2010s: Europeanization Tensions at a Time of Crisis* z roku 2014. Soustředil se na změny migrační politiky Řecka po prodělané ekonomické krizi. Autorka svým výzkumem zjistila, že řečtí politici učinili kroky, kterými se snažili (de)evropeizovat danou politiku.

Vědeckých prací, které by se zaměřovaly výhradně na evropeizaci české migrační politiky, je o poznání méně. Na toto téma se zaměřila například Paula Beger, která k němu sepsala už několik článků. Autorka například přispěla do sborníku *Czech Democracy in Crisis*, kde se tomuto tématu věnuje. Její kapitola pokrývala dobu před i po vstupu do Evropské unie. Jejím cílem bylo zjistit, zda evropeizace sehrávala klíčovou roli při formulaci české migrační politiky. Její vliv se ukázal jako významný, ale nešlo určit, zda byl rozhodující. České politické strany se totiž tématu migrace z důvodu nízkého zájmu populace o tuto oblast nezabývaly, a tak přijímaly evropské předpisy upravující dané téma. Dále Paula Beger přispěla svou kapitolou s názvem *Party Rhetoric and Action Compared: Examining Politicisation and Compliance in the Field of Asylum and Migration Policy in the Czech Republic and Hungary* do sborníku *Illiberal Trends and Anti-EU Politics in East Central Europe*. Její kapitola je věnována analýze politizace migrační politiky a ochoty vybraných států plnit schválená evropská pravidla. Na příkladu České republiky bylo prokázáno, že čím více dané téma ovlivňuje programy politických stran, tím je následování evropských pravidel obtížnější. V dalším článku s názvem *The Czech Republic and the Reality of Migrant Integration Policy in the Context of European Integration* z roku 2018 od Heleny Bauerové se autorka také zaměřovala na evropeizaci české migrační politiky, a to na období let 1993–2015. Z výzkumu bylo zjištěno, že migrační politika a integrace cizinců byla pokládána politickými elitami za druhořadé téma. Političtí představitelé mu proto nevěnovali pozornost, a pokud ano, nejčastěji jej nahlíželi z pohledu sekuritizace. Migrace tak byla vnímána jako na možné ohrožení. Tento postoj byl ještě posílen krizí z roku 2015. Následující práce od autorů Markéty Kláskové a Ondřeje Císaře z roku 2020 s názvem *Agent of Europeanization: Think Tanks Discussing the Refugee Crisis in the Czech Republic*, se zabývala především rolí think tanků na evropeizaci české migrační politiky. Výsledky ukázaly, že se think tanky opravdu snaží nastolovat evropeizaci tohoto tématu, ale jejich úspěšnost je nízká (Klásková, Císař 2021).



Diplomová práce tak svým zaměřením navazuje na už provedené zahraniční výzkumy, které aplikuje na české realie. Přidanou hodnotou studie je zaměření na (de)evropeizaci české migrační politiky. Toto téma totiž nebylo předchozími pracemi zpracováno.

## **Literatura a zdroje**

Využitý teoretický koncept evropeizace má řadu definic, během času se jeho chápání vyvíjelo a jeho využívání ve výzkumu evropské integrace postupně rostlo. Z toho důvodu musí teoretická část práce vycházet z většího množství zdrojů. Pro představení obecného procesu evropeizace s jeho vlivy, postupy a finálními východisky byly využity nejznámější a nejpoužívanější definice od Johana P. Olsena, Roberta Ladrecha a Claudia M. Radaelliho. Ty jsou doplněny ještě prací Jima Bullera s Andrewem Gamblem, kteří zpracovali vlastní formulaci evropeizace. Zvolený koncept není neměnnou konstantou. Vědci jej v průběhu času vnímali odlišně a také ho tak využívali při výzkumech. Na popsání tohoto vývoje se zaměřil Zoltán Grünhut ve svém článku *Concepts, approaches and methods on Europeanisation – a meta-analysis* z roku 2017. Z něj je vycházeno při vysvětlování odlišných kohort výzkumu evropeizace.

Tato obecná vymezení se ale nezaměřují primárně na evropeizaci public policy, která by vysvětlila ovlivnění národních politik. Proto došlo k použití definice Claudia M. Radaelliho, která je zaměřena na tuto problematiku. Je čerpáno z knihy *The Politics of Europeanization* z roku 2003, již autorsky zařadil spolu s Kevinem Fearherstonem. Druhou kapitolu s názvem *The Europeanization of Public Policy* Radaelli sám napsal a v ní daný proces popisuje. Její součástí jsou i vztahy mezi aktéry, které musí být vzaty v potaz při výzkumu evropeizace.

Protože je hlavním tématem práce (de)evropeizace migrační politiky, je nutné představit tento samotný koncept i s jeho mechanismy. Ačkoliv se jedná o novou akademickou disciplínu, už k němu bylo zpracováno několik odborných studií. Výzkum (de)evropeizace je spojován s krizí Evropské unie a ztrátou důvěry v její akceschopnost. Například práce Dory Piroosky a Evy Zemandlové v jejich článku *The overlapping worlds of strategic de-Europeanization* z roku 2018, se soustředila na popsání mechanismů, kterými (de)evropeizace může probíhat, a to na případu Maďarské republiky. Výzkum sledoval změny ve školství a bankovníctví, které provedla vláda Viktora Orbána. Podobné zaměření měl i článek od Antonia Castaldoa a Alessandra Pinna z roku 2018, jež se zabývalo (de)evropeizací oblasti médií v Srbsku. Jejich dílo se jmenuje *De-Europeanization in the Balkans. Media freedom in post-Milošević Serbia*.

Zdroji pro představení vývoje evropské migrační politiky byly články a zprávy, které se zaměřovaly na tuto oblast. Pro Evropskou unii byl velmi významný summit členských zemí ve finském Tampere. Z něj totiž vzešel závěrečný dokument, který určoval, na jaké body by se měla

Unie v oblasti migrace zaměřovat. Proto je z něj také v práci vycházeno. Evropské instituce v návaznosti na toto setkání začaly připravovat společné postupy, jak v oblasti migrační politiky více spolupracovat. Jako příklad je možné uvést rozhodnutí Rady Evropské unie z roku 2008 o zřízení *Evropské migrační sítě*. Tato legislativa navazovala na Haagský program, který měl za cíl zvýšit spolupráci členských států, při sdílení informací a údajů v oblasti vnější migrace.

Na představení evropské migrační politiky a vlivu evropeizace se zaměřil i Eiko R. Thielemann ve své stati *The 'Soft' Europeanisation of Migration Policy: European Integration and Domestic Policy Change*. Vývoj evropské migrační politiky se stal tématem i pro článek Jefa Huysmanse z roku 2000. Jeho výzkum využíval pro analýzu *sekuritizaci* k objasnění postojů evropských institucí a členských států k migraci cizích státních příslušníků. Práce dostala pojmenování *The European Union and the Securitization of Migration*. Vliv členských států na tvorbu evropské migrační politiky hledal ve svém výzkumu Martin A. Schain. Jeho článek z roku 2009 se jmenuje *The State Strikes Back: Immigration Policy of the European Union* a jeho výsledky ukazují, že národní státy jsou významnými aktéry při stanovování společných migračních pravidel. Další pohled na evropskou politiku nabízí práce *Immigration in Europe: Trends, Policies and Empirical Evidence* od Sary de la Rica, Albrechta Glitze a Francesca Ortegy z roku 2013. Doplnuje totiž informace o vzniku a fungování dané politiky.

Pro zjištění, k jakým evropeizačním změnám došlo v oblasti migrační politiky mezi lety 2015–2020, je nutné představit danou politiku před sledovaným obdobím. Proto je vycházeno z následujících zdrojů. Zevrubně se vývojem české migrační politiky zabývali Andrea Baršová a Pavel Barša ve své knize *Přistěhovalectví a liberální stát* z roku 2005. Vývoji stejné politiky byl věnován článek Terezy Kušnirákové a Pavla Čížinského *Dvacet let české migrační politiky: Liberální, restriktivní, anebo ještě jiná?*, který napsali v roce 2011.

K představení následných českých postojů k migrační politice po roce 2015 slouží analýza vybraných zdrojů. Primární literaturu tvořily prohlášení vládních politiků, ve kterých reagovali na vybrané téma. Společně s tím byly využity i zprávy českých institucí a vládní strategie, které reagovaly na evropské normy a postupy. Do analýzy byly zahrnuty i postoje politických stran, které tvořily ve vymezeném období vládní garnituru. Sekundární literaturou byly publicistické články, které se zaměřovaly na jednání českých politiků a jež analyzovaly jejich kroky v oblasti možné evropeizace české migrační politiky.

## **Členění práce**

Diplomová práce je rozdělena do tří hlavních kapitol. První kapitola shrnuje teoretická východiska práce. Samotná je rozdělena do pěti podkapitol. První podkapitola je zaměřena na

představení konceptu evropeizace, vysvětlení jeho vývoje a rozdílných konceptualizací. Druhá podkapitola obsahuje vybrané definice fenoménu evropeizace s jejich projevy v reálném světě, jež vědci identifikovali. Třetí podkapitola je věnována uvedení do výzkumu *public policy* jako specifické domény evropeizačního výzkumu. Čtvrtá podkapitola je zaměřena na mechanismy a relevanci (de)evropeizace v kontextu krize Evropské unie. V poslední, páté podkapitole je uvedena konceptualizace a operacionalizace evropeizace *public policy*, se kterou bude pracováno v analytické části práce. Druhá kapitola se soustřeďuje na uvedení do fungování evropské migrační politiky a jejího postupného vývoje. Tomuto tématu je věnována první podkapitola. Následná druhá podkapitola se soustředí na změny v této evropské politice, a to v souvislosti s propuknutím krize spojené s příchodem masivního počtu žadatelů o azyl do Evropské unie. Poslední, třetí kapitola se zaměřuje na analýzu evropeizace české migrační politiky. Pro přehlednost tohoto procesu je tato kapitola rozdělena do tří podkapitol. První podkapitola shrnuje vývoj a evropeizaci české migrační politiky do krizového roku 2015. Druhá podkapitola je soustředěna okolo analýzy reakcí českých politiků na navrhované změny Evropské migrační politiky. Ta bude vycházet z politických problémů, jimž museli čelit, stylu jejich reakce, použitých nástrojů a nejdůležitějších zdrojů pro jejich kroky, z nichž se odvíjely postoje vládních aktérů k evropeizaci dané politiky. Na základě analýzy těchto vybraných oblastí pak bude možné ve třetí podkapitole zhodnotit rozsah a směr (de)evropeizace dané politiky. Závěr práce je vyhrazen ke shrnutí výsledků celého výzkumu a rekapitulaci zjištěných skutečností týkajících se evropeizace české migrační politiky.

# 1 EVROPEIZACE A (DE)EVROPEIZACE

Ve výzkumu je vycházeno z teoretického konceptu „evropeizace“. Tento výzkumný nástroj je využíván při zkoumání celé řady otázek spojených s Evropskou unií a evropskou integrací. V důsledku nedostatku teoretického ukotvení je ale obtížné stanovit předpoklady a závěry tohoto procesu, jak je to běžné u jiných teorií. Evropeizace totiž zkoumá vliv procesu evropské integrace na členské státy Evropské unie. Průběh evropské integrace je ale stále neukončený a proměňuje se. Stanovovat závěry z jeho působení je tak velmi obtížné. Přesto v průběhu let výzkumu evropské integrace představila řada vědců několik jejích obecných definic. Ty se soustřeďují okolo vlivu evropských institucí na uvažování o tvorbě a podobě národní politiky (Graziano, Vink 2013: 31–54). K procesu evropeizace byl nově vytvořen i opačný termín, a to (de)evropeizace. Ten předpokládá, že se státy z vlastních důvodů a iniciativy rozhodnou ukončit, či přerušit svou spolupráci s evropskými institucemi. Cílem je získat opět národní pravomoci a kontrolu v určité oblasti, ve které se jich musely dříve částečně vzdát, či je přenést. (De)evropeizace je dáována do spojitosti s krizí a ztrátou vlivu Evropské unie.

Tato kapitola tak slouží k představení vývoje konceptu evropeizace, který byl v průběhu času vědci při výzkumech chápán a využíván rozdílnými způsoby. Dále přibližuje nejrelevantnější definice fenoménu evropeizace, které sociální vědci vytvořili. Prostor je věnován i vlivu evropeizace v oblasti *public policy*. Z projevů evropeizace v této sféře je vycházeno dál v samotném výzkumu. Poslední část kapitoly je zaměřena na otázky průběhu a mechanismů (de)evropeizace.

## 1.1 Kohorty výzkumu evropeizace

Výzkum, který se zaměřoval na evropeizaci národních politik, se v průběhu času proměňoval, a to v návaznosti na výzkum evropské integrace. V současnosti je výzkum evropeizace možné rozčlenit do tří kohort. Ty jsou rozděleny podle toho, jak byla evropeizace ve výzkumu využívána a na jaké oblasti se soustředila. K tvorbě této podkapitoly byl využit článek Zoltána Grünhuta (2017), který se zaměřil na jednotlivá vývojová období u výzkumů evropeizace. V jednotlivých etapách také vždy představil nejvyužívanější vědecké a teoretické prostředky.

První kohorta evropeizace je spojována s výzkumy velkých teorií, jež se snažily postihnout evropskou integraci a její vliv jako celek. Byla tak navázána na politologii, historii, ekonomii, výzkum mezinárodních vztahů a mezinárodního práva (Harmsen, Wilson 2000: 13–26). Evropeizace byla součástí debaty o federální nebo mezivládní podobě evropské integrace. Ve výzkumech tak převažovalo téma velikosti transferu pravomocí, kterými by měly nadnárodní instituce disponovat (Burgess 2000: 253–273). Tento typ výzkumů evropeizace začal sloužit jako

prostředek pro komparaci u studií, jež byly zaměřeny na procesy regionální integrace v jiných částech světa. V Evropě se sociální vědci zaměřovali na popisování institucionalizace spolupráce mezi státy a k jakým úspěchům a nezdarům přitom docházelo (Moravcsik 1994: 1–79). V této rané fázi výzkumů bylo obtížné rozlišit, jestli je evropeizace příčinou nebo následkem probíhajících změn (Cini 2007: 99–116). O tomto období je možné říct, že výzkumy se snažily postihnout celkové dopady vlivu evropských institucí, ale často nebyl brán zřetel na členské státy a jejich schopnosti ovlivnit finální podoby přijatých rozhodnutí. Panoval tak konsenzus na tom, že evropeizace probíhá jednosměrně od evropských institucí na členské státy způsobem top-down.

Druhá kohorta výzkumu evropeizace se odpoutala od velkých teorií, které se zaměřovaly na evropskou integraci. Pozornost vědců se začala více metodologicky soustředit na institucionální vztahy nadnárodních a národních orgánů. Zkoumáno bylo to, jak vzájemná koexistence daných institucí ovlivňuje podobu plánů, programů, postupů a přístupů ke společným tématům (Rosamond 2007: 231–252). Cílem bylo zjistit, k jakým dlouhodobým změnám dochází a jestli evropské instituce transformují fungování národních institucí (Bache et al. 2011: 122–141). Nejvyužívanější teorií pro výzkum se tak stal historický institucionalismus. Vysvětlování změn bylo totiž založeno na vlivu dlouhodobého působení evropských administrativních procesů. Ztráta kontroly národních států v některých politických oblastech byla vysvětlována tím, že národní politici dali přednost krátkodobým ziskům. Jakmile už jsou ale změny provedeny, je obtížné usilovat o navrácení k původnímu stavu (Pierson 1996: 123–163). U národních a evropských institucí také mohou ve stejných politických oblastech převládat různé pracovní postupy. Evropské instituce následně při rozdílnosti postupů usilují o sjednocení společných pravidel na základě vlastní prováděné praxe. Jejich cílem je zjednodušit a sjednotit vzájemné vztahy. Tato nekompatibilita dostala od vědců pojmenování *misfit*. Z následných provedených výzkumů došlo ke zjištění, že míra souladu pravidel ovlivňuje velikost nátlaku evropských institucí. Pokud je rozdílnost postupů značná, tak to bude znamenat, že důraz na provedení změn bude intenzivnější, než kdyby tomu bylo naopak. Pracováno bylo následně s tím, k jakým změnám ve státech může docházet. Práce Tanji Börzel a Thomase Risse předkládala tři následné směry. Jednalo se o *Absorption*, *Accommodation* nebo *Transformation* (Börzel, Risse 2000: 1–24). Tyto možné scénáře změn v důsledku evropeizace jsou jen jiným pojmenováním pro *Inertia*, *Absorption* a *Transformation*, které popsal Claudio Radaelli. Z jeho charakteristiky možných směrů evropeizace *public policy* je vycházeno. Dvojice vědců nepředpokládala, že by mohlo dojít k (de)evropeizaci v podobě *Retrenchment*. Tento typ prací druhé generace výzkumů napomohl ve vysvětlení změn na úrovni vládních úřadů, ale jeho nedostatkem bylo, že se nezabýval vlivem evropeizace na proměny společnosti.

Poslední, třetí kohorta výzkumů zaměřených na evropeizaci se tak začala soustředit na společenské změny způsobené evropeizací. Předním vědeckým oborem se proto stala sociologie. Cílem bylo zjistit, jak evropeizace ovlivňuje každodenní životy lidí a uvědomění si vlastního evropanství. Výzkumy se zaměřovaly také na témata jako jsou kosmopolitismus a podpora dalšího předávání národních pravomocí. Společným bodem této kohorty prací byla kritika tradičních strukturalistických přístupů. Ty přikládaly větší vážnost institucím na různých společenských a politických úrovních. Pozornost se měla teď zaměřit i jednotlivce a jeho vliv (Beck, Grande 2007: 67–85). Takovéto práce měly za cíl přispět k poznání vzniku a postupu evropeizace. Za tímto účelem byly využity i přístupy převládající ve filozofii, jako byl například kritický realismus. Tento směr se zabýval vztahy skutečných fyzických aktérů a jejich vlivem na změnu utvořených postojů. Práce s takovýmto zaměřením umožňovaly objasnit, zda dochází k předpokládanému vlivu evropských institucí nebo se jedná pouze o domněnky, které se nenaplnují (Bache, Bulmer, Gunay 2012: 64–84). Přínosem výzkumů tohoto druhu bylo to, že se snažily představit nový způsob studia evropeizace. Potýkaly se ale s tím, že se z jejich závěrů nedala vytvářet obecně platná zjištění.

## 1.2 Definice evropeizace

Koncept evropeizace je v současných výzkumech evropské integrace velmi často využíván, a to díky tomu, že s jeho pomocí je možné identifikovat důvody, proč dochází u pozorovaných států ke změnám v jejich fungování. Sociální vědci vytvořili řadu definic tohoto fenoménu a některé z nich se staly všeobecně nejvyužívanější. Po provedení rešerší literatury byla vybrána čtyři taková vymezení. Jednotlivé definice se i přes některé shodné body věnují odlišným projevům evropeizace a rozšiřují tak naše poznání o tomto vědeckém prostředku. Součástí podkapitoly jsou také tabulky, které se nachází na konci práce v přílohách. V tabulce č. 1 jsou přehledně představeny vybrané teoretické přístupy evropeizace v jednotlivých bodech. Je zde zobrazeno, v čem se jednotlivá vymezení evropeizace shodují a v čem se naopak liší. Tabulka č. 2 se specificky zaměřuje na vztahy zvolených definic k *public policy*. Všechny čtyři formulace připouštějí, že evropeizace může daný prostor ovlivňovat.

### 1.2.1 Definice Johana P. Olsena

Tato definice vychází z článku Johana P. Olsena s názvem „The Many Faces of Europeanization“ z roku 2002. Na samotném začátku upozorňuje na to, že koncept evropeizace se využívá v řadě studií, ale jeho reálná schopnost vysvětlit probíhající změny může být sporná. Kritizuje, že je spíše využíván jako módní prostředek než jako seriózní vědecký přístup. Různá vymezení evropeizace si mohou navíc navzájem odporovat. Připouští ale, že pokud budou jasně stanoveny kroky, jak je evropeizace využívána, může přispět k pochopení vyvíjejícího se

evropského politického prostoru. Olsen totiž chápe evropeizaci jako prostředek, jak porozumět dynamice vztahů mezi jednotlivými národními vládami a vznikajícím evropským politickým systémem. Rozdílnost přístupů může být spojována s tím, že se jednalo o nový vědecký prostředek, který ještě nebyl dostatečně zmapován (Olsen 2002: 921–922). Podle Olsena se ale nejedná o překážku, protože se ve skutečnosti mohou navzájem doplňovat. Sám definuje evropeizaci jako proces, ve kterém je důležité „*co, jak a proč* se mění“ (Tamtéž 2002: 923).

V případě „*co*“ se během průběhu evropeizace může měnit, označil pět možností (Tamtéž 2002: 923–924). Za první projev evropeizace označil „*změnu hranic*“. Hranice Evropské unie jsou nestálé a často se mění. Hlavní příčinou tohoto stavu je proces probíhajícího rozšiřování Unie. Tento bod vycházel zřejmě ze skutečnosti, že v průběhu minulých desetiletí došlo k několika vlnám přičleňování nových členů. Za druhý bod je označen „*rozvoj institucí na evropské úrovni*“. Cílem je vybudovat evropské kapacity pro rychlé rozhodování a také zavádění a vynucování společných norem. Třetí bod navazuje na rozvoj evropských institucí, kdy v jejich důsledku dochází k „*narušování národních států*“. Dle Olsena evropeizace předpokládá adaptaci národních a sub-národních autorit důležitějším evropským normám. Čtvrtou součástí je bod označovaný jako „*rozšiřování forem politické organizace*“. Projevuje se exportem evropských postupů mimo EU. Evropská pravidla totiž mohou být často vnímány jako účinnější, a proto je zahraniční státy zavádějí. Evropeizace se tak ukazuje jako účinná při řešení podobných problémů i mimo hranice Evropy. Posledním pátý bod je spojen s Evropou, jako „*projektem politické unifikace*“. Jedná se o snahu sjednotit Evropu a produkt předešlých čtyř procesů. Neexistuje ale silná korelace mezi předcházejícími procesy a finálním bodem.

Pro pochopení, „*jak*“ evropeizace probíhá, je vyžadováno, aby byl sledován průběh změn. Olsen si vybral několik příkladů, na kterých se snažil tyto posuny demonstrovat (Tamtéž 2002: 924–925). Jako první uvádí proces rozšiřování. Kandidátské státy totiž musejí přijímat evropská pravidla, a tím dochází k interním změnám. Ty následně způsobí transformaci daných států a jejich evropeizaci. Jako příklad je možné uvést, že kandidátské státy musejí před vstupem přijmout všechny ustanovení evropského práva. Právní řád daného státu tak může projít zásadní proměnou, jež může být trvalá. Druhým příkladem je vznik a posilování evropských institucí. Jelikož evropská integrace zahrnuje už příliš velké množství aktivit a rozhodování, je nutné národní pravomoci sdílet nebo je předat nadnárodním institucím. Cílem je zajistit, aby společná pravidla byla přijímána co nejrychleji. Poslední uváděný bod spojovaný s průběhem evropeizace je zaměřen na rozšiřování evropských norem dále za hranice Evropské unie. Tento postup Olsen pokládá za pronikání evropského vlivu dále do vnějšího světa. Zahraniční státy se mu ale nemusí snažit bránit, protože jej nepokládají za ohrožení, na rozdíl od jiných možných způsobů.

Důvod „*proč*“ se v průběhu evropeizace rozvinuly evropské instituce, autor spatřoval v už existujících strukturách národních administrativ, historickém vývoji států a postupné politické transformaci. Může také být spekulováno o tom, že „evropeizace“ má za cíl získat alespoň částečně zpět evropskou hegemonii, o kterou v minulých desetiletích Evropa přišla (Tamtéž 2002: 932–937). Tato definice evropeizace dobře popisuje, kterých hlavních oblastí se daný proces týká. Olsen ale nepřikládá dostatek empirických důkazů, aby bylo možné ustavit trvalé kauzální vztahy, které lze dobře pozorovat. Sám připustil, že se jedná o obtížný úkol, a proto je předtím nutné soustředit se na dynamiku důležitých institucionálních vztahů. Ze získaných závěrů je následně možné provádět další výzkumy (Tamtéž 2002: 944).

### **1.2.2 Evropeizace dle Jima Bullera a Andrewa Gamblea**

Další definici evropeizace předložili Jim Buller a Andrew Gamble. Tito autoři odmítali převládající představu, že je domácí politika ovlivňována evropskými událostmi. Evropeizaci naopak vysvětlovali tak, že jejím cílem je zajistit vliv domácí politiky na průběh evropské integrace. Autoři si uvědomovali nedostatky, které tato metoda při sociálním výzkumu obsahuje, ale stále ji pokládají za užitečnou pro vysvětlení probíhajících změn. Stejně jako Olsen, i oni rozlišovali pět podob průběhu evropeizace.

Jako první součást evropeizace identifikují „*rozvoj vládních institucí na evropské úrovni*“ (Buller, Gamble 2002: 13). Autoři tento proces popisují jako vznik a rozvoj vládních struktur na nadnárodní úrovni. Instituce následně získávají politickou, právní a sociální strukturu. Jejich nejdůležitějším posláním je řešit důležité problémy přesahující jednotlivé státy. Instituce dále formalizují jednání mezi aktéry a politickými skupinami, které se specializují na vytváření vymahatelných evropských pravidel. Druhým bodem je „*rozvoj specifických evropských forem organizace a vládnutí, které jsou exportovány do zahraničí*“ (Tamtéž 2002: 14). Tyto formy organizace jsou popisovány jako jednotlivé evropské politiky, procedury, instituce a styl vládnutí, které se zahraniční státy rozhodly přijmout. Důvodem jejich rozhodnutí bylo to, že vnímali evropské postupy jako efektivnější a schopné legitimizovat tamní režimy vlády. Třetí projev evropeizace je spojován se „*snahou docílit politického sjednocení Evropy*“ (Tamtéž 2002: 14). Tento bod předpokládá, že v konečném důsledku evropeizace dovede státy k upuštění od národních přístupů a vzniku federace, kde bude dominovat kolektivní evropská identita. Jedná se ale především o ideální typ evropeizace, kterého je obtížné dosáhnout. Čtvrtý bod se zaměřuje na „*stále větší ovlivňování národních politik evropským rozhodováním*“ (Tamtéž 2002: 18). Součástí evropské integrace je tak dle autorů vytváření stále většího tlaku na státy, aby se adaptovaly na změny, které vycházejí z jejich členství. Jako příklad autoři uvádějí tlak evropských institucí, aby



státy vytvářely více genderově vyvážená pracovní místa, což se ve Francii a Velké Británii také stalo. Důležité ale je, aby byly národní vlády oddány „evropské myšlence“. Potom snáze přijímají evropské návrhy. Autoři také pokládají tento bod za problematický, protože předpokládá, že je evropeizace stálým procesem. Tím ale dochází k vyloučení možnosti, že se jedná jen o přechodný jev. Posledním bodem evropeizace v této definici je možnost, že se jedná „pouze o kouřovou clonu pro jednání národních vlád“ (Tamtéž 2002: 23). Podpora evropské integrace ze strany vlád členských států je tak využívána jako prostředek pro legitimizaci domácí politiky. Jako příklad uvádí pozitivní postoj Margaret Thatcherové k Jednotnému evropskému aktu, který usiloval o zavedení jednotného evropského trhu. Tím by tak došlo k ospravedlnění neoliberalní ekonomické politiky jejich vlád (Tamtéž 2002: 23–24).

Autoři také vytvořili svou vlastní, alternativní definici toho, co pokládají za evropeizaci. Dle nich se jedná o „situaci, kdy určité kroky evropského systému vládnutí transformují domácí politiku“ (Tamtéž 2002: 26). Tento alternativní výklad se snaží upřesnit, jak se evropeizace projevuje v realitě. Můžeme tak její účinky lépe doložit. Samotný průběh evropeizace ale nemusí nevyhnutelně znamenat, že dojde k transformaci vybraných politik. Druhou odlišností této definice je to, že je vyžadována změna v domácí politické struktuře. Pokud k transformaci národní politiky nedojde, pak autoři další vědecké využití evropeizace jako explanačního prostředku, pokládají za nedostatečné (Tamtéž 2002: 27). Studium tohoto vědeckého prostředku tak Buller a Gamble přirovnávali ke střelbě na pohyblivý terč, protože se jedná o velmi široké téma. Připouštějí také, že tato jejich alternativní definice může být změněna, pokud to napomůže dalšímu studiu.

### 1.2.3 Definice Roberta Ladrecha

Evropeizace je zde spojena s „přetvářením organizace národní politiky a jejího rozhodování. Evropské politické a ekonomické procesy se nadále stávají součástí členských států“ (Ladrech 1994: 69). Je vycházeno ze základu, že přes změny vyvolané vnějšími podněty zůstane zachována legitimita a autorita národních vlád. Jedná se tak o opačné stanovisko, na rozdíl od teoretických předpokladů federalistů a neofunkcionalistů, kdy by státy měly přicházet o svůj vliv. Současně ale Ladrech (1994: 70) předpokládá, že vlivem přijímání evropských pravidel, bude docházet k postupným institucionálním a politickým změnám. Specifikum evropeizace autor spatřuje v tom, že se odehrává především v Evropě. Tyto změny probíhají jak formálně, tak neformálně.

V práci „*Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*“ se autor zabýval vlivem evropeizace v rámci Maastrichtské smlouvy. Evropeizace se podle autora

projevila v několika případech. Mezi prvními jmenuje zavedení evropského občanství. Tímto krokem má docházet k začlenění národních občanství do unijního prostoru, takže se dle něj jeho význam snižuje. Maastrichtská smlouva dále posiluje roli Evropského parlamentu v zavádění právních norem. Tento krok by tak měl znamenat zrcadlové oslabení schopností států vytvářet svou vlastní legislativu. Jako poslední příklad evropeizace uvádí vliv na teritoriální uspořádání států. V případě unitárních a centralizovaných států totiž dochází k tomu, že musejí decentralizovat svou státní strukturu, pokud chtějí usilovat o evropské strukturální fondy. To může následně vést k debatám o dalším ústavním uspořádání těchto států (Tamtéž 1994: 74–84). Maastrichtská smlouva a její ustanovení představovala pro Evropskou unii zlomový moment. Docházelo totiž k zásadním institucionálním změnám, kdy byly posilovány evropské instituce. To byl zřejmě i důvod, proč si ji Robert Ladrech vybral, aby na ní demonstroval vliv evropeizace. Po letech od zavedení Maastrichtské smlouvy je ale možné říct, že změny ve vybraných oblastech, neměly na státy tak silný dopad, jak bylo očekáváno. Vliv evropeizace na transformaci politik a přístupu k nim tak nemůže být přeceňován.

#### **1.2.4 Definice Claudia M. Radaelliho**

Nejpoužívanější definicí evropeizace je zřejmě ta od Claudia M. Radaelliho. Vymezení evropeizace předpokládá, že *„se jedná o dlouhodobý proces konstrukce, difuze a institucionalizace formálních a neformálních pravidel. Spadají do něj také procesy, paradigmata a styly jednání, které se využívají v evropských institucích, a ty se následně přenášejí na národní úroveň a do identity jednotlivých aktérů. V důsledku toho se transformují politické struktury států a praktická politika“* (Radaelli 2000: 4).

Tato definice je soustředěna na změny postupů, které probíhají v politickém jednání států. Tento proces dále ovlivňuje jak národní instituce, tak jednotlivce v jejich přístupech k novým výzvám. Průběh evropeizace ale nemůže být zaměňován s harmonizací. Cílem harmonizace totiž je snížení množství různých státních regulací. Při evropeizaci je ale závěrečná etapa společných postupů otevřená a v konečném důsledku může existovat i více pravidel, podle kterých se vybraní aktéři řídí. Nemůže být také pokládána za politickou integraci států. Evropeizace by sice bez evropské integrace neexistovala, ale ta je až jejím pozdějším produktem. Hledat přímou spojitost mezi evropskou integrací a evropeizací by tak bylo zavádějící. Výzkum evropeizace tak musí být soustředěn na vývoj potom, co jsou už vytvořeny institucionální vztahy mezi státy a dalšími aktéry (Tamtéž 2000: 6).

Radaelli jako důležité pro evropeizaci zmiňuje také to, jak domácí instituce jednotlivých států reagují na evropské návrhy. Národní instituce mohou evropská pravidla bez námitek

přijmout, nebo se tlaku evropských struktur rozhodnou postavit. Pokud k tomuto odporu dojde, evropeizace může být ve vybrané politické oblasti vážně zkomplikována. Evropeizace také nemůže být pokládána pouze za jednosměrný proces, který směřuje z evropské úrovně k členským státům. Spíše se jedná o dialog, kdy evropské instituce navrhnou řešení, členské státy se k němu vyjádří a instituce musí opět reagovat (Tamtéž 2000: 8–16). Má tak velmi složitý a unikátní průběh. Evropeizace je také možné chápat jako situaci, kdy se národní státy čím dál více stávají subjektem rozhodování z evropské úrovně. Vliv evropeizace může být pozorován v tom, že dochází k limitaci práce národních parlamentů. Ty do velké míry zpracovávají pouze evropské normy. Na oslabování národních legislativních sborů v důsledku evropeizace upozorňoval ve své definici také Robert Ladrech.

Pokud bude na závěr hodnocena vědecká přínosnost konceptu evropeizace, tak je ji možné popsat jako intervenující proměnnou, která může vědcům pomoci vysvětlit změny v národních státech. Samostatně se ale nemusí jednat o rozhodující faktor (Exadaktylos, Radaelli 2009: 504–530). Podle autora je neustálé teoretizování o vlivu evropeizace na evropské státy ke škodě konzistentnosti tohoto konceptu. Přínosnější by dle něj bylo, kdyby se vědci zaměřili na nacházení důkazů proč, kdy a jak dochází ke změnám vlivem evropeizace. Tomu, že může mít evropeizace jisté limity, se Radaelli věnoval v jiné své práci. V ní poukazyval na to, že v průběhu evropeizace dochází k mocenským střetům mezi státy a evropskými institucemi. Po skončení těchto konfliktů mohou posílit evropské instituce, ale také národní státy. Úspěšnost evropeizace se tak může výrazně různit (Radaelli, Sauruger 2008: 213–219).

### **1.3 Evropeizace politik (public policy)**

Výzkum tohoto druhu evropeizace je zaměřen přímo na vliv dopadů plynoucí z evropské integrace na jednání národních států. Na tyto možné vlivy evropeizace se zaměřil například výzkum Claudia Radaelliho a s jeho vymezeními je tak dále pracováno. Je tak vycházeno z předpokladu, že evropeizace může postihovat všechny podoby státního zřízení, které jsou nejčastěji označovány anglickými termíny *polity*, *policy* a *politics*. Oblast *polity* reprezentuje podobu organizace státu. Evropeizace se zde může projevit tak, že dojde ke změnám v regionálním uspořádání států. Příkladem je vznik nových správních celků, které díky jejímu vlivu získají více pravomocí. Politická vedení jednotlivých regionů toho mohou následně využít k tomu, aby pozměnily dřívější zavedený vztah s centrální vládou. Prostor *policy* je soustředěn okolo učiněných politických rozhodnutí. Vlivem evropeizace dochází ke změnám v důsledku zavádění nových zákonů a norem, které vycházejí z evropských pravidel a legislativy. Jednání mezi zástupci států a evropských institucí nemusí vždy vést k nalezení potřebného kompromisu a shodě na nové

legislativě. Samotné rozhovory ale formují nový pohled států v doméně *politics*. Pod touto poslední oblastí se soustřeďují politická jednání, která mají za cíl vznik konkrétní politiky. Tento nový přístup k tvorbě politiky v jednání států může nadále přetrvat a stát se standardem (Radaelli, Pasquier 2008: 35–45).

Z toho důvodu je při práci s konceptem evropeizace důležité vyjasnit, jaké sféry ovlivňuje a jak velké změny mohou nastat. Radaelli (2003: 34–39) proto přichází s výzkumným rámcem, který má tento široký teoretický koncept učinit aplikovatelný pro empirickou analýzu. Ten je definován dvěma dimenzemi. V první dimenzi Radaelli určuje „co“ má být evropeizováno. V ní identifikuje tři možné oblasti.

Jako první evropeizace může působit na domácí politické struktury národních států, jako jsou státní instituce, veřejná správa, politické strany, nátlakové skupiny a vztahy mezi těmito aktéry (Radaelli 2003: 35–37). Tato Radaellim vytvořená skupina je chápána tak, že jejím specifickým rysem je to, že daní účastníci jsou v národním státu jako první vystaveni evropeizačním vlivům. Jsou totiž v každodenním spojení s evropskými institucemi a projednávají jak běžnou, tak mimořádnou agendu. Napojení vlády probíhá především skrze jednotlivá ministerstva, která zpracovávají vybranou specifickou agendu. Tu následně musí schválit parlament, aby začala platit. Nátlakové skupiny v tomto spojení nejsou, ale zaměřují svou pozornost na jednotlivé evropské normy a snaží se prosadit jejich úpravy. Jejich cílům totiž může tato legislativa napomoci více, než kdyby se soustředily pouze na domácí politiky. Evropeizace se dále může projevit ve vlivu na jednotlivé politické strany a jejich zástupce.

Druhou oblastí evropeizace je samotná *public policy*, která se skládá z politických aktérů, vnímáním akutních problémů, stylu tvorby politik, ve zdrojích pro vytváření politik a využívanými nástroji k jejich řešení (Tamtéž 2003: 35). Postup této evropeizace je možný díky předešlému vývoji, kdy docházelo k ovlivňování nejvýznamnějších aktérů. Poté je možné, aby se projevila ve skutečných politických rozhodnutích. Je předpokládáno, že je kladen velký důraz na to, aby byla výsledná politická rozhodnutí konsenzuální a nevyvolávala tak rozpory. Bližší popis těchto ukazatelů se nachází v podkapitole věnované konceptualizaci, kde jsou upraveny pro potřeby dalšího výzkumu.

Následuje třetí oblast, a tou jsou kognitivní a normativní struktury. Evropeizace se projevuje především tím, jak političtí aktéři a lidé uvažují a přistupují k důležitým tématům. Zmíněný výčet je chápán tak, že vlivem změn v politických strukturách a *public policy* došlo k proměně hodnot, které dříve jedinci vyznávali. Už se necítí pouze jako příslušníci svého národa, ale pokládají se také za Evropany, které spojuje určitá sounáležitost. Tím dochází i ke změně v náhledu na podobu vládnutí a dříve převládajících narativů. Začíná být postupně vnímán význam

evropských partnerů při jednáních o konkrétních politikách. To se projeví i v tom, že se legitimita vlád odvozuje také od toho, jak dokážou reprezentovat národní zájmy na důležitých evropských jednáních. Díky evropeizaci se lidé také mohou začít více identifikovat se svým regionem a místem, kde žijí, a nejen pouze se státem (Tamtéž 2003: 35).

Ve druhé dimenzi je zjišťováno, „do jaké míry“ k evropeizaci dochází. Tím lze následně určit její rozsah a směr. V případě *public policy* může dle Radaelliho evropeizace postupovat čtyřmi možnými východisky. Z nich se následně dá určit míra prodělaných změn. První možností je *Inertia*. Ta se projevuje jako absence změny u národních států i přes vliv evropeizace. Možné vysvětlení, proč nedošlo k následování evropského příkladu, je takové, že praxe fungování domácích aktérů se příliš liší a ti tak nechtějí měnit své zavedené zvyky. Toto jednání se nejčastěji projevuje neochotou přijímat evropské normy nebo oddalováním jejich účinnosti. Tento postup je velmi často neudržitelný, a to jak z ekonomických, tak i politických důsledků pro daný stát. Druhou možností proměny *public policy* je *Absorption*. Při tomto vývoji členský stát nezdržuje přijetí evropských norem. Političtí představitelé takový postup totiž nepokládají za politicky odůvodnitelný. Evropské normy ale upraví tak, aby se nemusely vzdát pro sebe významných národních pravomocí. Legislativu, která je pouze technického charakteru, tak přijímají bez pozměnění. Další možností, kterou Radaelli identifikoval, je *Transformation*. V tomto případě dochází vlivem evropeizace v národních státech k nejmateratelnějším proměnám. Národní instituce začínají měnit svůj náhled na nové výzvy a při jejich řešení si jako vzor berou převládající evropská pravidla. Za takovou změnu je možné označit i přijetí společné evropské měny, protože dochází k zásadní proměně měnové politiky daného státu. Poslední variantou evropeizace je *Retrenchment*. Pokud dojde na tuto možnost, evropeizace začne působit opačným směrem. Místo toho, aby členský stát více začleňoval své instituce do evropských mechanismů a přijímal jejich předpisy, snaží se z nich vymanit. Důvodem, proč se politické elity rozhodnou k tomuto kroku přistoupit, je ten, že vnímají nově předkládaná evropská pravidla za nátlaková a obávají se o ztrátu pravomocí ve vybrané oblasti. Proto požadují navrácení svých pravomocí zpět pod národní kontrolu (Tamtéž 2003: 37–38). Jednání národních politických představitelů je tak možné označit za snahu o (de)evropeizaci svých států. V přílohách na konci práce se nacházejí tabulky číslo 3. a 4., kde jsou vizualizovány tyto oblasti a míry evropeizace.

#### **1.4 Otázka (de)evropeizace a její mechanismy v kontextu krize EU**

Výzkum procesu a mechanismů (de)evropeizace je odvozen od prací, které byly dříve věnovány evropeizaci. Tato podkapitola slouží k tomu, aby došlo k objasnění, jaké události (de)evropeizaci předcházejí a jak následně probíhá. To je možné díky tomu, že se znalosti vědců

o tomto fenoménu vlivem nových výzev, kterým Evropská unie v průběhu let čelila, postupně rozšiřují.

Texty věnované (de)evropeizaci jako nejvýznamnější důvod pro její vznik označují krizi důvěry v Evropskou unii, která je způsobena novými výzvami, jež mají svůj zdroj často v událostech mimo Evropu. Evropské instituce následně nejsou na tyto krizové situace schopné rychle, a především efektivně reagovat. To vyvolává kritiku u evropských občanů, kteří nejsou spokojeni se zavedeným institucionálním řádem. Této situace poté využívají někteří politici při své snaze oslabit spojení daných států s Evropskou unií. Krizové momenty se tak stávají rozhodujícími okamžiky, kdy dochází ke vzniku podmínek pro (de)evropeizaci a také tento proces urychlují. (De)evropeizaci je možné vysledovat také při událostech, kdy dochází k odklonu od převládajících demokratických norem. K tomuto vývoji může docházet jak v členských, tak nečlenských státech (Ágh 2016: 279–282). Daní politici se vůči evropské kritice často hájí snahou o uchování své národní suverenity a svých tradic, které opět nabyly až po roce 1989. Často se odvolávají i na rozdílný historický vývoj ve svých státech, proč nechtějí přijmout evropské předpisy (Judt 2020: 58–97). Postupu (de)evropeizace a jejím spouštěčům byly věnovány následující výzkumy.

V článku Dory Pirosovy a Evy Zemandlové je (de)evropeizace například součástí euroskeptických postojů, které jsou přirozeně přítomny v jednotlivých evropských společnostech (Pirosova, Zemandlová 2018: 5–9). Po propuknutí globální finanční krize ale došlo k transformaci tohoto postoje do podoby snah odpoutat se od přímého vlivu Evropské unie. Tyto kroky dlouhodobě vyvíjejí národní politické elity a politické strany, které disponují rozhodující politickou mocí. Jejich jednání je vedeno a legitimizováno poptávkou části obyvatel. (De)evropeizační kroky nemusejí být vedeny snahou z Evropské unie vystoupit. Cílem ale je získat více suverenity v určitých politických oblastech, které jsou vnímány jako důležité a nastavit tak nová pravidla fungování evropské integrace.

S podobnou definicí (de)evropeizace pracovali i Antonino Castaldo a Alessandra Pinna (2018: 266–277). (De)evropeizace v jejich výzkumu je chápána jako odklon od formalizovaného evropského modelu vládnutí. Tento posun je možné identifikovat na institucionální úrovni, politických krocích i na neformálním přístupu k řešení akutních událostí. Autoři se ve své práci zaměřili na sektor médií v Srbsku. (De)evropeizace se v této oblasti projevovala v neochotě schválit zákony, které měly za cíl zlepšit právní postavení novinářů. Byly dokonce přijímány i takové právní normy, které naopak stěžovaly jejich práci, podporovaly autocenzuru a umožňovaly policii přístup k jejich zdrojům informací, bez předchozího povolení. Důvody

k (de)evropeizaci autoři spatřovali v ekonomické krizi z roku 2009, která oslabil srbská média, a následnému vzestupu politických elit, které nepodporovaly další evropeizaci.

(De)evropeizace může proběhnout i v kandidátském státu, který usiluje o členství v Evropské unii. Tomuto tématu byl věnován výzkum Buket Öktena Sipahioğlu, a to na příkladu Turecké republiky (Sipahioğlu 2017: 55–59). Této zemi byl v roce 1999 ze strany Evropské unie udělen kandidátský status a byly s ní zahájeny rozhovory o členství. Tento proces podporovala jak Strana spravedlnosti a rozvoje (AKP), která se ujala vládní odpovědnosti po roce 2003, tak turecká společnost. Stanovisko vlády a obyvatel se ale postupně stávalo kritičtější a od roku 2005 začínali v obou segmentech převažovat negativní postoje. Důvodem, proč k tomuto vývoji došlo, byla ztráta důvěry, jež měla základ v krocích tureckých i evropských politických představitelů. Postupný rozvoj (de)evropeizace bylo možné vysledovat už při zvyšování lidové podpory Strany spravedlnosti a rozvoje. S rostoucími volebními zisky se také začal snižovat souhlas s další evropeizací. Evropské požadavky se totiž pro Turecko staly příliš kontroverzními. Nejpalčivějšími otázkami se stalo sjednocení Kypru a práva kurdské menšiny. Na straně členských států Evropské unie došlo také k transformaci postojů ke vstupu Turecka. Důvodem k tomu byly především odmítavá stanoviska v referendech o Ústavní smlouvě EU ve Francii a Nizozemí z roku 2005. (De)evropeizace byla dále posílena globální ekonomickou krizí z roku 2008. Turecko se v důsledku této události rozhodlo více diverzifikovat své ekonomické vztahy s Asií, aby nebylo hospodářsky závislé pouze na Evropě (Tamtéž 2017: 63).

Specifickým druhem krize se stal Brexit, jehož roli na (de)evropeizaci vybrané britské politiky zkoumala skupina odborníků (Burns et al. 2019: 271–285). Danou politikou se stala ta zabývající se ochranou životního prostředí. Důvod pro zvolení této oblasti byl ten, že evropské právo je v tomto prostoru značně obsáhlé a v průběhu času dokázalo ovlivnit postoje členských států. Samotná Velká Británie byla dříve označována jako „Špinavý muž Evropy“. Díky postupnému přijímání evropských zákonů ale došlo k řadě zlepšením. Tyto učiněné pokroky jsou ale ohroženy, a to z důvodu Brexitu. Sami zastánci odchodu Velké Británie v průběhu kampaně podporovali vyvázání se z některých právních závazků spojených s ochranou životního prostředí. Pokládali je totiž za příliš restriktivní a pokřivující tržní vztahy. Po zveřejnění výsledků referenda o setrvání Velké Británie v Evropské unii tak řada nevládních organizací vyjádřila své obavy, týkající se dalšího dodržování vysokých standardů ochrany životního prostředí. V krátkodobém horizontu se dá předpokládat, že k zásadním změnám nedojde. Dlouhodobě ale může Brexit způsobit stagnaci a opuštění některých ochranných předpisů. Tento vývoj by se ale týkal především těch oblastí, které by nebyly obchodně napojeny na Evropskou unii. Velikost (de)evropeizace by se tak mohla v jednotlivých částech politiky výrazně lišit.

(De)evropeizací migrační politiky Řecka v kontextu krize se zabýval výzkum Anny Triandafyllidou. Sledovány byly postoje a pozice národních politických elit k reformám zákona o získání občanství a azylového systému. V obou případech bylo možné vysledovat evropské vlivy. Proces získávání řeckého občanství, či naturalizace, byl totiž velmi přísný. Řídil se stanoviskem, že řecké občanství mohou získat především ty osoby, jejichž rodiče už jsou Řekové. To mělo za následek dlouhé čekací lhůty a další povinnosti pro žádající cizince. Návrh zákona byl předložen z iniciativy levicové strany PASOK, která v roce 2009 sestavila vládu, a odrážel proměnu jejího postoje k migraci. Ten způsobila členská základna, která otevřený přístup k migraci zdůvodňovala tak, že původní zákon byl příliš zastaralý a nemůže už patřit modernímu evropskému státu, který usiluje o hájení rovnosti práv u všech společenských skupin. Argumentem bylo i následování evropských standardů v této oblasti. Zástupci pravicových stran v parlamentu tento postup kritizovali s poukazem na to, že občanství Řecka mohou získat osoby, které k této zemi nemají žádný vztah. Nový zákon by dle nich také umožnil, aby se v Řecku usazovaly nekvalifikované pracovní síly, které budou snižovat konkurenceschopnost řecké ekonomiky a zatěžovat zdravotní a sociální systém. Poté, co se k moci v roce 2012 dostala konzervativní strana Nová demokracie, byl zákon anulován. Naopak reforma řeckého azylového systému vycházela z právních norem, které byly schváleny na evropské úrovni. Toto téma ale bylo v Řecku projednáváno v době, kdy se potýkalo s vážnými důsledky ekonomické krize. Tu doprovázely projevy nespokojenosti, které se přetavily v podporu extrémních politických proudů z levého a pravého okraje politického spektra. Nový azylový zákon byl především krajní pravici pokládán za příliš tvrdý, nespravedlivý a ohrožující Řecko. Tuto rétoriku částečně převzaly i tradiční levicové a konzervativní strany, aby zamezily odchodu svých voličů. Při parlamentních debatách tak byly zákony terčem rozsáhlého kritiky. Nakonec byl ale schválen. Přispěla k tomu i zahájená procedura o neplnění povinností, které s Řeckem vedla Evropská komise. Kritický postoj řeckých politiků při schvalování daných zákonů, je možné vysvětlit také jako snahu vyjádřit tehdejší nesouhlas s úspornými opatřeními, které byly přijaty na základě evropských požadavků pro získání půjček (Triandafyllidou 2014: 409–421). Závěry z výzkumu jsou dle autorky takové, že jevy jako neochota podřídit se evropským pravidlům a uvažování o (de)evropeizaci některých politických oblastí, jsou častější v době krize. Toto jednání se také neomezuje pouze na „nové“ členské státy, ale i ty „staré“. V případě Řecka se zvětšený důraz na prosazování národních zájmů a kritika společných evropských hodnot objevily po 30 letech od účasti na evropském integračním procesu (Tamtéž: 422–425).

Jak ukázaly výzkumy vybraných autorů, pro proces (de)evropeizace je důležité, aby došlo ke krizi důvěry v Evropskou unii. Ta nejčastěji nastává v případě, kdy evropské instituce nejsou



schopné rychle reagovat na náhlou změnu okolností. To u států způsobí ztrátu očekávání, že by jim mohla evropská integrace a evropeizace napomoci ve zlepšení jejich rozvoje. (De)evropeizace se následně vyznačuje ztrátou ochoty následovat evropské požadavky a postupy. Národní státy začnou pokládat evropská stanoviska za nevhodná, protože by se musely vzdát některých svých pravomocí. Proces (de)evropeizace se tak vyznačuje zastavením spolupráce mezi evropskými institucemi a státy ve sporných oblastech. Přesně stanovit, u jakých politik může k (de)evropeizaci dojít, je velmi obtížné. Ke střetům totiž dochází v důsledku daného aktuálního vývoje a reakcí evropských institucí na nové podmínky. (De)evropeizace se vyznačuje značnou podporou určité části společnosti, která schvaluje vládní antievropské kroky. Vláda se na tuto podporu obyvatel také odvolává a využívá ji jako legitimizační prostředek pro své další jednání.

Důvody k zahájení (de)evropeizačních kroků vycházejí z následujících předpokladů. Je nutné, aby evropské instituce podporovaly a trvaly na stanoviscích, které jsou z pohledu národních států nevhodné či neúčinné. Nejčastěji se může jednat o evropskou legislativu. Vlády členských nebo kandidátských států pak musejí být ochotné střet s evropskými institucemi podstoupit. U sporného tématu si totiž nemohou dovolit ztratit důvěru občanů. Jejich důvody k tomuto postupu dále vycházejí z ideových a politických stanovisek. Dalším vysvětlením vládních kroků může být také ten, že v důsledku ztráty politické váhy EU se už nechtějí řídit evropskými pravidly a rozhodly se tak podnikat vlastní nezávislá rozhodnutí. Předtím se ale ještě musejí vyvázat z už přijatých předpisů. (De)evropeizaci je tak možné označit za negaci možných důsledků evropeizace *public policy*, kterou zpracoval Claudio M. Radaelli.

## 1.5 Konceptualizace a operacionalizace

Cílem předkládaného výzkumu je analyzovat evropeizaci české migrační politiky v konkrétním časovém období. Před jeho zahájením je ale nutné určit, jaké ukazatele budou za tímto účelem sledovány a následně vyhodnocovány. Zvolené oblasti vycházejí z práce Claudia Radaelliho, která byla zaměřena na výzkum evropeizace *public policy*. K analýze evropeizace dané české politiky byly vybrány okruhy *politických problémů*, *stylu jednání*, použitých *nástrojů*, *zdrojů* pro rozhodování a účastnících se *aktérů*. Tyto zvolené prostředky jsou pokládány za vhodné pro výzkum evropeizace zaměřené na *public policy*. Radaelli ale přesně nespecifikoval, co je pod jednotlivými oblastmi myšleno a jak se projevují. Samotná konceptualizace je tedy provedena na základě vlastního porozumění autora, co vybrané ukazatele reprezentují.

Jednotlivé okruhy jsou definovány následovně. *Politické problémy* jsou reprezentovány výzvami či krizemi, kterým jsou státy vystaveny. Ty mohou být řešeny ve spolupráci s evropskými institucemi nebo bez jejich účasti, pokud si to státy nepřejí. *Styl jednání* je zaměřen na vzájemné

vztahy mezi státem a evropskými institucemi při řešení daného politického problému. *Nástroje* jsou rozuměny následné zvolené kroky, které mají směřovat k vyřešení nastalých obtíží. Jestliže stát bude postupovat podle evropských návrhů, evropeizaci bude možné označit za vysokou. Pokud se ale rozhodnou z nějakého důvodu nenásledovat, bude evropeizace nižší. *Zdroje* jsou spojovány s důvěrou vlády v evropská rozhodnutí a z těchto řešení plynoucí legitimnosti Evropské unie, jež k ní stát a politici následně chovají. Pod posledním pojmem *aktéři* je pracováno s nejvyššími politickými reprezentanty České republiky ve zvoleném období. Ty tvoří představitelé daných vlád a jejich podporovatelé v Poslanecké sněmovně PČR. V této oblasti je sledován jejich pozitivní či negativní postoj k evropeizaci projednávaného politického tématu, vycházející z vývoje u předchozích čtyř ukazatelů.

Z jednotlivých indikátorů bude poté odvozeno, do jaké míry a jakým směrem došlo u české migrační politiky ve zvoleném čase k její evropeizaci. Následný výčet předkládá možné výsledky průběhu evropeizace. Je předpokládáno, že by se *Inertia* projevovala odmítáním další evropeizace migrační politiky, protože k tomuto kroku není spatřován důvod. Styl jednání při rozhovorech o nových závazcích pro řešení krize, by ze strany státu nebyl odmítavý, ale spíše vyhýbavý. *Nástroje* vlády by tak byly především národního charakteru, protože nepanuje ochota zavést unijní pravidla. Zdrojem pro jednání vlády je tedy nedůvěra k evropeizaci. Političtí aktéři by proto raději uvítali ponechání zavedených pravidel a evropeizaci by nepodporovali.

V případě *Absorption* bychom měli sledovat podporu celoevropskému řešení migrační krize. Styl jednání by tak byl otevřený pro hledání společných stanovisek. Při zavádění následných nástrojů by ale byla implementována pouze některá legislativní ustanovení. Zdrojem pro tento postup je částečná nedůvěra k novým pravidlům. Aktéři by se tak dali označit za podporovatele evropeizace, ale s rezervovaným postojem.

Průběh *Transformation* by se zásadně odlišoval od předchozích dvou směrů. V oblasti politických problému by panovala podpora evropeizace daného tématu. Důvodem takového postupu je proměna pohledu institucí státu na řešení politicky citlivých témat. Spolupráce s dalšími evropskými státy je tak vnímána jako rozhodující pro dosažení trvalých řešení. Styl vzájemných rozhovorů mezi vládou a evropskými institucemi by se pak vyznačoval spoluprací, která by nebyla zatěžována vážnými spory. Použité nástroje by tak vycházely z prosazovaných evropských řešení. Zdrojem tohoto postupu by byla důvěra, že evropská řešení jsou efektivnější než ta státní, a přitom neohrožují národní suverenitu. Stanovisko aktérů k evropeizaci vybraného tématu by tak bylo kladné.

Posledním směrem je *Retrenchment*. S ním je pracováno na základě předchozích konceptualizací procesu (de)evropeizace. V oblasti evropeizace aktuálních politických problémů

se tak očekává zamítavý postoj. Následný styl jednání by se tedy měl vyznačovat vzájemným neporozuměním mezi stanovisky státu a Evropské unie. Tomu budou odpovídat i použité nástroje, kdy stát odmítne unijní návrhy a raději upřednostní své vlastní. Evropská unie totiž v očích národních politiků ztratila svou dřívější legitimitu, protože nedokázala na nové výzvy reagovat rychle a rozhodně. Zdrojem pro tento postup je tedy nedůvěra k Unii a v to, že by její předkládaná řešení mohla být účinná. Přístup aktérů k evropeizaci je tedy negativní a mohou činit i kroky k navrácení národní kontroly v dané oblasti. S tímto konceptuálním rámcem a operacionalizací směrů evropeizace je následně pracováno v analytické části práce věnované evropeizaci české migrační politiky. Dále v přílohách se nachází tabulky číslo 5 a 6, které znázorňují popisovanou operacionalizaci. Tabulka číslo 5 je věnovaná operacionalizaci ukazatelů a tabulka číslo 6 míře a směru evropeizace.

Na závěr je nutné se zmínit o dalším postupu, pokud dojde k tomu, že jednotlivé ukazatele budou naznačovat více konečných východisek. K této možnosti může dojít z toho důvodu, že využívaný teoretický rámec byl vytvořen na základě předpokladů o fungování a jednání vybraných aktérů. Jejich reálné počínání se ale může od teoretických představ výrazně lišit. Jestliže by k tomuto vývoji došlo, bude vyvinuta snaha z celkových zjištěných hodnot určit, ke kterému z možných směrů má evropeizace české migrační politiky nejbližší. Důvody, proč došlo k preferenci jednoho závěru před druhým, budou následně vysvětleny.

## 2 EVROPSKÁ MIGRAČNÍ A AZYLOVÁ POLITIKA

Účelem této kapitoly je představit vývoj Evropské migrační politiky od jejího prvního formování až po rok 2020. Výklad je pro přehlednost rozdělen do dvou samostatných podkapitol. První podkapitola je zaměřena na vznik a vývoj politiky do roku 2015. Jsou v ní uvedeny důležité milníky, které politiku v průběhu let formovaly. Pozornost je věnována především klíčovými setkáním a dokumentům, v jejichž důsledku byly ustavovány nové úřady a postupy, které měly zaručit efektivnost fungování společné politiky. Součástí první podkapitoly je i část, která je věnována praktickému fungování a nedostatkům, kterými politika trpěla. Druhá podkapitola se soustřeďuje na úpravy Evropské migrační politiky, které byly navrhovány a některé i přijímány, mezi lety 2015–2020, a to v důsledku nastalé migrační krize.

### 2.1 Vývoj evropské migrační politiky

Evropskou migrační politiku je možné v současnosti označit za jednu z nejvýznamnějších. Je to dáno tím, že spolupráce evropských států na tématu migrace je totiž vnímána jako velmi naléhavá. Tento stav ale nepanoval vždy a vyvíjel se jen pomalu. Když došlo k ustavení prvních společných pravidel v rámci Evropského společenství, evropská opatření mířila především na oblast legální migrace. Jejich cílem bylo umožnit občanům Evropského společenství svobodný přeshraniční pohyb v rámci postupně vytvářeného jednotného trhu. Kontrola vnějších hranic a bránění nelegální migraci zůstávala v plné kompetenci národních autorit (Moraes 2003: 121). Užší spolupráci západoevropských států v oblasti migrační politiky je možné začít pozorovat v průběhu 70. let 20. století. Důvodem byl i stále vzrůstající politický význam tohoto tématu. Představitelé států se ale scházeli nahodile, podle aktuální naléhavosti. Tato setkání měla navíc nejčastěji charakter dvoustranných rozhovorů, mimo struktury evropských institucí. Příkladem takového postupu je skupina Trevi, kdy západoevropské státy usilovaly o intenzivnější policejní spolupráci. Z jednání v rámci tohoto formátu se ustavily i společné schůzky, jež byly zaměřeny na oblast migrace (Ette, Faist 2007: 5). Impulsem pro vytvoření společné migrační politiky se stalo přijetí Jednotného evropského aktu. Cílem této smlouvy bylo dobudovat jednotný vnitřní trh v rámci Evropské unie bez kontrol na vnitřních hranicích. Evropeizace migračních politik národních států se tak stala nutností, pokud mělo dojít k volnému pohybu osob, spolu se zbožím, službami a kapitálem (Blandin et al. 2020). Sám vznik schengenského systému, kdy se státy musejí vzdát kontroly svých hranic, a který předcházal zavedení jednotného trhu, znamenal důležitý krok k evropeizaci migrační politiky (Léonard 2015). Společný evropský postup v oblasti migrace byl vynucován také politickými změnami ve střední a východní Evropě. Mezi lety 1989–1991 totiž došlo k rozpadu socialistického bloku a ukončení studené války. Tyto náhlé změny znamenaly

ukončení stabilního uspořádání, které trvalo dlouhá desetiletí. Spolu s tím se začaly objevovat obavy, že by mohlo dojít k masivním přesunům obyvatel z těchto donedávna komunistických zemí (Sarotte 2014).

Pro dosažení vytčených ekonomických cílů a spolu s tím kolektivnímu postupu vůči novým výzvám, bylo nutné, aby došlo k posílení kontrol na vnějších evropských hranicích a harmonizaci migračních a azylových politik jednotlivých členských států. Za tímto účelem byla v roce 1990, po několika letech jednání, představena tzv. Dublinská úmluva. Jejím cílem bylo, aby žádosti o azyl vyřizovaly pouze ty státy, do kterých žadatel vstoupil jako první. Smyslem bylo, aby si migrující osoby nevybíraly jednotlivé země, kde by podaly svou žádost, a tím zahlcovaly kapacity daného státu. Dále měla tato úmluva zamezit sporům mezi státy, kdo by se měl podanými žádostmi zabývat (Jason 2017).

Další posun na cestě ke společné migrační a azylové politice představovala Maastrichtská smlouva. Jako jeden ze společných cílů nově vzniklé Evropské unie je mimo jiné stanoveno „zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém se zaručuje volný pohyb ve spojitosti s vhodnými opatřeními týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, přístěhovalectví, azylového práva, spolu s předcházením a potíráním zločinnosti“. Spolupráce států na tématu migrace byla definována v části smlouvy pokrývající *Justice and Home Affairs*. Tento okruh politik se stal třetím pilířem nového institucionálního uspořádání. Jeho specifickým byl striktní mezivládní charakter, kdy veškeré pravomoci zůstaly členským státům. Přes tuto skutečnost se ale počítalo s tím, že budou státy navzájem sdílet důležité informace pro zajištění efektivního fungování této spolupráce. Mezivládní rozhovory totiž byly zastřešeny evropskými institucemi a postupy. Vzájemná výměna informací měla probíhat skrze evropskou agenturu Europol, při jednání Rady ministrů a mezi úředními aparáty národních států. Ve smlouvě byly státy vyzvány k tomu, aby témata jako azylová politika, imigrační politika, ochrana hranic Unie, boj s nelegální migrací a určování podmínek pobytu cizích státních příslušníků, byly pokládány za témata společného zájmu. Radě ministrů byla také určena pravomoc přijmout na návrh Evropské komise nebo členského státu společné stanovisko a další navazující kroky. Podle institucionálních pravidel mohla také Rada ministrů rozhodovat kvalifikovanou většinou a ne jednomyslně. Tento postup měl umožňovat jednodušší přijímání nutných kroků (Maastricht treaty 1992: 99–102). Přes mezivládní charakter třetího pilíře se tak dala přijímat rozhodnutí, jež reagovala na významná společná témata, která státy nedokázaly vyřešit samy.

Na konci roku 1992 se zástupci členských států sjeli do skotského Edinburghu, aby zde projednali další postup v řadě otázek. Těmi byly příprava čtvrté vlny rozšiřování, navrzení nových kroků k obnově ekonomického růstu a také spolupráce při řešení migrace. Právě téma migrace

bylo označeno za velmi významné. V závěrech Evropské rady bylo dále odsouhlaseno, že se oblasti migrace musejí v následujících desetiletích státy společně věnovat. Tento bod byl zařazen na jednání také jako reakce na zhoršující se bezpečnostní situaci v Jugoslávii. Obyvatelé této země ji totiž z obavy o své životy začali opouštět a žádali o azyl ve státech Evropského společenství. Migrace také začala být v Evropě pokládána za hrozbu pro stabilitu států, a to hlavně tehdy, kdyby se ji nepodařilo správně regulovat.

Téma získalo na urgentnosti také tím, že na počátku 90. let se znovu začal na veřejnosti objevovat rasismus a nesnášenlivost. Pokud by tak bylo Společenství úspěšné při řešení této otázky, mohlo by získat více důvěry občanů a přesvědčit je, že dokáže zvládat aktuální výzvy. Státy a Společenství se tak dohodly na následujících sedmi krocích, které hodlaly jednotně prosazovat. Prvním se stal závazek udržovat ve světě mír a všeobecné principy lidských práv, aby lidé ze svých zemí nemuseli odcházet. Když ke konfliktu dojde, neměli by cizinci přicházet do Evropy, ale zůstat v nejbližší bezpečné zemi. Společenství jim tam bude poskytovat potřebnou humanitární pomoc. Třetí a čtvrtý princip se zaměřovaly na ekonomické motivy migrace. Pokud důvodem pro příchod nebyl válečný konflikt, ale ekonomické příčiny, mělo se Společenství zaměřit na narovnání vzájemných hospodářských vztahů s danými státy a díky rozvojové pomoci vytvořit nové ekonomické příležitosti. V pátém bodu byly samotné členské státy vyzývány, aby posílily společné úsilí pro předcházení nelegální migrace. Pokud se tyto osoby přes veškeré překážky dostanou na území členských států, měly by podle bodu šest, být navráceny do země původu či tranzitní oblasti. Poslední bod byl zaměřen na potřebu dojednat s třetími státy návratové dohody, které zajistí jasná pravidla pro migraci a migranty (European Council 1992).

Posun při vytváření Společné migrační a azylové politiky představovala Amsterdamská smlouva z roku 1997. Pravomoci členských států v oblasti migrační a azylové politiky začaly podléhat větší komunitarizaci. Témata týkající se migrace totiž byla v rámci smluv přesunuta do centrálního pilíře. Do pěti let od podpisu tohoto dokumentu se také členské státy zavazovaly, že si určí společné minimální standardy pro žadatele o azyl, identifikaci osoby jako uprchlíka, pravidel pro udělování a odebrání tohoto statusu a vyjasnění povinnosti, který členský stát Unie má za povinnost zpracovávat postoupené žádosti o azyl. (Huysmans 2000: 760). Napomoci ke spolupráci mělo i začlenění schengenského systému do právního rámce Evropské unie. Tato změna znamenala, že přijaté dokumenty se pro členské státy stávaly právně závaznými, pokud si nevyjednaly výjimky ze smluv (Sokolska 2021). Pravidla schengenského systému totiž nejenže upravovala přeshraniční pohyb v rámci Unie, ale také napomáhala k jeho ochraně. Navíc bylo stanoveno, že pokud budou některé evropské státy usilovat o členství v Evropské unii, budou muset přijmout veškeré evropské právo vztahující se k schengenskému prostoru. Tento postup byl

zdůvodněn tak, že tato legislativa umožní Unii postupné vytvoření „*prostoru svobody, bezpečí a spravedlnosti*“. Smlouva také umožnila Radě ministrů, i přes odpor některých států, přijmout kvalifikovanou většinou návrh Evropské komise, který reagoval na náhlý příchod velkého množství osob z třetích zemí. Zavedená opatření ale byla v takovém případě časově omezena pouze na dobu šesti měsíců (Treaty of Amsterdam 1997: 28–30, 93–96).

Pro další vývoj evropské azylové a migrační politiky se stal důležitým následný summit Evropské rady ve finském městě Tampere z října 1999. Jedním z bodů jeho programu bylo zhodnotit dopady Amsterdamské smlouvy na oblast migrační politiky a vytyčit další směr spolupráce. Závěry ze summitu určily čtyři priority pro následujících pět let. Prvním závazkem se stala spolupráce se zeměmi a regiony, odkud nelegální migranti pocházejí. Evropská unie tak měla začít usilovat o uzavírání dohod s těmito zeměmi o navracení jejich občanů. Součástí vzájemných rozhovorů měla být i debata o širší rozvojové spolupráci, která bude státy motivovat pro plnění dohodnutých závazků. Druhým tématem se stalo další úsilí, které mělo vést ke vzniku společné azylové politiky. Případní žadatelé o azyl by se tak nemuseli obávat, že jejich žádosti nebudou vyřízeny podle Ženevských konvencí. Třetí oblast byla věnována spravedlivému zacházení s občany třetích zemí, kteří se nacházeli na území členských států legálně. Těmto osobám měla být také určena pomoc, které by zaručila jejich plnou integraci do jednotlivých společností. Poslední, čtvrtý bod byl věnován intenzivnější spolupráci při potírání nelegální migrace, účinnějšímu navracení neúspěšných žadatelů o azyl, kontrole vnějších hranic a lepšímu řízení migračních proudů (European Parliament 1999).

Všech cílů programu z Tampere nebylo dosaženo, ale byly zaznamenány významné posuny ve spolupráci států v oblasti azylové a migrační politiky. K nim se vyjádřily i členské státy v závěrech Evropské rady po jednání ve španělské Seville z roku 2002. Podpora byla vyjádřena následováním cílům programu z Tampere a navýšením úsilí při směřování ke Společné migrační a azylové politice jako prostředku k dosažení „*prostoru svobody, bezpečí a spravedlnosti*“. Ve zprávě bylo uznáno, že největší překážkou k rychlejšímu postupu jsou samotné členské státy, které odmítají realizovat potřebné změny. Pro zrychlení jednání a přijímání rozhodnutí se mělo přejít na hlasování kvalifikovanou většinou v Radě ministrů. Evropský parlament měl navíc získat pravomoc spolurozhodování v tomto tématu. Pozitivně byl přijat návrh Evropské komise vytvořit Evropskou pohraniční stráž, která by napomáhala členským státům při ochraně hranic. Na adresu států byly učiněny také připomínky, aby přijímaná represivní opatření v oblasti migrace byla doplněna legislativou, která umožní integraci cizinců do domácích společností. Tuto rovnováhu předpokládal i program z Tampere (European Council 2002).

Nové cíle Evropské unie v této oblasti po roce 2004 byly stanoveny v tzv. Haagském programu. Evropská komise na základě tohoto dokumentu vypracovala pro toto období tzv. Akční program, ve kterém bylo stanoveno deset bodů pro další společný postup. Jednotlivé části měly určený i časový harmonogram pro jejich přijetí a aplikaci. Opět byl kladen důraz na schopnost bojovat proti převaděčům lidí a nelegální migraci. Za nejlepší prostředek pro dosažení tohoto cíle byla označena společná evropská azylová politika. Členské státy tak měly pokračovat v už probíhající harmonizaci migračních a azylových pravidel. Jednotlivé státy také měly začít mezi sebou sdílet citlivé informace, které by jim umožnily rychle a efektivně rozhodovat. Všechny členské státy se měly rámci svých možností zapojit, aby se podělily o zodpovědnost a byly k sobě navzájem solidární (European Commission 2005). Během funkčního období Haagského programu došlo ke schválení a zahájení činnosti Evropské agentury pro ochranu hranic (FRONTEX). Její pracovní náplní se stalo zajišťování, aby členské státy uváděly v praxi evropské právní normy v oblasti migrace a koordinovaly svou činnost při ochraně státních hranic. Pravomoc ochrany hranic zůstala i nadále všem členským státům, ale pro zabezpečení větší efektivnosti byla ustavena právě tato agentura (EUR-Lex 2004). Nedošlo tak ke schválení návrhu Evropské komise, který byl přivítán v závěrech z jednání Evropské rady po jednání v Seville a který navrhoval vytvoření Evropské pohraniční stráže.

Po vypršení určeného časového rámce navázal v roce 2009 na stávající projekty nový Stockholmský program. Cíli i postupy navazoval na dva předchozí dokumenty. Zaměřením se soustředil především na zlepšení životních podmínek pro občany Evropské unie. V textu se dále hovořilo o vytvoření „*prostoru svobody, bezpečí a spravedlnosti*“. V programu se objevila i zmínka o dalších legislativních krocích, které by měly posílit agenturu FRONTEX při jejím úkolu chránit hranice Unie. Stálým tématem zůstala výzva určená státům ke spolupráci na vytváření společné migrační a azylové politiky. Časový harmonogram pro tento cíl byl stanoven evropskými institucemi na rok 2012. Unie se také měla i nadále soustředit na dlouhodobou spolupráci se státy v okolí její jižní hranice. Důvodem byla především snaha předcházet nelegální migraci z tohoto prostoru (European Commission 2009: 1–55).

Posledním velkým právním dokumentem, který upravoval institucionální struktury Evropské unie, se stala Lisabonská smlouva. Finální verze tohoto dokumentu byla schválena na konci roku 2007, ale v účinnost vstoupila až o dva roky později. Mezi mnohá témata, která se dotýkala vztahů mezi státy a evropskými institucemi, byla zařazena i otázka migrace. Smlouva zrušila dosavadní pilířovou strukturu, která určovala práva a pravomoci států s evropskými institucemi. Nově byly ustaveny tři skupiny pravomocí. První tvořila oblast *výlučných pravomocí*, které vykonávají pouze evropské instituce. Druhá skupina se skládala ze *sdílených pravomocí*, kdy



kompetence k jejich výkonu spadá jak na členské státy, tak na nadnárodní instituce. Třetí okruh se označuje jako *pravomoci podpůrné, koordinační a doplňkové*. V jejich rámci dochází k jednáním o větší spolupráci například ve sférách ochrany zdraví, cestovního ruchu a kultury. Migrační politika spadá do skupiny sdílených pravomocí a tato skutečnost se odrážela i ve formulaci smlouvy, kdy „*Unie má respektovat právní systémy a tradice členských států, při vytváření prostoru bezpečí, práva a spravedlnosti*“. Navíc pravomoc stanovovat priority v této oblasti náleží Evropské radě, která zastupuje vrcholné představitele členských zemí. Další text smlouvy věnující se migraci směřoval ke státům a jejich závazkům. Ty měly své úsilí soustředit například do posílení spolupráce při ochraně vnějších hranic, sjednocování zákonů v oblasti udělování azylu a shodě u pravidel, jež určují, který členský stát bude zodpovědný za vyřizování žádostí o azyl. Cílem bylo směřování k vytvoření Společné migrační a azylové politiky. V případě, že by byl jeden nebo více států Unie vystaveno neočekávanému příchodu velkého množství osob z třetích zemí, může Rada ministrů rozhodnout o dočasných opatřeních, jež mají zasaženým státům pomoci. Na nich by se měly podílet všechny členské státy spolu s finančními náklady z nich plynoucích (Treaty of Lisbon 2007: 59–62).

Před propuknutím samotné migrační krize došlo v červnu 2014 k ještě jednomu pravidelnému setkání představitelů členských států Evropské unie v rámci jednání Evropské rady. Za dlouhodobou evropskou prioritu bylo opět označeno téma migrace. V závěrech z jednání Evropská rada konstatovala, že Evropská unie čelí zvyšující se nestabilitě v okolních státech. Je proto nutné, aby spolupracovala při zvládnutí migračních toků, ochraně hranic a vyřizování žádostí o udělení azylu. Mezi jednotlivými členskými státy tak měla začít existovat solidarita, aby bylo možné tyto výzvy zvládat (European Council 2014: 2). Diplomatically tak došlo k apelu na jednotlivé státy k větší zodpovědnosti při sdílení zátěže ochrany vnějších hranic. Dále měla Unie zaměřit svou pozornost na poskytování humanitární pomoci do oblastí, kde v důsledku válek dochází ke zhoršování životních podmínek. Mezi taková místa byla zařazena i Sýrie, a to v důsledku zdejší dlouhodobé občanské války. Evropské státy byly také vyzvány k tomu, aby zvážily dobrovolnou repatriaci vybraných Syřanů, kteří se nacházeli v uprchlických táborech v okolních státech. Těmi byly například Libanon a Turecko. Členské státy měly také zahájit debatu o přeměně agentury FRONTEX v plnohodnotnou pohraniční stráž. Ochrana vnějších společných hranic se tak měla stát daleko efektivnější (Tamtéž 2014: 4).

Evropská migrační politika funguje následujícím způsobem. Za stanovování obecného směru a nových priorit pro oblasti společného zájmu je zodpovědná Evropská rada. Tato instituce ale nemá legislativní pravomoci. Předkládání legislativních návrhů a opatření týkajících se azylu a ochrany hranic je zodpovědností Evropské komise. Spolu s tím má tato instituce pravomoc

dohlížet na to, jestli členské státy přijaly evropské normy a řídí se jimi. Předložená legislativa musí být ještě schválena Evropským parlamentem a příslušnou Radou ministrů, aby začala platit. Při rozhodování Rady EU dříve platilo, že pro schválení nových závazků je potřeba dosáhnout jednomyslnosti mezi státy. V současnosti je možné získat pouze kvalifikovanou většinu. Změny nastaly i v postavení Evropského parlamentu. V průběhu let totiž došlo k jeho posílení. Právní normy dotýkající se migrace jsou nově projednávány na základě „*řádného legislativního postupu*“. To znamená, že musejí být schváleny jak parlamentem, tak Radou ministrů ve stejném znění (European Parliament 2021).

Protože jsou jednotlivé okruhy, které se týkají migrační politiky, velmi široké, došlo k vytvoření několika evropských agentur, jejichž smyslem je napomáhat s ustavováním a správným fungováním Společné migrační politiky. V roce 1998 byla ustavena agentura Europol a jejím úkolem je koordinovat práci policejních složek členských států. K lepší koordinaci se snaží přispět také tím, že školí vybrané bezpečnostní organizace a poskytuje právní poradenství. V oblasti boje s nelegální migrací asistuje členským státům v jejich snahách odhalovat a bránit činnosti pašeráckých gangů (Europol 2016). Roku 2016 došlo k ustavení Evropské pohraniční stráže, známé též jako FRONTEX. Tento úřad je důležitý především tím, že napomáhá členským státům při ochraně jejich hranic. K tomu už může využívat i své vlastní prostředky, které si dříve musel od členských států pronajímat. Na starosti má i koordinaci aktivit bezpečnostních složek národních států, aby nedocházelo k nezvládnutí náhlých migračních tlaků. Spolu s tímto orgánem, se na ochraně vnějších hranic a záchranných misích podílí i Evropská agentura pro námořní bezpečnost (EMSA), která byla založena v roce 2002. Jedním z jejích cílů je dohlížet na to, aby státy integrovaly své námořní systémy pro dosažení větší bezpečnosti na moři. Podílí se také na výcviku pobřežních stráží členských států. Pokud je k tomu vyzvána, může poskytnout svá plavidla pro hlídkové mise (European Commission 2021). Užší koordinaci policejních složek členských států má za úkol zajišťovat CEPOL, jenž funguje od roku 2005. Soustřeďuje se na výcvik specialistů z řad bezpečnostních složek, kteří budou schopni využívat nejmodernější technologie a postupy v každodenní práci. Úkolem agentury je i koordinace činnosti unijních orgánů a spolupráce s třetími zeměmi, při zvládání mimořádných bezpečnostních hrozeb (Eur-lex 2015). Asistenci státům poskytuje také Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO), který zahájil svou činnost v roce 2011. Jeho působnost se dotýká řady oblastí. Napomáhá státům zajišťovat evropské standardy azylu tím, že školí vybrané úředníky a zapojuje se do budování potřebných ubytovacích kapacit. Jestliže je stát zahlcen podanými žádostmi o azyl, může poskytnout své úředníky, aby byli nápomocni národním autoritám. Zapojuje se i do evropských programů na relokaci osob. V rámci Evropského azylového systému se dále podílí na podpoře

třetích států, které se starají o uprchlíky a migranty na svém území. Tato pomoc má nejčastěji formu finančních prostředků, spolu s potřebnou humanitární pomocí, pro zajištění základních životních potřeb daných osob (Eur-lex 2010).

Problém tohoto uspořádání je ten, že se vyznačuje nejasnostmi v kompetencích zapojených aktérů a také značnou neefektivitou. V průběhu let sice došlo k vytvoření specializovaných agentur, jejichž cílem je napomáhat státům při střežení vnějších hranic, ale byly jim určeny pouze skromné finanční a lidské prostředky. Důvodem je neochota států vzdát se svých významných pravomocí. Nadále to jsou národní státy, které ochranu evropských hranic vykonávají. Zřízené evropské agentury měly především zaručit koordinaci aktivit jednotlivých států a také sdílení důležitých informací mezi nimi (Schain 2009: 99–104). Nedostatkem Evropské migrační politiky tak je dlouhodobě slabé institucionální zakotvení. Vytvořené nadnárodní orgány v jeho důsledku nejsou schopné čelit výzvám, před kterými se Unie vlivem migrace nachází. Tento postup, kdy jsou přijímána polovičatá rozhodnutí, označil Marco Scipioni (2018: 1357–1375) za systémový problém evropského integračního procesu. Důsledkem tohoto jednání je ale produkování dalších krizí, na které musí členské státy a Evropská unie urychleně reagovat.

Zodpovědnost kladená na členské státy je navíc rozprostřena nerovnoměrně. Přes deklaraci celounijního závazku k ochraně společných hranic reálné povinnosti spadají pouze na skupinu čtyř středomořských států. Jmenovitě se jedná o Španělsko, Itálii, Maltu a Řecko. Ty se v důsledku platných evropských pravidel musejí starat o příchozí migranty, hodnotit oprávněnost jejich žádostí o právní ochranu a zajišťují repatriaci odmítnutých osob. Jihoevropští členové si proto stěžují, že s nimi severněji položené státy nejsou dostatečně solidární. Ekonomická krize z roku 2008 tento stav pouze zdůraznila. V důsledku požadovaných úsporných opatření musely jižní státy Unie omezit i své výdaje určené na ochranu hranic. Evropská unie proto rozhodla o tom, že jim budou poskytnuty nové finanční prostředky vymezené pro tuto oblast. Dodatečné evropské zdroje státům rozhodně jejich práci ulehčí, ale neřeší fakt nízké solidarity mezi členy Unie. Nejčastěji je zmiňována neochota přesídlovat potřebné počty žadatelů o azyl. To ale vede k tomu, že EU není schopná sama dostát svým závazkům vyplývajícím z mezinárodních konvencí, kterými se řídí. Uprchlíci tak žijí v nevyhovujících podmínkách a čekají příliš dlouho na vyřízení svých žádostí. Než je tento úřední proces dokončen, nemohou samostatně pracovat, protože to jejich velké počty a koncentrace na jednom místě neumožňují. Větší solidaritu mezi státy ale neumožňuje Dublinská regulace o migraci. Tato směrnice svěřuje povinnost vyřídit žádost o azyl tomu státu Unie, do kterého migrant vstoupil jako první (Eur-lex 2013). Z toho důvodu se tedy státy rozhodly ustavit princip „*třetí bezpečné země*“. Ten předpokládá, že žadatelé o azyl nemají primárně přicházet do Evropy. Preferováno naopak je, aby zůstali v nejbližší bezpečné zemi, kde mají prozatímní

útočiště. Tam jim také Evropané poskytnou potřebnou humanitární pomoc. Pokud se i tak rozhodnou přijít, mohou být odmítnuti a navraceni zpět (Thielemann 2001: 16–25).

Posledním identifikovaným problémem Evropské migrační politiky je ten, že členské státy v otázce sjednocování pravidel učinily jen malý pokrok. Státy sice formálně se změnou předpisů souhlasily, ale už je dále neimplementují, a to z několika důvodů (Uçarer 2007: 281–294). Jedním z nich je ten, že mezi státy existují různé zkušenosti s migrací. Například střeoevropský prostor zažíval nejčastěji odchod svých obyvatel a chyběla zde zkušenost s přijímáním a integrací jiných osob. Proto se zdejší státy mohou k jednotným evropským normám stavět rezervovaněji. Naopak západoevropské státy se už staly cílem mnoha migrantů, a to z ekonomických nebo historických důvodů. Proto nevnímaly společná pravidla tak negativně. Téma migrace se ale stále častěji stává velmi silným mobilizačním prostředkem krajní pravice, která jej využívá k získání většího politického postavení. Proto státy spíše přistupují ke zpřísnování migračních pravidel, což vede k odmítání evropských požadavků na jejich sjednocování. Upřednostňování vlastních norem je možné vysvětlit také tím, že kdyby všechny členské státy Unie měly shodné zákonné normy pro sféru migrace, nemohly by už mezi sebou navzájem soupeřit, kdo nabídne lepší podmínky pobytu pro vysoce kvalifikované pracovníky z ciziny (Buonanno, Nugent 2013: 233–243).

## **2.2 Proměny evropské migrační politiky v kontextu migrační krize**

Tento zavedený systém byl dlouho pokládán za dostatečný. V druhé dekádě nového tisíciletí ale začalo mimo území Evropské unie docházet k vážným politickým otřesům. Zatěžkávací zkouška pro evropský azylový a migrační systém nastala po roce 2011. V důsledku série hromadných nepokojů proti nedemokratickým vládám v severní Africe a na Blízkém východě došlo k tomu, že se některé tyto státy propadly do anarchie. Tento stav se týkal především Libye a Sýrie. Hlavně občané posledně jmenovaného státu se po letech občanské války rozhodli hledat lepší život v Evropě (Alshoubaki, Harris 2019). Nedostatky, které evropský systém měl, se nejprve plně neprojevovaly. V roce 2015 ale došlo masivnímu příchodu žadatelů o azyl. Tato situace vedla k tlaku na evropské instituce a národní státy, aby přistoupily ke změně zavedených pravidel. Hlavním důvodem bylo to, že Řecko, jako jeden ze států, které tvoří vnější hranici Unie, nebylo schopné včas vyřizovat žádosti migrantů o azyl a deportovat ty odmítnuté. Celkem do Evropské unie v průběhu roku 2015 přišlo na 1,25 milionu žadatelů o azyl (Sobczyński 2019). Syřané nebyli jedinými žadateli o mezinárodní ochranu v Evropě. Přicházeli také lidé z Afghánistánu a Iráku, jejichž země byly postiženy politickou nestabilitou a násilnostmi. Krizi se snažili využít například také obyvatelé Kosova a Albánie, aby pro sebe získali právní ochranu v některé ze zemí Evropské unie (Connor 2016). Kritickou situaci začalo zažívat také Maďarsko,

kde se koncentrovali migranti, kteří nevstoupili do schengenského systému přes Řecko (Ilikova, Tushev 2020). V druhé polovině roku 2015 se situace států na balkánské migrační trase začala stávat neudržitelnou. Maďarsko se rozhodlo jednat jednostranně a k zastavení příchodu dalších migrantů odsouhlasili tamní politici vztyčit na tomto koridoru hraniční bariéry. Migranti se tak ale začali shromažďovat v okolních nečlenských státech. Jednalo se především o Srbsko, Bosnu a Hercegovinu a Severní Makedonii (El-Shaarawi, Razsa 2019). Situace mohla skončit velkou humanitární krizí, protože tyto státy nebyly na přijetí tak velkého množství žadatelů o azyl připraveny. Tehdejší Evropská komise, které předsedal Jean-Claude Juncker, se tak rozhodla předložit soubor změn evropského azylového systému. Tyto návrhy byly hájeny na plénu Evropského parlamentu dne 9. září 2015. Balíček obsahoval jak dlouhodobé, tak krátkodobé cíle. Mezi ty dlouhodobé patřilo navýšení rozvojové pomoci pro Afriku a větší snaha předcházet ozbrojeným konfliktům, aby se zamezilo příchodu dalších lidí do Unie. V krátkodobém horizontu se měly státy zaměřit na lepší spolupráci v zajišťování materiálních potřeb žadatelů o azyl, zlepšení návratové politiky a jednání se státy, kam by bylo možné odmítnuté žadatele navracet. Tyto návrhy navazovaly na plány z dřívější doby, takže se u nich dalo očekávat souhlasné stanovisko členských států. Předkládaný balíček dále navrhoval posílení agentury FRONTEX, aby dokázala lépe chránit vnější hranice Evropské unie a vytvářel z ní pohraniční a pobřežní stráž. Při tvorbě nových pravidel bylo vycházeno také ze závěrů Evropské rady, která jednala v červnu 2015 (Eur-lex 2015). Součástí předloženého návrhu se ale stal také bod zavést přerozdělovací kvóty pro žadatele o azyl. Smyslem bylo snížit zátěž na azylové systémy postižených států. Klíč k přerozdělení vycházel z vyspělosti ekonomiky dané země, míry nezaměstnanosti v daném státě a předchozího počtu přijatých žádostí o azyl. V konečném důsledku nemělo dojít k přerozdělení všech migrantů, kteří do EU přišli, ale pouze 160 tisíc žadatelů z Řecka, Itálie a Maďarska (Fullerton 2017). Součástí návrhu byl také bod na zavedení trvalého mechanismu, který by státům automaticky přiděloval určené množství osob pro vyřízení jejich žádostí o azyl (European Commission 2015). Návrhy Evropské komise byly následně Radou ministrů schváleny a vstoupily v účinnost.

Na předložených opatřeních ale nepanovala mezi státy shoda. Kritiku k návrhům Evropské komise vyjadřovaly především „nové“ členské státy ze střední Evropy. Přijaté rozhodnutí Rady ministrů tak bylo učiněno na základě hlasování kvalifikovanou většinou a ne jednomyslně. Po právní stránce bylo toto jednání v pořádku, protože jej umožňovala legislativa Unie. Politicky se ale jednalo o velmi kontroverzní krok. Zástupci států, které nesouhlasily s přijetím tohoto rozhodnutí, se totiž odmítali přijatými závazky řídit (Maurice 2015). Akutní problém nekontrolované migrace, která začala politicky štěpit jednotlivé evropské společnosti, se v následujících měsících postupně dařilo snižovat. Hlavní podíl na tom měla návratová dohoda

s Tureckem, které se zaručovalo, že zamezí snahám uprchlíků a migrantů dostat se do Evropy. Výměnou za to od Unie získalo příslib poskytnutí finančních kompenzací a upravení vzájemných vztahů (European Parliament 2019).

Přes tento diplomatický úspěch se Unie stále potýkala s významnými problémy. Důvodem se stala nefunkčnost přerozdělovacího mechanismu. Především středoevropské a východoevropské státy přijímaly vymezené žadatele o azyl jen velmi pomalu. Západoevropské státy si při srovnání vedly mnohem lépe, ale i zde nedošlo k naplnění určených kvót. Jakékoliv zapojení do tohoto mechanismu navíc odmítaly státy sdružené ve Visegrádské skupině. Důvodem se stalo jejich přehlasování při schvalování normy. Svůj postoj založily na argumentu, že přijetí osob s neprověřenou minulostí by mohlo vést ke zhoršení domácí bezpečnostní situace. Toto stanovisko odmítala Evropská komise. Rozhodla se je proto žalovat u Evropského soudního dvora. Argumentovala neplněním právních závazků z jejich strany (Deutsche Welle 2017). Evropský soud došel k závěru, že Česká republika, spolu s Polskem a Maďarskem, porušila evropské právo. Žádný postih to pro tyto státy ale neznamenal, protože samotný mechanismus pro přerozdělení žadatelů o azyl, z roku 2015, byl už ukončen (Advokátní deník 2020).

Členské státy a Evropská unie se také v roce 2015 rozhodly, že zahájí svou vlastní vojenskou námořní operaci, jejímž cílem je boj s pašeráky, kteří mají své útočiště ve válkou rozvrácené Libyi. Spolu s tím měla operace vymáhat i dodržování rezoluce OSN zakazující dovoz zbraní do Libye. Operace Sophia byla v průběhu let několikrát prodloužena, protože byla vyhodnocena jako přínosná pro zabezpečení vnějších hranic (Council of the European Union 2021). Na konci března 2020 byla nahrazena operací Irini a její zaměření se převážně překrývalo s cíli předchozí operace. Pozornost je tak soustředěna na boj s pašeráctvím a zamezení dovozu zbraní do Libye. Evropské síly mají ještě za cíl vycvičit libyjskou pobřežní stráž, která bude schopná bránit migrantům v cestě do Evropy (EU Neighbours 2021).

Navrhování dalších úprav fungování migračních pravidel se ale muselo vrátit ke vzájemnému vyjednávání a hledání shody. Tuto změnu postoje potvrdila nově nastoupivší Evropská komise Ursuly von der Leyen. Důvodem bylo především to, že kroky předchozí Komise se ukázaly jako kontraproduktivní, protože způsobovaly mezi aktéry významné konflikty. Takového postupu se chtěla Komise ve vztahu k členským státům vyhnout (European Commission 2019). Stejně stanovisko zastávaly i členské státy, které v následujících letech rozhodovaly o možných změnách evropské migrační politiky a azylového systému. Při rozhovorech v Radě ministrů a na Evropské radě, se mezi lety 2016–2020 opakovala nutnost Evropské unie prohloubit existující spolupráci s chudšími sousedskými státy. Mezi účastníky těchto schůzek panovala shoda na tom, že jen díky tomu bude možné udržovat počty přicházejících cizinců do Evropy na počtech,

kteře budou státy schopné v čas prověřit a případně je integrovat do svých společností. Na to navazovala další spolupráce členských států při ochraně vnějších hranic. Tu představuje ještě intenzivnější sdílení potřebných informací nutných k zabezpečení hranic. Dále také poskytování policistů spolu s úředníky od ostatních členských států při zhoršení podmínek. Policisté mají vypomáhat při střežení určeného území a tímto krokem ulevily bezpečnostním složkám zasažených států. Úkolem úředníků je pomáhat s vyřizováním oprávněnosti podaných žádostí o azyl. Odmítnutí žadatelé by byli poté navraceni do svých domovských zemí nebo do první bezpečné země mimo Evropu. Poslední součástí tohoto komplexu opatření bylo i rozšíření možností pro legální příchod a vytvoření solidárního mechanismu mezi členskými státy, který by zajistil potřebné sdílení závazků, kdyby došlo k opětovnému zhoršení migrační situace (Council of the European Union 2020). Z těchto rozhovorů vzešel na konci roku 2020 návrh reformy evropského azylového systému.

Jednotlivé programy a postupy v něm obsažené se soustřeďují na tato témata. Jako první se musí Unie a členské státy zaměřit na zrychlení a zefektivnění administrativních procedur při vyřizování a hodnocení podaných žádostí o udělení azylu na vnější hranici. Cílem musí být pomocí selekce určit, kdo má skutečně právo v Unii zůstat. Tímto směrem míří návrhy úprav systému Eurodac, které umožní rozšířit databázi biometrických údajů. Ty přispějí k tomu, aby bezpečnostní složky mohly zamezit migrantům podávat žádosti o azyl ve více členských státech a pohybovat se po území Unie bez omezení. V případě, že dojde k příchodu příliš velkého počtu cizinců a státy nebudou moci jednat podle dublinských ustanovení, nová pravidla musí umožnit spuštění nouzového mechanismu. Jeho účelem bude sdílení zodpovědnosti a zajištění solidarity mezi členskými státy. Navrhovaný program předpokládá, že všechny státy budou zapojeny do řešení náhlé migrace. Všechny postupy ale budou vedeny s ohledem na dobrovolnost. Když tedy například některý členský stát bude odmítat přijmout žadatele o azyl z jiného členského státu, nemůže k tomu být nucen. Místo toho mu bude například svěřeno, aby pomohl s návratem osob, jimž byla jejich žádost odmítnuta, do země původu. Zamýšlené úpravy počítají i s posílením úřadu EASO, který by se stal plnohodnotnou evropskou agenturou. Jeho povinnostmi by bylo i nadále asistovat členským státům v otázkách udělování azylu a pomáhat při procesu sjednocování azylových pravidel jednotlivých států (European Council 2021). Poslední součástí navrhovaných změn se stalo posílení už existující spolupráce se zeměmi, které slouží jako hlavní tranzitní území při snahách migrantů dostat se do Evropy. Evropská unie a členské státy by se měly především snažit vytvářet vzájemně výhodná partnerství, která povedou k důvěře a ochotě těchto zemí jí pomáhat. Příkladem takového jednání je navýšení rozvojové pomoci a také snížení restrikcí pro legální migraci občanům daných zemí (European Commission 2020). Tento dokument je

v současnosti ještě projednáván Evropským parlamentem a zástupci členských států v Radě ministrů. Pokud bude schválen, mohl by přispět k větší efektivnosti evropské migrační politiky. Tento návrh je zároveň koncipován tak, aby nedošlo ke střetům mezi státy a evropskými institucemi, které po roce 2015 probíhaly.



### 3 EVROPEIZACE ČESKÉ MIGRAČNÍ POLITIKY

Kapitola je věnována samotné analýze, k jakým změnám v rámci (de)evropeizace české migrační politiky došlo. Pro dosažení co největší přehlednosti je studie rozdělena do tří podkapitol. V první podkapitole dochází k představení vývoje české migrační politiky a její postupné evropeizaci v průběhu let do roku 2015. Pozornost bude mimo jiné soustředěna na změny, kterými tato politika musela projít v důsledku snah České republiky o přistoupení do Evropské unie. Sledovány byly i následující roky plného členství v tomto uskupení. Druhá podkapitola je zaměřena na časové období let 2015–2020 a na analýzu vybraných pěti ukazatelů. S jejich pomocí následně dojde ve třetí podkapitole ke zhodnocení, k jakým proměnám rozsahu a směru evropeizace české migrační politiky jako oblasti *public policy* ve zvolené periodě došlo.

#### 3.1 Vývoj české migrační politiky a její evropeizace do roku 2015

Je možné říct, že český národ má z historické perspektivy málo zkušeností s migrací osob na území svého státu. V době Rakousko-Uherska docházelo především k emigraci obyvatel do zahraničí. S výraznějším příchodem cizinců se nový Československý stát musel potýkat mezi lety 1918–1938 pouze dvakrát (Vaculík 2002: 31–50). První skupinu občanů tvořily osoby, které opustily území bývalého carského Ruska. Jejich motivem k odchodu byl především ozbrojený občanský konflikt, který v této zemi probíhal mezi lety 1917–1922 (Mach 2012: 25–53). Druhá skupina příchozích do Československa se skládala z lidí, kteří odcházeli z Německa poté, co se moci chopili národní socialisté v čele s Adolfem Hitlerem (Zicháčková 2019). Po konci 2. světové války byla Československá republika obnovena jako samostatný stát, a to téměř ve svých předválečných hranicích. Jedním z nejpálčivějších politických témat této doby se stala otázka, jak by mělo být zacházeno s československými občany německé národnosti, kteří byli všeobecně pokládáni za zrádce. Díky podpoře mezinárodního společenství padlo rozhodnutí o odsunu většiny těchto osob. Celkem bylo transportováno na 2,4 milionu příslušníků německé národnosti z Československa (Rychlík 2020: 50). České území se tak stalo etnicky homogenní a bez výrazných národnostních menšin. Poté, co moc v Československu převzala komunistická strana, byla možnost migrace výrazně omezena. Důvod k tomuto postupu byl ideologický, protože západoevropské státy byly vnímány jako nepřátelé socialistických režimů. Po celé délce československých hranic se západními státy proto došlo ke vztyčení fyzických bariér, které bránily domácím občanům v pokusech o jejich nelegální překročení. Získat od úředních orgánů povolení v podobě výjezdních doložek pro legální cestu do zahraničí přitom bylo velmi obtížné (Mašková, Ripka 2015). Tento stav trval až do změny politického režimu v roce 1989.

Až po opětovném zavedení demokratického politického systému mohla být oblast české migrační politiky evropeizována. Tato oblast procházela postupnými změnami, jež byly zpracovány odborníky do pěti časových úseků (Baršová, Barša 2005, Čižinský, Kušniráková 2011, Drbohlav 2012, Bauerová 2018, Beger 2020). První fáze se vztahuje na roky 1990–1995. Toto období je specifické tím, že se stát rozhodl nezavádět téměř žádné překážky pro cizí státní příslušníky, kteří by usilovali o vstup na české území. Cizincům odpadla dřívější povinnost, kdy bylo nutné si podat na českém zastupitelském úřadu v zahraničí žádost o vstup na české území, a teprve po jejím kladném vyřízení mohl přicestovat (Drbohlav 2001: 203–226). Nebyly zavedeny také žádné bariéry pro udělení trvalého pobytu. Tento postup byl způsoben tím, že nové demokratické státní zřízení usilovalo o rozchod s komunistickým režimem, který byl v oblasti migrační politiky silně restriktivní. Migrace také přestala být vnímána ostrými ideologickými pohledy. Nové politické strany navíc toto téma nevnímaly jako důležité, a proto jej opomíjely ve svých programech. Diskuze o ní byly depolitizované a rozhodování politici přenechávali na úřednických aparátech příslušných ministerstev. Česká migrační politika tak byla výrazně liberálnější, než tomu bylo například u západoevropských států (Shevel 2011: 194–226). Česká republika se nově stala jak tranzitní zemí, přes kterou osoby přecházely do dalších států, tak cílem imigrace. Především u druhé možnosti se jednalo o velmi pozvolný trend, který zasahoval jen určitá populační centra (Wallace, Palyanitsya 1995: 89–109). I v tomto liberálním období ale stále přetrvávala jistá omezení. Stát například i nadále trval na přísných podmínkách při procesu získávání českého státního občanství. Jednání českých úřadů v této fázi zatím nebylo ovlivněno evropeizací. Česká republika totiž ještě nepodala svou oficiální žádost o členství v Evropské unii. Evropské instituce tedy neměly možnost přímo požadovat změny českých právních předpisů.

Druhý časový rámec je možné zasadit mezi lety 1996–1999. Jeho charakteristickým rysem se stalo zpřísnění pravidel pro pobyt cizinců na území Česka. Důvodů ke změně předešlého přístupu k migraci bylo několik. Mezi nejdůležitější patřily ekonomické problémy, které v polovině 90. let začala Česká republika pociťovat. Čeští zákonodárci se tak rozhodli zpřísnit pravidla pro zaměstnávání a trvalý pobyt cizinců, aby bylo možné zachovat pro české občany dostatečné množství volných pracovních míst. Cizí státní příslušník mohl nově získat povolení k trvalému pobytu až po deseti letech, které strávil v České republice. Dále se ukázalo, že rezignace na kontrolu v oblasti migrace může vést i k negativním dopadům takového přístupu, v podobě nárůstu drobné kriminality (Drbohlav 2003). Spolupůsobilo i vyprchání euforie začátku nového desetiletí (Stojarová 2019: 100). Za tímto jednáním bylo možné vysledovat také evropeizační požadavky, které vyplývaly z žádosti o členství v Evropské unii, kterou Česká republika podala v roce 1996. Poté, co byla zařazena do skupiny oficiálních kandidátských států,

s ní totiž začaly rozhovory o potřebných úpravách a harmonizaci migračních pravidel, která vycházela z evropského *acquis communautaire*. Začalo tak docházet k uplatňování evropské kondicionality, kdy nečlenské státy musejí přijmout evropská pravidla, aby na oplátku získaly požadované výhody. Tento vývoj tak znamenal, že už nadále nebylo české migrační politice umožněno, aby se vyvíjela samostatně (Drbohlav 1998). V tomto období začalo docházet k její evropeizaci.

Třetí časová perioda se vztahuje na roky 1999–2004. Je poznamenána finalizací rozhovorů o vstupu do Evropské unie a přijímání posledních požadovaných evropských úprav. Jako ilustrační příklad lze uvést možnost cizince požádat o trvalý pobyt v České republice po uplynutí doby pěti let, místo dříve požadovaných deseti let (Baršová, Barša 2005: 224–226). Česká republika také nově začala vyžadovat víza od obyvatel východní Evropy. Cílem bylo zamezení migrace těchto osob přes Česko dále do západní Evropy. Pokud by se tito lidé dostali na české území nelegálně, byli by v rámci uzavřených návratových dohod deportováni zpět do své vlasti. Vlivem evropských nároků došlo i k úpravám a sjednocení standardů v azylovém zákoně. Osobám žádajícím o mezinárodní ochranu musela Česká republika do rozhodnutí příslušných úřadů zajistit potřebné ubytování, umožnit jim žádat o zaměstnání, pohybovat se po území republiky a poskytovat menší finanční prostředky (Kučera et al. 2002: 72). Na základě požadavků Evropské komise musely být také posíleny kapacity státu určené k ochraně hranic, které budou bránit nelegální migraci. Tato opatření byla součástí komplexu změn migrační politiky, se kterými české politické reprezentace souhlasily, aby se republika stala součástí EU (Drbohlav 2004: 75–77). Během vzájemných rozhovorů nedošlo ke sporům o směřování evropeizace migrační politiky.

Čtvrtou časovou etapu je možné zasadit do let 2005–2008. V důsledku výrazného ekonomického růstu, nízké nezaměstnanosti a přebytku volných pracovních míst, se české státní orgány rozhodly, že uvolní migrační pravidla. Cílem bylo opět umožnit českým podnikům najímat zahraniční pracovníky. Jednalo se ale převážně o profese s nízkou přidanou hodnotou. Obsadili by je tedy nízkokvalifikovaní zaměstnanci, u nichž se počítalo, že se po provedení požadované práce navrátí do svých domovských zemí. České úřady počítaly i s případným využitím donucovacích prostředků, pokud by cizinci nespolupracovali (Drbohlav et al. 2009: 26). Tento postup vycházel z potřeb české ekonomiky a vlády využívaly zbývající pravomoci v migrační politice, které nesdílely s evropskými institucemi. Další evropeizaci české migrační politiky je možné identifikovat ve vstupu České republiky do schengenského systému, kdy se stát vzdává kontroly svých státních hranic (Beger 2020: 240–244). Novou skutečností se pro Českou republiku stalo to, že už získala členství v Evropské unii. Evropské instituce tímto momentem ztratily možnost, jak na ni uplatňovat přímý nátlak v podobě kondicionality.

Poslední období je možné zařadit mezi lety 2008–2014, kdy se česká migrační politika vrátila k odmítání přijímání cizinců. Důvodem byly opětovné ekonomické obtíže, ve kterých se Česká republika nacházela. České úřady svůj negativní postoj hájily povinností chránit právo domácího obyvatelstva na práci (Čižinský, Kušniráková 2011: 497–500). Cizinci byli spojováni s možností zvýšení kriminality, šíření drog a porušování práva v podobě nelegálního přechodu státních hranic. V roce 2011 také Česká republika novelizovala svůj cizinecký zákon z roku 1999. Touto úpravou došlo ke zpřísnění podmínek pro udělování dlouhodobých víz a trvalého pobytu. Od žadatelů se začalo požadovat doložení místa trvalého bydliště, prokázání finančních příjmů, které mu zajistí životní potřeby po dobu pobytu a vedení si vlastního zdravotního pojištění (Blahoutová 2013). Je nutné podotknout, že zpřísněná pravidla se mohla týkat pouze obyvatel třetích zemí. Občané Evropské unie byli před postupem českých úřadů chráněni evropským právem. Mezi lety 2008–2012 se Česká republika také rozhodla účastnit dobrovolného evropského projektu na přesídlení žadatelů o azyl. Na své území proto přijala desítky obyvatel Myanmaru, kteří žádali o mezinárodní ochranu. Jednání českých úřadů bylo vysvětlováno sdílením břemena s ostatními členy EU (Bauerová 2018: 397–420). Česká republika tak své migrační zákony sice v těchto letech opět zpříšňovala, ale stále podporovala společné evropské iniciativy.

Česká migrační politika mezi lety 1990–2015 tak oscillovala mezi liberálním a restriktivním přístupem. Vstřícný postoj k migraci ze začátku 90. let byl nesen snahou nových demokratických vlád vymezit se vůči starému totalitnímu režimu, který bránil klasickému přeshraničnímu pohybu osob. Spolupůsobila i nezkušenost a jistá naivita, kdy nebylo počítáno s negativními jevy, jež provázejí neregulovanou migraci. Tato otevřenost byla koncem desetiletí vystřídána větší obezřetností a zpřísněním pravidel. Hlavním důvodem byl ekonomický útlum a snaha chránit pracovní místa českých občanů. Když se česká ekonomika v novém tisíciletí navrátila k růstu, byla přijatá opatření uvolněna. Vládní úřady ale souhlasily pouze s krátkodobými pracovními migranty, jejichž trvalé setrvání nebylo podporováno. Tento vzorec jednání se opakoval i v následujících letech. Aktuální stav národního hospodářství tak ovlivňoval přístup ČR k přijímání cizinců. Následný vliv evropeizace na migrační politiku je možné pozorovat od roku 1996, kdy byla českými představiteli podána oficiální žádost o vstup do Evropské unie. Během vyjednávání vstupních podmínek muselo z české strany dojít k převzetí evropského práva vztahující se na migraci a také k harmonizaci postupů a nakládání s osobami migrujícími do nebo přes Českou republiku. Rozhovory s evropskými institucemi probíhaly bez konfliktů jak před vstupem, tak po získání členství v EU. Bylo to možné díky depolitizaci tohoto tématu. Migrace totiž nebyla českými politickými stranami vnímána jako významné téma, ke kterému by se měly vyjadřovat a tvořit k ní vlastní stanoviska. Přes provedenou adaptaci českého práva ale stále

přetrvávala relativní nezkušenost s migrací, jako se společenským jevem. Formálně sice došlo k přijetí nových evropských pravidel, ale absentovala změna pohledu na toto téma. Česká republika se totiž ještě nestala zemí, ve které by se cizinci ve větší míře usazovali, jako tomu bylo v západní Evropě (Geddes, Scholten 2016: 195–205). V budoucnosti tak mohlo dojít na nesouladné postoje mezi Českem a Evropskou unií v oblasti Společné migrační politiky.

### **3.2 (D)evropeizační změny v kontextu krize**

Události migrační krize z let 2015/2016 znamenaly proměnu podmínek, ve kterých docházelo k vytváření návrhů evropské legislativy a diskuzi o nich. Hlavním důvodem se stala politizace otázky migrace vlivem aktuálních událostí (Beger 2021: 137–141). Pro vybrané vládní reprezentace se tak migrace a její další případná evropeizace v rámci Společné migrační politiky stala významným politickým tématem. Na základě analýzy pěti specifických ukazatelů následně dojde k určení směru evropeizace migrační politiky, kterou Česká republika v letech 2015–2020 zaujala. Je vycházeno z práce Claudia Radaelliho, který se zabýval evropeizací *public policy*. Využívané ukazatele byly samostatně operacionalizovány pro tento výzkum a jsou zaměřené na reakce českých vlád v oblastech *politických problémů, stylu jednání, použitých nástrojů, zdrojů rozhodování a postojů aktérů*. Ty jsou zpracovány v samostatných oddílech. Výzkum je soustředěn okolo dvou stěžejních případů evropeizace, ke kterým ve Společné migrační politice docházelo a na něž musely vládní reprezentace reagovat. První tvořil návrh Evropské komise na zavedení přerozdělovacích kvót pro žadatele o azyl v Evropské unii. Ten pokrývá roky 2015–2017. Ve zbylém období 2017–2020 je sledován proces vyjednávání komplexní reformy dané uniijní politiky.

#### **3.2.1 Politické problémy**

V ukazateli *politické problémy* je sledováno to, jak se vlády stavěly k evropeizaci aktuálního tématu. Jestli jej podporovaly nebo byly proti. V roce 2015 a v letech následujících se pro Evropskou unii v oblasti migrace stalo nejdůležitějším politickým tématem nalezení společné odpovědi na příchod tisíců uprchlíků z válečných zón. Hlavním bodem jednání mezi státy bylo zajištění větší vzájemné solidarity, aby za veškeré povinnosti nezodpovídali pouze někteří členové. Tímto směrem byl zacílen mechanismus na přerozdělení části žadatelů o azyl, který navrhla Evropská komise.

Česká vláda podporovala nalezení celoevropského řešení, protože rozsah probíhajících událostí byl podle ní příliš vážný na to, aby mu mohly čelit jednotlivé země osamoceně. Tehdejší premiér Bohuslav Sobotka to vyjádřil slovy „migraci může zvládnout jenom evropská spolupráce, ne izolované kroky jednotlivých států. Samostatný postup by na zvládnutí migrační krize absolutně

nefungoval, a dříve nebo později by se tento problém dotkl života v České republice“ (Sobotka 2016a). Tato pozice byla vládou zastávána po zbytek jejího funkčního období (Vláda 2017). Jednotlivé koaliční strany vyjadřovaly stejný postoj. Představitelé ČSSD si mysleli, že k vyřešení krize může přispět pouze spolupráce všech členských států Evropské unie (Sobotka 2015). Předseda hnutí ANO, Andrej Babiš nerozporoval potřebnost společné evropské reakce. Naopak podporoval aktivitu všech členů Evropské unie při řešení aktuálních událostí ve sféře migrace (Ministerstvo financí 2015). KDU-ČSL ústy svých představitelů také souhlasila s potřebností jednotné evropské reakce na nastalou migrační krizi (Pavlíček 2016). Nalezení evropského řešení tak bylo vládou podporováno.

Po volbách v roce 2017 získal pověření k sestavení nové vlády České republiky předseda hnutí ANO Andrej Babiš. Po dlouhém vyjednávání se mu podařilo sestavit menšinovou vládu se sociální demokracií, která byla v Poslanecké sněmovně tolerována Komunistickou stranou Čech a Moravy (Kottová 2018). Na unijní úrovni probíhaly v této době rozhovory, jak reformovat stávající pravidla Společné migrační politiky (Houska 2016). V období 2017–2020 i nadále Česká republika trvala na dříve zaujatém postoji, který ustavila předchozí Sobotkova vláda. Babišova vláda souhlasila s potřebou upravit evropské právo tak, aby EU mohla efektivně čelit náhlé migraci (Kabrhelová, Válek, Tomek 2021). Proto premiér Babiš vyjádřil opatrný optimismus nad připravovanými opatřeními nové Evropské komise. Především podporoval, že projednávané dokumenty neobsahují jakýkoliv fixní přerozdělovací mechanismus (Šafaříková, Hájek 2018).

K zamýšlené reformě zaujala obezřetnou pozici i ČSSD. Její čelní představitelé souhlasili s tím, že je zapotřebí shodnout se na nových pravidlech a povinnostech členských států Evropské unie pro oblast migrace. Místopředseda této strany a ministr zahraničí Tomáš Petříček to vyjádřil slovy „Česko je připraveno pomoci ve společném evropském řešení migrace“ (Lidovky 2019). Strana si ale kladla jisté podmínky (viz podkapitola 3.2.2 Styl jednání).

Stejné stanovisko jako vláda zaujímala i Komunistická strana Čech a Moravy. Obecně se sice vyjádřila pozitivně k té možnosti, že by řešení uprchlické krize mělo být nalezeno ve spolupráci všech členských států Evropské unie. Stavěla se ale kriticky vůči možnosti, že by Česká republika měla někdy v budoucnosti přistoupit na migrační kvóty, které byly vypracovány evropskými institucemi (KSČM 2016). Tento postoj není u tohoto politického subjektu překvapivý, protože z dříve provedených analýz jeho programových východisek a postojů vrcholných představitelů vyplývalo, že ve vztahu k evropské integraci zastává euroskeptická přesvědčení (Baun, Marek 2010: 62–64). Nemusí tak podporovat evropeizaci některých témat.

Formálně tedy ze strany českých vlád došlo k uznání potřeby nalezení jednotného evropského postupu, protože míra nastalé výzvy byla příliš velká na to, aby ji mohly jednotlivé

státy vyřešit samostatně. České vlády a jejich partneři tak mezi lety 2015–2020 připouštěli jistou formu podpory další evropeizace.

### 3.2.2 Styl jednání

*Styl jednání* pokrývá podobu vzájemných vztahů mezi členským státem a evropskými institucemi, když docházelo k jednáním o podobě nových pravidel. Pozornost je zaměřena na to, zda tyto rozhovory byly vedeny v duchu snahy o nalezení společných stanovisek, či je poznamenávaly spory.

Vzájemné diskuze mezi českými vládami a Evropskou komisí se vyznačovaly jistým neporozuměním. Sporným bodem se stal Komisí prosazovaný mechanismus pro rozdělování uprchlíků a migrantů mezi členské státy, který měl zajistit potřebnou solidaritu v rámci Unie. Ten vycházel z ustanovení evropských smluv, jež tento postup v kritických případech umožňoval (Eur-lex 2015). Česká politická reprezentace navrhovala jiný postup, a tím bylo především posílení zavedených mechanismů Společné migrační politiky. Premiér Sobotka k tomuto vládnímu stanovisku ještě dodal, že v platnosti by měla zůstat původní podoba evropského azylového systému, kdy přijímání uprchlíků probíhalo především na bázi dobrovolnosti a podanými žádostmi o azyl se zabýval ten členský stát, ve kterém cizinec poprvé vstoupil na území EU (Vláda 2015b). Za tímto účelem byla vláda ochotná vyčlenit část příslušníků Policie ČR, kteří měli vypomáhat při střežení vnějších evropských hranic (Ministerstvo vnitra 2016). Vláda dále zaujala kladné stanovisko k možnosti, že by Česká republika zaslala zasaženým zemím finanční pomoc. Ta měla směřovat do zajištění vybavenosti azylových center, ve kterých byli cizinci umístováni, než příslušné úřady rozhodly o jejich žádostech o setrvání v EU (Vláda 2015c). Pozornost EU měla být podle vládních představitelů soustředěna především na poskytování finanční podpory mezinárodním rozvojovým fondům, které se zaměřují na pomoc cizincům v jejich domácím prostředí. Vláda sama navíc nenabídla, že by dobrovolně přijala menší množství žadatelů o azyl, jejichž žádosti by vyřídila, a tím pomohla krizi zasaženým státům (Vláda 2015a). Mezi lety 2015–2017 se jednalo o převládající stanoviska, která se nezměnila.

V roce 2017 se řízením vlády ujal Andreje Babiše, na jehož kabinet přešla povinnost vyjednávat s evropskými institucemi další podobu Společné migrační politiky. Evropská komise v tomto období zveřejnila návrhy, jak by nový formát dané politiky mohl vypadat. Podle nich se měla Evropská unie zaměřit na posílení ostrahy svých vnějších hranic a spolupráci se státy Afriky a Blízkého východu. Stále ale bylo počítáno s tím, že by v případě krize došlo k aktivaci vybraných opatření, která by zajistila potřebnou solidaritu mezi státy. Ty by mohly vycházet i z předešlého systému kvót (iRozhlas 2018). Ty se ale ze strany české vlády nadále setkaly s kritikou. Hnutí

ANO i proto prosazovalo, aby EU už znovu neusilovala o zavedení přerozdělovacího mechanismu pro žadatele o azyl, a to v jakékoliv podobě (Schmölz 2019). Andrej Babiš místo toho navrhoval, aby se Evropská unie výlučně zaměřila na posílení spolupráce se státy Afriky a Blízkého východu s cílem zamezit další nechtěné migraci (Hampejs 2018).

Stejně reagovali zástupci ČSSD jako druhé vládní strany. Její předseda Jan Hamáček se ze své pozice ministra vnitra opakovaně vymezil vůči předkládaným evropským návrhům v oblasti migrace. Sám následně navrhoval, že by se EU měla raději zaměřit na ochranu svých hranic, což by odradilo cizince v jejich snahách dostat se do Evropy. Tento postup měla doplňovat důraznější evropská návratová politika odmítnutých a nelegálních migrantů. Podle něj by se jednalo o lepší řešení, než jaká byla státům navrhována (Advokátní deník 2019). Klíčové pro předcházení dalším migračním vlnám podle Hamáčka bylo „vybudování pásu bezpečí a stability kolem Evropy. Toho EU dosáhne prostřednictvím posílení humanitární pomoci, rozvojové spolupráce, ale také vojenskými misemi“ (ČSSD 2018). Tato opatření měla být směřována především na Blízký východ a do afrického Sahelu. Možnost, že by došlo k zavedení nového mechanismu, který by vynucoval mezi státy vzájemnou solidaritu, tato strana odmítala.

Stejnou pozici zastávala i komunistická strana. Její představitelé podporovali jako možné řešení evropských problémů s migrací vytvoření tzv. checkpointů mimo území EU, kde by cizinci podávali své žádosti o vstup na její území. Jako další důležitý bod, nutný pro řešení unijních problémů s nežádoucí migrací, bylo označeno zefektivnění evropské návratové politiky. Ta byla pokládána za neúčinnou, protože si EU nedokázala vynutit vypovězení odmítnutých osob do zemí jejich původu. Další migrační kvóty, jako možná součást nových pravidel, byly stranou rezolutně odmítány (KSČM 2019).

Ze shromážděných stanovisek a návrhů vyplývá, že české vlády jako nejlepší řešení migrační krize spatřovaly v postupování podle platných pravidel, která by byla důkladně dodržována a posílena. Trváním na těchto opatřeních vlády pouze částečně následovaly návrhy, které prosazovala Evropská komise. S některými totiž nesouhlasily a stavěly se k nim vyhybavě. Patřil k nim především mechanismus povinné solidarity. České vlády tak měly ambivalentní vztah k vyjednávání s evropskými institucemi. Podporovaly vzájemné rozhovory, ale samotný průběh se vyznačoval spory. To bylo důsledkem především toho, že se české politické reprezentace k záměrům evropských institucí stavěly rezervovaně. Z jejich strany ale nedocházelo k podpoře kroků, které by se významně odlišovaly od záměrů Evropské komise.



### 3.2.3 Použité nástroje

*Použité nástroje* se zaměřují na následný postup vlád po schválení nových pravidel. Zda se podřídily novým evropským nařízením a přizpůsobily tomu i svou politiku nebo je odmítaly a trvaly na stávajícím systému. Případně vlády mohly reagovat i tak, že zavedly čistě národní opatření, která odporovala unijním normám.

Když došlo v září 2015 k odsouhlasení evropských návrhů zahrnujících změny unijních pravidel v oblasti migrace, Sobotkova vláda se proti tomuto rozhodnutí okamžitě slovně vymezila a zdůraznila, že se Česká republika nebude řídit přijatými přerozdělovacími kvótami (Plevák 2020). Předseda vlády Bohuslav Sobotka vyzdvihl, že je nutné, aby případný systém relokací cizích státních příslušníků probíhal na bázi dobrovolnosti. Připomněl, že na jednání Evropské rady v červnu 2015 byla probírána také možnost zavedení povinného přerozdělovacího systému, ale tento návrh byl hlavami států a předsedy vlád odmítnut (Vláda 2015d). Ministr vnitra Milan Chovanec, také z ČSSD, varoval před tím, že praxe ukáže, že je systém relokačních kvót neživotaschopný a pouze rozdělí členské státy (Bystrý et al. 2015).

Vicepremiér a ministr financí Andrej Babiš přerozdělovací kvóty jako možné řešení odmítal. Jeho hlavní argument byl ten, že cílem většiny žadatelů o azyl není Česká republika, ale jiné evropské státy. Proto plán Evropské komise pokládal za nedomyšlený. Navíc jej označil za uznání nefunkčnosti dosavadní Společné migrační politiky (Ministerstvo financí 2015).

Třetí koaliční partner, Křesťansko-demokratická unie, zaujala k unijnímu řešení stejný negativní postoj jako předchozí dvě vládní strany. Evropské migrační kvóty byly označeny za špatnou reakci na vzniklou krizi, protože neřeší její podstatu. Členské státy EU by měl z pohledu představitelů této strany přijímat uprchlíky dobrovolně, a ne na základě unijních nařízeních (Pancíř 2019).

Sobotkova vláda svůj odpor ke změnám následně ještě demonstrovala schválením rozhodnutí o posílení ostrahy jižních hranic republiky, které vešlo v účinnost na začátku října 2015. Česká armáda a policie si už v létě 2015 vyzkoušely vzájemnou koordinaci, kdyby vláda rozhodla o jejich nasazení v důsledku zhoršující se migrační situace v Evropě (Lidové noviny 2015). Takový postup byl ale podle pravidel schengenského prostoru povolen. Navíc jej už dříve ve stejném roce praktikovaly některé jiné členské státy (Houska 2015). Sobotkova vláda tedy nepřijala vlastní jednostranné rozhodnutí. Nesouhlasnými stanovisky ale dávala Evropské komisi najevo, že preferuje ponechání původních evropských migračních pravidel.

Protože v letech 2017–2020 ještě stále probíhaly mnohostranné rozhovory směřující k reformě Společné migrační politiky, česká vláda nemohla reagovat na přijatá rozhodnutí. Místo toho politické strany opakovaly svou kritiku migračních kvót z roku 2015 a odmítaly jejich možné

obnovení. Kvůli tomuto jednání ale byla na Českou republiku ze strany Evropské komise podána žaloba k Evropskému soudnímu dvoru za neplnění povinností člena Evropské unie (Nerad 2017). Soudní dvůr tuto žalobu projednal a došel k závěru, že ČR opravdu jednala v rozporu s unijním právem. Z důvodu ukončení přerozdělovacího mechanismu ale Česká republika nemusela sjednávat nápravu svých kroků. Podle Evropské komise měl rozsudek především symbolickou hodnotu, protože dále vyjasnil závazky států (Režňáková 2020).

Představitelé hnutí ANO opakovaně kritizovali z jejich pohledu tento nátlakový postup evropských institucí, který měly na Českou republiku vyvíjet, protože nesouhlasila s návrhy změn unijního práva (Lidovky 2019). Nejpatrněji se tato skutečnost projevila při volbách do Evropského parlamentu v roce 2019. Hlavním volebním heslem hnutí ANO tehdy bylo „Česko ochráníme“. Ve volebním programu bylo také zdůrazněno, že hnutí odmítá přijetí dalších migračních kvót (Kopecký 2019).

Druhý koaliční partner, sociální demokracie, po roce 2017 pokračovala ve svém odmítavém postoji, který dříve zaujala vůči přijatým změnám Společné migrační politiky. Když došlo v roce 2019 k předložení nového evropského návrhu, jenž byl založen na dobrovolném přesídlování cizinců, předseda ČSSD a ministr vnitra Jan Hamáček se proti němu vymezil. Zdůvodnil to tím, že by se jednalo o opuštění stávajících pravidel známých jako Dublinský systém. To by mohlo dle něj dokonce vést ke snahám vrátit se k povinným kvótám z roku 2015 (ČT24 2019). Vicepremiér Hamáček ještě zdůraznil, že odmítá, aby došlo k přijetí jakéhokoliv nového unijního mechanismu, který by odpovídal přerozdělovacím kvótám (Houska 2020).

Také komunistická strana se v tomto období vyjadřovala odmítavě, vůči úpravám Společné migrační politiky, které by znamenaly přemístění cizinců na území České republiky. Dle zástupců této strany si naopak národní státy musejí ponechat takové pravomoci v azylové politice, aby mohly vyhostit ty žadatele o azyl, kteří porušují zákony státu a nehodlají s nimi žít v souladu. Od české vlády strana očekávala, že tyto její požadavky bude na evropské úrovni zastávat (KSČM 2018b). Mezi lety 2017–2020 vláda nepřistoupila k zavádění podobných opatření souvisejících s migrací, jako tomu bylo v roce 2015. Hlavní příčinou byl postupný pokles osob, které mířily do Evropy (Ministerstvo vnitra 2018).

Postoje vládních reprezentací a jejich podporovatelů se tak vyznačoval odmítavými stanovisky vůči možným evropským řešením, která byla předkládána. Vláda Bohuslava Sobotky se dokonce rozhodla v první polovině zkoumaného období přistoupit k zavedení hraničních kontrol, které směřovaly k odhalování nelegální migrace. Tyto kroky ale byly v souladu s evropským právem, takže se nejednalo o přijetí národního opatření, které by porušovalo unijní

smlouvy. Ve druhé části vymezeného časového úseku tento postup Babišova vláda už nezopakovala, protože k němu nespátkovala relevantní důvody.

### 3.2.4 Zdroje rozhodování

Ukazatel *zdroje rozhodování* sleduje míru důvěry, jakou měli vládní představitelé k evropským rozhodnutím. Je vycházeno ze dvou možných poloh. Buď unijním řešením věřili, nebo nikoliv. Samotnou míru důvěry české vlády k evropským krokům mezi lety 2015–2017 lze označit jako nízkou. Negativní stanovisko v otázce evropských azylových kvót vycházelo mimo jiné ze snahy zamezit možnému právnímu precedentu. Politici totiž předpokládali, že by na základě této úpravy mohlo v budoucnu dojít k zavedení stálého přerozdělovacího mechanismu. To pokládal předseda vlády Bohuslav Sobotka za přílišný zásah do národní suverenity, a proto nemohl takový návrh přijmout (Novinky 2015). Navíc byl hodnocen jako neefektivní způsob pro reakci na nastalou krizi. V konečném důsledku by podle Sobotky mohl vést i k rozpadu Evropské unie (Deník 2015). Odmítavý postoj vicepremiéra Andreje Babiše se odvíjel z přesvědčení, že se jedná o neefektivní postup. Vyjádřil se tak, že „k naplnění kvót u nás nedojde, protože k nám uprchlíci nechtějí. EU sama neví, jak ten mechanismus bude v praxi fungovat“ (Euroskop 2015). Tento výrok je chápán tak, že neměl důvěru v nová evropská opatření. Lidovci též zastávali zamítavá stanoviska vůči další evropeizaci azylové politiky. Jejich zdůvodnění vycházelo z přesvědčení, že by se jednalo o hrubý zásah do národní suverenity (Stehlík 2018). Dále kvóty označovaly za nefunkční, a proto by se jimi tedy neměla Česká republika řídit (Hosnedlová 2019).

Tento negativní postoj k evropským řešením mohla změnit nová česká vláda, která byla ustavena po volbách v roce 2017. Vládu Andreje Babiše ale tvořily do velké části politické strany, jež se podílely na činnosti Sobotkovy vlády. Přes tuto skutečnost mohly opustit své dřívější postoje k evropeizaci a zaujmout nové. Mezi lety 2017–2020 totiž docházelo na evropské úrovni k rozhovorům, jak reformovat Společnou migrační politiku. Předkládané záměry Evropské komise reflektovaly požadavky členských zemí, včetně České republiky, jako bylo zefektivnění návratové politiky, předcházení nelegální migraci a posílení ochrany vnějších hranic Unie (Plevák 2021a). Jejich součástí byl také návrh tzv. flexibilního mechanismu. Jeho cílem bylo v případě akutního zhoršení migrační situace pomoci zasaženým členským státům. Tento prostředek by tak nahrazoval migrační kvóty. Byl by ale založen na dobrovolnosti. Přes tuto skutečnost jej vláda odmítala (Plevák 2021b). Tento negativní postoj se odrážel i ve stanoviscích vládních stran a jejich spojenců.

Důvěra hnutí ANO k novým evropským návrhům byla ambivalentní. Větší soustředění se na příčiny migrace a snaha o jejich předcházení byla vítána jako správný krok. Nadále se ale

nezměnil odmítavý postoj k možnosti přijímat cizince na základě unijního systému, jež by zaručoval větší solidaritu. Částečně tak přetrvávala nedůvěra, kterou tento politický subjekt choval k evropským návrhům (Elbel 2018).

Druhý koaliční partner, sociální demokracie, zaujímal podobnou pozici. ČSSD vítala, že se Evropská unie bude chtít více soustředit na příčiny migrace v místech jejího zdroje. Tento krok byl pokládán za lepší než pouze reagovat na následky neřešeného vývoje. Strana se ale stále vyslovovala proti návrhům, které by znamenaly zavedení mechanismu, podle kterého by musely státy přijímat cizí státní příslušníky. Její vrcholní představitelé takový postup označovali za nepřijatelný (Euractiv 2021). Už předchozí systém se totiž podle nich ukázal jako do značné míry nefunkční, protože po roce 2015 nedošlo k přerozdělení všech osob z vybraného počtu migrantů (Sobotka 2016b). Zástupci ČSSD tak nevěřily tomu, že by nová nařízení byla úspěšnější.

Stanovisko komunistické strany k evropským opatřením se podobalo těm, která zaujaly vládní strany. Snaha Evropské unie více se soustředit na vnější hrozby byla přijímána pozitivně a pokládána za správnou. To se ale netýkalo unijního úsilí zaručit základní míru solidarity mezi členskými státy, kdyby došlo ke zhoršení situace v důsledku neočekávané migrace. Takové návrhy totiž byly pokládány za pokus ještě více Evropskou unií centralizovat a zbavit členské státy jejich pravomocí (Kohlíček 2018). Společná migrační politika byla navíc touto stranou pokládána za nedostatečně účinnou, protože nedokázala zajistit klíčové postupy. Jako problematické bylo identifikováno nedostatečně rychlé vyřízení podaných žádostí o setrvání v EU a následné vypovězení odmítnutých žadatelů. Pokud funkčnost těchto dvou mechanismů nebyla zaručena, pak nemělo dle zástupců KSČM smysl vést rozhovory o sdílení solidarity mezi členskými státy.

Zkoumané období je tak možné rozdělit do dvou polovin. Mezi lety 2015–2017 docházelo k odmítání všech evropských návrhů, protože k jejich efektivnosti neměla česká vláda důvěru. Ve druhém období, ohraničeném roky 2017–2020, nadále přetrvávala v postojích vlády a spřízněných politických partnerů nedůvěra pouze k omezenému počtu evropských opatření. Týkalo se to především možného nového přerozdělovacího mechanismu, který byl kritizován za to, že neřeší příčiny migrace směřující do EU. Zdrojem v rozhodování tak bylo přesvědčení, že by byl unijní postup málo účinný.

### 3.2.5 Aktéři

V tomto ukazateli je sledováno, jaký postoj obecně zastávali vládní *aktéři* zastoupení v Poslanecké sněmovně PČR k evropské integraci. Pozornost je zaměřena na to, zda tento proces podporovali, nebo odmítali, a jestli se to odráželo i v jejich názoru na evropeizaci migrační politiky.

Pro měření postojů vládních stran k evropské integraci byla využita data z Chapel Hill Expert Survey. Vědci z této univerzity se mezi lety 1999–2019 zabývali zjišťováním obecných postojů vedení politických stran k evropské integraci, jejich ideologickými východisky a politickými tématy, která pokládali za důležitá. V těchto pravidelných výzkumech byla využívána kardinální čísla na škále od 1 do 7, kde hodnota 1 znamená „silné odmítání“ a hodnota 7 „silnou podporu“ EU. Podpora evropské integraci se tedy zvyšovala v závislosti na velikosti naměřených výsledků (Jolly et al. 2022: 2). Pro výzkum byly využity záznamy z let 2014 a 2019.

Jako první jsou analyzovány vládní strany z let 2015–2017. Téma migrace v tomto časovém horizontu začalo být pokládáno, pod vývojem událostí v Evropě, za vysoce aktuální. ČSSD bylo možné v dané době podle jejího programu zařadit k českým politickým stranám, které obecně podporují proces evropské integrace a přijímají potřebu sdílení vybraných pravomocí. To potvrzovaly výsledky dat Chapel Hill, kdy sociální demokracie získala 6 bodů, což na dané škále odpovídá hodnocení „podpora EU“. Při evropských jednáních v roce 2015 o zavedení migračních kvót ale tato strana odmítala předložené návrhy. Na tomto odporu trvala po celý zbytek daného období (Hrabálek, Ďorđević 2017: 321–328). Druhá vládní strana, hnutí ANO 2011 se ve svém volebním programu pro volby v roce 2013 identifikovalo jako liberální proevropsky zaměřená politická strana. Důvodem bylo přesvědčení, že skrze spolupráci s ostatními členskými státy by Česká republika mohla prosadit ta témata, která jsou pokládána za vysoce důležitá (Dostál 2013). Dle dat Chapel Hill se postoje hnutí ANO rovnaly hodnotě 5. To znamenalo „částečnou podporu EU“. Když ale během migrační krize došlo k prosazení evropských migračních kvót, předseda hnutí Andrej Babiš je označil za nesmyslné. Další evropeizaci migrační politiky tak pokládal za příliš úspěšnou (Perknerová 2015). Poslední koaliční strana KDU-ČSL definovala svůj vztah k evropské integraci jako kladný. Z dříve zastávaných pozic a vyjádření jejích nejvyšších představitelů bylo možné tento politický subjekt označit za proevropský (Chalániová 2013). Výsledky Chapel Hill ukázaly, že postoje lidové strany k evropské integraci se shodovaly s hodnotou 6,5 (Chapel Hill 2015). Blížily se tedy označení „silná podpora EU“. Tato strana tak byla nejvíce eurooptimistickým členem vládní koalice. K přijetí navrhované reformy evropského práva z roku 2015 se ale před i po jejím schválení stavěla stejně kriticky jako ostatní vládní partneři. Tento postoj formuloval tehdejší předseda KDU-ČSL Pavel Bělobrádek, který byl také vicepremiérem vlády. Podle něj by k řešení migrační krize přispělo, kdyby došlo k posílení kontrol vnějších hranic Unie. K tomu dodal, že „solidarita neznámá, že si budeme přerozdělovat uprchlíky. Solidarita znamená, že se vzdáme částí svých peněz a dáme je na ochranu vnější schengenské hranice“ (Mrázová 2016).

Vládní reprezentace se tak mezi lety 2015–2017 sestávala z politických stran, které Chapel Hill na své škále zařadil k hodnotám 5 až 6, což znamenalo proevropskou orientaci. Přesto nesouhlasily s navrhovaným postupem evropských institucí. Sobotkova vláda tak ve vybraném období vylučovala prohloubení evropeizace české migrační a azylové politiky v podobě, jež byla předkládána.

V druhé části sledovaného období, mezi lety 2017–2020, docházelo k projednávání nové podoby Společné migrační politiky. Cílem daných rozhovorů bylo nalezení shody v řadě oblastí, včetně oblasti azylové politiky, aby Evropská unie byla lépe připravena na možné budoucí výzvy. Premiér Andrej Babiš při těchto rozhovorech evropským partnerům opakoval, že je proti takovým změnám, které by obsahovaly závazek přesídlování cizinců mezi členské státy. Dle něj by další migrační kvóty mohly v České republice posílit osoby usilující o vypsání referenda, které by se zabývalo otázkou vystoupení z Evropské unie. Přes svá kritická vyjádření premiér Babiš zdůrazňoval, že je „proevropským politikem a přeje si silnou Unii“ (Houska 2018). Nebylo jej tedy možné označit za antievropského politika. Tomu nasvědčovaly i výsledky výzkumu Chapel Hill. Podpora evropské integraci u hnutí ANO sice vůči předchozímu období klesla z hodnoty 5 na 4, bylo ji ale možné označit za „neutrální“. Postoj tohoto politického subjektu k EU se tak zatím nestal záporným. Vicepremiér Jan Hamáček zastával stejný názor jako předseda vlády. V jednom svém stanovisku se vyjádřil tak, že se „odmítavý postoj České republiky vůči povinným kvótám na přerozdělení migrantů ukázal jako správný. Tento náš postoj totiž začala po dlouhém přesvědčování chápat i většina EU“. Přesto, že nesouhlasil s dřívějším evropským postupem, odmítal možnost vystoupení z Evropské unie a zavedení národních opatření. Zastával názor, že „k cíli nepovede samostatná cesta, na které se rozhodneme opustit Evropskou unii. Jestli může nějaká cesta vést k úspěšnému zvládnutí problematiky migrace, pak je to skrze společnou politiku Evropské unie“ (ČSSD 2018). Negativní postoje k evropským návrhům způsobily, že Chapel Hill mírně snížilo sociální demokracii míru podpory EU pod hodnotu 6. V této době se tak dal postoj této strany k evropské integraci označit jako „částečná podpora“ až „podpora“. Postoj posledního aktéra, kterým byla KSČM, se neodlišoval od stanovisek stran menšinové vlády, kterým propůjčovala svou podporu. Komunistická strana nepodporovala navrženou evropeizaci a argumentovala tím, že následováním unijních požadavků v podobě možných přerozdělovacích kvót by Česká republika přišla o velkou část své suverenity. Navíc by případné finanční prostředky, které by bylo potřeba vyčlenit na integraci cizinců do české společnosti, chyběly v českém rozpočtu na programy, ze kterých by mohli těžit občané ČR (Horký 2018). Chapel Hill zařadilo danou stranu k hodnotě 2, což znamenalo „odpor“ vůči EU (Chapel Hill 2020). Její

představitelé ale nevyzývali k opuštění Evropské unie, které by mohlo být řešením, jak se vyhnout povinnostem vyplývajícím z evropského práva (KSČM 2018a).

Roky 2017–2020 se tak v migrační oblasti opět vyznačovaly vyhýbavými stanovisky vládních představitelů a jejich podporovatelů. Tyto postoje mohou být pokládány za překvapivé, protože politické strany, které utvářely vládu, byly proevropsky zaměřené nebo nevyhraněné. Jako antievropskou bylo možné označit pouze Komunistickou stranu Čech a Moravy. Přes často artikulovaný odpor těchto politických subjektů ale nebyla možnost vystoupit z EU reálně zvažována.

### 3.3 Zhodnocení rozsahu a směru evropeizace

V této části dochází k určení, který ze čtyř možných směrů evropeizace v České republice v letech 2015–2020 převládal. Jeho identifikace probíhá na základě analýzy zjištěných výsledků pěti využívaných ukazatelů z předešlé podkapitoly.

V ukazateli *politické problémy* ve zvoleném období české vlády připouštěli potřebnost změn v oblasti evropské migrační politiky. Důvodem byl rozsah nastalých problémů v podobě migrační krize z let 2015/2016, která české vládní představitele přesvědčila o nezbytnosti jednotného postupu. Při následných jednáních, která byla vedena snahou připravit se na budoucí výzvy, byl i nadále podporován vznik jednotných unijních pravidel. Vládní postup se proto blížil směru *Absorption* či *Transformation*.

*Styl jednání* mezi vládou a nadnárodními institucemi byl ale poznamenán spory. Evropská komise totiž v roce 2015 prosadila zavedení mechanismu, jehož cílem bylo mezi členské státy rovnoměrně rozdělit část příchozí žadatele o azyl. Čeští vládní činitelé tuto možnost odmítali a upřednostňovali ponechání stávající podoby unijních norem, s důrazem na posílení ochrany hranic, rozšíření evropské humanitární pomoci a přenesení evropských azylových center mimo unijní území. Celkově byla tato jednání vedena v atmosféře sporů, ale nebyla zavržována. Po roce 2017 došlo na unijní úrovni k zahájení vyjednávání celkové reformy Společné migrační politiky. Přes jistá nesouhlasná a vyhýbavá stanoviska k předloženým návrhům česká vláda stále podporovala pokračování dalších evropských rozhovorů, které připravovaly změny v dané politice. Takové jednání se nejvíce shoduje se směry *Inertia* a *Absorption*.

V ukazateli *použitých nástrojů* došlo k tomu, že stát mezi lety 2015–2020 odmítal přijatá evropská řešení. Cílem tohoto postupu bylo zachovat v platnosti stávající pravidla bez nutnosti jejich revize. To vedlo k tomu, že Česká republika čelila žalobě za neplnění svých povinností. Následný rozsudek Evropského soudního dvora dal zapravdu Evropské komisi, že český stát jednal v rozporu s evropským právem. Přesto se ČR nemusela začít tímto rozhodnutím řídit,

protože platnost migračních kvót v době jeho vynesení už vypršela. Sobotkova vláda také v roce 2015 z vlastní iniciativy rozhodla o zpřísnění kontrol vybraných úseků státních hranic. Jednalo se ale o reakci na zhoršující se migrační situaci, která respektovala unijní právo. Jakmile ale došlo ke zlepšení podmínek, přijatá opatření byla ukončena a žádná nová nebyla vládami po zbytek zkoumané časové etapy zavedena. Vlády tak sice zastávaly kritické pozice k evropským požadavkům, nepokládaly ale za správné vytvářet kroky, které by vedly k rozchodu s evropskými partnery. To odpovídá směrem *Inertia*.

*Zdrojem v rozhodování* se pro české vlády stalo přesvědčení, že evropské úpravy jsou neefektivní a pouze reagují na nastalé problémy. Přitom by neřešily důvod vzniklé krize. Proto odmítaly akceptovat navržená a přijatá opatření. To se po roce 2017 pouze částečně změnilo. Stále totiž přetrvávala nedůvěra k možnosti zajistit větší míru solidarity mezi členskými státy. Takovýto styl jednání se nejvíce překrývá se směry *Inertia* a *Absorption*.

Postoje *aktérů* v tomto analyzovaném případě nebyly euroskeptické, jako spíše málo entuziastické či vyhýbavé. Týkalo se to obou dvou vládních reprezentací, které v tomto období tvořily české pozice vůči Evropské unii. Vlády přitom tvořily strany, které pokládaly zapojení České republiky do procesu evropské integrace za pozitivní. Menšinová vláda Andreje Babiše sice závisela na podpoře euroskeptické KSČM, tato strana ale neusilovala o rozvolňování českých vazeb s Evropskou unií. Nesouhlasné postoje je možné vysvětlit tak, že hlubší evropeizace migrační politiky byla pokládána za škodlivou pro Českou republiku. Přes toto přesvědčení čeští politici odmítali zahájit kroky, které by vedly k (de)evropeizaci. Takovýto postoje vládních aktérů mají nejbližší ke směrům *Inertia* a *Absorption*.

Provedená analýza tak nedala sama o sobě jednoznačnou odpověď na to, jaký směr evropeizace v jednání českých vlád převládal. Získané výsledky u jednotlivých ukazatelů nasvědčují tomu, že se podoba evropeizace české migrační politiky pohybovala na pomezí směrů *Inertia* a *Absorption*. Vlády totiž podporovaly nalezení jednotného evropského postupu jako nejúčinnějšího prostředku pro řešení problému s nelegální migrací. Při jednání s evropskými institucemi ale docházelo ke sporům o podobě předkládaných změn. Představitelé exekutivy k nim totiž neměli důvěru, že by daný problém mohli vyřešit a trvali na stávající podobě pravidel. Spolu s tím ale odmítali (de)evropeizovat národní politiku, protože v tom nespatořovali pozitivní východisko. Evropeizace migrační politiky tak byla připouštěna, ale s výhradami. Ve zvoleném postupu vybraných vlád vůči navrhované evropeizaci zřejmě působila i absence zkušeností s fenoménem migrace v důsledku odlišného historického vývoje, než jaký prodělala západní Evropa.



Ve sledovaném období tedy nedošlo k následování směru *Retrenchment* a případnému procesu (de)evropeizace, i když se vyskytly předpoklady, které by to umožňovaly. Hlavním faktorem se stala rozsáhlá migrační krize, která propukla v roce 2015. Protože Evropská unie nebyla schopná představit rychlé a efektivní řešení, došlo k oslabení důvěry v její schopnost čelit náhlým výzvám. Následný postup Evropské komise, kdy předložila legislativní návrhy, které cílily na vynucení solidarity mezi členskými státy, vyvolávaly u českých vládních politiků kritiku. Svůj odmítavý postoj odůvodnili tím, že unijní plán pokládali za neúčinný, s možností generování nových bezpečnostních rizik. S tím se podle sociologických dat ztotožňovala i značná část české společnosti, která měla obavu z šíření netolerantní formy islámu (STEM 2015). Tento lidový nesouhlas mohly vlády využít jako jeden ze svých zdrojů motivace k zahájení (de)evropeizačních kroků. K tomu ale nedošlo, protože politické strany, které v letech 2015–2020 tvořily vládní reprezentace, zastávaly pozitivní stanoviska k evropské integraci. (De)evropeizaci národních politik totiž nejčastěji prosazují euroskeptické a antievropské strany. Tento bod tedy v českém případě absentoval. Dále je pravděpodobné, že nesouhlas se změnami ve Společné migrační politice nebyl vládami vyhodnocen jako tak vážný, aby kvůli němu v dané oblasti přistoupily k (de)evropeizačním krokům. Ty by totiž mohly vést k vážnému narušení vztahů s ostatními státy a evropskými institucemi, které si Česká republika od doby vstupu vybuodovala.

Cílem českých politických reprezentací tedy bylo především usilovat o ponechání stávajících povinností členských států v oblasti migračních povinností a dále je neprohlubovat. Od roku 2017 také Evropská komise začala upouštět od tvrdošíjného trvání na plnění migračních kvót a následně připustila i jejich nahrazení jiným mechanismem. To zmírnilo konfrontační charakter probíhajících jednání. Vláda Andreje Babiše tak přišla o hlavní faktor, který by ji motivoval ke krokům směřujícím k (de)evropeizaci. Dále působilo i postupné odeznívání bezprostředních dopadů migrace a snižování počtů osob mířících do Evropské unie.

## ZÁVĚR

Hlavním tématem diplomové práce byla analýza míry evropeizace české migrační politiky mezi lety 2015–2020 s přihlédnutím k vlivu evropské migrační krize, jejíž průběh spadl do části tohoto období. Cílem provedeného výzkumu bylo určit, jakým směrem a v jakém rozsahu byla tato politika českého státu v dané době evropeizována. Vycházeno bylo z práce Claudia Radaelliho, jež se věnovala evropeizaci *public policy*. V ní tento autor definoval čtyři vývojové linie, jak evropská integrace může působit na členské státy. Zvolený záměr navíc umožňoval prozkoumat fenomén (de)evropeizace, který se nově stává součástí bádání spojených s Evropskou unií. Tyto výzkumy se zabývají snahou států opětovně získat své pravomoci, které dříve předaly nadnárodním institucím.

Výzkumný záměr tak navazoval na studie, které jsou soustředěny okolo problematiky evropeizace politik národních států. I samotné téma evropeizace české migrační politiky se v průběhu let už stalo předmětem zájmu vybraných odborníků. Mezi ně patří Paula Beger, která přispěla k výzkumu v této oblasti, a v diplomové práci bylo vycházeno ze dvou jejích textů. První z nich nese název *A Product of Europeanisation or of National Handwriting? The Formation and Development of the Czech Migration Policy* a byl zveřejněn ve sborníku *Czech Democracy in Crisis*. Tato kapitola se zabývala vlivem evropeizace na formování české migrační politiky. Autorka shledala, že se tento proces dá pokládat za významný, ale nelze s jistotou říct, že se jednalo o faktor rozhodující. Druhá autorčina práce se jmenuje *Party Rhetoric and Action Compared: Examining Politicisation and Compliance in the Field of Asylum and Migration Policy in the Czech Republic and Hungary* a patří do sborníku *Illiberal Trends and Anti-EU Politics in East Central Europe*. Zde se věnovala vlivu politizace otázky migrace na ochotu států jednat podle schválených evropských norem. Výzkum prováděla v rozmezí let 2015–2018, které bylo ovlivněno migrační krizí. Výsledky ukázaly, že čím více je konkrétní téma politizováno, tím menší je ochota aktérů řídit se evropskými pravidly. Dalším textem, který se věnoval vlivu evropeizace na českou migrační politiku, je *The Czech Republic and the Reality of Migrant Integration Policy in the Context of European Integration* od Heleny Bauerové. Autorka tento výzkum zaměřila na roky 1993–2015 a došla k závěru, že vlivem přístupových jednání se postupně harmonizovaly české zákony s těmi unijními. S migrací ale bylo z české strany převážně pracováno jako s druhořadým tématem a možnou hrozbou. Politické strany totiž toto téma nepokládaly za důležité. Pocit ohrožení byl ještě více posílen po propuknutí migrační krize. Předkládaná diplomová práce tak rozšiřuje znalosti o evropeizaci oblasti migrační politiky a další její přidanou hodnotou je

zaměření na koncept (de)evropeizace. Ve sféře české migrační politiky totiž toto téma zatím ještě nebylo zpracováno.

Samotné chápání termínu evropeizace a práce vědců s ním se v průběhu času proměňovalo. Pozornost odborníků se nejdříve soustředila na velké teorie (grand theories), které se zaměřovaly na evropskou integraci z pohledu debat, jak velkými pravomocemi by měly nadnárodní instituce vládnout. Takové výzkumy se řadily k federálnímu nebo intergovernmentálnímu proudu. Druhá generace výzkumů se už zaměřovala na to, jak dlouhodobé vystavení evropským vlivům mění jednání národních institucí. Nejčastěji využívanou teorií se stal historický institucionalismus. Jako důvod k evropeizaci byla označena především snaha sjednocovat společná pravidla. Tyto práce se ale nezabývaly tím, k jakým změnám dochází ve společnosti v důsledku tohoto procesu. Poslední kohorta studií vlivu evropeizace tak byla soustředěna právě na toto téma. Jako prostředek pro odhalování daných proměn sloužila sociologie.

K představení toho, co je evropeizace, byly v práci využity definice Johana P. Olsena, dvojice Jim Buller a Andrew Gamble, dále Roberta Ladrecha a Claudia M. Radaelliho. Chápání tohoto procesu se mírně odlišují v důsledku akcentování rozdílných podob průběhu evropeizace. Základem všech vymezení je ale shoda na dlouhodobém působení evropské integrace na národní státy, které přetvářejí fungování orgánů výkonné moci i samotnou společnost. Změny tak mohou postihovat sféry *polity*, *policy* i *politics*. Radaelli předkládá odlišné definice těchto sfér a hovoří o politických strukturách národních států, *public policy* a kognitivních a normativních funkcích.

Téma evropeizace české migrační politiky spadá do druhé generace evropeizačního výzkumu. Dochází totiž k analýze, zda dlouhodobým působením procesu evropské integrace došlo ke změně fungování národních orgánů v této oblasti. Především pak k tomu, jaký směr a rozsah evropeizace převládal. Radaelli míru evropeizace veřejných politik rozdělil do čtyř možných vývojových směrů a k jejich určení využíval sadu pěti ukazatelů. Tyto ukazatele se soustřeďují na přístup k *politickému problému*, *stylu jednání*, *použitým nástrojům*, *zdrojům pro rozhodování* a postoji *aktérů*. Prvním ze směrů evropeizace je *Inertia*. Zde i přes přítomnost evropeizace nedochází ke změnám v jednání členských států, protože upřednostnily dlouhodobě zavedená národní pravidla před novou evropskou legislativou. Druhý směr nazval *Absorption*. Stát svou politiku sice evropeizuje, ale má opatrný přístup. Legislativu technického charakteru přijímá automaticky. Tu, která by znamenala omezení pravomocí státu, se ale snaží upravit. Třetí možností je *Transformation*. Pokud k ní dojde, jsou změny vlivem evropeizace nejvíce patrné. Národní stát přijímá evropské návrhy bez kritických připomínek, i když to znamená vzdát se významných kompetencí. Pokládá totiž evropské řešení za správné a efektivní. Evropeizace měla dále vliv na proměnu hodnot a chápání souvislostí pro řešení výzev. Posledním směrem je *Retrenchment*.

V tomto případě dochází k opačnému vývoji, než jak je tomu u předešlé možnosti. Nátlak nadnárodních institucí na nutnost prohloubit harmonizaci pravidel způsobí, že stát naopak začne usilovat o vyvázání se z unijního práva.

Tento postup je označován termínem (de)evropeizace. Hlavním důvodem takového jednání je neočekávaná krize, na kterou nejsou evropské instituce schopny nalézt rychlou a efektivní odpověď. Předkládané návrhy, které reagují na vzniklou situaci, navíc státy nepokládají za účinné. Jsou také vnímány jako přílišné vměšování do národních pravomocí. Krize odhalí sporná témata mezi státy a evropskými institucemi, aby však začalo docházet k (de)evropeizaci, musí být ze strany politických elit zahájeny příslušné kroky. Jejich cílem je dosáhnout změny povinností státu vůči Evropské unii, aby se nemusely zavádět kritizované úpravy. Pokud se jim to nepodaří vyjednat, mohou začít usilovat o vystoupení z EU, aby se v budoucnosti stát nemusel řídit pravidly, kterým chybí obecná podpora. Jednání politiků vychází z postojů občanů, kteří s evropskými návrhy nesouhlasí a podporují úpravu povinností vůči evropským partnerům. Nové studie, které jsou věnovány procesu (de)evropeizace, se začaly provádět v důsledku poznání, že samotná evropeizace států má své limity. Záměrem sociálních vědců se stala snaha identifikovat důvody, proč k takovému vývoji dochází. (De)evropeizaci je možné popsat jako cílené úsilí vyvázat národní stát z vlivu unijních pravidel. Tento postup mohou zvolit jak členské státy, tak čekatelé na členství. Konečným záměrem nemusí být vystoupení z EU, ale transformace stávajících práv a povinností. Opuštění Evropské unie může být pokládáno za nejextrémnější příklad (de)evropeizace. Popis (de)evropeizace vycházel z výzkumů, které už provedly vědci v zahraničí. Jednalo se například o práce Antonia Castalda a Alessandra Pinna, Buketa Öktena Sipahioğlu a Anny Triandafyllidou.

Samotná migrační a azylová politika EU má specifický charakter, a to díky svému vývoji. Tato oblast totiž nebyla při zahájení evropského integračního procesu považována za hlavní sféru sdíleného zájmu mezi státy. Všechny kompetence zůstávaly v gesci národních států a Evropská komise navrhovala úpravy pravidel migrace pouze v rámci zamýšleného jednotného trhu. Spolu s prohlubováním integrace hospodářství členských států Evropské unie se ale muselo přistoupit i k významným změnám ve sféře migrace, pokud měl bez obtíží fungovat vnitřní trh EU. Proto postupně došlo ke komunitarizaci této politiky. Z výlučné sféry národních států tedy došlo k přesunutí pod sdílené pravomoci Evropské unie. Navíc rozhodování o změnách začalo podléhat řádnému legislativnímu postupu, kdy postavení Evropského parlamentu a Rady ministrů je vyrovnané. Ke schválení závěrečných textů o podobě nových pravidel tak může dojít až po vzájemné shodě. Došlo také k vytvoření řady specializovaných evropských agentur, které pokrývaly oblast migrace.

Tato politická oblast se přesto vyznačovala řadou problémů. Byly jimi slabé institucionální zakotvení, nerovnoměrné rozdělení zodpovědnosti a nízká harmonizace pravidel. Po organizační stránce tak sice došlo k vytvoření unijních úřadů, které se měly věnovat problémům spojeným s migrací, ale jejich činnost byla limitována nízkým objemem finančních prostředků, nedostatkem personálu a omezenými pravomocemi. Měly především koordinovat potřebné kroky a vypomáhat s plněním nutných úkolů. Přes učiněné úpravy tak zodpovědnost zůstávala převážně na členských státech. Ta ale nebyla rovnoměrně rozdělena. Hlavní povinnosti dopadaly převážně na jihoevropské státy, které se vzhledem ke své poloze nejčastěji stávaly první zemí, do které cizinec vstoupil. Navíc ostatní členové Unie projevovali značnou nečinnost v otázce harmonizace migračních pravidel. Důvodem byly odlišné zkušenosti a postoje k migraci. Přes opakované výzvy institucí k větší solidaritě nedošlo ke změně tohoto zavedeného uspořádání. Tyto přetrvávající problémy byly příčinou, proč při změně intenzity dosavadních migračních proudů došlo k zahájení kroků, jež měly směřovat k reformě této politiky.

Když v roce 2015 byla v důsledku nestability v mimoevropských státech vyvolána migrační a uprchlická krize, byly Evropskou komisí vypracovány a následně přijaty úpravy Společné migrační politiky, jež cílily na zajištění alespoň minimální solidarity. Hlavním prostředkem k jejímu dosažení se staly relokační kvóty, podle kterých si měly členské státy mezi sebe rozdělit část žadatelů o azyl. Tento postup ale způsobil spory mezi některými členskými státy a Evropskou komisí. Po nástupu nové Komise v roce 2019 bylo upuštěno od snah pokračovat v dříve nastaveném kurzu. Místo toho došlo k zahájení práce na nových pravidlech, která se budou řídit především principem dobrovolnosti. Jednalo se především o nový mechanismus určený k přerozdělení žadatelů o azyl, který by se aktivoval v případě závažného zhoršení situace. Pokud by s ním členské státy nesouhlasily, nemusely by se jej účastnit. V rámci svých možností by ale stále musely vypomoci ohroženým členským státům jiným způsobem. Unie se také rozhodla více zaměřovat na předcházení dalších krizí, a to pomocí spolupráce s tranzitními zeměmi, větším poskytováním humanitární a rozvojové pomoci a posílením ostrahy svých hranic.

Česká republika se v rámci své migrační politiky nemusela dlouhé období zabývat příchodem cizích státních příslušníků jako západoevropské státy. Hlavní příčinou byl odlišný politický vývoj, kdy totalitní režim v Československu bránil svobodnému přechodu hranic. Navíc v důsledku odsunu etnických menšin po 2. světové válce neměli občané Československa zkušenost s osobami jiné národnosti, které by se dorozumívaly jiným jazykem. S ukončením nedemokratického režimu došlo ke změnám i v migrační politice. Ty byly definovány potřebou vymezit se vůči komunistickému režimu a poté ekonomickými cykly. Docházelo tak ke střídání liberálního a restriktivního přístupu k migrační politice. Od roku 1996 začalo docházet k postupné

evropeizaci české migrační politiky, a to v důsledku snah o členství v Evropské unii. V průběhu vyjednávání členství v EU sice došlo k zavedení požadovaných evropských standardů, ale k proměně uvažování nad touto politikou nedošlo. Zkušenosti s migrací totiž byly ve srovnání se západní Evropou stále omezené. Přijaté změny tak měly především pouze formální charakter.

Následné prožité události migrační krize z let 2015/2016 ovlivnily další unijní snahy o evropeizaci české migrační politiky. Z analýzy pětice ukazatelů pro jednání českých vlád mezi lety 2015–2020 vycházelo, že došlo k zaujetí pozice, která se nacházela na rozmezí směrů *Inertia* a *Absorption*. Evropeizace politik tedy probíhá pouze v oblasti nutných technických norem, nebo vůbec ne. V prvním ukazateli *politické problémy*, přičemž české vlády podporovaly nalezení shody na nových unijních pravidlech, které by dokázaly řešit náhlé obtíže s migrací. Vysvětlovaly to přesvědčením, že pouze jednotný postup Evropské unie umožní efektivně řešit nastalou krizi. Následná jednání s unijními institucemi, která byla zahrnuta v ukazateli *styl jednání*, ale doprovázely spory. Existovaly totiž rozdílné pohledy na řešení nastalých problémů. Přes vzájemně odlišná stanoviska ale nebyly tyto rozhovory jako celek zavrhovány. V ukazateli *použité nástroje*, který pokrýval reakci vlád na nové povinnosti, české politické reprezentace zastávaly ve vymezeném období odmítavá stanoviska k přijatým evropským pravidlům. Přes tento odpor ale nepřikročily k zavedení čistě národních opatření, která by konkurovala unijní legislativě. Čtvrtý ukazatel *zdroje pro rozhodování* se soustředil na míru důvěry v unijní řešení. Z provedené analýzy došlo ke zjištění, že hlavní příčinou negativních stanovisek českých vlád byla nedůvěra v účinnost a efektivnost opatření, která Evropská unie prosazovala. U ukazatele postoje *aktérů* se z využitých dat ukázalo, že po celou dobu zkoumaného období byly politické strany zastávající exekutivní pozice podporovateli evropské integrace. Přes toto zjištění se ale opakovaně stavěly vůči prosazovanému evropskému postupu. Reakce vládních představitelů ale byly spíše vyhýbavé či opatrné než euroskeptické. Vlády se tak především snažily o zachování povinností, které Česká republika přijala v rámci vyjednávání svého vstupu do EU.

Výsledky analýzy dále ukázaly, že nedošlo k převládání jednání, které by bylo v souladu se směrem *Retrenchment* a konceptem (de)evropeizace. Ten předpokládá, že důvodem k takovému postupu je zkušenost prožité krizové situace. Ta totiž vede ke ztrátě důvěry v evropská řešení a snahám o vyvázání se z evropského vlivu. Tato podmínka byla mezi lety 2015–2020 splněna, protože evropské instituce nebyly schopny včas zareagovat na probíhající migrační krizi z let 2015/2016. Vládní reprezentace také odmítala, že by se Česká republika měla řídit schválenými migračními kvótami, které měly zajistit větší solidaritu mezi členskými státy. Unijní opatření totiž byla pokládána za neefektivní a potenciálně ohrožující národní bezpečnost. Navíc značná část české populace vyjadřovala nesouhlas se schváleným evropským postupem. Tento

postoj byl utvářen předsudky vůči původu a vyznání většiny žadatelů o azyl. Tyto nálady české společnosti mohly být využity jako argument, proč přistoupit k určitému rozvolnění vztahů s Evropskou unií v oblasti migrace. Politické strany, které v těchto letech utvářely vlády, ale nebyly euroskepticky zaměřeny, a proto o takový cíl neusilovaly. Jeho prosazování by navíc mohlo vést ke zhoršení postavení České republiky uvnitř Evropské unie, které si během doby svého členství vybudovala. Vlády se především snažily uchovat status quo vybraných povinností a dále neprohlubovat evropeizaci migrační politiky. V prohlubování sporů nespátkovala pozitivní východisko ani Evropská komise, a proto postupně upustila od vynucování solidarity na členských státech. Změna postupu byla umožněna také stabilizací a následným pozvolným poklesem počtu cizinců, kteří přicházeli do Evropské unie.

## LITERATURA

- Advokátní deník. 2019. Ministři vnitra EU jednájí o bezpečnosti, migraci a sdílení informací. ČAK informuje. *Advokátní deník*, 8. října 2019 (online). Dostupné z: <<https://advokatnidenik.cz/2019/10/08/ministri-vnitra-eu-jednaji-o-bezpecnosti-migraci-a-sdileni-informaci/>> (9. 1. 2022)
- Advokátní deník. 2020. SD EU: Odmitáním uprchlických kvót porušily země, včetně ČR, své povinnosti. ČAK informuje. *Advokátní deník*, 2. dubna 2020 (online). Dostupné z: <<https://advokatnidenik.cz/2020/04/02/sd-eu-odmitanim-uprchlickych-kvot-porusily-zeme-vcetne-cr-sve-povinnosti/>> (16. 10. 2021)
- ÁGH, Attila. 2016. The Decline of Democracy in East-Central Europe. *Problems of Post-Communism* 63 (5–6): 277–287.
- ALSHOUBAKI, Wa'ed, Michael, HARRIS. 2019. Governmental response to migration and the nexus eith citizens 'attitudes: An empirical analysis of the origin of European migration policies. *The international journal of interdisciplinary global studies* 14 (4): 1–11.
- BACHE, Ian, George ANDREOU, Gorica ATANASOVA, Danijel TOMSIC. 2010. Europeanization and multi-level governance in south-east Europe: the domestic impact of EU cohesion policy and pre-accession aid. *Journal of European Public Policy* 18 (1): 122–141.
- BACHE, Ian, Simon, BULMER, Defnem, GUNAY. 2012. Europeanization: A Critical Realist Perspective. Pp. 64–84 in Claudio M. Radaelli, Theofanis Exadaktylos (ed.). *Research Design in European Studies*. London: Palgrave Macmillan.
- BARŠOVÁ, Andrea, Pavel, BARŠA. 2005. *Přistěhovalectví a liberální stát*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.
- BAUEROVÁ, Helena. 2018. The Czech Republic and the Reality of Migrant Integration Policy in the Context of European Integration. *Croatian and Comparative Public Administration* 18 (3): 397–420.
- BAUN, Michael, Dan, MAREK. 2010. *Česká republika a Evropská unie*. Brno: Barrister & Principal.
- BECK, Ulrich, Edgard, GRANDE. 2007. Cosmopolitanism: Europe's Way Out of Crisis. *Journal of Social Theory* 10 (1): 67–85.
- BEGER, Paula. 2020. A Product of Europeanisation or of National Handwriting? The Formation and Development of the Czech Migration Policy. Pp. 229–250 in Astrid LORENZ, Hana FORMÁNKOVÁ (eds.). *Czech Democracy in Crisis*. Cham: Palgrave Macmillan.
- BEGER, Paula. 2021. Party Rhetoric and Action Compared: Examining Politicisation and Compliance in the Field of Asylum and Migration Policy in the Czech Republic and Hungary. Pp. 137–157 in Lisa H. ANDERS, Astrid LORENZ (eds.). *Illiberal Trends and Anti-EU Politics in East Central Europe*. Cham: Palgrave Macmillan.
- BLAHOUTOVÁ, Tereza. 2019. An overview of the migration policies and trends – Czech Republic. *Migraceonline.cz*, 4. února 2013 (online). Dostupné z: <[https://aa.ecn.cz/img\\_upload/6334c0c7298d6b396d213ccd19be5999/tblahoutova\\_czech\\_republic\\_summary.pdf](https://aa.ecn.cz/img_upload/6334c0c7298d6b396d213ccd19be5999/tblahoutova_czech_republic_summary.pdf)> (1. 12. 2021)



- BLANDIN, Louise, Mariusz MACIEJEWSKI, Christina RATCLIFF. 2020. Vnitřní trh: obecné zásady. *Europarl.eu*, 1. srpna 2020 (online). Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/33/vnitri-trh-obecne-zasady> (31. 12. 2020)
- BÖRZEL, Tanja, Thomas, RISSE. 2000. *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- BÖRZEL, Tanja, Thomas, RISSE. 2000. When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration online Papers* 4 (15): 1–24.
- BULLER, Jim, Andrew, GAMBLE. 2002. Conceptualising Europeanisation. *Public Administration Committee* 17 (2): 1–40.
- BUONANNO, Laurie, Neill, NUGENT. 2013. *Policies and Policy Processes of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- BURGESS, Michael. 2000. *Federalism and European Union: The building of Europe, 1950–2000*. London: Routledge.
- BURNS, Charlotte, Viviane GRAVEY, Andrew JORDAN, Anthony ZITO. 2019. De-Europeanising or disengaging? EU environmental policy and Brexit. *Environmental Politics* 28 (2): 271–292.
- BYSTRÝ, Tomáš, Anna, KOTTOVÁ, Michaela, ŠIROKÁ. 2015. Přehledně: Reakce českých politiků na schválení kvót pro rozdělení uprchlíků. *Český rozhlas*, 22. září 2015 (online). Dostupné z: <https://radiozurnal.rozhlas.cz/prehledne-reakce-ceskych-politiku-na-schvaleni-kvot-pro-rozdeleni-uprchliku-6231762> (18. 1. 2021)
- CASTALDO, Antonino, Alessandra, PINNA. 2018. De-Europeanization in the Balkans. Media freedom in post-Milševoc Serbia. *European Politics and Society* 19 (3): 264–281.
- CINI, Michelle. 2007. Intergovernmentalism. Pp. 99–116 in Michelle Cini (ed.). *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- CONNOR, Phillip. 2016. Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 million in 2015. *Pewresearch.org*, 2. srpna 2016 (online). Dostupné z: [Record 1.3 Million Sought Asylum in Europe in 2015 | Pew Research Center](https://www.pewresearch.org/2016/08/24/record-1-3-million-sought-asylum-in-europe-in-2015/) (24. 8. 2021)
- Defining the facilitation of unauthorised entry, transit, and residence. *Council Directive*, (online). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0090&from=EN> (8. 4. 2021)
- Council of the European Union. 2020. Videoconference of EU Home Affairs Ministers: Fight against terrorism and migration policy was on the agenda. EU2020. *Council of the European Union*, 13 November 2020 (online). Dostupné z: <https://www.eu2020.de/eu2020-en/news/article/migration-terrorism-eu-ministers-interior/2416100> (19. 10. 2021)
- Council of the European Union. 2021. Western Mediterranean and Western African routes. EU migration policy. *Council of the European Union*, 6 January 2021 (online). Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/western-routes/> (31. 10. 2021)

COWLES, Maria GREEN, James, CAPORASO, Thomas, RISSE. 2001. *Transforming Europe*. Ithaca: Cornell University Press.

ČIŽINSKÝ, Pavel, Tereza, KUŠNIRÁKOVÁ. 2011. Dvacet let české migrační politiky: liberální, restriktivní, anebo ještě jiná? *Geografie* 116 (4): 497–517.

ČSSD. 2018. Řešení migrační krize? Klíč je i v pomoci rozvojovým zemím. Aktuality. ČSSD, 28. srpna 2018 (online). Dostupné z: <<https://www.cssd.cz/aktualne/blogy/reseni-migracni-krize-klic-je-i-v-pomoci-rozvojovym-zemim/>> (13. 1. 2021)

ČT24. 2019. Dobrovolné přebírání migrantů povede k povinným kvótám, varuje Hamáček. Většina EU návrh odmítá. Svět. ČT24, 8. října 2019 (online). Dostupné z: <<https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/2945975-dobrovolne-prebirani-migrantu-povede-k-povinnym-kvotam-varuje-hamacek-cesko-navrh>> (11. 1. 2022)

Deník. 2015. Sobotka: Evropa je kvůli migrační krizi znovu na osudové křižovatce. Zprávy. Deník, 18. června 2015 (online). Dostupné z: <[https://www.denik.cz/z\\_domova/sobotka-ceska-vlada-by-podporila-tabory-pro-uprchliky-na-severu-afriky-20150618.html](https://www.denik.cz/z_domova/sobotka-ceska-vlada-by-podporila-tabory-pro-uprchliky-na-severu-afriky-20150618.html)> (12. 1. 2022)

Deutsche Welle. 2017. EU sues Czech Republic, Hungary and Poland over low refugee intake. Top stories. *Deutsche Welle*, 7 December 2017 (online). Dostupné z: <<https://www.dw.com/en/eu-sues-czech-republic-hungary-and-poland-over-low-refugee-intake/a-41691870>> (16. 10. 2021)

DOSTÁL, Vratislav. 2013. Babišovo hnutí ANO zveřejnilo měsíc před volbami program. *Deníkreferendum.cz*, 23. září 2013 (online). Dostupné z: <<https://denikreferendum.cz/clanek/16454-babisovo-hnuti-ano--zverejnilo-mesic-pred-volbami-program>> (20. 1. 2022)

DRBOHLAV, Dušan. 1998. *Prognóza vývoje migrační situace v České republice ve vztahu k problematice cizinců*. Praha: Ministerstvo vnitra.

DRBOHLAV, Dušan. 2001. The Czech Republic. Pp. 203–226 in Claire WALLACE, Dariusz STOLA (eds.). *Patterns of Migration in Central Europe*. London: Palgrave Macmillan.

DRBOHLAV, Dušan. 2003. Immigration and the Czech Republic (with a Special Focus on the Foreign Labor Force). *International Migration Review* 37 (1): 194–224.

DRBOHLAV, Dušan. 2004. *Migration Trends in Selected Applicant Countries*. Vienna: International Organization for Migration.

DRBOHLAV, Dušan, Lenka MEDOVÁ–LACHMANOVÁ, Eva JANSKÁ, Dagmar DZÚROVÁ, Dita ČERMÁKOVÁ, Zdeněk ČERMÁK. 2009. *Irregular economic activities of migrants in the Czech Republic*. Geneva: International labour office.

DRBOHLAV, Dušan. 2012. Patterns of immigration in the Czech Republic, Hungary and Poland. Pp. 179–211 in Marek Okólski (ed.). *European Immigrations*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

ELBEL, Ondřej. 2018. Mafie musí být rozbita. Babiš odmítl plán Říma na sdílení odpovědnosti za migranty. *iRozhlas.cz*, 28. června 2018 (online). Dostupné z: <[https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/andrej-babis-summit-eu-migrace-italie\\_1806281240\\_kro](https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/andrej-babis-summit-eu-migrace-italie_1806281240_kro)> (28. 1. 2022)

EL-SHAARAWI, Nadia, Maple, RAZSA. 2019. Movements upon movements: Refugee and activist struggles to open the Balkan route to Europe. *History and Anthropology* 30 (1): 91–112.

ETTE, Andreas, Thomas, FAIST. 2007. The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Research, Questions and Concepts. Pp. 3–32 in Andreas ETTE, Thomas FAIST (eds.). *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*. London: Palgrave Macmillan.

Euractiv. 2021. Česká strana sociálně demokratická (ČSSD). Volby. *Euractiv*, 10. září 2021 (online). Dostupné z: <<https://euractiv.cz/section/politika/opinion/ceska-strana-socialne-demokraticka-cssd/>> (28. 1. 2022)

European Commission. 2005. The Hauge Programme Ten priorities for the next five years. *European Commission*, 10 Mai 2005 (online, PDF). Dostupné z: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_05\\_153](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_05_153)> (10. 8. 2021)

European Commission. 2009. The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens. *European Commission*, 2 December 2009 (online, PDF). Dostupné z: <[12563 CRIMORG 120 EUCPN \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/external_relations/crimorg/120_eucpn/)> (10. 8. 2021)

European Commission. 2014. An open and secure Europe: making it happen. *European Commission*, 11 March 2014 (online; PDF). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0154&from=EN>> (8. 4. 2021)

European Commission. 2015. Refugee Crisis: European Commission takes decisive action. European Commission – Press release. *European Commission*, 9 September 2015 (online, PDF). Dostupné z: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_15\\_5596](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5596)> (26. 8. 2021)

European Commission. 2019. State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary. State of Union 2020. *European Commission*, 16 September 2019 (online; PDF). Dostupné z: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655)> (18. 10. 2021)

European Commission. 2020. A fresh start on migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity. New Pact on Migration and Asylum. *European Commission*, 23 September 2020 (online; PDF). Dostupné z: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1706](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706)> (19. 10. 2021)

European Commission. 2021. A practical guide for EU cooperation on coast guard activities. Oceans and fisheries. *European Commission*, 20 July 2021 (online). Dostupné z: <[https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/news/practical-guide-eu-cooperation-coast-guard-activities-2021-07-20\\_en](https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/news/practical-guide-eu-cooperation-coast-guard-activities-2021-07-20_en)> (10. 11. 2021)

European Council. 1992. European Council in Edinburgh 11–12 December 1992. Conclusions of the presidency. *European Council*, 11–12 December 1992 (online; PDF). Dostupné z: <[https://www.consilium.europa.eu/media/20492/1992\\_december\\_-\\_edinburgh\\_\\_eng\\_.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20492/1992_december_-_edinburgh__eng_.pdf)> (8. 10. 2021)

European Council. 2002. Seville European Council 21 and 22 June 2002. Presidency conclusions. *European Council*, 21–22 June 2002 (online; PDF). Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/media/20928/72638.pdf>> (8. 10. 2021)

European Council. 2014. European Council (26 and 27 June 2014). Draft Conclusions. *European Council*, 26–27 June 2014 (online; PDF). Dostupné z: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8288-2014-INIT/en/pdf>> (11. 8. 2021)

European Council. 2021. EU asylum reform. EU migration policy. *European Council*, 4 October 2021 (online). Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>> (11. 11. 2021)

Eur-lex. 2004. COUNCIL REGULATION (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Official Journal of the European Union. *Eur-lex*, 26 October 2004 (online; PDF). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=CS>> (10. 8. 2021)

Eur-lex. 2010. REGULATION (EU) No 439/2010 of The European Parliament and of The Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office. Official Journal of the European Union. *Eur-lex*, 19 May 2010 (online; PDF). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0439&from=EN>> (10. 11. 2021)

Eur-lex. 2013. Regulation (EU) No 604/2013 of The European Parliament and of The Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person. Official Journal of the European Union. *Eur-lex*, 26 June 2013 (online; PDF). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=en>> (14. 11. 2021)

Eur-lex. 2015. Council Decision (EU) No 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece. Official Journal of the European Union. *Eur-lex*, 22 September 2015 (online; PDF). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from>> (5. 2. 2022)

Eur-lex. 2015. REGULATION (EU) 2015/2219 of The European Parliament and of The Council of 25 November 2015 on the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL). Official Journal of the European Union. *Eur-lex*, 25 November 2015 (online; PDF). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2219&from=EN>> (10. 11. 2021)

Eur-lex. 2016. REGULATION (EU) 2016/1624 of The European Parliament and of The Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard. Official Journal of the European Union. *Eur-lex*, 14 September 2016 (online; PDF). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624>> (6. 9. 2021)

EU Neighbours. 2021. European Council extends the mandate of Operation IRINI until 2023. News. *EU Neighbours*, 29 March 2021 (online). Dostupné z: <<https://www.euneighbours.eu/en/stay-informed/news/european-council-extends-mandate-operation-irini-until-2023>> (31. 10. 2021)

- European Parliament. 1999. Tampere European council 15 and 16 October 1999 Presidency conclusion. Conclusion of the Presidency. *European Parliament*, 15–16 October 1999 (online). Dostupné z: <Tampere European Council 15.–16. 10. 1999: Conclusions of the Presidency – European Council Tampere 15.–16. 10. 1999: Conclusions of the Presidency (europa.eu)> (8. 4. 2021)
- European Parliament. 2019. Legislative train. Towards a new policy on migration. *European Parliament*, 20 November 2019 (online; PDF). Dostupné z: <<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>> (18. 10. 2021)
- What are the European Parliament's powers and legislative procedures? *European Parliament*, (online). Dostupné z: <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/faq/17/what-are-the-european-parliament-s-powers-and-legislative-procedures>> (9. 11. 2021)
- Europol. 2016. Europol Launches the European Migrant Smuggling Centre. Press Release. *Europol*, 22 February 2016 (online). Dostupné z: <<https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-migrant-smuggling-centre>> (14. 11. 2021)
- Euroskop. 2015. Půjde Česko s EU do sporu o kvóty? ČR a EU. *Euroskop*, 23 September 2015 (online; PDF). Dostupné z: <<https://www.euroskop.cz/8952/26318/clanek/pujde-cesko-s-eu-do-sporu-o-kvoty/>> (12. 12. 2021)
- Evropská komise. 2011. Globální přístup k migraci a mobilitě. Sdělení Komise. *Evropská komise*, 18. listopadu 2011 (online; PDF). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=EN>> (9. 4. 2021)
- EXADAKTYLOS, Theofanis, Claudio M., RADAELLI. 2009. Research Design European Studies: The Case of Europeanization. *Journal of Common Market Studies* 47 (3): 504–530.
- FLERS, Nicole Alecu de, Patrick, MÜLLER. 2009. Applying the concept of Europeanization to the study of foreign policy: Dimensions and mechanisms. *Working Papers of Vienna Institute of European integration research* (5): 1–25.
- FLOCKHART, Trine. 2010. Europeanization or EU-ization? The transfer of European Norms Gross time and space. *Journal of Common Market Studies* 48 (4): 787–810.
- Co je to agentura Frontex? *FRONTEX*, (online). Dostupné z: <<https://frontex.europa.eu/language/cs/>> (8. 4. 2021)
- FULLERTON, Maryellen. 2017. Refugees and the primacy of European human rights law. *UCLA Journal of International Law & Foreign Affairs* 21 (1): 45–69.
- GEDDES, Andrew, Peter, SCHOLTEN. 2016. *The Politics of Migration & Immigration in Europe*. London: SAGE Publications.
- GRAZIANO, Paolo, Maarten, VINK. 2013. Europeanization: Concept, Theory, and Methods. Pp. 31–54 in Simon Bulmer, Christian Lesquene. *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- GRÜNHUT, Zoltán. 2017. Concepts, approaches, and methods on Europeanisation – a meta-analysis. *Eastern Journal of European Studies* 8 (1): 157–176.

HAMPEJS, Martin. 2018. Migranty nepřijmeme, řekl Babiš v Itálii. Podle něj je potřeba pomoci Africe. *Lidovky.cz*, 28. srpna 2018 (online). Dostupné z: <[https://www.lidovky.cz/svet/pochopit-migraci-na-vlastni-kuzi-babis-navstivil-veleni-operace-proti-pasarakum.A180828\\_112231\\_In\\_za\\_hranici\\_mha](https://www.lidovky.cz/svet/pochopit-migraci-na-vlastni-kuzi-babis-navstivil-veleni-operace-proti-pasarakum.A180828_112231_In_za_hranici_mha)> (12. 1. 2021)

HARMSSEN, Robert, Thomas M., WILSON. 2000. Introduction: Approaches to Europeanization. *Yearbook of European studies* 14 (1): 13–26.

HORKÝ, Petr. 2018. Češi přestali volit podle ekonomiky, rozhoduje migrace a postoj k Bruselu. *Respekt.cz*, 1. února 2018 (online) Dostupné z: <<https://www.respekt.cz/politika/cesi-uz-nevoli-podle-ekonomiky-rozhoduje-migrace-a-postoj-k-bruselu>> (13. 1. 2021)

HOSNEDLOVÁ, Pavla. 2019. Česko, Polsko a Maďarsko odmítnutím uprchlických kvót porušily své unijní povinnosti, tvrdí generální advokátka. *Euractiv.cz*, 31. října 2019 (online). Dostupné z: <<https://euractiv.cz/section/cr-v-evropske-unii/news/cesko-polsko-a-madarsko-odmitnutim-uprchlickych-kvot-porusily-sve-unijni-povinnosti-tvrdi-generalni-advokatka/>> (23. 1. 2021)

HOUSKA, Ondřej. 2015. Po Německu zavádí kontroly na hranicích také Rakousko, hlídky posílilo i Slovensko. *iRozhlas.cz*, 14. září 2015 (online). Dostupné z: <[https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/po-nemecku-zavadi-kontroly-na-hranicich-take-rakousko-hlidky-posililo-i-slovensko-\\_201509141451\\_imanour](https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/po-nemecku-zavadi-kontroly-na-hranicich-take-rakousko-hlidky-posililo-i-slovensko-_201509141451_imanour)> (26. 1. 2022)

HOUSKA, Ondřej. 2016. Evropská komise navrhne zavedení dalších povinných kvót na přijímání uprchlíků. *iRozhlas.cz*, 3. května 2016 (online). Dostupné z: <[https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/evropska-komise-navrhne-zavedeni-dalsich-povinnych-kvot-na-prijimani-uprchliku\\_201605030324\\_jpiroch](https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/evropska-komise-navrhne-zavedeni-dalsich-povinnych-kvot-na-prijimani-uprchliku_201605030324_jpiroch)> (2. 2. 2022)

HOUSKA, Ondřej. 2018. Babiš u Junckera odsoudí kvóty na uprchlíky: Když nás přehlasujete, hrozí referendum o czexitu. *Aktuálně.cz*, 29. ledna 2018 (online). Dostupné z: <<https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/kvuli-kvotam-na-uprchliky-hrozi-v-cesku-referendum-o-vystoup/r~d8b26ed204e011e8aabeac1f6b220ee8/>> (23. 1. 2022)

HOUSKA, Ondřej. 2020. Na uprchlické kvóty zapomeňte, píše Hamáček do Bruselu, Přidalo se k němu šest dalších států EU. *Ihned.cz*, 8. června 2020 (online). Dostupné z: <<https://archiv.ihned.cz/c1-66774540-na-uprchlicke-kvoty-zapomente-pise-hamacek-do-bruselu-pridalo-se-k-nemu-sest-dalsich-statu-eu>> (28. 1. 2021)

HRABÁLEK, Martin, Vladimír, ĐORĐEVIĆ. 2017. The „Heretic“ debate on European asylum quotas in the Czech Republic: A content analysis. *KONTAKT* 19 (4): 321–328.

HUYSMANS, Jef. 2000. The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies* 38 (5): 751–777.

CHALÁNIOVÁ, Daniela. 2013. Evropská unie: Co nám nabízejí politické strany? *Hospodářské noviny.cz*, 19. října 2013 (online). Dostupné z: <<https://hn.cz/c1-61001910-evropska-unie-co-nam-nabizeji-politicke-strany>> (22. 1. 2022)

CHAPEL Hill. 2015. Codebook. 2014 Chapel Hill Expert Survey. *Chapel Hill*, July 2015 (online; PDF). Dostupné z: <[https://static1.squarespace.com/static/5975c9bfdb29d6a05c65209b/t/599d461fbc6594696a8e5fcf/1503479329151/2014\\_CHES\\_codebook.pdf](https://static1.squarespace.com/static/5975c9bfdb29d6a05c65209b/t/599d461fbc6594696a8e5fcf/1503479329151/2014_CHES_codebook.pdf)> (26. 2. 2022)

CHAPEL Hill. 2020. Codebook. 2019 Chapel Hill Expert Survey. *Chapel Hill*, May 2020 (online; PDF). Dostupné z: <[https://static1.squarespace.com/static/5975c9bfdb29d6a05c65209b/t/5fa04ec05d3c8218b7c91450/1604341440585/2019\\_CHES\\_codebook.pdf](https://static1.squarespace.com/static/5975c9bfdb29d6a05c65209b/t/5fa04ec05d3c8218b7c91450/1604341440585/2019_CHES_codebook.pdf)> (26. 2. 2022)

ILIKOVA, Lilia, Andrey, TUSHEV. 2020. Right-wing populism in central Europe: Hungarian case (Fidesz, Jobbik). *Utopía y Praxis Latinoamericana* 25 (12): 325–332.

iRozhlas. 2018. Plány EU pro řešení migrace: posílit ochranu vnější hranice a více spolupracovat s Afrikou. Svět. *iRozhlas*, 20. září 2018 (online). Dostupné z: <[https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/eu-migrace-plan-summit-afrika-uprchlicka-krize-ochrana-hranice\\_1809201732\\_dbr](https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/eu-migrace-plan-summit-afrika-uprchlicka-krize-ochrana-hranice_1809201732_dbr)> (3. 2. 2022)

JOLLY, Seth, Ryan BAKKER, Liesbet HOOGHE, Gary MARKS, Jonathan POLK, Jan ROVNY, Marco STEENBERGEN, Milada Anna VACHUDOVA. 2022. Chapel Hill Expert Survey trend file, 1999–2019. *Electoral Studies* 75 (1): 1–8.

JØRGENSEN, Knud Erik, Mark A., POLLACK, Ben, ROSAMOND. 2007. *Handbook of European Union Politics*. New York: Sage Publications.

JUDT, Tony. 2020. *Velká iluze?* Praha: Prostor.

KABRHELOVÁ, Lenka, Matěj, VÁLEK, Miroslav, TOMEK. 2021. Inventura vládních slibů: Česko přispělo k obratu migrační politiky Unie, říká bruselský zpravodaj Daněk. *iRozhlas.cz*, 2. září 2021 (online). Dostupné z: <[https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/inventura-vlada-babis-viktor-danek-evropska-politika\\_2109020600\\_cen](https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/inventura-vlada-babis-viktor-danek-evropska-politika_2109020600_cen)> (13. 2. 2022)

KLÁSKOVÁ, Markéta, Ondřej, CÍSAŘ. 2021. Agents of Europeanization: Think Tanks Discussing the Refugee Crisis in the Czech Republic. *East European Politics and Societies and Cultures* 35 (3): 837–859.

KOHLÍČEK, Jaromír. 2018. Jaromír KOHLÍČEK: Migrace do budoucna. *KSČM.cz*, 19. dubna 2018 (online). Dostupné z: <<https://www.kscm.cz/cs/aktualne/medialni-vystupy/komentare/jaromir-kohlíček-migrace-do-budoucna>> (28. 1. 2022)

KOPECKÝ, Josef. 2019. Česko ochráníme. Tvrdě a nekompromisně, slibuje voličům Babišovo ANO. *iDnes.cz*, 2. května 2019 (online). Dostupné z: <[https://www.idnes.cz/volby/evropsky-parlament/2019/ano-start-kampane-volby-evropsky-parlament.A190502\\_102544\\_volby\\_kop](https://www.idnes.cz/volby/evropsky-parlament/2019/ano-start-kampane-volby-evropsky-parlament.A190502_102544_volby_kop)> (11. 1. 2022)

KOTTOVÁ, Anna. 2018. Česko má novou vládu. Prezident Zeman jmenoval Babišův druhý kabinet, bez Pocheho. *iRozhlas.cz*, 27. června 2018 (online). Dostupné z: <[https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/jmenovani-vlady-cr-andrej-babis-2018\\_1806270800\\_ako](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/jmenovani-vlady-cr-andrej-babis-2018_1806270800_ako)> (12. 12. 2021)

KSČM. 2016. Přístup KSČM k problematice a příčinám migrace. Mediální úsek ÚV KSČM. *KSČM*, 26. ledna 2016 (online). Dostupné z: <<https://www.kscm.cz/cs/aktualne/stanoviska/pristupy-kscm-k-problematice-pricinam-migrace>> (8. 1. 2022)

KSČM. 2018. Přístupy KSČM k zásadní změně v EU při posílení pravomocí EP a národních parlamentů na úkor rozhodovacích pravomocí orgánů a úředníků EU. Odborné zázemí ÚV KSČM. *KSČM*, 14. února 2018 (online; PDF). Dostupné z: <<https://www.kscm.cz/cs/aktualne/medialni-vystupy/temata/pristupy-kscm-k-zasadni-zmene-v-eu-pri-posileni-pravomoci-ep>> (23. 1. 2022)

- KSČM. 2018. Stanovisko KSČM k migraci. Výkonný výbor Ústředního výboru KSČM. *KSČM*, 31. srpna 2018 (online). Dostupné z: <<https://www.kscm.cz/cs/aktualne/stanoviska/stanovisko-kscm-k-migraci>> (31. 1. 2021)
- KSČM. 2019. Migrace: KSČM nabízí řešení. *Aktuality. KSČM*, 22. května 2019 (online). Dostupné z: <<https://www.kscm.cz/cs/aktualne/aktuality/migrace-kscm-nabizi-reseni>> (9. 1. 2022)
- KUČERA, Milan, Dagmar BARTOŇOVÁ, Lenka BERANOVÁ, Boris BURCIN, Vladimíra KANTOROVÁ, Tomáš KUČERA, Miroslava MAŠKOVÁ, Zdeněk PAVLÍK, Tomáš SOBOTKA, Kryštof ZEMAN. 2002. *Populační vývoj České republiky 1990–2002*. Praha: Univerzita Karlova.
- KUŠNIRÁKOVÁ, Tereza, Pavel, ČIŽINSKÝ. 2011. Dvacet let české migrační politiky: Liberální, restriktivní, anebo ještě jiná? *Geografie* 116 (4): 497–517.
- LADRECH, Robert. 1994. Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *Journal of Common Market Studies* 32 (1): 69–88.
- LÉONARD, Sarah. 2015. Border controls as a dimension of the European union's counter-terrorism policy: A crisis assessment. *Intelligence and National Security* 30 (2–3): 306–332.
- Lidové noviny. 2015. Česko kvůli migraci v sobotu rozšíří kontroly hranic s Rakouskem. Události. *Lidové noviny*, 8. října 2015 (online). Dostupné z: <[https://www.lidovky.cz/domov/kdyz-rakousko-zavre-hranice-my-taky-rika-chovanec-mozna-uz-v-nedeli.A151008\\_165129\\_In\\_domov\\_v\\_ELE](https://www.lidovky.cz/domov/kdyz-rakousko-zavre-hranice-my-taky-rika-chovanec-mozna-uz-v-nedeli.A151008_165129_In_domov_v_ELE)> (10. 1. 2022)
- Lidovky. 2019. Silné Česko. Babiš v červené kšiltovce zahájil kampaň hnutí ANO do eurovoleb. Události. *Lidovky*, 2. května 2019 (online). Dostupné z: <[https://www.lidovky.cz/domov/silne-cesko-babis-zahajil-kampan-hnuti-ano-do-eurovoleb.A190502\\_122156\\_In\\_domov\\_ele](https://www.lidovky.cz/domov/silne-cesko-babis-zahajil-kampan-hnuti-ano-do-eurovoleb.A190502_122156_In_domov_ele)> (5. 2. 2022)
- Lidovky. 2019. Česká republika je ochotná pomoci EU s řešením migrace. Nadále však odmítá jakékoli kvóty. Události. *Lidovky*, 17. července 2019 (online). Dostupné z: <[https://www.lidovky.cz/domov/ceska-republika-je-ochotna-pomoci-eu-s-resenim-migrace-nadale-vsak-odmita-jakekoliv-kvoty.A190717\\_143203\\_In\\_domov\\_ele](https://www.lidovky.cz/domov/ceska-republika-je-ochotna-pomoci-eu-s-resenim-migrace-nadale-vsak-odmita-jakekoliv-kvoty.A190717_143203_In_domov_ele)> (13. 2. 2022)
- Maastricht Treaty. 1992. The Treaty on European Union. Official Journal of the European Communities. *Maastricht Treaty*, 7 February 1992 (online; PDF). Dostupné z: <[https://www.cvce.eu/content/publication/2002/4/9/2c2f2b85-14bb-4488-9ded-13f3cd04de05/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2002/4/9/2c2f2b85-14bb-4488-9ded-13f3cd04de05/publishable_en.pdf)> (12. 10. 2021)
- MACH, Jaromír. 2012. *Ruští intelektuálové v emigraci a jejich institucionální základna v Praze*. Brno: Masarykova univerzita.
- MASTENBROEK, Ellen, Michael, KAEDING. 2006. Europeanization Beyond the Goodness of Fit: Domestic Politics in the Forefront. *Comparative European Politics* 4: 331–354.
- MAŠKOVÁ, Tereza, Vojtěch RIPKA. 2015. *Železná opona v Československu*. Praha: Ústav pro studium totalitních režimů.



- MAURICE, Eric. 2015. Visegrad states meet on refusal of refugee quotas. *Euobserver.com*, 4. září 2015 (online). Dostupné z: <<https://euobserver.com/migration/130115>> (18. 10. 2021)
- Ministerstvo financí. 2015. Ministr financí Andrej Babiš se zúčastnil Donau-Fora v Linci. Komunikace s médii. *Ministerstvo financí České republiky*, 3. července 2015 (online). Dostupné z: <<https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/aktuality/2015/ministr-financi-andrej-babis-se-zucastni-21855>> (12. 2. 2022)
- Ministerstvo financí. 2015. Ministr financí Andrej Babiš v Partii dne 27. září 2015. Komunikace s médii. *Ministerstvo financí České republiky*, 29. září 2015 (online). Dostupné z: <<https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2015/ministr-financi-andrej-babis-v-partii-dn-22637>> (10. 1. 2021)
- Ministerstvo vnitra. 2018. Nelegální migrace do zemí EU včetně ČR v roce 2017 poklesla. Informační servis. *Ministerstvo vnitra České republiky*, 18. července 2018 (online). Dostupné z: <<https://www.mvcr.cz/clanek/nelegalni-migrace-do-zemi-eu-vcetne-cr-v-roce-2017-poklesla.aspx>> (11. 1. 2022)
- ČR vyšle do Makedonie a Maďarska celkem 90 policistů k ochraně hranic před migrační vlnou. *Ministerstvo vnitra České republiky*, (online). Dostupné z: <<https://www.mvcr.cz/clanek/cr-vysle-do-makedonie-a-madarska-celkem-90-policistu-k-ochrane-hranic-pred-migracni-vlnou.aspx>> (6. 1. 2021)
- The Hague Programme: strengthening freedom, security, and justice in the European Union. *Ministry of the Interior of the Czech Republic*, (online). Dostupné z: <<https://www.mvcr.cz/mvcr/en/article/agenda-of-the-eu-at-the-ministry-of-the-interior-hague-programme.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>> (8. 4. 2021)
- The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting Citizens. *Ministry of the Interior of the Czech Republic*, (online). Dostupné z: <<https://www.mvcr.cz/mvcr/en/article/agenda-of-the-eu-at-the-ministry-of-the-interior-hague-programme.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>> (8. 4. 2021)
- MITCHELL, Jason. 2017. The Dublin regulation and systemic flaws. *San Diego International Law Journal* 18 (2): 295–324.
- MORAES, Claude. 2003. The Politics of the European Union Migration Policy. Pp. 116–131 in Sarah SPENCER (ed.). *The Politic of Migration. Managing Opportunity, Conflict and Change*. Oxford: Blackwell Publishing.
- MORAVCSIK, Andrew. 1994. Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation. *Centre for European Studies Working Papers* 52 (1): 1–79.
- MRÁZOVÁ, Šárka. 2016. Bělobrádek: Merkelová dělá při řešení migrace vyhnívací politiku. *ČTK.cz*, 27. ledna 2016 (online). Dostupné z: <<https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/pavel-belobradek/aktualne/belobradek-merkelova-dela-pri-reseni-migrace-vyhivaci-politiku-139561/>> (23. 1. 2021)
- NERAD, Filip. 2017. Evropská komise posílá Česko, Polsko a Maďarsko k soudu kvůli kvótám. Jsou nesmyslné, reaguje Babiš. *iRozhlas.cz*, 7. prosince 2017 (online). Dostupné z:

- <[https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/evropska-komise-posila-kvuli-kvotam-cesko-polsko-a-madarsko-k-unijnimu-soudu\\_1712071114\\_dp](https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/evropska-komise-posila-kvuli-kvotam-cesko-polsko-a-madarsko-k-unijnimu-soudu_1712071114_dp)> (19. 2. 2022)
- Novinky. 2015. Sobotka: ČR nadále odmítá kvóty, přerozdělování může skončit blamáží. Domáci. *Novinky*, 22. září 2015 (online). Dostupné z: <<https://www.novinky.cz/domaci/clanek/sobotka-cr-nadale-odmita-kvoty-prerozdelovani-muze-skoncit-blamazi-326515>> (27. 1. 2022)
- OLSEN, Johan P. 2002. The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies* 40: (5): 921–952.
- PANCIŘ, Tomáš. 2019. Odstupující předseda lidovců Výborný o volebním systému. *můjRozhlas.cz*, 14. listopadu 2019 (online). Dostupné z: <<https://www.mujirozhlas.cz/dvacet-minut-radiozurnalu/hlasy-obcanu-mely-mit-stejnou-vahu-voli-tu-nebo-onu-stranu-haji-marek>> (26. 1. 2022)
- PAVLÍČEK, Tomáš. 2016. Hlavní zprávy – rozhovory a komentáře. *Rozhlas.cz*, 3. května 2016 (online). Dostupné z: <<https://prehravac.rozhlas.cz/audio/3621063>> (2. 2. 2022)
- PERKNEROVÁ, Kateřina. 2015. Babiš odmítá kvóty Bruselu a říká: Přijímejme migranty z Ukrajiny a Slovenska. *Denik.cz*, 27. května 2015 (online). Dostupné z: <[https://www.denik.cz/z\\_domova/andrej-babis-prijimejme-migranty-z-ukrajiny-a-slovenska-20150527.html](https://www.denik.cz/z_domova/andrej-babis-prijimejme-migranty-z-ukrajiny-a-slovenska-20150527.html)> (22. 1. 2022)
- PIERSON, Paul. 1996. The Path to European Integration: a historical institutionalist analysis. *Comparative Political Studies* 29 (2): 123–163.
- PIROSKA, Dora, Eva, ZEMANDL. 2018. *The overlapping worlds of strategic de-Europeanization and EU compliance in Hungary: The processes of contestation and adaptation by non-state and local actors*. Paris: Sciences Po.
- PLEVÁK, Ondřej. 2020. Ohlédnutí zpět: Proč ČR v roce 2015 odmítla uprchlické kvóty a stálo to za to? *Euractiv.cz*, 23. ledna 2020 (online). Dostupné z: <<https://euractiv.cz/section/vnitro-a-spravedlnost/opinion/ohljedniti-zpet-proc-cr-v-roce-2015-odmitla-uprchlicke-kvoty-a-stalo-to-za-to/>> (17. 1. 2021)
- PLEVÁK, Ondřej. 2021. EU chce lépe zvládat migraci, ožívuje spolupráci s Afrikou a Blízkým východem. Organizace její přístup kritizují. *Euractiv.cz*, 10. února 2021 (online). Dostupné z: <<https://euractiv.cz/section/evropska-unie-a-svet/news/eu-chce-lepe-zvladat-migraci-ozivuje-spolupraci-s-afrikou-a-blizkym-vychodem-organizace-jeji-pristup-kritizuji/>> (6. 2. 2022)
- PLEVÁK, Ondřej. 2021. EU mění migrační politiku. Reforma bude trvat roky, musí zohlednit i dopady pandemie. *Euractiv.cz*, 24. února 2021 (online). Dostupné z: <<https://euractiv.cz/section/evropska-unie-a-svet/news/eu-meni-migracni-politiku-reforma-bude-trvat-roky-musi-zohlednit-i-dopady-pandemie/>> (6. 2. 2022)
- RADAELLI, Claudio M. 2000. Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. *European Integration online Paper* 4 (8): 1–28.
- RADAELLI, Claudio M. 2003. The Europeanization of Public Policy. Pp. 27–57 in Kevin Featherstone, Claudio M. Radaelli (ed.). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

- RADAELLI, Claudio M., Romain, PASQUIRE. 2008. Conceptual Issues. Pp. 35–45 in Paolo GRAZIANO, Maarten VINK (eds.). *Europeanization*. London. Palgrave Macmillan.
- RADAELLI, Claudio M., Sabine, SAURUGGER. 2008. The Europeanization of Public Policies: Introduction. *Journal of Comparative Policy Analysis* 10 (3): 213–219.
- RADAELLI, Claudio M., Theofanis, EXADAKTYLOS. 2009. Research Design in European Studies: The Case of Europeanization. *Journal of Common Market Studies* 47 (3): 507–530.
- REŽŇÁKOVÁ, Lada. 2020. Česko odmítnutím uprchlických kvót porušilo unijní právo, rozhodl soud. *iDnes.cz*, 2. dubna 2020 (online). Dostupné z: <[https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/soud-eu-evropska-unie-migrace-migrant-urpchlík-kvota-rozsudek.A200402\\_085019\\_zahranicni\\_dt](https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/soud-eu-evropska-unie-migrace-migrant-urpchlík-kvota-rozsudek.A200402_085019_zahranicni_dt)> (18. 2. 2022)
- ROSAMOND, Ben. 2007. European integration and the social science of EU studies: the disciplinary politics of a subfield. *International Affairs* 83 (2): 231–252.
- RYCHLÍK, Jan. 2020. *Československo v období socialismu 1945–1989*. Praha: Vyšehrad.
- SAROTTE, Mary Elise. 2014. *1989: The Struggle to Create Post-Cold War Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- SCIPIONI, Marco. 2018. Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis. *Journal of European Public Policy* 25 (9): 1357–1375.
- SHEVEL, Oxana. 2011. *Migration, Refugee Policy, and State Building in Postcommunist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHAIN, Martin A. 2009. The State Strikes Back: Immigration Policy in the European Union. *The European Journal of International Law* 20 (1): 93–109.
- SCHMÖLZ, Birgit. 2019. Misunderstanding, conflict, and divisions between the Visegrad Group and the European Union – an analytical discourse beyond the public cliché of the migration crisis. *CES Working Paper* 11 (1): 22–34.
- SIPAHIOĞLU, Buket Ökten. 2017. Shifting from Europeanization to De-Europeanization in Turkey: How AKP Instrumentalized EU Negotiations. *The Turkish Yearbook of International Relations* 48 (1): 51–67.
- SOBCZYŃSKI, Marek. 2019. Cause and main routes of the mass immigration to Europe in 2015. *European Spatial Research & Policy* 26 (2): 7–34.
- SOBOTKA, Bohuslav. 2015. Projev předsedy vlády v Poslanecké sněmovně 1. října 2015 k situaci v oblasti migrace. *ČSSD.cz*, 1. října 2015 (online). Dostupné z: <<https://www.cssd.cz/media/tiskove-zpravy/projev-predsedy-vlady-v-poslanecke-snemovne-1-rijna-2015-k-situaci-v-oblasti-migrace/>> (12. 2. 2022)
- SOBOTKA, Bohuslav. 2016. Projev předsedy vlády v Poslanecké sněmovně 21. ledna 2016 k situaci v oblasti migrace. *Vlada.cz*, 21. ledna 2016 (online). Dostupné z: <<https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/premier/projevy/informace-vlady-ceske-republiky-o-migracni-krizi--139321/>> (12. 2. 2022)

- SOBOTKA, Bohuslav. 2016. Projev předsedy vlády Bohuslava Sobotky v Brookings Institution. *Vlada.cz*, 31. března 2016 (online). Dostupné z: <<https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/projev-predsedy-vlady-bohuslava-sobotky-v-brookings-institution-141966/>> (22. 2. 2022)
- SOKOLSKA, Ina. 2021. Maastrichtská smlouva a Amsterodamská smlouva. *Europa.eu*, 1. března 2021 (online). Dostupné z: <[https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/cs/FTU\\_1.1.3.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/cs/FTU_1.1.3.pdf)> (1. 8. 2021)
- STEHLÍK, Václav. 2019. *Studie z evropského migračního práva*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci.
- STEM. 2015. Strach z uprchlíků – odkud se vzal a s čím souvisí. *My a svět. STEM*, 6. listopadu 2015 (online; PDF). Dostupné z: <[https://www.stem.cz/wp-content/uploads/2015/12/3084\\_1831.pdf](https://www.stem.cz/wp-content/uploads/2015/12/3084_1831.pdf)> (15. 2. 2022)
- STOJAROVÁ, Věra. 2019. Migration Policies of the Czech and Slovak Republics since 1989 – Restrictive, Liberal, Integrative or Circular? *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 15 (56): 97–114.
- ŠAFAŘÍKOVÁ, Jana, Adam, HÁJEK. 2018. Migrace není český problém, řekl Babiš. Dohodu s Merkelovou by odmítl. *iDnes.cz*, 28. června 2018 (online). Dostupné z: <[https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/andrej-babis-sebastian-kurz-migracni-krize-summit.A180628\\_111833\\_zahranicni\\_aha](https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/andrej-babis-sebastian-kurz-migracni-krize-summit.A180628_111833_zahranicni_aha)> (23. 1. 2022)
- THIELEMANN, Eiko R. 2001. *The 'Soft' Europeanisation of Migration Policy: European Integration and Domestic Policy Change*. London: London School of Economics.
- Treaty of Amsterdam. 1997. Amending the Treaty on European Union. The treaties establishing the European Communities and certain related acts. *Treaty of Amsterdam*, 2 October 1997 (online; PDF). Dostupné z: <<https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>> (12. 10. 2021)
- Treaty of Lisbon. 2007. Amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. *Treaty of Lisbon*, 17 December 2007 (online; PDF). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>> (15. 10. 2021)
- TRIANDAFYLLIDOU, Anna. 2014. Greek Migration Policy in the 2010s: Europeanization Tensions at a Time of Crisis. *Journal of European Integration* 36 (4): 409–425.
- UÇARER, Emek M. 2007. The Area of Freedom, Security, and Justice. Pp. 281–294 in Michelle Cini (ed.). *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- VACULÍK, Jaroslav. 2002. *Přehled světových dějin v letech 1917–1945*. Brno: Masarykova univerzita.
- Vláda České republiky. 2015. Premiér Sobotka: ČR chce dál podporovat pomoc EU v oblasti migrace, stanovení povinných kvót odmítá. Aktuálně. *Vláda České republiky*, 13. května 2015 (online). Dostupné z: <<https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/premier-sobotka-cr-chce-dale-podporovat-pomoc-eu-v-oblasti-migrace--stanoveni-povinnych-kvot-odmita-130190/>> (6. 1. 2021)

Vláda České republiky. 2015. Projev předsedy vlády v Poslanecké sněmovně 15. září 2015 k situaci v oblasti migrace. Aktuálně. *Vláda České republiky*, 15. září 2015 (online). Dostupné z: <<https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/premier/projevy/projev-predsedy-vlady-v-poslanecke-snemovne-15--09--2015-k-situaci-v-oblasti-migrace-134692/>> (17. 1. 2021)

Vláda České republiky. 2015. Komentář předsedy vlády B. Sobotky k migrační krizi a kvótám. Aktuálně. *Vláda České republiky*, 23. září 2015 (online). Dostupné z: <<https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/premier/projevy/komentar-predsedy-vlady-b--sobotky-k-migracni-krizi-a-kvotam-134999/>> (6. 1. 2021)

Vláda České republiky. 2015. „ČR poskytne dalších 150 milionů korun na pomoc uprchlíkům“ Aktuálně. *Vláda České republiky*, 2. listopadu 2015 (online). Dostupné z: <<https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/cr-poskytne-dalsich-105-milionu-korun-na-pomoc-uprchlikum-136591/>> (6. 1. 2021)

Vláda České republiky. 2017. VIDEO: Premiér Sobotka jednal s maltským premiérem Muscatem o brexitu, summitu EU v Římě i budoucnosti EU. Aktuálně. *Vláda České republiky*, 28. února 2017 (online). Dostupné z: <<https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/premier/video/video-premier-sobotka-jednal-s-maltskym-premierem-muscatem-o-brexitu--summitu-eu-v-rime-i-budoucnosti-eu-153949/>> (9. 1. 2022)

WALLACE, Claire, Andrii, PALYANITSYA. 1995. East-West Migration and the Czech Republic. *Journal of Public Policy* 15 (1): 89–109.

ZICHÁČKOVÁ, Adéla. 2019. Uprchlíci před Hitlerem (ne)vítání? *Migraceonline.cz*, 20. června 2019 (online). Dostupné z: <<https://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/uprchlici-pred-hitlerem-nevitani>> (18. 9. 2021)

# PŘÍLOHY

**Tabulka. č. 1.** Klasifikace evropeizace

Evropeizace	Johan P. Olsen	Jim Buller a Andrew Gamble	Robert Ladrech	Claudio M. Radaelli
Průběh	Samovolný proces	Proces kontrolovaný národními státy	Změny v utváření národních politik	Proces tvorby evropských institucí
Znaky	Změna hranic	Ospravedlnění kroků národních vlád	Uchování centrální role států	Dochází k ovlivňování národních států
	Rozvoj evropských institucí	Rozvoj evropských exekutivních institucí	Institucionální a politické změny	Může jít o snahu sjednotit Evropu
	Narušování národních států	Ovlivňování národní politiky	Formální i neformální procesy	Jedná se o dialog mezi státy a EU
	Rozšiřování myšlenek EU do světa	Rozšiřování evropských postupů mimo EU	Průběh především v Evropě	Evropeizace nemusí vést k unifikaci všeho
	Politická unifikace Evropy	Snaha sjednotit Evropu	Tlak na decentralizaci	

**Tabulka č. 2.** Evropeizace a Public policy

	Definice evropeizace a jejich postoj k <i>Public policy</i>
Johan P. Olsen	Evropeizace narušuje politické struktury národních států. Dochází tak i k transformaci <i>Public policy</i> .
Jim Buller a Andrew Gamble	Dochází ke snahám ovlivňovat národní politiku pomocí evropských rozhodnutí. Oblast <i>Public policy</i> je tak evropeizací zasažena.
Robert Ladrech	Evropeizace přetváří organizaci národní politiky a podobu rozhodování. Prostor <i>Public policy</i> se stává součástí přetvářeného prostoru.
Claudio M. Radaelli	Evropeizace ovlivňuje celou škálu oblastí v národních státech. Transformace se tak může projevit i v <i>Public policy</i> .

**Tabulka č. 3. Domény evropeizace**

Domény evropeizace	„Co“ je evropeizováno (Popisek)
<b>Domácí struktury</b>	<p>Státní instituce (Vláda a parlament)</p> <p>Veřejná správa (Ministerstva a úřady státu)</p> <p>Mezi rezortní komunikace (Proměna vzájemné komunikace mezi orgány státu)</p> <p>Politické strany (Strany se musejí věnovat evropské agendě)</p> <p>Nátlakové skupiny (Zaměření pozornosti na úpravu evropských norem, které stát následně transponuje)</p>
<i>Public policy</i>	<p>Vnímání problémů (Přístup k evropeizaci aktuální výzvy)</p> <p>Styl jednání (Podoba vztahu státu a evropských institucí při jednáních o celoevropském řešení)</p> <p>Využité nástroje (Následování nebo odmítání evropských návrhů)</p> <p>Výchozí zdroje (Důvěra v evropská řešení)</p> <p>Politici aktéři (Postoj politických aktérů k evropeizaci)</p>
<b>Kognitivní a normativní struktury</b>	<p>Změny v uvažováních o aktuálních problémech (Je začínán chápat celoevropský přesah vybraných témat)</p> <p>Úprava vlastních hodnot (Uvědomování si své příslušnosti k ostatním Evropanům)</p> <p>Proměna identity (Sounáležitost s evropskou, regionální i lokální identitou)</p> <p>Náhled na legitimitu vlády (Legitimita vlády se odvozuje také od její schopnosti hájit národní témata při evropských jednáních)</p> <p>Transformace politických narativů (Pochopení nutnosti hledání evropských partnerů, k prosazení národních témat)</p>

(Zdroj: Radaelli 2003: 35, upraveno)

**Tabulka č. 4. Míra a směr evropeizace**

<b>Domény evropeizace</b>	<b>„Míra“ a „směr“ evropeizace</b>
<b>Inertia</b>	Neochota státu předávat své pravomoci Evropeizace neprobíhá Dlouhodobě neudržitelný přístup
<b>Absorption</b>	Přijímání technických norem Významnější evropská legislativa upravena Menší míra evropeizace
<b>Transformation</b>	Stát spolupracuje s evropskými institucemi Významná proměna hodnot Vysoká míra evropeizace
<b>Retrenchment</b>	Nesouhlas s evropskými návrhy Trvání na národních pravomocích Probíhá (de)evropeizace

**Tabulka č. 5. Ukazatele k určení evropeizace**

<b>Ukazatele</b>
<i>Politické problémy</i> = Přístup k evropeizaci aktuální výzvy
<i>Styl jednání</i> = Podoba vztahu státu a evropských institucí při jednáních o celoevropském řešení
<i>Použité nástroje</i> = Následování nebo odmítání evropských návrhů
<i>Zdroje pro rozhodování</i> = Důvěra v evropská řešení
<i>Akteři</i> = Postoj vládních aktérů k evropeizaci



Tabulka č. 6. Evropeizace *Public policy*

Východiska evropeizace (míra a směr)	Ukazatele
<b><i>Inertia</i></b>	<p><i>Politické problémy:</i> Nepanuje podpora evropskému řešení daného tématu.</p> <p><i>Styl jednání:</i> Reakce na nové normy je vyhýbavá.</p> <p><i>Použité nástroje:</i> Snaha o zachování původních národních pravidel.</p> <p><i>Zdroje pro rozhodování:</i> Nedůvěra v evropské normy.</p> <p><i>Aktéři:</i> Jejich postoj k evropské integraci nemusí být negativně vyhraněný, ale přistupují k ní především vlažně.</p>
<b><i>Absorption</i></b>	<p><i>Politické problémy:</i> Je podporováno zavedení evropských pravidel.</p> <p><i>Styl jednání:</i> Vzájemné rozhovory o evropských návrzích jsou schvalovány.</p> <p><i>Použité nástroje:</i> Stát přijímá pouze část dané legislativy.</p> <p><i>Zdroje pro rozhodování:</i> Nepanuje důvěra ke všem navrhovaným změnám.</p> <p><i>Aktéři:</i> Aktéři jsou podporovatelé evropské integrace, ale mají opatrný přístup.</p>
<b><i>Transformation</i></b>	<p><i>Politické problémy:</i> Celoevropské řešení je chápáno jako nejvíce účinné.</p> <p><i>Styl jednání:</i> Dochází k dobré spolupráci mezi vládou a evropskými institucemi.</p> <p><i>Použité nástroje:</i> Vláda následně přijímá představené evropské normy.</p> <p><i>Zdroje pro rozhodování:</i> Stát věří v účinnost a efektivitu unijních pravidel.</p> <p><i>Aktéři:</i> Panuje shoda na potřebnosti celoevropského řešení.</p>
<b><i>Retrenchment</i></b>	<p><i>Politické problémy:</i> Stát nepodporuje evropeizaci daného tématu.</p> <p><i>Styl jednání:</i> Vláda a evropské instituce prosazují vzájemně protichůdné návrhy.</p> <p><i>Použité nástroje:</i> Odmítnutí evropských postupů a namísto toho zavádění čistě národních.</p> <p><i>Zdroje pro rozhodování:</i> Vláda pokládá evropské návrhy za neefektivní a omezující suverenitu státu.</p> <p><i>Aktéři:</i> Převládají především euroskeptické postoje.</p>

## ABSTRAKT

Diplomová práce si klade za cíl analyzovat míru a směr evropeizace české migrační politiky. Za tímto účelem je výzkum soustředěn na léta 2015–2020, kdy vlivem migrační krize z let 2015/2016 došlo ke snahám prohloubit integraci této politiky.

Text je obsahově rozdělen do tří kapitol. První kapitola je věnována konceptům evropeizace a (de)evropeizace, které tvoří teoretický základ práce. Analýza evropeizace české migrační politiky vycházela z díla Claudia Radaelliho, v němž se autor zabývá evropeizací *public policy*. K jejich určení využívá pěti ukazatelů, s jejichž pomocí je možné určit rozsah a směr evropeizace v dané oblasti. Jednotlivé ukazatele a směry byly samostatně upraveny a operacionalizovány pro potřeby práce. Druhá kapitola byla věnována popisu vývoje, spolu s nedostatky, které jsou spojeny s fungováním Společné migrační politiky a její zamýšlené reformě. Poslední třetí kapitola sestává z výzkumu evropeizace české migrační politiky mezi lety 2015–2020. Ze zaujatých stanovisek českých vlád v jednotlivých ukazatelích následně došlo k určení, jaký typ evropeizace v dané době převládal.

Jednání českých vlád bylo možné zařadit mezi směry *Inertia* a *Absorption*. Představitelé vlád totiž podporovali zavedení jednotných unijních pravidel, protože to pokládali za nejefektivnější postup pro řešení nastalé krize. Navrženým opatřením ale nedůvěřovali a odmítali se jimi řídit. Přestože tedy došlo k výskytu předpokladů, kterými je krize důvěry v akceschopnost Evropské unie, neprojevovalo se to jako důvod pro následování směru *Retrenchment* a navazujícího procesu (de)evropeizace. Hlavní příčina tohoto jednání byla spatřována v tom, že vládní strany zastávaly pozitivní stanoviska k evropské integraci.

**Klíčová slova:** evropeizace, (de)evropeizace, migrace, migrační politika, public policy, Česká republika

## ABSTRACT

Goal of this thesis is to analyse size and direction of Europeanisation on Czech migration policy. Research is conducted on years 2015–2020 when occurred attempts to more Europeanise this field of policy due to the migration crises in period 2015/2016.

Thesis is divided into three main chapters. First chapter is focusing on concepts of Europeanisation and (de)Europeanisation, which constitutes theoretical basis for this work. Research is proceeded from work of Claudio Radaelli, which was focusing on Europeanisation of *public policy*. This author was using five indicators to determine size and direction of Europeanisation. Individual indicators and courses of Europeanisation were adjusted by author of this thesis for purposes of the work. Second chapter consist of description of development, problems and preparing reforms of Common migration policy. Third chapter is devoted to research of Europeanisation of Czech migration policy in years 2015–2020. From the stances of Czech governments in individual indicators then were assess prevailing type of Europeanisation in this time.

Actions of Czech governments were classified between type *Inertia* and *Absorption*. Representatives of Czech government were in favour of single European rules because they consider them as most effective response to migration crisis. But after introduction of the new European rules, they consider them ineffective and refuse to follow them. In this period were also lost confidence in abilities of European union as a condition to follow direction *Retrenchment* and (de)Europeanisation. But Czech government didn't follow these types of Europeanisations because political parties which constitutes them were supportive to European integration.

**Key words:** Europeanisation, (de)Europeanisation, migration, migration policy, public policy, Czech Republic