

# Vývoj integrace EU v oblasti migrační a azylové politiky



**Lucie Chládková**

Analytička think-tanku Evropské hodnoty

Think-tank Evropské hodnoty je nevládní instituce, která prosazuje zvyšování politické kultury v České republice i na evropské úrovni.

## 1. Úvod

Migrační a azylová politika je relativně novou a stále se rozvíjející politikou EU. Přistěhovalecká a vízová politika je sdílenou politikou EU, v níž mohou členské země vydávat vlastní legislativu jen tehdy, pokud zde již neexistuje společná unijní úprava. Jednotlivé členské státy si tedy uchovávají stále široké kompetence především v oblasti dlouhodobých pobytů a udělování mezinárodní ochrany. Zároveň, v souvislosti se současnou uprchlickou krizí, se nastavení a směřování této politiky stává do budoucna centrem diskuzí médií a široké veřejnosti. Nejen z tohoto důvodu může být poučné podívat se do minulosti, jakým způsobem probíhala integrace přistěhovalecké politiky.

Vývoj integrace EU v oblasti migrační politiky se snaží teorie evropské integrace vysvětlit různým způsobem. Dominantními a vzájemně se doplňujícími přístupy vysvětlující proces evropské integrace, a tedy i evropské migrační politiky, jsou [neofunkcionalismus a liberální intergovernmentalismus](#)[1]. Neofunkcionalisté tvrdí, že integrace v jedné oblasti povede automaticky k integraci ve funkčně provázaných oblastech a jedná se tedy o samoudržující proces. Naopak zastánci liberálního intergovernmentalismu označují národní státy za hlavní hybatele procesu evropské integrace. Oba přístupy však nejsou všeobsažné a mohou vysvětlit snahu EU v oblasti migrační politiky pouze zčásti. Následující část textu se věnuje vývoji migrační politiky na evropské úrovni z pohledu obou výše zmíněných teorií.

## 2. Pohled neofunkcionalismu na integraci v oblasti migrační a azylové politiky

Již při založení prvních evropských společenství v 50. letech se předpokládalo, že integrace v oblasti ekonomické povede k integraci Evropy i v dalších oblastech, včetně politické oblasti. Podle neofunkcionalismu je integrace v jednom sektoru možná pouze v kombinaci s integrací v dalších sektorech. A to kvůli funkcionálním tlakům z jednoho sektoru integrace na další oblasti, které jsou závislé na již integrovaném sektoru. Jedná se o tzv. koncept přelévání (spillover). Efekt přelévání je možné pozorovat také přímo v politické oblasti, v níž politické elity národních států nemohou vyřešit problémy na národní úrovni a přesměrují svoji pozornost a politické aktivity na evropskou úroveň. [Evropské instituce](#) se pak stávají důležitými a samostatnými aktéry, kteří posouvají integraci vpřed.[2]

Teorie neofunkcionalismu ovšem narazila v 70. letech na tzv. eurosklerózu, při které došlo v Evropě ke zpomalení integračního procesu, a koncept samopohybu evropského sjednocování byl narušen. Neofunkcionalisté reagovali na kritiku zúžením svojí teorie a definováním „podmínek v pozadí“[3], které musí nastat, aby došlo k prohlubování integračního procesu.

Koncept neofunkcionalismu byl oživen v 80. letech s nástupem Delorsovy komise, která znovu rozpohybovala integrační proces.

Vytvoření jednotného trhu, který zahrnoval i volný pohyb osob, způsobilo také posílení integrace v oblasti justice a vnitřních záležitostí EU. Pro fungování konceptu volného pohybu osob musely být vytvořeny tzv. kompenzační mechanismy v oblasti vízové, azylové a imigrační politiky. Zásady vízové a imigrační politiky byly poprvé představeny v primárním právu v rámci [Maastrichtské smlouvy\[4\]](#), i když zatím pouze v rámci mezivládního pilíře. Společně s vytvořením schengenského prostoru (nejdříve na mezivládní úrovni a později v roce 1999 zásluhou Amsterdamské smlouvy na úrovni EU) a odstraněním kontrol na vnitřních hranicích v roce 1995, bylo nutné posílit kontrolu vnějších hranic a přijmout další opatření v oblasti vízové politiky. Právě Amsterdamská smlouva migrační politiku více komunitarizovala, přičemž justiční a policejní spolupráce byla ponechána z velké části na mezivládní úrovni. O řadě imigračních otázek bylo možné po pěti letech přechodného období od přijetí Amsterdamské smlouvy hlasovat kvalifikovanou většinou v Radě ministrů s kodecizí, případně konzultací ze strany Evropského parlamentu (výjimku tvořila legální migrace a rodinné právo).[\[5\]](#)

Lisabonská smlouva zrušila pilířovou strukturu politik EU a znamenala průlom v oblasti imigrační politiky. Možnost hlasování [kvalifikační většinou v Radě a procedurou spolurozhodování \(kodecizí\) v Evropském parlamentu\[6\]](#) byla rozšířena na celou řadu dalších oblastí imigrační politiky (například některá pravidla týkající se krátkodobých víz a povolení k pobytu a legální migrace). [Výjimku\[7\]](#) stále tvořily záležitosti spojené s cestovními pasy, identifikačními průkazy a rodinným právem.

Na tato opatření navazovala snaha o vytvoření jednotného azylového systému EU tak, aby restriktivní přístup jednoho členského státu „nepodkopával“ liberální politiku jiného státu a nedocházelo k vícero podání žádostí o mezinárodní ochranu v různých státech EU. Dublinská úmluva podepsaná v roce 1990 (vstoupila v platnost v roce 1997) dala základ současnému systému, na jehož základě je určováno, který z členských států je zodpovědný za posuzování žádosti cizince o mezinárodní ochranu.

### 3. Liberální intergovernmentalismus a jeho perspektiva

Dle liberálního intergovernmentalismu jsou hlavními a jedinými hybateli integračního procesu národní státy a jejich národní zájmy. Evropská unie je tedy [výsledkem mezivládních jednání](#). [8] Národní státy nejsou černými skříňkami, ale národní zájem je produktem působení jednotlivců, občanské společnosti, byznysu a dalších, kteří lobují centrální vlády. Sdružování a delegování kompetencí na nadnárodní úroveň umožňuje národním státům dosáhnout lepších výsledků a snížit transakční náklady.

Mnoho kritiků neofunkcionalismu namítá, že proces sjednocování imigrační politiky na evropské úrovni předcházela vytvoření jednotného trhu. Tudíž by zde byla porušena časová souslednost a integraci v této oblasti by nebylo možné považovat za efekt spilloveru. Například skupina [TREVI](#)[9], která řešila především otázky boje proti terorismu a policejní spolupráci, včetně spolupráce v oblasti hraniční kontroly, byla založena již v roce 1975. Ovšem je nutné dodat, že posláním skupiny TREVI nebyla v prvé řadě migrační problematika, ale spíše přeshraniční bezpečnostní otázky. Nicméně časovou souslednost v souvislosti se spillover efektem narušuje také Schengenská smlouva, která byla uzavřena v roce 1985 a předcházela tak přijetí Jednotného evropského aktu. Jednotný evropský akt, ukotvující dokončení jednotného trhu do primárního práva, vstoupil v platnost až v roce 1987.

Dalším argumentem liberálního intergovernmentalismu je nízká míra komunitarizace imigrační politiky, která vyvrací koncept spilloveru. Řada otázek imigrační politiky je stále v rukou jednotlivých členských států, především v oblasti legální migrace. Vízová politika EU stanovuje pouze minimální společné standardy. [Společný azylový systém napříč členskými státy neexistuje](#) – v jednotlivých státech jsou různé přijímací podmínky a existují odlišnosti v tom, jak jednotlivé státy posuzují osoby, které mají právo na mezinárodní ochranu.[10] Na nízkou vůli po komunitarizaci migrační politiky poukazuje také neochota členských států přejít v Radě z jednomyslného hlasování na kvalifikovanou většinu. Amsterdamská smlouva již dopředu počítala s přechodným obdobím pro hlasování kvalifikovanou většinou a otázky spojené s legální migrací byly zařazeny do režimu kvalifikované většiny až Lisabonskou smlouvou. Na druhou stranu, současná migrační krize tlačí na členské státy, aby dosáhly větší harmonizace v této oblasti na úrovni EU a došlo tak ke spillover efektu.

Zastánci liberálního intergovernmentalismu zdůvodňují přenesení migrační agendy na úroveň EU jako vůli národních států. Členské státy chtěly zavést více restriktivní imigrační politiku a její přenesení na nadnárodní úroveň jim umožnilo vyhnout se případným domácím tlakům na liberálnější přístup. Imigrační politiku EU je možné považovat za restriktivní, protože se především zabývá problematikou nelegální migrace a hraničních kontrol, přičemž zejména

po teroristických útocích z 11. září 2001 vnímá EU migraci jako problém s možnými bezpečnostními důsledky.

Neofunkcionalismus také přikládá málo důrazu na externí vlivy. Například při tvorbě Amsterdamské smlouvy, která znamenala zásadní průlom v oblasti migrační politiky, byly významným impulsem pro další komunitarizaci imigrační a azylové politiky geopolitické události odehrávající se v sousedství EU. Rozpad Sovětského svazu a propuknutí občanských válek v sousedství EU způsobilo masivní příliv uprchlíků, přičemž političtí představitelé museli tyto migrační tlaky řešit a zajistit vnitřní bezpečnost EU.

## 4. Závěr

Je zřejmé, že oba přístupy k evropské integraci nejsou všespasné a každý z nich přikládá různou míru důležitosti roli národních států, resp. roli EU jako takové při interpretaci integrační dynamiky. Pokračování integrace EU v dalších sektorech je často logickým krokem, při kterém dochází k propojování oblastí, které na sebe funkčně navazují. Na druhou stranu není možné předpokládat, že za všech okolností bude budoucí vývoj stále lineární, a že již jednou nastavený směr integrace bude nadále pokračovat. V současnosti se objevují mezi jednotlivými členskými státy divergence v tom, jak současnou uprchlickou krizi řešit. Jak je patrné, jednotlivé členské státy stále hrají nezastupitelnou roli ve směřování EU. Na jedné straně Německo z vlastní iniciativy přijímá statisíce uprchlíků, na druhé straně Maďarsko staví ploty na hranicích.

V obdobném vakuu, při kterém se zdá, že EU spíše přešlapuje na místě a kde je rovněž možné zaznamenat prvky neofunkcionalismu i liberálního intergovernmentalismu, je hospodářská a měnová unie (HMU). Především kvůli vytvoření jednotného trhu EU bylo přistoupeno k přijetí jednotné evropské měny, která měla zabránit fluktuacím směnných kurzů mezi jednotlivými národními měnami a vést tak k jednodušší vzájemné ekonomické spolupráci. Nicméně současná ekonomická krize naplno ukazuje, že nestačí pouze sjednocení monetární politiky jednotlivých států eurozóny, ale rovněž také [fiskální politiky na úrovni EU\[11\]](#). Problematika HMU by tedy mohla představovat téměř [učebnicový příklad neofunkcionalismu. \[12\]](#) Na druhou stranu z pohledu liberálního intergovernmentalismu, bude záležet na politických lídrech, zdali přesunou další kompetence na úroveň EU a dojde k prohloubení spolupráce také ve fiskální oblasti.

---

## Reference

- [1] Ondřej Císař, “Teorie mezinárodních vztahů a evropská studia”, *Politologický časopis* 1 (2002): 50-67, [citováno 13/12/2015] <http://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2002/1/2002-1-3-C%C2%B0sa%C5%BC-Teorie%20mezin%E2%80%A0rodn%C2%B0ch%20vztah%C3%96%20a%20evropsk%E2%80%A0studia.pdf>.
- [2] Arne Niemann and Demosthenes Ioannou, “European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism?”, *Journal of European Public Policy* 22, 2 (2015): 196-218. [citováno 13/12/2015] [https://internationale.politik.uni-mainz.de/files/2012/10/European-Economic-integration\\_crisis\\_neofunctionalism\\_Niemann\\_Ioannou\\_final\\_CLEAN\\_now1.pdf](https://internationale.politik.uni-mainz.de/files/2012/10/European-Economic-integration_crisis_neofunctionalism_Niemann_Ioannou_final_CLEAN_now1.pdf).
- [3] Podmínky v pozadí zahrnují sociální pluralismus, hospodářský rozvoj a ideologickou konvergenci zúčastněných jednotek.
- [4] Arne Niemann, “Explaining visa, asylum and immigration policy Treaty revision: insights from a revised neofunctionalist framework”, *Constitutionalism Web-Papers, ConWEB* 1 (2006), [citováno 13/12/2015] [https://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sowi/politik/governance/ConWeb\\_Papers/conweb1-2006.pdf](https://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sowi/politik/governance/ConWeb_Papers/conweb1-2006.pdf).
- [5] Steve Peers, “EU Justice and Home Affairs Law” (OUP Oxford: 2011).
- [6] Joanna Drozd, “Spanish leadership in developing a 'common' European immigration policy: Intergovernmentalist supranationalization approach” (Thesis, DePaul University, 2011), [citováno 13/12/2015] <http://via.library.depaul.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1095&context=etd>.
- [7] General Secretariat of the Council of the EU, “The Lisbon Treaty's impact on the Justice and Home Affairs (JHA) Council: More co-decision and new working structures”, [citováno 13/12/2015] [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/111615.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111615.pdf).
- [8] Drozd, “Spanish leadership in developing a 'common' European immigration policy: Intergovernmentalist supranationalization approach”.
- [9] Tony Bunyan, “Trevi, Europol and the European state”, [citováno 13/12/2015] <http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>.

[10] Niemann, “Explaining visa, asylum and immigration policy Treaty revision: insights from a revised neofunctionalist framework”.

[11] Více informací viz Niemann and Ioannou, “European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism?”.

[12] Ian Cooper, “The euro crisis as the revenge of neo-functionalism”, *EUobserver*, 21.září 2011, [citováno 13/12/2015] <https://euobserver.com/opinion/113682>.

© **Evropské hodnoty o.s. 2016**

Think-tank Evropské hodnoty je nevládní instituce, která prosazuje zvyšování politické kultury v České republice i na evropské úrovni.

Politikům předkládáme odborná doporučení a systematicky sledujeme a hodnotíme jejich práci. Za základní prvky vysoké politické kultury považujeme aktivní občany, zodpovědné politiky a soudržnou společnost, která sdílí hodnoty svobody a demokracie.

Od roku 2005 se jako nevládní nezisková organizace, která není spojena s žádnou politickou stranou, věnujeme výzkumné a vzdělávací činnosti. Vedle vydávání odborných publikací a komentářů pro média, pořádáme konference, semináře a školení pro odbornou i širší veřejnost. Na svých akcích zprostředkováváme dialog mezi politiky, odborníky, novináři, podnikateli i studenty.

## POLITICKÁ KULTURA • ČESKO V EVROPSKÉ UNII • VNITŘNÍ BEZPEČNOST

THINK-TANK EVROPSKÉ HODNOTY

Vlkova 36, 130 00 Praha 3

[info@evropskehodnoty.cz](mailto:info@evropskehodnoty.cz)

[www.evropskehodnoty.cz](http://www.evropskehodnoty.cz)

[facebook.com/Evropskehodnoty](https://facebook.com/Evropskehodnoty)