

Vít Beneš, Jakub Eberle, Jan Kovář

Migrační krize a její možné implikace na vnitřní chod EU

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

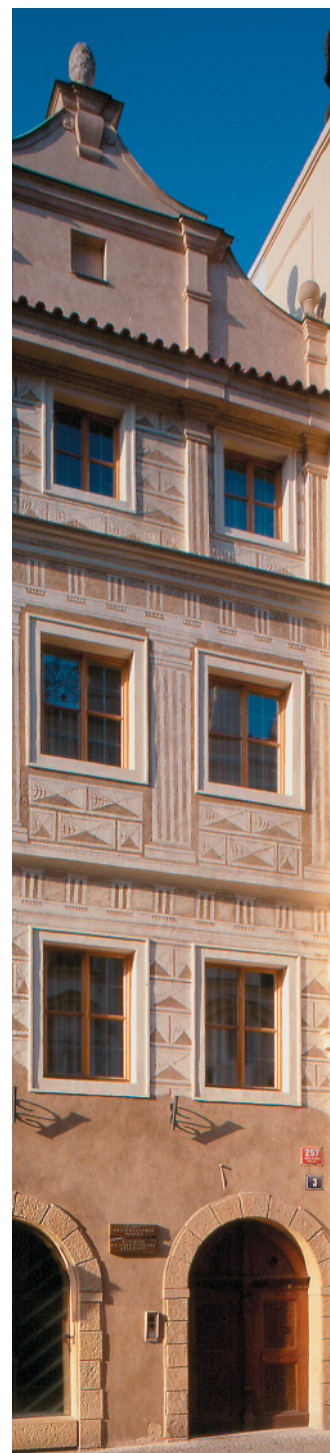
Případné omezení schengenské spolupráce by mělo pouze nepřímý dopad na vnitřní trh, náklady pro otevřenou ekonomiku jako je ta česká by přesto byly značné.

Česká republika se nemusí bát „trestu“ za nesolidarititu v podobě omezení evropských fondů. V politických jednáních o dalším finančním rámci nám to ale bude připomenuto.

Čeští politici by měli nabídnout věcný, fakty podložený a konstruktivní narativ o migraci do ČR i EU.

Česká politika by měla přestat obviňovat EU ze selhávání v otázce migrace, když ve skutečnosti jsou zde zodpovědné spíše členské státy.

Čeští politici by měli demonstrovat alespoň základní míru empatie a solidarity ze strategických důvodů udržení evropské jednoty i pragmatických důvodů hledání nových koaličních partnerů.



Tento paper diskutuje možné přímé a nepřímé dopady migrační krize na vnitřní uspořádání Evropské unie. Konkrétně se soustředíme na tři dimenze: politiky Evropské unie (*policy*), politickou diskusi v Evropské unii (*politics*) a budoucnost politického systému Evropské unie (*polity*).

První rovina se týká dopadu na obsah vnitřních politik EU. Jaké by mohly být dopady řešení migrační krize na jednotný trh (volný pohyb pracovních sil, ale i volný pohyb zboží) či na další jednotlivé politiky (např. obchod, zaměstnanost)? Analýza se v této oblasti soustředí na regulační prostředí EU, resp. členských států.

Co se týče druhé roviny (*politics*), budeme analyzovat dopady na veřejnou a politickou diskusi v EU. Zaměříme se na chápání migrace či uprchlictví jako výzvy či hrozby pro Evropskou unii. Dále nás bude zajímat zejména dopad na důvěru v EU a podporu pro integrační proces, a to v rámci Unie jako celku a v menší míře pak i jednotlivých členských států.

Konečně třetí rovina (*polity*) se bude týkat institucionálních otázek a formalizovaných struktur evropské integrace. Jaké by mohly mít jednotlivé návrhy na řešení migrační krize dopady na (další) diferenciaci schengenské spolupráce, formalizace a institucionalizace „mini-Schengenu“?

1. Možné dopady uprchlické a migrační krize EU a jejích řešení na vnitřní politiky Evropské unie

Cílem této části paperu je identifikovat možné dopady krize a především jednotlivých návrhů na její řešení na fungování vnitřních politik (*policies*) Unie. Mezi vnitřní politiky EU, na jejichž případě bude analyzován dopad uprchlické krize, byly zařazeny hospodářské politiky týkající se jednotného trhu (především volný pohyb pracovních sil/osob, ale i volný pohyb zboží a služeb) a kohezní politiky (zde především otázky přístupu k evropským strukturálním a investičním [ESI] fondům).

1.1 Dopady řešení migrační krize na fungování vnitřního trhu a volného pohybu osob

V reakci na uprchlickou krizi a teroristické útoky několik států dočasně obnovilo v souladu se schengenským hraničním kodexem kontroly na vnitřních hranicích EU (Ně-

mecko, Rakousko, Francie, Slovinsko, Maďarsko, Švédsko, Norsko, Dánsko a Belgie).¹ Přestože zavedení všech kontrol na vnitřních hranicích je dočasné, díky hlasům některých politických sil se reálně objevila možnost, že samotná existence Schengenu by měla být přehodnocena a jeho existence by tak mohla být ohrožena.

Jaké by však byly konkrétní dopady obnovení hraničních kontrol a rozpuštění schengenského prostoru na vnitřní trh, hospodářský růst a volný pohyb osob v EU? Faktem zůstává, že zrušení schengenského prostoru bez vnitřních hranic by přeshraniční tok zboží, služeb, pracovní síly ani turistů nemohlo úplně zastavit. Podstatou schengenské spolupráce je odstranění hraničních kontrol mezi členskými státy. Samotný volný pohyb pracovních sil, zboží, kapitálu a služeb je upravený jinou politikou (vnitřní trh) – z čistě právního hlediska se jedná o dvě oddělené politiky. Fakticky ovšem eliminace kontrol na vnitřních hranicích posiluje fungování vnitřního trhu EU. Fungování vnitřního trhu Unie je totiž mnohem efektivnější za předpokladu, že příhraniční pohyb zboží, služeb i osob není zatížen hraničními kontrolami.²

Zrušení schengenského prostoru bez vnitřních hranic by přeshraniční tok zboží, služeb, pracovní síly ani turistů nemohlo úplně zastavit.

Obnovení kontrol na vnitřních hranicích by mělo negativní ne-

přímý dopad na hospodářskou situaci v EU a fungování vnitřního trhu.³ Zavedení hraničních kontrol by vedlo k prodloužení čekacích dob na hranicích, čímž by se zvýšila přepravní doba o několik desítek minut až hodin v závislosti na počtu překračovaných hranic. Přepravní náklady zboží by se tím mírně zvýšily, přičemž nejvyšší dopady by byly u zboží okamžité spotřeby, které předpokládá rychlý transport nebo kvalitnější zajištění, např. mrazících podmínek. Dostupná data ukazují, že v rámci Schengenu se ročně uskuteční více než 57 milionů přeshraničních pohybů se zbožím.⁴ Pouhé zrušení hraničních kontrol na jedné vnitřní hranici potom zvyšuje obchodní výměnu se zbožím o 3,8 % a se službami o 3,5 %.⁵ Když jsou dvě země členy schengenského prostoru, zvyšuje se jejich bilaterální obchod o 10–15 %.⁶ Dopady případného zavedení hraničních kontrol na obchodní výměnu se odhadují ve výši 5–18 miliard EUR ročně.⁷

Dopady by však nebyly symetrické na všechny státy Schengenu. Státy na okraji Schengenu, jako Finsko, Estonsko či Lotyšsko, by zaznamenávaly větší ztráty než země ležící uprostřed prostoru bez vnitřních hranic. Důvodem je fakt, že tyto země často obchodují přes několik vnitřních hranic. Stejně tak platí, že menší země a významně otevřené ekonomiky, jako je Česká republika, by ztrácely více než větší země s menším exportním zaměřením.⁸ Z tohoto pohledu je riziko opětovného zavádění kontrol na vnitřních hranicích pro ČR rizikové, neboť Česko patří mezi nejotevřenější ekonomiky a má značnou obchodní vazbu na Německo.

Konec schengenské spolupráce by výrazně zasáhl i sektor služeb, konkrétně turistiku, a to jak v rámci Unie samotné, tak i turismus občanů třetích zemí. V případě vnitroschengenského turismu by bezpochyby došlo ke snížení jednodenních a krátkodobých turistických cest z jedné země Schengenu do druhé v závislosti na delších čekacích dobách způsobených kontrolou identity jednotlivých cestujících a souvisejících s vytvářením front na hranicích.⁹

Obnovení hraničních kontrol by mělo dopad nejenom na pohyb zboží a služeb, ale i pracovních sil – přeshraniční dojíždění za prací. Podle dostupných dat bylo v roce 2014

Stejně tak platí, že menší země a významně otevřené ekonomiky, jako je Česká republika, by ztrácely více než větší země s menším exportním zaměřením.

v celé EU zhruba 1,7 milionu pracovníků dojíždějících za prací přes vnitřní hranice Schengenu.¹⁰ Zavedení kontrol na vnitřních hranicích by ztížilo dojíždění za prací u těchto lidí a pravděpodobně by snížilo počet lidí, kteří by byli

ochotní za prací přes hranice dojíždět. Studie, které se pokusily vyčíslit jejich ztráty, docházejí k celkovým nákladům mezi 1,3–5,2 miliardami EUR ročně.¹¹

Kromě všech výše zmíněných dopadů by zavedení hraničních kontrol mělo dopad na přeshraniční kapitálové investice a na tok přímých zahraničních investic¹², i když dopad na finanční služby by byl bezpochyby nižší než u zboží, neboť ty jsou mnohem závislejší na virtuálních sítích a méně na tradičních hranicích.¹³

1.2 Dopady řešení migrační krize na kohezní politiku a evropské strukturální a investiční fondy

Jak regionální a kohezní politika a evropské strukturální fondy souvisejí se současnou uprchlickou krizí a jejími navrhovanými řešeními? Ve vztahu s navrhovanými řešeními uprchlické a migrační krize se několikrát ve veřejném diskursu objevily v posledním roce hlasy volající po omezení prostředků ze strukturálních fondů pro země, které neprojevují dostatečnou solidaritu a spolupráci při řešeních uprchlické krize. Podobné hlasy se objevily většinou ze zemí západní Evropy a zemí, které jsou čistými plátcí do rozpočtu EU. Mezi představitele, kteří s tímto argumentem přišli během únorového summitu Evropské rady, patří italský premiér Matteo Renzi a bývalý spolkový rakouský kancléř Werner Faymann. Podobné názory zazněly i z Belgie. Nizozemsko, které v té době bylo předsednickou zemí EU, nadneslo možnost přesměrování části rozpočtu strukturálních fondů na potřeby spojené se zvládáním uprchlické krize a v tomto duchu se vyjádřil i německý ministr vnitra Thomas de Maiziére.

Shodou okolností se dělící linie mezi státy projevujícími dostatečnou solidaritu ve smyslu ochoty přijímat uprchlíky na základě povinného relokačního mechanismu do velké

míry shoduje s dělící linií mezi čistými plátcí a příjemci rozpočtu EU. Většina zemí, které jsou cílovou destinací uprchlíků a nestaví se proti povinnému relokačnímu mechanismu, patří mezi čisté plátce rozpočtu EU. Státy střední a východní Evropy, jež odmítají aplikaci povinného relokačního mechanismu, naopak patří mezi čisté příjemce.¹⁴ Politikům ve státech neodporujících povinnému relokačnímu mechanismu, se tedy naskytla možnost pokusit se „vydírat“ politiky ve státech stavějících se negativně k relokačnímu mechanismu skrze nadnesení možnosti omezení budoucího přístupu k finančním prostředkům ze strukturálních fondů EU.

Je však uplatnění takového postupu v blízké budoucnosti reálné? Nakolik je pravděpodobné, že ve vztahu k uprchlické krizi dojde k omezení prostředků ze struktu-

rálních fondů pro konkrétní státy? V první řadě, regionální a kohezní politika byla ustavena nejen jako vyjádření solidarity bohatších států a regionů s chudšími, ale hlavně také jako nástroj budování jednotného trhu skrze vyrovnávání hospodářských a sociálních rozdílů. Je málo pravděpodobné, že by mohla být existence předchozí solidarity (tj. strukturální fondy) spjatá s protiváhou zhmotněnou v existenci pilíře dnešní EU (tj. jednotného trhu) spojena s vynucením budoucí solidarity (tj. souhlas s povinným relokačním mechanismem), která by zároveň neměla žádnou protiváhu. Jinými slovy, z právního a funkčního hlediska neexistuje spojení mezi řešením uprchlické krize a čerpáním prostředků ze strukturálních fondů EU, zvláště pokud se bavíme o každodenním fungování EU a sestavování rozpočtů na jednotlivé roky.

Na druhou stranu jednání o rozpočtovém rámci, která probíhají

každých sedm let, mají vždy politickou povahu a zdánlivě nesouvisející agendy jsou diskutovány a posuzovány v rámci maratónu vyjednávání o celkové výši unijního rozpočtu, jeho struktuře a výši (čistých) příspěvků jednotlivých zemí. Jakkoliv se v blízké budoucnosti nedá předpokládat omezování (již dohodnutých) evropských fondů v důsledku neochoty střeoevropských zemí podílet se na přerozdělování uprchlíků, lze předpokládat, že nám to bude připomenuto při politických jednáních o podobě následujícího finančního rámce.

Státy střední a východní Evropy, jež odmítají aplikaci povinného relokačního mechanismu, naopak patří mezi čisté příjemce.

Z právního a funkčního hlediska neexistuje spojení mezi řešením uprchlické krize a čerpáním prostředků ze strukturálních fondů EU.

2. Migrace a podpora Evropské unii ve veřejném mínění

Tato část se zaměřuje na dopad „migrační krize“ na rovinu *politics*, tedy na politickou debatu ve veřejném prostoru. Budeme zde hledat odpovědi zejména na následující otázky: Projevila se migrační krize ve veřejné podpoře EU? Pokud ano, jakým způsobem a jak je tento jev možné vysvětlit?

Průzkumy jasně ukazují, že otázky spojené s migrací jsou napříč EU považovány za zásadní, ne-li pak vůbec nejdůležitější politické téma. V aktuálním Eurobarometru byla relativně neutrálně formulovaná otázka ohledně *přistěhovalectví* (*immigration*) na prvním místě mezi současnými *prioritami* či *problémy* (*issues*), kterým EU čelí: mezi dvě nejvýznamnější z nich ji zařadilo 48 % respondentů.¹⁵ První místo pak otázce přis-

Dominantní role přistěhovalectví ve veřejném mínění je fenoménem posledních měsíců či několika málo let.

těhovalectví patří hned ve 20 státech, mezi dvěma nejdůležitějšími problémy je pak ve všech zemích Unie s výjimkou Portugalska. Pew Research Center se zabývalo *hrozbami* (*threats*) a do nabídky odpo-

vědí zařadilo také variantu *velkého množství uprchlíků z Iráku/Sýrie* (large number of refugees from Iraq/Syria), kterou 49 % respondentů označilo za závažnou (*major*) a 27 % za druhotnou (*minor*) hrozbu,¹⁶ což je ovšem v žebříčku až páté místo – za ISIS, klimatickou změnou, ekonomickou nestabilitou či kyberútoky.

Zajímavý je také vývoj v čase. Zprvu se ukazuje, že dominantní role přistěhovalectví ve veřejném mínění je fenoménem posledních měsíců či několika málo let. V letech 2011 a 2012 dosahovalo znepokojení z imigrace jen jednociferných čísel a bylo tedy víceméně marginálním tématem. Ještě v roce 2014 pak bylo přistěhovalectví pro Evropany méně důležité než hospodářská situace, nezaměstnanost a stav veřejných financí. Zadruhé, vzestup přistěhovalectví jako problému na celoevropské úrovni časo-

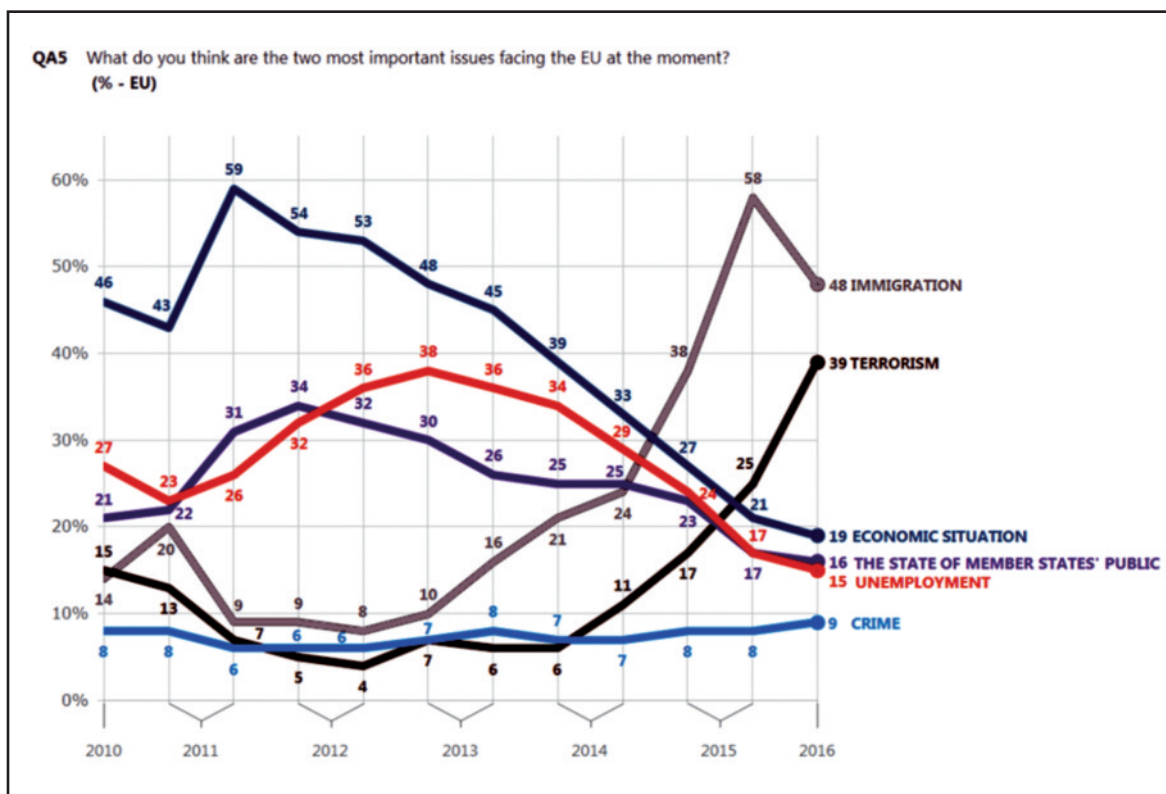
Veřejné mínění je tedy v otázce přistěhovalectví, resp. naléhavosti tohoto problému, poměrně nestálé a ovlivnitelné momentálními událostmi.

vě přibližně kopíruje nárůst imigrace do Evropy (a jeho související pojetí jakožto „migrační krize“) v roce 2015. Největší nárůst přichází v datech sebraných v listopadu 2015, tj. po několika rekordních měsících co do počtu přichozích. Desetiprocentní propad

tohoto tématu mezi podzimem 2015 a jarem 2016 naopak koreluje s razantním snížením počtu nově přichozích v důsledku uzavření tzv. balkánské cesty a implementace dohody EU–Turecko v dubnu 2016. Veřejné mínění je tedy v otázce přistěhovalectví,

resp. naléhavosti tohoto problému, poměrně nestálé a ovlivnitelné momentálními událostmi.

Graf č. 1: Výzvy, kterým čelí Evropská unie



Zdroj: Evropská komise (2016): Standard Eurobarometer 85. Spring 2016. First Results. <<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/74264>>

Na základě předchozích dvou statistik můžeme dojít k závěru, že migrace a uprchlictví jsou pro většinu Evropanů dominantním problémem. Zároveň je patrná velká diverzita mezi jednotlivými členskými státy. Zatímco v Estonsku, Dánsku, ČR, Lotyšsku či Maďarsku považují migraci za zásadní problém více než dvě třetiny respondentů, ve Španělsku a Francii je to jen okolo jedné třetiny, v Portugalsku pak pouhých 17 % (průměr EU je 48 %).¹⁷ Existuje zde tedy sice celoevropský trend, ale veřejné mínění je zároveň ovlivňováno národně-specifickými faktory.

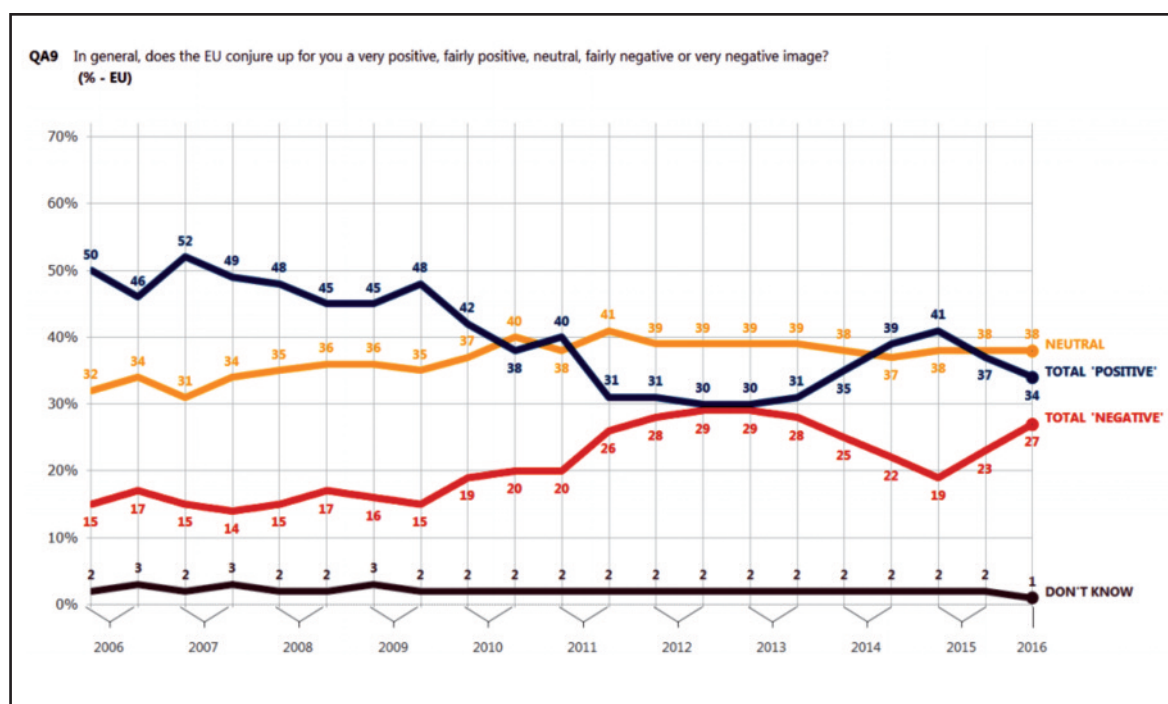
Druhým závěrem je pak skutečnost, že pro respondenty je migrace mnohem větším problémem *pro EU jako celek* (48 % mezi prvními dvěma hrozbami) než *pro jednotlivé národní státy* (28 % a druhé místo za nezaměstnaností) či dokonce *pro osobní životy respondentů* (pouhých 8 % a až 11. místo).¹⁸ Navzdory své dominantní roli ve veřejné debatě tedy zatím přistěhovalectví nemá na skutečné životy Evropanů příliš velký vliv. Vnímání Evropanů je tedy pravděpodobně utvářeno především skrze politický a medi-

ální diskurz. Spojování tématu s EU však zároveň vede k hypotéze, že by to měla být spíše právě Unie jako celek než např. národní vlády, její veřejný obraz bude významněji spojen s pohledem na migraci.

2.1 Obraz Evropské unie

Evropskému veřejnému mínění tedy od jara 2015 dominují témata spojená s migrací. Jakým způsobem se však v tomto období vyvíjel pohled občanů na EU?

Graf č. 2: Obraz Evropské unie



Zdroj: Evropská komise (2016): Standard Eurobarometer 85. Spring 2016. First Results. <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/74264>

Ještě na jaře 2015, kdy přistěhovalectví poskočilo na první místo mezi problémy EU, bychom zde nenašli žádné důkazy pro hypotézu o poklesu podpory EU v souvislosti s migrací. Obraz (image) EU se naopak zlepšoval a dosáhl nejlepších hodnot od roku 2010. Od podzimu 2015 však můžeme pozorovat přesně opačný trend. Pozitivní pohled na EU mezi květnem 2015 a květnem 2016 klesl ze 41 % na 34 %, zatímco negativní ve stejném období vzrostl z 19 % na 27 %. To sice ještě nedosahuje nejhorších hodnot z let 2012–2013, ale již se jim to blíží. Přestože i zde najdeme rozdíly, zhoršení obrazu EU je podle Eurobarometru trendem celoevropským: mezi jarem a podzimem 2015 se týkalo 24 zemí, mezi podzimem 2015 a jarem 2016 pak 20 zemí. Pokles příznivého pohledu na EU (fa-

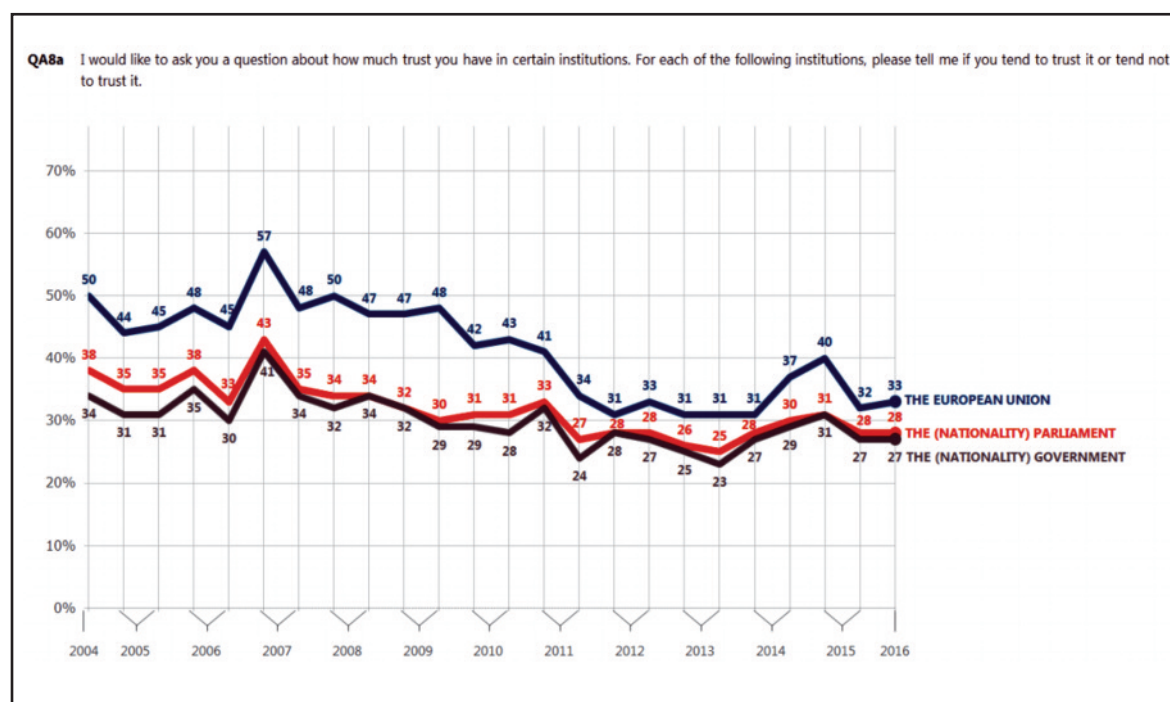
avourable view of EU) pak v roce 2016 zaznamenává i Pew Research Center.¹⁹ Obraz EU se tedy v době vzestupu migrační krize do pozice klíčového tématu veřejného diskurzu jednoznačně zhoršil.

Druhá otázka se týká *důvěry (trust)* v různé politické instituce. Vedle EU jsou zde respondenti dotazováni také na národní vlády a parlamenty. Pohled na následující graf ukazuje, že od ekonomické a finanční krize, která otřásla důvěrou ve všechny zmíněné instituce, jsou hodnoty pro národní legislativy a exekutivy stabilní a pohybují se jen v rozmezí jednotek procent. Evropská unie je oproti tomu

Evropská unie v době kulminace „migrační krize“ ve veřejném mínění znatelně oslabila, a to mnohem silněji než národní instituce.

náchylnější k vzestupům i propadům, avšak její důvěryhodnost je trvale vyšší než u národních institucí. Stejně jako v případě obrazu EU (předchozí graf) můžeme tedy dojít k závěru, že Evropská unie v době kulminace „migrační krize“ ve veřejném mínění znatelně oslabila, a to mnohem silněji než národní instituce. Na rozdíl od předchozí otázky zde však na jaře 2016 dochází ke stabilizaci.

Graf č. 3: Důvěra v Evropskou unii



Zdroj: Evropská komise (2016): *Standard Eurobarometer 85. Spring 2016. First Results.* <<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/74264>>

2.2 Vztah migrace a podpory Evropské unii

Pohled na vývoj veřejného mínění ve vztahu k migraci a podpoře EU ukazuje, že je zde časová souvislost mezi růstem znepokojení z migrace a poklesem podpory EU, a to především v období mezi podzimem 2015 a jarem 2016. Tato korelace však není nutně příčinnou souvislostí. Jinými slovy, nemůžeme dokázat, že oba trendy spolu nepochybně souvisejí, protože nevíme, jaké konkrétní důvody způsobily u respondentů zhoršení obrazu EU či pokles důvěry v Unii. Průzkumy však nabízejí několik bodů, které nám pomohou se odpovědi alespoň přiblížit.

Uvedli jsme, že Evropané si problematiku migrace spojují významněji s EU než s národními státy. Z tohoto pohledu je zásadní, jak je hodnocena role EU při řešení těchto problémů. Pew Research Center nabízí jednoznačný a pro EU velmi nepříznivý pohled: ve všech deseti zkoumaných státech jsou výrazné většiny obyvatel nespokojeny s postu-

Zhoršené vnímání EU jako instituce se zatím nepřenáší do nedůvěry v některé její zásadní principy a politiky, a to včetně volného pohybu osob uvnitř EU.

pem EU v otázce *uprchlíků*, přičemž nejvyšší hodnoty nespokojenosti jsou v Řecku (94 %) a Švédsku (88 %), zatímco nejnižší – avšak stále výrazně většinové – v Německu (67 %) a Nizozemsku (63 %). Autoři průzkumu proto

docházejí k závěru, že „velká část nespokojenosti s EU mezi Evropany může být připsána přístupu Bruselu k uprchlické otázce“.²⁰ Dodávají však, že nespokojenost s Uníí panuje i v oblasti ekonomických témat (i když v menší míře), a proto nelze pokles podpory EU vztahovat pouze k uprchlíkům.

Je také třeba zmínit, že zhoršené vnímání EU jako instituce se zatím nepřenáší do nedůvěry v některé její zásadní principy a politiky, a to včetně volného pohybu osob *uvnitř* EU. Daleko spíše zde dochází k větší diferenciaci mezi migranty ze zemí EU a mimo ni. Pohled na imigraci osob z jiných členských států se mezi jarem 2015 a 2016 dokonce zlepšil; zatímco na jaře 2015 ji za pozitivní jev považovalo 51 % (negativní: 40 %), o rok později to už bylo 58 % (negativní: 35 %). Názor na přistěhovalectví ze zemí mimo EU se v daném období změnil jen nepatrně, což je poněkud překvapivé, ale můžeme to připsat např. již tak nízkým hodnotám: pozitivní obraz se ve sledovaném období nijak nezměnil a zůstal na 34 %, zatímco negativní drobně posílil, a to z 56 % na 58 %.²¹ Volný pohyb osob, zboží a služeb si také s jen drobnou fluktuací v rozmezí 55–57 % drží první až druhé místo mezi nejpozitivnějšími výdobytky EU (společně s mírem mezi členskými státy).²²

Ukazuje se, že migrace a její obraz jakožto „migrační krize“ se v posledních dvou letech projevila ve veřejném mínění o EU i v politickém diskurzu, a to jednoznačně negativním způsobem. Podpora EU a důvěra v ni v daném období zřetelně klesla, a to v korelaci s nárůstem znepokojení a obav z migrace či uprchlictví (přestože ne tak dramaticky,

jak by se mohlo zdát např. z českého zpravodajství). Evropané chápou přistěhovalectví jako problém především pro EU jako celek a až druhotně pro jednotlivé státy. Napříč kontinentem nejsou občané spokojeni se způsobem, jakým Unie situaci řešila, přestože zde najdeme značné rozdíly mezi jednotlivými zeměmi, a přestože např. volný pohyb je stále nahlížen pozitivně. Výrazný vzestup chápání migrace jako problému pro EU mezi lety 2014–2016 spolu s marginální relevancí tématu z hlediska osobních životů respondentů ukazuje, že chápání přistěhovalectví je silně závislé na veřejném diskursu.

3. Migrační krize a obnovení dělících linií v evropském politickém systému

Poslední rovina (*polity*) se bude týkat institucionálních otázek a formalizovaných struktur evropské integrace. Jaký by mohly mít jednotlivé návrhy na řešení migrační krize dopady na (další) diferenciaci schengenské spolupráce a institucionalizace „mini-Schengenu“? Nebo můžeme naopak očekávat další rozšiřování Schengenu (viz nedávné poznámky Viktora Orbána o tom, že by se do Schengenu mělo přijmout Bulharsko)?

V období finanční, ekonomické a dluhové krize v EU a v eurozóně jsme byli svědky prohlubující se propasti mezi tzv. severním kříd-

lem (bohatší, méně zadlužené členské státy) na jedné straně a tzv. jižním křídlem (chudší státy, které se dostaly do problémů při splácení veřejného dluhu). Jakkoliv tato dělící linie představovala problém pro fungování EU, je dobré připomenout, že nekopírovala dělící linii oddělující staré a nové členské státy. Naopak, naprostá většina tzv. nových členských států se ocitla na straně dominantního a v té době převažujícího přístupu – v tzv. severním křídle společně s Německem, Nizozemskem a dalšími starými členskými státy.

Naopak spory v rámci EU ohledně (ne)řešení migrační a uprchlické krize kopírují dělící linii mezi starými a novými členskými státy. Na jedné straně pomyslné dělící linie stály jihoevropské státy nejvíce zasažené migrační krizí (Řecko, Itálie, Španělsko), Německo a další státy podporující unijní návrhy na přerozdělování uprchlíků. Na druhé straně dělící linie stály nové členské státy – zejména státy Visegrádské čtyřky (ČR, Slovensko, Maďarsko, Polsko), podporované několika dalšími.

Fragmentace Evropské unie, ke které došlo v souvislosti se sporem o způsobu řešení uprchlické krize (uprchlické kvóty), je nebezpečná z toho důvodu, že kopíruje a do určité míry prohlubuje historické dělení mezi západní a východní Evropou.

Fragmentace Evropské unie, ke které došlo v souvislosti se sporem o způsobu řešení uprchlické krize (uprchlické kvóty), je nebezpečná z toho důvodu, že kopíruje a do určité míry prohlubuje historické dělení mezi západní a východní Evropou. Rétorika „západní“ a „východní“ Evropy je zpátky v plné síle.

3.1 Migrační krize a diferencovaná integrace

V této části se zaměříme na otázku, jakým způsobem migrační krize prohloubila či naopak oslabila trend diferencované integrace v námi zkoumaných oblastech a politikách. Na úvod poznamenejme, že podobně jako je tomu v případě hospodářské a měnové unie, společná azylová a migrační politika a volný pohyb osob měly již před vypuknutím uprchlické krize charakter diferencované integrace. Na schengenské spolupráci totiž neparticipují všechny členské státy Evropské unie.

Velká Británie a Irsko mají trvalou výjimku z participace na schengenských opatřeních. Některé z nových členských států (Bulharsko, Rumunsko a Kypr) mají výjimku dočasnou, která trvá, dokud Rada EU nerozhodne, že byly splněny podmínky pro zrušení kontrol na vnitřních hranicích. Stalo se pravidlem, že státy, které vstupují do Evropské unie, se v okamžiku přistoupení nestávají plnohodnotnými členy. V důsledku výjimek dojednaných v průběhu přístupového procesu zůstávají nové členské státy vyloučeny z řady oblastí spolupráce, typicky se jedná o závěrečnou fázi hospodářské a měnové unie (přijetí eura) a oblast schengenské spolupráce (odstranění kontrol na vnitřních hranicích a související evropská vízová a azylová politika). Dočasné výjimky z těchto dvou klíčových unijních politik (euro a Schengen) se staly standardní součástí přístupového procesu nových členských států a logicky ovlivňují i institucionální strukturu Evropské unie.

Co je důležité, tyto původně dočasné výjimky získávají dlouhodobý charakter a diferencovaná integrace se tak stává trvalým znakem současné fáze evropské integrace. Časový odstup mezi vstupem nového členského státu do EU a jeho připojením se k schengenské spolupráci se stále prodlužuje.

Tabulka č. 1: Dočasné výjimky nových členských států z aplikace schengenských pravidel

Členský stát	Rok vstupu do EU	Doba trvání dočasné výjimky (roky)
Rakousko	1995	2
Irsko	1995	trvalá výjimka
Švédsko	1995	6
Česko, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko, Slovinsko	2004	3
Kypr	2004	12+ (dočasná výjimka stále trvá)
Bulharsko, Rumunsko	2007	8+ (dočasná výjimka stále trvá)
Chorvatsko	2013	3+ (dočasná výjimka stále trvá)

V případě Kypru je připojení k schengenské spolupráci komplikováno dlouhodobým problémem rozdělení ostrova na Kyperskou republiku na jihu a mezinárodně neuznanou Severokyperskou tureckou republiku. Vstup Kypru do schengenské zóny je tedy podmíněn vyřešením konfliktu (sjednocením Kypru), na které má Evropská unie jenom omezený vliv (viz kolaps Annanova plánu v předvečer přistoupení Kypru do EU). Nicméně situace Bulharska, Rumunska a Chorvatska je jiná. Všechny tři země usilují o „vstup“ do schengenské zóny, ten je ovšem podmíněn souhlasem zbývajících členských států Evropské unie. Ty ovšem dlouhodobě podmiňují svůj souhlas realizací dalších reforem, zejména v oblasti boje proti korupci.²³ Zapojení Rumunska, Bulharska a Chorvatska do schengenské spolupráce bylo neustále oddalováno ještě před vypuknutím migrační krize a můžeme tedy konstatovat, že diferencovaná integrace v oblasti schengenské spolupráce by s největší pravděpodobností pokračovala i bez ohledu na vypuknutí migrační krize v roce 2015.

3.2 „Mini-Schengen“

V listopadu 2015, v době vyostřených sporů o kvótách na přerozdělování uprchlíků, ze strany Nizozemska zazněl návrh na „mini-Schengen“. Podle tohoto návrhu, který byl neformálně diskutován v rámci „velmi přípravných rozhovorů“,²⁴ mělo být členství v „mini-Schengenu“ omezeno na pět zemí: Nizozemsko, Rakousko, Německo, Belgie a Lucembursko. Návrh zůstal na úrovni úvah a neformálních diskusí, nikdy nebyl formalizován do podoby „non-paperu“, ani nebyl diskutován v unijních institucích. Podle

zainteresovaných diplomatů bylo smyslem plánu „najít cestu, jak odlehčit tlakům na Schengen“.²⁵ Z načasování i z vyjádření diplomatů bylo zřejmé, že úvahy o „mini-Schengenu“ byly součástí vyjednávací taktiky v době vyostřených sporů o sdílení břemene uprchlické krize a lepší ochrany vnějších hranic.

Návrh tedy můžeme vnímat jako součást nátlaku na jihoevropské státy (ochrana vnějších hranic) a na středoevropské státy (sdílení břemene uprchlické krize). Jako forma diplomatického nátlaku návrh očividně fungoval – diskusím o „mini-Schengenu“ byla v zemích střední a východní Evropy věnována velká pozornost a státy Visegrádské skupiny dokonce vydaly společné prohlášení, ve kterém odmítly úvahy o „mini-Schengenu“ a založily skupinu „přátelé Schengenu“.²⁶ Státy jižní Evropy, vůči kterým byl návrh také adresován, ve snaze přinutit je k posílení ochrany vnějších hranic EU, vnímaly návrh na „mini-Schengen“ jako neúspěšný pokus o nátlak.

Bylo by však chybou smést úvahy o „mini-Schengenu“ jako pouhou vyjednávací taktiku skupiny členských států EU. Na jednu stranu, návrh se nedostal na pořad jednání unijních institucí. Byl jednoznačně odmítnut Evropskou komisí, která považuje Schengen za největší úspěch evropské

Kromě hmatatelných materiálních dopadů by měl vznik „mini-Schengenu“ výrazný politický a symbolický význam v tom smyslu, že by popřel logiku a legitimitu samotného východního rozšíření Evropské unie.

integrace, státy Visegrádské skupiny a řadou dalších. Na druhou stranu, samotný fakt, že některé z členských zemí mohly s tímto návrhem legitimně přijít a že se na toto téma vůbec vedla seriózní diskuse, si zaslouží pozornost. Návrh na „mini-Schengen“ byl v médiích i v tisku diskutován ještě minimálně několik měsíců poté, co

zazněl, a přestože jej většina států odmítla, některé z nich jej považují za možné poslední východisko v případě vyhrocení krize.²⁷ Úvahy o „mini-Schengenu“ rezonují v řadách některých opozičních a / nebo euroskeptických stran v západní Evropě. Státy východní Evropy sice důsledně odmítají podobné úvahy, nicméně návrhy na obnovení národních hranic nacházejí podporu u části obyvatelstva a dokonce i politických elit v těchto zemích.

Vznik „mini-Schengenu“ a obnovení hraničních kontrol na některých vnitřních hranicích by mělo nepochybně vážné ekonomické dopady, zároveň ovšem nelze podcenit ani politický a symbolický význam takového kroku. Vznik „mini-Schengenu“ by vedl k obnovení kontrol na linii bývalé „železné opony“ mezi západní a východní Evropou a s největší pravděpodobností k vyloučení Řecka (a možná i některé z dalších jihoevropských států) ze schengenské spolupráce. Takový krok by v zásadě znamenal zvrát a krok zpátky v procesu rozšiřování Evropské unie. Velké východní rozšíření Evropské

unie v roce 2004 totiž bylo interpretováno jako definitivní tečka za rozdělením Evropy v době studené války. Kromě hmatatelných materiálních dopadů by měl vznik „mini-Schengenu“ výrazný politický a symbolický význam v tom smyslu, že by popřel logiku a legitimitu samotného východního rozšíření Evropské unie.

4. Doporučení

Co se týče dopadu migrační krize na jednotlivé unijní politiky, ČR by měla ve svých postojích zachovávat logickou konzistentnost, protože pouze konzistentní politika je věrohodná. V okamžiku, kdy se objevily úvahy na vznik „mini-Schengenu“, se ČR spolu s ostatními státy V4 prezentovala jako „přítel Schengenu“ a rezolutně odmítla „zmenšení Schengenu“. Přitom to byla sama ČR, která poměrně otevřeně volala po zmenšení Schengenu (vyloučení Řecka). Česká republika by měla ve vztahu k rozměňování Schengenu a obnovování hraničních kontrol zastávat konzistentně postoj, že schengenský prostor se nesmí zmenšovat, že jeho pravidla musí být všemi dodržována a že by nemělo docházet k zavádění dlouhotrvajících neopodstatněných hraničních kontrol na vnitřních hranicích.

Případné obnovení hraničních kontrol, zvláště pak na linii bývalé železné opony, by mělo v první řadě

Česká republika by se měla připravit na to, že téma naší (ne)solidarity během uprchlické krize bude na stole při politických jednáních o budoucím víceletém finančním rámci.

symbolický význam, i s ohledem na již zmíněné prohlubování dělících linií mezi západní a východní Evropou a na již tak oslabenou veřejnou podporu evropské integrace. Dopad na komfort těch, kteří cestují přes hranice (dojíždění za prací, turismus), by byl poměrně velký, současně však dopad na fungování vnitřního trhu by byl pouze nepřímý. Logistické komplikace spojené s pasovou kontrolou by měly negativní dopad (zvláště na některá odvětví), zároveň ale nesmíme zapomínat na to, že vnitřní trh (včetně „bezcelního“ pohybu zboží a volného pohybu pracovních sil) by pokračoval i po případném omezení či zrušení schengenské spolupráce, protože se jedná o jinou unijní politiku. Jakkoliv je souvislost mezi fungováním jednotného trhu a Schengenu pouze nepřímá, pro otevřenou ekonomiku jako je ta česká, by hospodářské dopady omezení či zrušení schengenské spolupráce a následný vliv na hladké fungování jednotného trhu byly značné.

S velkou pravděpodobností se ČR nemusí bát toho, že by docházelo k omezování možnosti čerpat evropské strukturální a investiční fondy ve vztahu s migrační krizí. Neexis-

tuje totiž logická ani právní souvislost existence s řešením migrační krize a existencí kohezní politikou. Stále však platí, že o neochotě ČR (a dalších zemí) být solidární při řešení migrační krize, ať již na poli přijímání uprchlíků nebo jinou významnou formou, se bude dále na evropské úrovni debatovat a bude předmětem politických jednání. Česká republika by se měla připravit na to, že téma naší (ne)solidarity během uprchlické krize bude na stole při politických jednáních o budoucím víceletém finančním rámci. Krize vnitroeuroské solidarity (demonstrována při jednáních s Řeckem a později během migrační krize) znásobená brexitem (Velká Británie byla čistým přispěvatelem do rozpočtu EU) urychlí přechod ČR do pozice čistého přispěvatele do rozpočtu EU.

Čeští politici by měli nabídnout věcný a konstruktivní narativ o migraci do ČR i EU. Obavy z migrace ve veřejném mínění nejsou konstantou, kterou je nutné přebírat, ale jsou naopak velmi proměnné a formované skrze politický a mediální diskurz. Je třeba zdůraznit také pozitivní aspekty a opatření, skrze která jsou minimalizována bezpečnostní rizika. Výzvy spojené s trvalým i nárazovým přistěhovalectvím není třeba popírat či bagatelizovat, ale jejich jednostranné zveličování pouze přispívá k šíření strachu a otevírá prostor

Vláda i část opozice se k EU hlásí, avšak svou rétorikou naopak důvěru občanů v Unii podřívají.

radikálním názorům. MZV by mělo připravovat fakticky podložený argumentář a politiky o něm přesvědčovat.

Česká politika by měla přestat obviňovat EU ze selhávání v otázce

migrace, když ve skutečnosti jsou zde zodpovědné spíše členské státy. Vláda i část opozice se k EU hlásí, avšak svou rétorikou naopak důvěru občanů v Unii podřívají. Britský případ je varováním, že takový přístup legitimizuje hlasy volající po odchodu z EU – který by byl zcela proti českým zájmům. Úkolem aparátu MZV je dodávat politické reprezentaci fakticky podložené argumenty a přesvědčovat ji o potřebě je komunikovat navenek.

V otázce symbolických aspektů obnovení dělících linií by ČR měla aktivně vystupovat proti paušalizujícím hodnocením zemí střední a východní Evropy a zdůrazňovat českou specifičnost. Pojem „východní Evropa“, který se stále častěji používá ve veřejném a politickém diskurzu k popisu našeho regionu a Visegrádské čtyřky, má bohužel negativní konotace u liberálních a „mainstreamových“ evropských politiků (protiuprchlické postoje a autoritářské a nacionální vlády ve východní Evropě), ale i u nacionálně orientovaných evropských politiků (pracovní migrace z východní Evropy, delokalizace podniků ze západní do východní Evropy). Česká republika by se měla snažit vyvarovat a bránit stereotypizujícím dělením na východní a západní Evropu i z toho důvodu, že tím dochází k negování doposud dominantního politického cíle „návratu do Evropy“, k obnovování negativních stereotypů vůči naší části Evropy z doby, kdy zde vládly autoritářské režimy (během komunistického období) a k posilování „orientalistického“ vnímání východní Evropy.

Pokud má ČR hrát roli mostu či mediátora mezi antagonistickými postoji Polska a Maďarska na jedné straně a západoevropských (a jihoevropských) zemí na straně druhé, nemůže se stavět do role oběti „bruselského diktátu“. Role oběti může být pro české politiky krátkodobě výhodná (sbírání bodů na domácí politické scéně), z dlouhodobého strategického hlediska nebezpečná, protože se tím pouze posiluje (sebe)izolace ČR v EU.

Čeští politici by měli demonstrovat alespoň základní míru empatie a solidarity. Nikoliv pouze proto,

že se jedná o „evropskou hodnotu“, ale i z praktických a strategických důvodů ve snaze o hledání koaličních partnerů v Evropské unii. Bohužel, schopnost empatie a tedy i koaliční potenciál ČR se v zásadě omezil na nejbližší sousedy z řad zemí V4. Vzhledem k tomu, že tyto státy se samy dostávají kvůli svému postoji k migrační krizi do izolace, jejich hodnota jako koaličních partnerů logicky klesá. Česká republika by měla být v hledání koaličních partnerů flexibilní a měli bychom našim partnerům ve V4 dát najevo, že to též očekáváme od nich. Izolovaná a do sebe zahleděná V4 nemá pro ČR význam a přínos.

*Bohužel, schopnost empatie
a tedy i koaliční potenciál ČR se
v zásadě omezil na nejbližší
sousedy z řad zemí V4.*

Literatura

¹ auf dem Brinke, Anna (2016): *The economic costs of non-Schengen: What the numbers tell us*. Berlin: Jacques Delors Institute; Da Cunha, Patricia Silveria–Worum, Astrid (2016): *Cost of Non-Schengen: The impact of border controls within Schengen on the Single Market*. Brussels: European Parliament; Godlewski, Andrzej (2016): The costs of dissolution of the Schengen Area. *Central European Financial Observer*, 19. 5. 2016, <http://www.financialobserver.eu/poland/the-costs-of-dissolution-of-the-schengen-area/>; Sarmiento-Mirwaldt, Katja (2016): In defence of open borders: Why Schengen remains valuable to European countries – including the UK. *European Politics and Policy Blog*, 3. 6. 2016, <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2016/06/03/in-defence-of-open-borders-schengen/>.

² Felbermayr, Gabriel–Gröschl, Jasmin–Steinwachs, Thomas (2016): Trade costs of border controls in the Schengen area. *VOX-CEPR's Policy Portal*, 27. 4. 2016, <http://voxeu.org/article/trade-costs-border-controls-schengen-area>.

³ Karakas, Cemal (2016): *The economic impact of suspending Schengen*. Brussels: European Parliamentary Research Service.

⁴ Tamtéž.

- ⁵ Felbermayr, Gabriel–Gröschl, Jasmin–Steinwachs, Thomas (2016): Trade costs of border controls in the Schengen area, op. cit.
- ⁶ Aussilloux, Vincent–Le Hir, Boris (2016): *The Economic Cost of Rolling Back Schengen*. Paris: France Stratégie.
- ⁷ auf dem Brinke, Anna (2016): *The economic costs of non-Schengen: What the numbers tell us*, op. cit.
- ⁸ Felbermayr, Gabriel–Gröschl, Jasmin–Steinwachs, Thomas (2016): The Trade Effects of Border Controls: Evidence from the European Schengen Agreement. *Ifo Working Paper No. 213*. Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich.
- ⁹ auf dem Brinke, Anna (2016): *The economic costs of non-Schengen: What the numbers tell us*, op. cit.
- ¹⁰ Tamtéž.
- ¹¹ Karakas, Cemal (2016): *The economic impact of suspending Schengen*, op. cit.; auf dem Brinke, Anna (2016): *The economic costs of non-Schengen: What the numbers tell us*, op. cit.
- ¹² Godlewski, Andrzej (2016): The costs of dissolution of the Schengen Area, op. cit.
- ¹³ Karakas, Cemal (2016): *The economic impact of suspending Schengen*, op. cit.
- ¹⁴ European Commission (2016): *EU expenditure and revenue 2014–2020*, http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm; EU Information Centre (2016): Which countries are net contributors to the EU budget? http://english.eu.dk/en/faq/faq/net_contribution.
- ¹⁵ European Commission (2016): *Standard Eurobarometer 85. Spring 2016. First Results*, <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/74264>.
- ¹⁶ Pew Research Center (2016): *Europeans Face the World Divided*, 13. 6. 2016, <http://www.pewglobal.org/2016/06/13/europeans-face-the-world-divided/>.
- ¹⁷ European Commission (2016): *Standard Eurobarometer 85. Spring 2016. First Results*, op. cit.
- ¹⁸ Tamtéž.
- ¹⁹ Pew Research Center (2016): *Euroskepticism beyond Brexit*, 7. 6. 2016, <http://www.pewglobal.org/2016/06/07/euroskepticism-beyond-brexit/>.
- ²⁰ Tamtéž.
- ²¹ European Commission (2015): *Standard Eurobarometer 84. Autumn 2015. First Results*, s. 27, <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Result->

Doc/download/DocumentKy/70150; European Commission (2016): *Standard Eurobarometer 85. Spring 2016. First Results*, op. cit., s. 36.

²² European Commission (2015): *Standard Eurobarometer 84. Autumn 2015. First Results*, op.cit., s. 33; European Commission (2016): *Standard Eurobarometer 85. Spring 2016. First Results*, op. cit., s. 39.

²³ EUobserver.com (2013): Germany to veto Schengen enlargement. *EUobserver.com*, 4. 3. 2013, <https://euobserver.com/justice/119261>.

²⁴ Politico (2015): *Five nations consider mini-Schengen*, 21. 11. 2015, <http://www.politico.eu/article/nations-mini-schengen-borders-passports-travel-freedom-migration-refugees/>.

²⁵ Tamtéž.

²⁶ Hungarian Government (2015): *Visegrád Group to reject the idea of „mini-Schengen“*, 4. 12. 2015, <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/visegrad-group-to-reject-the-idea-of-mini-schengen>.

²⁷ Euractiv.com (2016): Mini-Schengen not an option, for now. *Euractiv*, 25. 1. 2016, <https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/mini-schengen-not-an-option-for-now/>.

Vít Beneš je výzkumným pracovníkem Ústavu mezinárodních vztahů a šéfredaktorem odborného časopisu Mezinárodní vztahy.

e-mail: benes@iir.cz

Jakub Eberle je výzkumným pracovníkem Ústavu mezinárodních vztahů a zástupcem šéfredaktora odborného časopisu New Perspectives.

e-mail: eberle@iir.cz

Jan Kovář je výzkumným pracovníkem Ústavu mezinárodních vztahů.

e-mail: kovar@iir.cz