

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Filozofická fakulta

Katedra politologie a evropských studií

Jan Poruba

**Evropeizace imigrační politiky v zemích střední a  
východní Evropy: Případová studie České republiky**

Diplomová práce

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

OLOMOUC 2012

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

---

V Olomouci dne 25. dubna 2012

## Obsah

ÚVOD .....	1
1. TEORIE EVROPEIZACE.....	13
1.1 Vývoj výzkumu evropeizace.....	13
1.2 Konceptualizace pojmu evropeizace .....	15
1.3 Sféry evropeizace .....	17
1.4 Evropeizace zemí střední a východní Evropy.....	18
1.4.1 Mechanismy evropeizace v zemích SVE .....	19
1.5 Rozsah evropeizace.....	22
1.6 Očekávané výsledky působení evropeizace na imigrační politiku ČR .....	24
2. IMIGRAČNÍ POLITIKA EU.....	27
2.1 Vývojové etapy imigrační politiky EU .....	28
2.2 Imigrační politika EU a státy SVE .....	31
3. EVROPEIZACE IMIGRAČNÍ POLITIKY V ZEMÍCH SVE .....	34
3.1 Dvě fáze evropeizace imigrační politiky.....	35
3.2 Specifická povaha imigračního acquis.....	37
3.3 Snižování a řízení diverzity .....	39
3.3.1 Kontrola hranic.....	40
3.3.2 Vízová politika.....	41
3.3.3 Azylová politika .....	42
3.3.4 Boj proti nelegální migraci .....	43
3.5 Nástroje na snížení diverzity .....	44
4. EVROPEIZACE ČESKÉ IMIGRAČNÍ POLITIKY .....	46
4.1 Reformy imigrační politiky ČR v letech 1989-1997 .....	47
4.2 Působení unijního acquis na imigrační politiku ČR.....	51
1.2.1 Institucionální a administrativní reformy .....	53
4.2.2 Hraniční kontrola.....	54
4.2.3 Vízová politika.....	55
4.2.4 Azylová politika .....	56
4.2.4 Boj proti nelegální migraci.....	58
4.3 Stanovení rozsahu evropeizace.....	59
4.3.1 Důsledky evropeizace pro českou imigrační politiku .....	62
LITERATURA .....	71
Prameny .....	71
Literatura .....	72
ABSTRAKT .....	80
Český abstrakt.....	80
English Abstract .....	81

# ÚVOD

## Vymezení tématu a záměru práce

Tématem práce je evropeizace české imigrační politiky v kontextu širšího působení unijní úrovně na země střední a východní Evropy (SVE).<sup>1</sup> Situace v oblasti migrace prodělala na českém území od pádu komunistického režimu několik zásadních změn. Před rokem 1989 nemuselo tehdejší Československo čelit výraznějším přistěhovaleckým vlnám, naopak to byli občané Československa, kteří dobrovolně či nuceně opouštěli území svého státu. Znovu nabytá svoboda a uvolnění hranic v bývalém východním bloku způsobily nové migrační toky, jichž je Česká republika (ČR) díky společným hranicím s Německem a Rakouskem nedílnou součástí. ČR se tak v průběhu 90. let stala nejen tranzitní zemí, ale postupně i konečným cílem imigrantů. Podobnou zkušenost z proměny z vystěhovalecké země na zemi přistěhovaleckou zažily západoevropské státy po druhé světové válce, posledních 20 let se musí s tímto novým fenoménem, byť v daleko menší míře, vypořádat i ČR. Vlivem této skutečnosti se musela imigrační politika zásadně proměnit, ovšem nutnost celkové přestavby z plánovaného na tržní hospodářství a z nedemokratické společnosti na společnost otevřenou způsobila, že imigrační politika zůstala na okraji zájmů politických představitelů.

Důležitým impulsem pro zásadní reformy přistěhovalecké politiky<sup>2</sup> představoval vstup ČR do Evropské unie (EU) v roce 2004. Změna se týkala i občanů ČR, kteří se stali součástí jedné ze čtyř svobod, volného pohybu osob, a už nadále nejsou považováni za potenciální imigranty, nýbrž se na ně vztahují pravidla vnitřního trhu.<sup>3</sup> Vstup do Unie však především znamenal nutnost provést systémové

---

<sup>1</sup> V této práci jsou chápány jako země střední a východní Evropy ty, které v roce 2004 spolu s ČR vstoupily do EU. Jmenovitě se jedná o Estonsko, Litvu, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko, Slovensko a Slovinsko.

<sup>2</sup> Imigrační a přistěhovalecká politika jsou v práci chápány jako synonyma.

<sup>3</sup> Volný pohyb osob byl pro občany států SVE po vstupu do EU omezen, více viz kapitola 2.2

změny, kdy musela být zajištěna a přijata celá řada opatření a transponována evropská legislativa do právního řádu ČR tak, aby byla splněna přístupová kritéria. Hlavní zkoumanou oblastí je tedy analýza procesu přenosu a implementace legislativy v oblasti imigrační politiky z úrovně EU na úroveň států SVE s primárním zaměřením na ČR a také zachycení institucionálních a administrativních změn, které musely být přijaty. Základní zkoumanou oblastí je sféra tzv. *policy*, čímž je rozuměna oblast obsahu a výstupů imigrační politiky a administrativní a institucionální struktura.

Časově je práce vymezena rokem 1989, kdy se do ČR vrátily principy demokracie a volného trhu, a rokem 2007, který v symbolické i praktické rovině znamenal definitivní zrušení hranic mezi ČR a okolními státy. Po pádu komunistického režimu byla započata celková přestavba politického a ekonomického prostředí v ČR a na tyto nové podmínky včetně otevřených hranic musela být adaptována i přistěhovalecká politika. Hlavní důraz je kladen na časový úsek mezi roky 1997 a 2007. V roce 1997 totiž předložila Komise program strategie rozšíření s názvem Agenda 2000 a ČR se stala jednou z pěti zemí, s nimiž byly od roku 1998 zahájeny přístupové rozhovory. V dalších letech tak ČR musela sladit svou politiku a právní normy s EU. Vstupem do EU však neskončilo přejímání norem a předpisů z EU, z pohledu imigrační politiky byl důležitý rok 2007, kdy ČR vstoupila do Schengenského prostoru, na který se ČR musela připravit jak legislativně, tak i z hlediska technické kontroly hranic.

Rovněž je také důležité vymezit samotný pojem imigrační politika. Podle definice Pavla Barši a Andreji Baršové se jedná o „politiku směřující k přímě či nepřímé regulaci a řízení lidí přes mezinárodní hranice – v případě EU přes její vnější hranice – a jejich pobyt na území států, jehož nejsou občany“.<sup>4</sup> Taková definice však neobjasňuje, jaké jsou komponenty a nástroje imigrační politiky, proto ji je nutné konkretizovat takovým způsobem, aby bylo možné analyzovat vliv evropských struktur na národní. Vzhledem ke komplikované povaze

---

<sup>4</sup> Barša a Baršová 2005: 9

a fragmentaci přistěhovalecké politiky na úrovni EU, která byla v době touto prací stanoveného časového rámce součástí třetího pilíře i Schengenských dohod, se rozhodl autor konceptualizovat komponenty imigrační politiky podle definičního přístupu Jörga Monara, který za základní stavební kameny imigrační politiky považuje následující oblasti:

1. Kontrola hranic
2. Vízová politika
3. Azylová politika
4. Boj proti nelegální migraci

Takto nastavená imigrační politika je pro účely této práce vhodná ze dvou důvodů. Za prvé, postihuje všechny základní aspekty přistěhovalecké politiky státu, kdy prostřednictvím kontroly hranic a vydáváním víz je usměrňován vstup cizinců na území hostitelské země, stejně jako ošetřuje podmínky pobytu uprchlíků a žadatelů o azyl a zároveň bere v potaz nelegální pokusy cizinců usadit se na území země. Za druhé, kontrola hranic, vízová politika, azylová politika a boj proti nelegální migraci jsou nejdůležitějšími komponenty imigrační politiky EU, jejíž vliv na domácí struktury je hlavním tématem této práce. Rovněž je nutné poznamenat, že v této práci se vstup a podmínky pobytu na území ČR týkají osob přicházejících ze zemí mimo EU. Dále je nutné dodat, že tato práce se nezabývá integrační politikou imigrantů, ačkoli některé její aspekty jsou včleněny do cizineckého a azylového zákona, které jsou v práci dále zkoumány. Na tomto místě je však důležité si uvědomit, že kvalitní a pro společnost přínosná forma pobytu cizinců na území jakéhokoli státu vzniká součinností imigrační a integrační politiky. Hlavním důvodem nezačlenění integrační politiky do této práce je tak především skutečnost, že na úrovni EU je integrační politika cizinců v raném stádiu vývoje, a proto je velmi obtížné zkoumat vliv evropeizace na tuto oblast.

Tento text pracuje s konceptem evropeizace, který je v rámci politologie poměrně nový a běžnou součástí výzkumů v oblasti politologie, evropských studií a mezinárodních vztahů se stává až

v druhé polovině 90. let.<sup>5</sup> Teorie evropeizace upozorňuje na roli evropské politiky a nadnárodních institucí jako nezávislé proměnné v rámci výzkumu domácí politiky a také odpovídá na otázku, jakým způsobem se domácí struktury adaptují na evropskou integraci. Proto se tato teorie hodí na zkoumání vlivu EU na celou řadu politik na národní úrovni, v případě této práce i imigrační politiky.

Imigrační politika na úrovni EU je jednou z nejdynamičtější rozvíjejících se oblastí, která v průběhu 90. let zaznamenala významný posun od původně pouze mezivládní spolupráce v rámci třetího pilíře až ke komunitarizaci díky Amsterodamské smlouvě. Možnost hlasovat v Radě kvalifikovanou většinou otevřela prostor k přijímání celé řady směrnic a principů, kterými se členské státy musely řídit. Autoři zabývající se evropeizací imigrační politiky<sup>6</sup> však upozorňují na nedostatečný empirický výzkum, který by prokázal nebo naopak vyvrátil důležitost vlivu EU na formování politik v rámci národní úrovně. Ještě méně případových studií se věnuje evropeizaci imigrační politiky kandidátských zemí, ačkoli musely převzít imigrační *acquis* v plném rozsahu. Tato diplomová práce se proto pokusí alespoň částečně vyplnit mezeru v empirickém výzkumu působení nadnárodních struktur na vytváření přistěhovalecké politiky kandidátských zemí.

### **Cíle, výzkumné otázky, hypotéza**

Hlavním cílem diplomové práce je analyzovat vliv EU na formování české imigrační politiky a určit, jakým způsobem se změny projeví ve fungování politiky přistěhovalectví v zemi. Mezi vedlejší cíle této práce jsou řazeny analýza imigrační politiky na úrovni EU a povaha a rozsah imigrační *acquis*, které musely země SVE přijmout, aby se staly součástí jednotné integrující se Evropy. V souvislosti se stanovenými cíli budou v práci zodpovězeny následující výzkumné otázky:

---

<sup>5</sup> Dančák, Fiala, Hloušek 2005: 12

<sup>6</sup> Ette, Faist 2007, Vink, Graziano 2007

*Jakým způsobem ztěžovala povaha a rozsah imigrační acquis přijetí nutných reforem v zemích SVE?*

*Do jaké míry se změnila podoba imigrační politiky ČR a jejího institucionálního a administrativního uspořádání prostřednictvím evropeizace?*

*Prostřednictvím jakých mechanismů byla do českého prostředí inkorporována unijní pravidla a normy?*

V práci bude argumentováno, že vstup do EU, potažmo schengenského prostoru, a nutná harmonizace s imigrační politikou EU se staly základními faktory ovlivňujícími českou imigrační politiku. Podle autorů zabývajících se evropeizací kandidátských států měla EU velký potenciál ovlivňovat situaci v zemích, které se připravovaly na vstup do Unie.<sup>7</sup> Mimo působení nadnárodních struktur se v literatuře zabývajících se evropeizací imigrační politiky objevuje i důležitost nepřímých efektů evropeizace, které mají na formování imigrační politiky států rovněž důležitý vliv.<sup>8</sup> Tato práce vychází z předpokladu, že právě součinností přímých a nepřímých mechanismů došlo k výrazné proměně české imigrační politiky, proto je zkoumaná hypotéza následující:

*Působením přímých a nepřímých mechanismů evropeizace došlo k transformaci české imigrační politiky.*

Nezávislou proměnou představují přímé a nepřímé mechanismy evropeizace, zatímco transformace české imigrační politiky je proměna závislá. Hypotéza bude ověřována v pevně stanoveném časovém (1989-2007) a obsahovém (kontrola hranic, vízová politika, azylová politika a boj proti nelegální migraci) rámci. Přímým mechanismem je myšlena především kondicionalita, těmi nepřímými pak horizontální evropeizace a sociální učení. (více viz kap. 1.4.1) Formulovaná hypotéza umožňuje zkoumat evropeizaci z racionálního hlediska, čili že vstup do EU je podmíněn přijetím unijních pravidel a norem, a rovněž

<sup>7</sup> Srovnej Grabe 2006, Schimmelfennig, Sedelmeier 2007, Lavenex, UçArer 2004.

<sup>8</sup> Srovnej Laxanex 1999, Thielemann 2001, Byrne, Noll, Vedstet-Hansen 2002.



zohledňuje konstruktivně institucionální přístup, kdy je kladen důraz na sociální učení a přesvědčování.

Za transformaci české imigrační politiky je považován stav, kdy na základě působení výše zmíněných mechanismů došlo podle typologie rozsahu evropeizace Claudia M. Radaelliho k zásadní proměně české přistěhovalecké politiky, čili že imigrační politika ČR změnila základní logiku svého fungování. (více viz kap. 1.5) Výzkum rozsahu evropeizace je v práci chápán jako proces, kdy nutně nemusí dojít ke konvergenci na základě komunitárních požadavků ani k harmonizaci právních řádů a politik. Evropeizace v tomto dynamickém pojetí proto může vést v široký okruh případů od regrese až po transformaci.<sup>9</sup>

Diplomová práce staví na empiricko-analytickém přístupu. Nejprve dochází k získávání dat a informací, které jsou nezbytné pro provádění analýzy, jejíž pomocí pak bude ověřována hypotéza. Autor textu používá také metodu deskripce tam, kde je to nezbytně nutné. Jedná se především o první a druhou kapitolu, která je v prvním případě věnována teorii evropeizace, v případě druhém pak imigrační politice na úrovni EU. Obě kapitoly se z velké míry vyznačují přehledovou povahou. Studium vlivu EU na českou imigrační politiku však nelze uchopit pouze prostřednictvím politologické vědy. Je nutné využít i poznatky z jiných oborů, především pak práva, a to zejména v případě, kdy je zkoumán přenos právních norem z nadnárodní úrovně na úroveň ČR, a také politické geografie a sociologie, jež vysvětlují fenomén migrace.

### **Členění práce**

Práce je členěna podle časového i věcného hlediska a je rozdělena do čtyř hlavních kapitol. V první kapitole bude vymezen teoretický rámec vysvětlující koncept evropeizace, který je důležitý pro pochopení procesu přenosu legislativy a norem z nadnárodní na národní úroveň. Protože existují různé interpretace a definice

---

<sup>9</sup> Zemanová 2007: 35-36

evropeizace, bude hlavním cílem této kapitoly nastavit teoretický rámec takovým způsobem, aby mohl být zkoumán vliv evropeizace nejen prostřednictvím nadnárodních struktur, ale i sledováno působení horizontální evropeizace a sociálního učení. Jelikož byla ČR ve zkoumaném období kandidátskou zemí, musí být zohledněna i tato skutečnost.

Druhá kapitola nabídne přehled a analýzu vývoje imigrační politiky EU, což umožní pochopit trendy, které se následně odrážely v objemu *acquis* povinném pro členské i kandidátské země. Imigrační politiku dlouhou dobu považovali politici i akademici za oblast, jejíž působení bylo v rámci nadnárodních institucí těžko realizovatelné, protože se až příliš dotýká suverenity národních států. Proto je třeba uvést a vysvětlit faktory, které vedly k přenosu části pravomocí v této oblasti z úrovně národní na úroveň EU.

Hlavním cílem třetí kapitoly je analýza *acquis* vztahující se k imigrační politice. Bude vysvětleno, proč bylo přijetí standardů v oblasti justice a vnitra tak složité a ve kterých oblastech se objevovala diverzita, jejíž zvýšení po přistoupení nových členů do EU mohlo ohrozit společný prostor bezpečnosti a práva. Konkrétně budou zkoumány rozdíly v hraniční kontrole, vízové politice, azylová politice a boji proti nelegální migraci mezi členskými státy a kandidátskými zeměmi a také nástroje, kterými pomáhala EU diverzitu v zemích SVE snížit.

Čtvrtá kapitola již analyzuje evropeizaci imigrační české imigrační politiky. Pro větší přehlednost bude poslední kapitola rozdělena do dvou základních období. Prvním je působení vnějších vlivů na přistěhovaleckou politiku mezi lety 1989–1997, které bylo charakteristické celkovou přestavbou ekonomiky a charakteru státu. Formování imigrační politiky tak bylo ovlivněno přistupováním k mezinárodním režimům souvisejícím s azylovou politikou, bilaterálními vztahy se sousedícími zeměmi a také mezivládními platformami vztahujícími se k otázkám migrace. V roce 1998 získala ČR oficiálně statut kandidátské země, což s sebou přineslo nutnost transponovat a implementovat evropskou legislativu. Jestliže v předcházející kapitole byly hraniční kontrola, vízová politika, azylová

politika a boj proti nelegální migraci zkoumány z pohledu snižování diverzity ve státech SVE, budou zde popsány a analyzovány konkrétní změny v právní, administrativní a institucionální struktuře, které byly vynuceny požadavky EU.

### **Evaluace literatury**

Literaturu vztahující se k tématu této práce lze rozdělit do čtyř základních okruhů. Prvním jsou publikace a články zabývající se teorií evropeizace, která je v současnosti jedním z nejpoužívanějších konceptů pro studium a analýzu evropské integrace a jejího působení na členské státy. Systematicky se teorií evropeizaci zabývá Claudio M. Radaelli, který ve svém článku *Wither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change* definoval pojem evropeizace, co je jejím předmětem a jakým způsobem lze analyzovat změny způsobené vlivem EU na národní struktury. Své pojetí evropeizace rozvíjel v dalších člancích a publikacích ať už sám nebo se Simonem J. Bulmerem či s Kevinem Fatherstonem a v oblasti výzkumu evropeizace se stal jedním z nejcitovanějších autorů. Z jeho charakteristiky evropeizace do značné míry vychází i tato práce.

Dalším významným teoretikem je Maarten P. Vink, jehož článek *What is Europeanization? and Other Questions on a New Research Agenda* nabízí přehledný text zaměřený na studium evropeizace a shrnuje i definice a pohledy jiných autorů. Spolu s Paulem Grazianem také editoval publikaci *Europeanization New Research Agendas*, která poskytuje zatím nejucelenější uchopení pojmu evropeizace. V této knize nalezneme jak teoretický a metodologický rámec, tak případové studie z oblastí *polity*, *politics* a *policy* řady důležitých autorů (C. M. Radaelli, S. Bulmer, J. Caporaso, T. Börzel aj.) Teoretickým uchopením evropeizace azylové politiky zde přispěla i Sandra Lavanex, která upozornila na její horizontální efekty, čili že k přenosu norem nedochází pouze prostřednictvím vertikálního působení nadnárodní úrovně na domácí struktury, ale i mezi státy samotnými. Velmi důležitým zdrojem byla kniha *The EU's Transformative Power* od Heather Grabbe, v níž analyzuje dopady evropské integrace na kandidátské země. Pro účely

této práce byl významný její koncept kondicionality, který aplikovala i v případových studiích zabývajících se volným pohybem osob v rámci vnitřního trhu a Schengenského prostoru, což jsou oblasti úzce související s imigrační politikou.

Druhým okruh představují práce týkající imigrační politiky EU obecně nebo její evropeizace. Přistěhovalectví je v posledních několika letech téma, které silně rezonuje v západoevropské společnosti, čemuž odpovídá i zvýšený zájem akademiků o tuto oblast. Vznikla tak celá řada případových studií i komparací, jež reagují na poptávku laické i odborné veřejnosti. Zároveň začalo být v průběhu 90. let téma přistěhovalectví součástí primárního práva EU, kdy docházelo k postupné komunitarizaci původně mezivládní platformy justice a vnitra. Původní „*bottom up*“ přístup reprezentovaný například Adrianem Favellem v článku *The Europeanisation of immigration policies*, byl po roce 2000 vystřídán analýzami dopadů společné imigrační politiky na členské státy. Nejcitovanějším autorem je v současnosti Andrew Geddes, jehož přínos pro studium evropeizace imigrační politiky spočívá jednak v analýze důvodu vzniku společné imigrační politiky na nadnárodní úrovni a také jejím následným vlivem na členské státy. Jedním z jeho hlavních výstupů je upozornění, že přenesením kompetencí v oblasti imigrační politiky na unijní úroveň došlo paradoxně k posílení pravomocí členských států ve formulování společné přistěhovalecké politiky, protože převažující mezivládní charakter umožnil ministrům vnitra členských zemí vytvářet normy bez výrazného vlivu nadnárodních institucí Unie. Odtud pramení i poměrně přísná imigrační a azylová politika, protože domácí úroveň reflektuje přistěhovalectví spíše jako hrozbu než jako příležitost a zároveň jsou ministři odpovědni domácím voličům, nikoliv evropským institucím. Vliv nadnárodní úrovně na formování domácí imigrační politiky ve starých členských zemích pak považuje za marginální. Tomu oponuje finský akademik Eiko Thiellemann, který naopak přisuzuje EU výrazný podíl na reformách imigrační politiky členských zemí v průběhu 90. let a považuje ji za nejvýznamnější faktor posilující restriktivní charakter přistěhovalecké politiky ve státech EU. Jaký má EU skutečný vliv na

vytváření imigrační politiky v členských zemích analyzuje publikace *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration* editovaná Thomasem Faistem a Andreasem Ettem. Na základě případových studií vybraných členských zemí dochází k závěru, že důležitost vlivu EU na imigrační politiku není jednoznačná a liší se případ od případu. Zatímco u velkých evropských přistěhovaleckých zemí jako Velká Británie a Německo měla EU velmi nízký podíl na formování imigrační politiky, tak u států, které se cílovými destinacemi imigrantů staly až v průběhu 90. let, byla zjištěna výraznější role EU.

Třetím okruhem jsou práce zabývající se evropeizací imigrační politiky v zemích SVE. Velmi důležitým zdrojem informací byl článek Jörga Monara *EU Justice and Home Affairs in the Eastward Enlargement: The Challenge of Diversity and EU Instruments and Strategies*, ve kterém zdůvodňuje, proč přijetí *acquis* v oblasti justice a vnitra představovalo jeden z nejtěžších úkolů, jemuž musely kandidátské země v předvstupním procesu čelit. Jednak to byla jejich samotná povaha a roztříštěnost mezi různé unijní agendy, ale také důležitost záležitostí týkajících se vnitřní bezpečnosti pro země se státy SVE sousedícími. Evropeizací imigrační a azylové politiky v postkomunistických zemích se zabývá v knize *Safe Third Countries: Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe* Sandra Lavanex. Největším limitem publikace pro potřeby této práce je datum jejího vzniku, a to rok 1999. Proto zde není zachyceno působení kondicionality a hlavní důraz je kladen na mezivládní formu spolupráce a evropeizaci prostřednictvím sociálního učení. Horizontální evropeizaci považují editoři Rosemary Byrne, Gregor Noll a Jens Vedstet-Hansen v knize *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged Europe* za hlavní motor změn imigrační politiky v zemích SVE, čemuž odpovídá i struktura publikace, kdy je práce členěna do kapitol podle závislosti kandidátských států na staré členské zemi (zemích). Proto nepřekvapí, že ČR je spolu s Polskem je součástí tzv. Central link Německa, které mělo podle autorů větší vliv na formování kontroly migrace v ČR a Polsku než nadnárodní struktury.

Čtvrtým okruhem představují práce českých autorů zabývajících se evropeizací imigrační politiky. Zde je nutno poznamenat, že reflexe unijního působení na přistěhovaleckou politiku ČR je zcela nedostatečná. Systematicky se problematikou migrace na našem území zabývá Dušan Drbohlav, který ve svých četných člancích i příspěvcích ve sbornících analyzuje danou problematiku z geografického, sociologického i politického pohledu. V kontextu evropeizace imigrační politiky podotýká, že vliv EU na formování české imigrační politiky byl zásadní, aniž by však svou tezi důkladněji analyzoval. Jeho závěr přejímají i Andrea Baršová a Pavel Barša ve své knize *Přistěhovalectví a liberální stát*, která je dosud nejucelenějším českým textem mapujícím fenomén migrace. Rozpětí jejich práce je velmi široké, kniha analyzuje imigrační a integrační politiky v liberálních demokraciích západního světa. Pozornost je rovněž věnována formování imigrační politiky na úrovni EU a podstatná část knihy se zabývá také českou přistěhovaleckou a integrační politikou. Proto byla tato kniha důležitým zdrojem informací, ačkoli i zde je pojem evropeizace skloňován zcela minimálně.

Z právního pohledu analyzují transpozici unijních směrnic do českého právního řádu sborníky *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic a Společný evropský azylový systém: zásahy do osobní svobody* editované Daliborem Jílkem a Pavlem Pořízkem. Hodnocení dopadů legislativy EU je zcela jistě ovlivněno patronací českého veřejného ochránce lidských práv, jehož kancelář oba sborníky vydala. Jednotlivé analýzy jsou často zaměřeny na situaci samotných imigrantů a žadatelů o azyl, pro které přenos unijního právního rámce znamenal ztížení vstupu a pobytu na území ČR. Autoři rovněž přicházejí se závěrem, že zákony týkající se azylové politiky provedené na základě směrnic EU jsou přísnější než jejich předlohy.

Přínosným zdrojem informací také byly zprávy ministerstva vnitra ČR, které každoročně vydává přehled o stavu migrace na území ČR. Je třeba zdůraznit, že tyto oficiální dokumenty jsou velmi kvalitně zpracovány a mapují jednak počty imigrantů pohybujících se na našem území, ale i legislativní a institucionální změny provedené v důsledku

působení unijní *acquis*. Nejhodnotnějšími zdroji pro sepsání této práce však byly texty zahraničních autorů zmíněných v předcházejícím okruhu. Nedostatečná reflexe vlivu EU na oblast migrace v české sekundární literatuře je tak hlavním důvodem, proč se autor této práce rozhodl analyzovat důsledky pro českou imigrační politiku způsobené členstvím v EU.

### **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucí své diplomové práce, Mgr. Markétě Šůstkové, PhD., za cenné podněty, rady a připomínky. Poděkovat bych chtěl rovněž své rodině a přítelkyni za jejich podporu po celou dobu studia.

# 1. TEORIE EVROPEIZACE

Evropeizaci lze nejjednodušeji definovat jako změnu na domácí úrovni způsobenou evropskou integrací.<sup>10</sup> Takto charakterizovaná evropeizace však nemůže odpovědět na otázky, co je evropeizováno, jaké typy změn přináší, odkud přichází či jaké má důsledky. Dříve než budou dány odpovědi na tyto otázky, bude evropeizace zařazena do kontextu ostatních teorií evropské integrace a popsán její vývoj.

## 1.1 Vývoj výzkumu evropeizace

V současnosti je teorie evropeizace jedním z nejužívanějších konceptů zkoumajících evropskou integraci a členské státy EU. První zmínky o evropeizaci nalezneme v 80. letech 20. století, ale k masivnímu rozšíření této teorie dochází až na sklonku 90. let.<sup>11</sup> Hlavním impulsem se stala prohlubující se evropská integrace, která Maastrichtskou smlouvou nabyla nové dynamiky a rozšířila se i mimo svou původní působnost ekonomické integrace do politické dimenze. Postupná komunitarizace především třetího maastrichtského pilíře tak nabídla akademikům nové podněty ke zkoumání, které nemohly být vysvětleny tradičními integračními teoriemi.

První generace studií evropské integrace se zabývaly přesunem vytváření politik z domácí úrovně na regionální. Druhá generace se zaměřila na výzkum tvorby politik v rámci nově vytvořených institucí. Třetí stupeň evropeizace odpovídá na otázky, jaké změny v členských státech způsobily vytvořené evropské instituce.<sup>12</sup> Tento vývoj v oblasti teorií odráží reálnou situaci integrující se Evropy, kdy se nejprve státy musely dohodnout proč a za jakých podmínek se vzdát části své suverenity ve prospěch většího celku, aby pak mohly být vytvořeny instituce a mechanismy regulující společné politiky. V současném

---

<sup>10</sup> Vink 2002: 1

<sup>11</sup> Fatherstone 2003: 5

<sup>12</sup> Caporaso 2007: 28



stádiu již existuje dostatek údajů a dat o vlivu nadnárodní úrovně na domácí struktury, proto je evropeizace logickým vyústěním vývoje integračních teorií.

Liberální intergovernmentalismus klade důraz na státy a jejich vliv na vytváření evropské politiky. Naopak neofunkcionalismus a do jisté míry i teorie víceúrovňového vládnutí jsou zaměřeny na vznik evropských institucí a jejich vliv na vytváření nadnárodní entity. Všechny tyto přístupy se zabývají spíše vytvářením „evropské politické arény“ a nového způsobu vládnutí než rozptýlením evropských politik na národní či subnárodní úroveň.<sup>13</sup> Význam evropeizace spočívá v prohloubení a rozšíření klasických integračních teorií tím, že přesunul výzkum z evropské úrovně na úroveň národní. Na rozdíl od liberálního intergovernmentalismu však evropeizace zohledňuje jak vliv členských států na EU tak i směr opačný.

Klasická větev evropeizace se primárně zaměřuje na domácí implementaci politik EU. Takový pohled je založen na argumentu, že „evropská integrace zůstane nedokončeným projektem tak dlouho, dokud nebudou všechna evropská pravidla implementována na národní úrovni.“<sup>14</sup> Vzniklo tak mnoho případových studií zkoumajících vliv EU na konkrétní oblasti, jakými jsou environmentální, dopravní či kohezní politika. Kvalitativní analýzy se ale začaly také objevovat ve sférách, které jsou spíše řešeny na národní úrovni, jako například sociální a azylová oblast.<sup>15</sup>

Evropeizace také umožňuje studium národní politiky prostřednictvím „evropské cesty“.<sup>16</sup> EU jako příklad rozvinuté regionální integrace se stává nedílnou součástí domácí politiky, proto je potřeba užívání nových analytických nástrojů, abychom pochopili dynamiku domácí politiky v integrující se Evropě. Takto byl v 90. let položen základ teorie, kdy se akademici začali věnovat administrativní a exekutivní adaptaci členských států.

---

<sup>13</sup> Vink 2002: 3

<sup>14</sup> Vink, Graziano 2007: 4

<sup>15</sup> Tamtéž: 4

<sup>16</sup> Dančák, Fiala, Hloušek 2004: 16

Pojem evropeizace však není v sociálních vědách užíván pouze pro výzkum vlivu EU na domácí struktury. Podle K. Fatherstona je možno evropeizaci rozčlenit do čtyř širších kategorií: historický proces, kulturní rozšiřování, proces institucionální adaptace a adaptace politik a politických procesů.<sup>17</sup> Evropeizace jako historický fenomén je spojen především s obdobím koloniálního dobývání zámořských území evropskými státy, kdy byly „exportovány“ evropské normy vládnutí, vzorce chování a ideje. Transnacionální kulturní difuze znamená jinými slovy rostoucí transnacionalismus, kdy jsou rozšiřovány kulturní normy, ideje, identity a vzorce chování v rámci Evropy. Obě tyto kategorie jsou maximalistickou interpretací evropeizace a nemají s činností EU mnoho společného.<sup>18</sup> Zbylé dvě kategorie v této části nebudou rozebírány, protože úzce souvisí s činností EU, což bude předmětem následujících kapitol.

## 1.2 Konceptualizace pojmu evropeizace

Jak již bylo zmíněno, definice evropeizace jako změny na domácí úrovni způsobené evropskou integrací, je nedostatečná. Při hledání správného rozšíření konceptu však narážíme na jeden zásadní problém, a tím je poměrně velké množství definic. Cílem této podkapitoly není představit všechny variace teorie evropeizace, ale vybrat takové, které byly pro formulaci konceptu zásadní a dále definice, jež se nejlépe hodí na zkoumanou oblast imigrační politiky.

Simon Hix a Goetz charakterizovali evropeizaci jako „proces změn národních institucí a vytváření politiky, které mohou být přisuzovány evropské integraci“,<sup>19</sup> Podobně i Tanja Börzel popisuje evropeizaci jako „proces, ve kterém se stává domácí politická oblast subjektem evropského procesu rozhodování.“ Naopak S. Bulmer

---

<sup>17</sup> Dančák, Fiala a Hloušek rozlišují celkem devět kategorií evropeizace; historickou, mezinárodní, osobní, mezinárodního systému, tranzitologickou, Evropské unie, členských států, legislativní a ekonomickou. Dančák, Fiala a Hloušek 2004: 14

<sup>18</sup> Faatherstone 2003: 6-7

<sup>19</sup> Hix, Goetz 2000, cit in Vink 2002, 4.

nepopisuje evropeizaci jako teoretický koncept, nýbrž jako jev, který je nutné zkoumat a vysvětlit.<sup>20</sup>

Nejčastěji užívaným konceptem evropeizace pro analýzu změn v imigrační politice<sup>21</sup> je koncept C. M. Radaelliho, který definuje evropeizaci jako „procesy (a) konstrukce, (b) pronikání a (c) institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, politických paradigmat, stylů, přístupu k věcem, ke sdíleným názorům a k normám, které jsou nejprve definovány a konsolidovány v rozhodovacím procesu EU a poté včleněny do logiky domácího diskurzu, identit, politických struktur a veřejné politiky“.<sup>22</sup>

Takto pojatá definice umožňuje porozumět interakcím v rámci EU a zohledňuje, že evropeizace je dvojsměrný proces. T. Börzel hovoří a o tzv. *bottom-up* (zezdola nahoru) a *top-down* (shora dolů) přístupu. *Bottom-up* je definován tím, že se členské státy podílí na vytváření politik, institucí a norem na úrovni EU. *Top-down* přístup naopak znamená, že se na vytvořené normy, instituce a politiky musí členské státy adaptovat. Oba směry jsou vzájemně propojeny, kdy na jedné straně státy ovlivňují evropskou úroveň tak, aby byly dostatečně reflektovány jejich zájmy, a současně musí implementovat normy, instituce a politiky z nadnárodní úrovně.<sup>23</sup> Další výhodou Radaelliho definice je, že pokrývá nejen formální procesy rozhodování, ale klade důraz na méně hmatatelné aspekty jako hodnoty a normy. Rozlišuje také mezi adopcí politiky na úrovni EU a její následné inkorporování do domácích struktur.<sup>24</sup>

Aby nedocházelo k rozměňování konceptu, je také nutné uvést, co evropeizace není. Evropeizaci nemůžeme zaměňovat s konvergencí, harmonizací či politickou integrací, ačkoli se všechny tyto termíny vzájemně překrývají.<sup>25</sup> Konvergence sice může být důsledkem evropské integrace, ale nelze ji zaměňovat s evropeizací, protože

---

<sup>20</sup> Bulmer 2007: 52

<sup>21</sup> Srovnej Ette, Faist 2007, Geddes 2007, Thiellemann 2001

<sup>22</sup> Radaelli 2000: 3-4

<sup>23</sup> Börzel 2002:193-195

<sup>24</sup> Bulmer, Radaelli 2004: 3-4.

<sup>25</sup> Featherstone 2003: 3

existuje rozdíl mezi procesem a jeho důsledky.<sup>26</sup> Harmonizace politik členských států je cílem evropské integrace, ale empirický výzkum dokazuje, že evropeizace vede k rozdílným důsledkům v rámci domácí politiky. Konečně, politická integrace je spojena s důvody, které vedly evropské státy k přesunu některých kompetencí na úroveň EU. Evropeizace naopak primárně sleduje zpětnou vazbu způsobenou evropskou integrací.<sup>27</sup>

### 1.3 Sféry evropeizace

Po konceptualizaci pojmu evropeizace je dále nutné uvést oblasti, na které nadnárodní úroveň působí. Evropská integrace ovlivňuje sféry *polity*, *politics* i *policy*.<sup>28</sup> Rozšířený katalog oblastí ovlivněných činností EU poskytuje C. M. Radaelli. Ten rozlišuje mezi třemi základními sférami; domácími strukturami, veřejnou sférou a kognitivními a normativními strukturami. Úplný přehled evropeizovaných oblastí je zahrnut v následující tabulce.

Domácí struktury	Veřejná sféra	Kognitivní a normativní struktury
Politické struktury	1. Aktéři	1. Diskurs
1. Instituce	2. Politické problémy	2. Hodnoty a normy
2. Veřejná administrativa	3. Styly	3. Politické legitimace
3. Vztahy uvnitř vlády	4. Nástroje	4. Identity
4. Právní rámec	5. Zdroje	5. Chápání vlády
Reprezentace a štěpné linie		6. Politická paradigmata a rámce
1. Politické strany		
2. Nátlakové skupiny		
3. Struktura štěpných linií		

Zdroj: Radaelli 2003: 35

<sup>26</sup> Radaelli 2000: 5

<sup>27</sup> Vink 2002: 5-6

<sup>28</sup> Danšák, Fiala, Hloušek 2005: 13

Tato práce se primárně zabývá evropeizací imigrační *policy*, což znamená, že bude sledován vliv nadnárodní úrovně na instrumenty, standardy a způsoby řešení problémů v této oblasti. Z oblasti *polity* bude sledován vliv na právní rámec a institucionální a administrativní strukturu.

## 1.4 Evropeizace zemí střední a východní Evropy

Původně byl výzkum evropeizace primárně zaměřen na působení EU na členské státy. Po pádu komunistických režimů ve východní části Evropy je však možné a především vhodné použít tento koncept i na tyto země, protože v průběhu 90. let se stal návrat do Evropy hlavním cílem jejich zahraniční politiky. Tento návrat do Evropy v sobě zahrnoval zesílení vzájemných vazeb v oblasti obchodu, pokračoval uzavřením asociačních dohod a vyvrcholil vstupem osmi zemí SVE do EU v roce 2004. Frank Schimmelfennig a Ulrich Sedelmeier uvádějí, že „přání většiny zemí střední a východní Evropy vstoupit do EU umožnilo EU bezprecedentně ovlivňovat restrukturalizaci domácích institucí a veškeré veřejné sféry v těchto zemích.“<sup>29</sup> Právě tento rostoucí vliv EU na země střední a východní Evropy se logicky stal novým zájmem akademiků v oblasti výzkumu evropeizace. Evropeizaci zemí SVE, popřípadě kandidátských zemí, však nelze zaměřovat za teorie zabývající se rozšiřováním EU. Ty se primárně zabývají otázkami, proč k přijímání nových členů dochází, jaké okolnosti a faktory vedou staré členské země, aby přijaly nové státy, a naopak proč mají nečlenské země zájem vstoupit do EU.<sup>30</sup> Stejně jako u evropeizace členských zemí je tedy evropeizací kandidátských států primárně myšlen výzkum vlivu nadnárodních struktur na změny provedené na domácí úrovni.

Důležitým faktorem ovlivňujícím vztah EU se státy SVE byl nesoulad mezi požadavky EU a situací v kandidátských zemích, který

---

<sup>29</sup> Schimmelfennig, Sedelmeier 2007: 88

<sup>30</sup> Grabe 2006: 47-48

se projevoval jak ve sféře *policy*, tak i v nevyhovujícím institucionálním zajištění. V obou případech existovala nízká shoda norem a pravidel mezi nadnárodní a domácí úrovní<sup>31</sup> způsobená odlišným historickým vývojem po druhé světové válce, kdy se na západní straně železné opony etablovaly demokratické státy s tržním hospodářstvím, zatímco východnímu bloku vládly nedemokratické režimy s hospodářstvím plánovaným. Podle třístupňové škály nesouladu Gerdy Falkner – nízký, střední a vysoký<sup>32</sup> – lze na státy SVE aplikovat kategorii vysokého nesouladu, což znamenalo nutnost přijetí úplně nových právních úprav popřípadě dalekosáhlých změn těch stávajících. Jinými slovy platí, že čím vyšší je nesoulad, tím silnější jsou adaptační tlaky na provedení domácích změn v souladu s nadnárodní úrovní. Kromě vysokého nesouladu identifikovala H. Grabe čtyři faktory, které podle ní vedly k větší míře evropeizace v kandidátských zemích, než tomu bylo ve starých členských státech.<sup>33</sup>

1. Rychlost, s jakou byly přijaty instituce a politiky EU
2. Otevřenost zemí SVE vůči vlivu EU a slabé domácí instituce
3. Široká agenda EU pro země SVE, navíc bez možnosti výjimek
4. V oblasti ekonomiky daleko větší požadavky na země SVE než na členské státy

#### **1.4.1 Mechanismy evropeizace v zemích SVE**

EU šíří svá pravidla a normy do zemí SVE prostřednictvím přímých a nepřímých mechanismů. Zatímco přímé mechanismy jsou úzce navázány na instituce EU a jejich aktivní postoje, tak mezi nepřímé mechanismy se řadí kromě EU i aktéři mimo institucionální struktury nebo pouhá přítomnost EU způsobující vytváření původně nezamýšlených efektů.<sup>34</sup>

Nejčastěji skloňovaným pojmem ve výzkumu evropeizace kandidátských zemí je kondicionalita neboli podmíněnost, kterou lze zařadit mezi přímé mechanismy. Kondicionalita znamená proces, kdy

---

<sup>31</sup> Sittermann 2006: 10

<sup>32</sup> Falkner 2003, citována in Zemanová 2007: 40

<sup>33</sup> Grabe 2006: 42-44

<sup>34</sup> Schimmelfennig 2010: 8

určitá mezinárodní organizace nabízí odměny,<sup>35</sup> jejichž dosažení je podmíněné splněním požadavků kandidátskými zeměmi. Po zahájení přístupových jednání se obecné požadavky mění v nutnost přijetí specifických norem a pravidel EU – *acquis communautaire*.<sup>36</sup> Kondicionalita je vertikálním mechanismem, čili že pravidla a normy jsou přenášeny seshora dolů (*top-down* přístup).

Dalším důležitým faktorem ovlivňujícím vztah EU a kandidátských zemí je jejich asymetrická závislost.<sup>37</sup> Tento fakt můžeme ilustrovat na poli ekonomických a hospodářských zájmů. Zatímco státy střední a východní Evropy byly z ekonomického hlediska pro většinu zemí EU nezajímavé, tak pro kandidátské země měl přístup k jednotnému trhu EU velký význam.<sup>38</sup> Kandidátské země také neměly možnost ovlivňovat politiky vytvořené na úrovni EU. Proces evropeizace je tak v tomto případě pouze jednosměrný a kandidátské státy přijímaly i normy a politiky, které pro ně nebyly výhodné. Celkové zisky z přistoupení do EU však byly vyšší, a jak podotýká H. Grabbe, „vstup za jakýchkoli podmínek je lepší než žádný vstup“.<sup>39</sup>

Po roce 2004 však už ČR nebyla kandidátskou zemí, a proto je problematické aplikovat teorii evropeizace kandidátské země na situaci mezi lety 2004–2007, která je rovněž součástí výzkumu této práce. Na druhé straně je nutné podotknout, že vstup do schengenského prostoru byl podmíněn přijetím konkrétních opatření, které ČR nemohla ovlivnit kvůli jejich formulaci ještě před samotným vstupem, a zároveň byly schengenské *acquis* pro staré členské země natolik důležité, že i po vstupu v této oblasti panoval asymetrický vztah. Proto lze podle autora této práce aplikovat koncept kondicionality i po roce 2004.

Mimo přímé efekty evropeizace, což znamená působení nadnárodních struktur na ty národní, se v evropeizaci imigrační politiky setkáme i s dopady nepřímými. Tato horizontální evropeizace je

---

<sup>35</sup> Nejčastěji se jedná o příslibení členství a finanční pomoc s podmínkou respektování demokracie a lidsko-právních standardů a v neposlední řadě také vytvoření funkční tržní ekonomie. Tyto podmínky se zpřísňují, čím blíže je kandidátská země plnému členství v organizaci.

<sup>36</sup> Schimmelfennig, Sedelmeier 2007: 88

<sup>37</sup> Grabe 2006: 1

<sup>38</sup> Schimmelfennig, Sedelmeier 2007: 90

<sup>39</sup> Grabe 2006: 2

„výsledkem spolupráce i soutěže mezi zeměmi a také zvyšující se výměny informací a vzájemného učení díky společnému působení v rámci evropských struktur“.<sup>40</sup> Podle S. Lavanex transformační dopad evropské integrace nespočívá pouze ve vertikálním efektu evropských pravidel a norem na jednotlivé státy, ale i v reakci v podobě domácí změny na jiném závislém státě i v případě, že se nejedná o působení v rámci nadnárodní úrovně.<sup>41</sup> Velmi podobně k nepřímým důsledkům evropeizace přistupují T. A. Börzel a T. Risse, když v rámci vytvořených institucí je od aktérů očekáváno chování v souladu se stanovenými pravidly. Kolektivní struktury tak silně ovlivňují způsob, jakým aktéři definují své cíle a spíše než maximalizaci svých subjektivních potřeb upřednostňují splnění sociálních očekávání ostatních aktérů. Z této perspektivy je evropeizace chápána jako „vznik nových pravidel, norem, způsobů a struktur, ke kterým jsou členské státy vázány a které musí inkorporovat na národní úroveň“.<sup>42</sup>

Tyto „otevřené metody koordinace“<sup>43</sup> je pro účely této práce vhodné rozdělit na dva mechanismy. Prvním je spolupráce kandidátské země se členským státem (státy), v rámci níž funguje asymetrický vztah, kdy členský stát (státy) má možnost transferovat své normy na kandidátské země.<sup>44</sup> Druhým mechanismem je sociální učení, kdy kandidátské země přejímají pravidla a normy takovým způsobem, aby byla jejich vytvářená politika srovnatelná se státy EU. V obou případech nemusí být motivací kandidátské země přijímat vnější pravidla a normy pouze vidina vstupu do EU, ale rovněž potřeba takovou politiku implementovat kvůli řešení své akutní domácí situace.

Na druhé straně je velmi důležité rozlišovat mezi nepřímými mechanismy evropeizace a jinými faktory, které mohou způsobovat změny v kandidátských zemích. V případě postkomunistických zemí mají velký vliv na formování domácích struktur také procesy spojené s globalizací a také tranzicí od nedemokratického režimu

---

<sup>40</sup> Vink, Grazziano 2007: 10

<sup>41</sup> Lavanex 2007: 314

<sup>42</sup> Börzel, Risse 2000: 7

<sup>43</sup> Radaelli, Pasquier 2007: 38

<sup>44</sup> Lavanex 2007: 315



k demokratickému. Podle F. Schimmelfenniga a U. Sedelmeiera byl například vznik liberálních demokracií v ČR, Polsku, Maďarsku či Slovinsku ovlivněn prostřednictvím evropeizace jen minimálně.<sup>45</sup> Na evropské normy a modely se rovněž odvolávají politici v zemích SVE, aby ospravedlnili nepopulární reformy<sup>46</sup>, aniž by však tyto kroky měly souvislost s působením přímým či nepřímých mechanismů evropeizace.

## 1.5 Rozsah evropeizace

Po definici a konceptualizování pojmu evropeizace přichází otázka, jakým způsobem měřit vliv EU na členské státy. Pokud přijmeme tezi o významu evropeizace, musíme být schopni klasifikovat a určit, do jaké míry se státy adaptovaly na normy a politiky určované EU. Bez této části výzkumu by bylo aplikování této teorie příliš vágní a nevedlo by ke konkrétním empirickým výsledkům. Rozsah odpovědí národní úrovně na evropeizaci může totiž nabývat širokých hodnot, od naprostého ignorování nadnárodní úrovně až po automatické přejímání norem a pravidel.<sup>47</sup> Vhodnou typologii rozsahu působení nadnárodních struktur poskytuje C.M. Radelli, který rozlišuje mezi čtyřmi stupni evropeizace: nečinností, absorpcí, transformací a regresí.<sup>48</sup> Neuvádí ovšem, jaké sféry musejí být evropeizovány, pokud chceme hovořit o transformaci, což je velmi pravděpodobný důsledek působení EU na českou imigrační politiku. Transformace představuje hlubokou změnu v domácích strukturách včetně změny chování aktérů. Z jeho práce však není zcela zřejmé, jestli lze hovořit o transformaci, pokud je zásadním způsobem ovlivněna pouze určitá část agendy státu, v tomto případě imigrační politika. V rámci této práce bude předpokládáno, že koncept rozsahu evropeizace lze použít při výzkumu míry změn i v imigrační politice.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Schimmelfennig, Sedelmeier 2007: 91

<sup>46</sup> Grabe 2006: 49

<sup>47</sup> Caporaso 2007: 29

<sup>48</sup> Radaelli 2000, 2003

<sup>49</sup> Tento koncept využívají při stanovení rozsahu evropeizace v imigrační politice rovněž A. Ette a T. Faist. Více viz Ette, Faist 2007: 16-18

Prvním typem rozsahu evropeizace je nečinnost, kdy nedochází k žádným změnám v důsledku působení EU. Většinou nastává ve chvíli, kdy členský stát zhodnotí politiku EU jako příliš odlišnou od té domácí. Stejně tak ale nečinnost nastává v okamžiku, kdy je politika EU a členského státu natolik podobná, že není nutné zavádět změny. V praxi se nečinnost projevuje zejména v prodlevách a zpožděních při transpozicích směrnic a naprosté odolnosti vůči vlivu EU. Na druhé straně je tato nečinnost dlouhodobě velmi těžko udržitelná a často mívá za následek krize a následné prudké změny.<sup>50</sup>

Absorpci můžeme jinými slovy charakterizovat jako adaptaci, která je na jedné straně flexibilní při přijímání méně důležitých norem, na straně druhé však výrazněji oponuje hlubším změnám. Tento typ změny tedy nemění základní logiku fungování domácích struktur, ale je schopen vyhovět požadavkům kladeným z nadnárodní úrovně.<sup>51</sup> V případě imigrační politiky se jedná o nejčastější stupeň evropeizace. Ačkoli některé politiky EU jako Schengenská dohoda požadují po členských státech výrazné zásahy do již fungujících struktur, většina ostatních nařízení a směrnic je snadno implementovatelná. K projevům absorpce se také řadí souhlas domácích elit s politikou EU.<sup>52</sup>

Transformace znamená zásadní změnu, která ovlivňuje nejen politické výstupy, ale i politické chování. V praxi se projevuje například změnou stranického systému nebo v případě hospodářské a měnové unie novým přístupem k monetární politice.<sup>53</sup> Je zřejmé, že existuje pouze málo příkladů, kdy měla EU tak zásadní vliv na vývoj v domácích strukturách. Ačkoli došlo v imigrační politice k přesunu od jednohlasného hlasování v Radě ministrů ke kvalifikování většině, je tato oblast stále spíše založena na logice mezivládního fungování. Proto jsou členské státy velice ostražitě, aby evropská rozhodnutí příliš neměnila zaběhlé vzorce fungování a chování.<sup>54</sup> V rámci publikace T. Faista a A. Etteho byla zjištěna transformace v případě evropeizace

---

<sup>50</sup> Radaelli 2003: 37

<sup>51</sup> Radaelli 2000: 15

<sup>52</sup> Ette, Faist 2007: 17

<sup>53</sup> Radaelli 2003: 38

<sup>54</sup> Ette, Faist 2007: 17

polské imigrační politiky, proto lze vyslovit předpoklad, že zásadní změny ve fungování přistěhovalecké politiky se objevily i v dalších zemích SVE.

Posledním typem rozsahu evropeizace je regrese, což znamená, že národní politika se stává méně evropskou, než byla dříve. Objevuje se v případě, kdy se zájem státu rozchází s linií vytyčenou EU a dále, když evropská úroveň dostatečně nereflektuje situaci a potřeby členských států.<sup>55</sup> A. Ette T. Faist uvádějí jako příklad regrese Španělsko, kde byla zavedena kvóta pro nelegální migraci.<sup>56</sup>

Při empirickém výzkumu rozsahu evropeizace nastává otázka, jakým způsobem měřit, hodnotit a především od sebe rozlišovat výše zmíněné čtyři stupně evropeizace. Největší problém v tomto ohledu představuje nalezení rozdílu mezi absorpcí a transformací. C. M. Radaelli uvádí, že zatímco transformaci lze vnímat jako pouhé kopírování norem a politik bez významnější úpravy domácích struktur, tak absorpce znamená spíše učení a reagování na podněty z EU takovým způsobem, kdy je na jedné straně vyhověno požadavkům kladeným z nadnárodní úrovně, ovšem jejich transpozice a implementace odpovídá potřebám a politické tradici státu.<sup>57</sup> Pozornost je třeba dále věnovat i časovému hledisku, protože je například velmi těžké považovat nečinnost za dlouhodobě udržitelnou.

## **1.6 Očekávané výsledky působení evropeizace na imigrační politiku ČR**

Evropeizace imigrační politiky má v různých státech různé výsledky,<sup>58</sup> přičemž nejdůležitější proměnnou vysvětlující různý vliv je ekonomická síla daného státu.<sup>59</sup> Země s vysokým stupněm ekonomického vývoje patří k oblastem s vyšší mírou přistěhovalectví, což se následně odráželo v přísnější imigrační legislativě i praxi.

---

<sup>55</sup> Radaelli 2000: 15

<sup>56</sup> Ette, Faist 2007: 18

<sup>57</sup> Radaelli 2003: 38

<sup>58</sup> Ette, Faist 2007: 20

<sup>59</sup> Genç 2010: 15

K tradičním přistěhovaleckým zemím se řadí Velká Británie, Francie, Německo, Belgie, Švédsko, Nizozemí a Dánsko z důvodu své koloniální minulosti nebo zavádění programů pro cizí pracovníky v období po druhé světové válce.

V zemích s dlouhodobě výrazným počtem přistěhovalců se projevuje spíše nečinnost a absorpce, protože imigrační předpisy se zpříšňovaly nezávisle na působení unijní úrovně. Nečinnost tak byla vysledována například ve Velké Británii i přesto, že byly včas transponovány požadovaná nařízení a směrnice, ty však měly ve výsledku minimální dopad na britskou imigrační politiku.<sup>60</sup> Klasické projevy nečinnosti se také objevovaly v Německu.<sup>61</sup> Naopak můžeme říct, že státy s velkým počtem cizinců jsou hlavními hybateli společné imigrační politiky, protože mají největší zájem na snižování jejich počtu a přísné kontrole jejich vstupu na vnějších hranicích EU. Důkazem je původně mezivládní spolupráce Francie, Německa, Belgie, Nizozemí a Lucemburska na poli vízové politiky a kontroly hranic vedoucí k podpisu Schengenských dohod, které se později staly povinnými pro ostatní členy EU.

Státy jako Itálie, Řecko, Španělsko a Portugalsko se přistěhovaleckými zeměmi staly až v průběhu 90. let díky zlepšující se ekonomické situaci. Jejich imigrační politika nebyla tak propracovaná jako u tradičních přistěhovaleckých zemí, a protože ve stejné době docházelo k postupnému přesunu kompetencí v této oblasti na nadnárodní úroveň, byla jejich imigrační politika výrazně ovlivněna působením EU i okolních zemí.<sup>62</sup> Domácí elity zároveň vyslovovaly souhlas s přijímáním přísnějších unijních pravidel, protože zvyšující se počet cizinců znamenal nutnost vytvořit restriktivnější politiku.<sup>63</sup>

V případě téměř neexistující vlastní imigrační politiky lze předpokládat velmi výrazný vliv EU na její formování,<sup>64</sup> což byla výchozí situace v zemích SVE na počátku 90. let. Transformace byla

---

<sup>60</sup> Ette, Gerdes 2007: 100

<sup>61</sup> Prümm, Alscher 2007: 88

<sup>62</sup> Genç 2010: 15–17

<sup>63</sup> Ette, Faist 2007: 17

<sup>64</sup> Genç 2010: 16

zjištěna například v rámci výzkumu polské přistěhovalecké politiky, která byla od základu změněna požadavky EU, což se netýkalo pouze transponování evropské legislativy, ale i přiblížení polského politického diskursu a hodnot směrem k EU.<sup>65</sup> Jelikož byla polská imigrační politika formována především v období přístupových jednáních, je pravděpodobné, že transformace se objevila i v dalších státech SVE. To nepřímo potvrzuje i A. Geddes, který uvádí, že imigrační politika v zemích SVE byla vytvořena téměř výhradně díky unijním požadavkům.<sup>66</sup> Významný vliv přímých a nepřímých mechanismů evropeizace byl dále zjištěn v případových studiích maďarské<sup>67</sup> a slovenské<sup>68</sup> imigrační politiky, ačkoli v textech není pojem transformace přímo zmiňován.

Z pohledu legislativní shody národních předpisů zemí SVE s unijními standardy lze konstatovat, že sekundární legislativa byla v kandidátských zemích transponována až na výjimky v souladu s požadavky EU.<sup>69</sup> Při výzkumu je ale nutné nepřeceňovat, do jaké míry EU skutečně ovlivnila oblast imigrační politiky v zemích SVE. Je totiž nutné analyzovat, jestli kondicionalita přinesla zásadní proměny pravidel a norem, či zdali došlo pouze k transponování evropské legislativy. Na druhé straně však na reformy imigrační politiky v zemích SVE působily faktory, které byly na podmíněnosti do jisté míry nezávislé. Německo jako země s vysokým počtem přistěhovalců se obávalo, že zrušení vnitřních hranic bude znamenat příliv další vlny imigrantů, proto mělo velký zájem na vytvoření odpovídajících standardů v oblasti imigrační politiky v jeho sousedských zemích.<sup>70</sup> Rovněž téměř neexistující vlastní imigrační politika a zvyšující se počet přistěhovalců na konci 90. let představovaly faktory, které přiměly země SVE přijmout restriktivnější předpisy po vzoru západoevropských států.

---

<sup>65</sup> Kicinger, Weinar, Horny 2007: 195-196

<sup>66</sup> Geddes 2003: 173

<sup>67</sup> Více v Tóttós (nedatováno)

<sup>68</sup> Více v Vermeersch 2005

<sup>69</sup> Více v International Organization for Migration 2008

<sup>70</sup> Prümm, Alscher 2007: 89

## 2. IMIGRAČNÍ POLITIKA EU

Migrace do Evropy po druhé světové válce je širokým fenoménem, který přímo či nepřímo ovlivňuje národní identitu, státní suverenitu, ekonomiku, vztahy ve společnosti a demografii.<sup>71</sup> Až do začátku 90. let vykazovala imigrační politika západoevropských států poměrně vysoký stupeň stability, ovšem poté lze pozorovat trend ve sblížení přístupu k imigraci jednotlivých členských států, který byl zapříčiněn uvědoměním si problému s přistěhovalectvím, což vedlo k větší míře restrikcí v oblasti imigrační politiky.<sup>72</sup> Stejně důležitým faktorem sblížení však bylo i postupné formování imigrační politiky na nadnárodní úrovni. Tato oblast byla dlouhou dobu považována teoretiky evropské integrace za sféru, pro kterou se zdál být přesun kompetencí na úroveň EU velmi těžko realizovatelný.<sup>73</sup>

V éře globalizace obchodu, kultury a komunikace, která oslabila pozice národních států, měla kontrola vlastních hranic až ideologický význam pro zachování jejich moci.<sup>74</sup> Přesto to byla právě imigrační politika, která na evropské úrovni zaznamenala posun od mezivládní spolupráce v 80. letech směrem k supranacionalizaci. A. Favell poznamenává, že prohlubující se evropská integrace v druhé polovině 80. let završená přijetím Maastrichtské smlouvy ovlivnila přístup národních vlád k migraci. Jestliže bylo dříve přistěhovalectví považováno za výlučnou záležitost státní suverenity a cizinci podléhali především národním zákonům, tak vytvoření vnitřního trhu a zavedení volného pohybu osob znamenalo posun migrace do evropské sféry.<sup>75</sup> Jinými slovy, přistěhovalci už nepřicházeli do jednotlivých členských států, nýbrž do celé EU.

Zájem na formování společné imigrační a azylové politiky měly zejména státy, které čelily největším přistěhovaleckým vlnám. V

---

<sup>71</sup> Genç 2010: 3

<sup>72</sup> Thielemann 2001: 2

<sup>73</sup> Ette, Faist 2007: 4

<sup>74</sup> Sales 2007: 3

<sup>75</sup> Favell 1998: 2

definování pojmů bezpečné třetí země a obecně v zpřísnování podmínek vstupu na území EU totiž viděly možnost, jak aspoň částečně snížit počty cizinců na svém území.<sup>76</sup> Zemím jako Německo a Francie se tak podařilo přesvědčit střední a malé členské státy o nutnosti přijetí jednotných pravidel.<sup>77</sup> Společná imigrační a azylová politika EU je proto poměrně restriktivní, což je podle S. Lavenex částečně i důsledkem „absence institucionalizovaných lidsko-právních standardů v rámci EU, chybějící judikatury soudního dvora a výlučného postavení Rady, kde dominují ministři vnitra jednotlivých zemí upřednostňující bezpečností hledisko migrace“.<sup>78</sup>

## 2.1 Vývojové etapy imigrační politiky EU

Podle A. Geddese lze rozdělit vývoj imigrační politiky EU do čtyř fází.<sup>79</sup> První fáze mezi lety 1957-1986 byla charakterizována minimální nadnárodní účastí na formování přistěhovalecké politiky. Iniciativy Komise o větší spolupráci v této oblasti narážely na vůli států řešit přistěhovalectví v rámci tradičních národních struktur. Přesto lze nalézt pokusy o spolupráci na mezivládní úrovni v podobě vytvoření tzv. Trevi skupiny o spolupráci v záležitosti vnitřní bezpečnosti, která byla členskými státy založena v 70. letech.<sup>80</sup> Na konci 80. let si státy západní Evropy začaly uvědomovat problémy související s rostoucím počtem migrantů a žadatelů o azyl, a proto se v rámci integrující se Evropy snažily nastolit společná pravidla, která by vedla k lepší ochraně vnějších hranic. Jednání o společné imigrační politice se nejprve odehrávala v rámci mezivládní spolupráce, jejímž nejvýznamnějším výstupem bylo podepsání Schengenských dohod mezi státy Německa, Francie a zeměmi Beneluxu. Cílem smluv bylo na jedné straně zrušit kontroly na vnitřních hranicích, na straně druhé však posílit hlídání hranic externích.

---

<sup>76</sup> Geddes 2001: 3

<sup>77</sup> Lavenex 2007: 314

<sup>78</sup> Tamtéž: 314

<sup>79</sup> Geddes citován in Ette, Faist 2007: 5

<sup>80</sup> Bunyan 1993: 1

Mezivládní formy spolupráce pomohly vytvořit rámec pro druhou fázi vývoje mezi lety 1986-1993. Pro toto období byla charakteristická interakce mezi administrativami jednotlivých členských států, pro kterou se používá označení neformální intergovernmentalismus. Konkrétním výstupem kooperace na úřednické úrovni bylo vytvoření koordinační skupiny, která stála za vznikem tzv. Palma programu, jenž se zabýval bezpečnostním hlediskem volného pohybu osob.<sup>81</sup>

Schengenská skupina se také stala modelem pro spolupráci v rámci ad hoc skupiny pro imigraci z roku 1986, jejímž výsledkem byly dvě dohody. Dublinská konvence z roku 1990 měla zabránit několikanásobným podáním žádostí o azyl tím, že azylová procedura bude prováděna ve státě, do kterého imigrant přicestuje jako první. Druhá konvence o ochraně vnějších hranic z roku 1991 poskytla vzájemné uznání víz občanů třetích zemí a zrušila pro legálně usazené cizince nutnost žádat o víza pro cestování do jiného členského státu, pokud pobyt v jiné zemi nepřekročí dobu tří měsíců. Především z Dublinské úmluvy lze vyzorovat snahu o snížení počtu žadatelů o azyl, čímž byl položen základ restriktivní imigrační politiky, která se přijetím dalších opatření stupňovala.<sup>82</sup>

Po přijetí Maastrichtské smlouvy se neformální intergovernmentalismus změnil na formální mezivládní spolupráci. V této třetí fázi byla imigrační politika integrována do třetího Maastrichtského pilíře justice a vnitra. Článek K 1 smlouvy hovoří, že „azylová politika, překračování vnějších hranic, imigrační politika a politika vůči občanům třetích zemí, stejně jako podmínky vstupu a pohybu uvnitř teritoria členských států a dále podmínky pobytu v členských státech včetně sjednocování rodin a přístupu k zaměstnání a také boj proti nelegální migraci“ jsou společným zájmem členských zemí. Přesto rozhodovací mechanismy fungovaly stále na mezivládním principu, když limitem pro přijímání závažnějších aktů byla především nutnost jednomyslného hlasování. V praxi se Rada navíc uchýlovala k přijímání právně nezávazných aktů, zejména rezolucí a doporučení.

---

<sup>81</sup> Ette a Faist 2007: 6

<sup>82</sup> Genç 2010: 9



V maastrichtském období byla také zavedena společná vízová politika, když byl určen jednotný formát víz a seznam zemí, jejichž občané potřebují pro vstup na území EU povolení.<sup>83</sup>

Čtvrtá etapa začala přijetím Amsterdamské smlouvy, která přenesla záležitosti migrace a azylu do prvního pilíře. Do právního rámce EU byly také zahrnuty Schengenské dohody a dříve nezávazné politické dokumenty se proměnily v závazné předpisy. Ačkoli byla imigrační politika komunitarizována, nedošlo ve všech oblastech k automatickému přesunu od jednomyslného hlasování ke kvalifikované většině.<sup>84</sup>

Jestliže Amsterdamská smlouva dala EU mandát, tak závěry setkání Evropské rady v Tampere v roce 1999 definovaly, jak má být použit. Společná imigrační a azylová politika měla být postavena na čtyřech pilířích: na spolupráci se zeměmi původu imigrantů, spravedlivém zacházení s občany třetích zemí, detailním přístupem k řízení migrace a společné azylové politice, která bude respektovat Ženevské konvence. Program z Tampere vytvořil mechanismus kontroly plnění závazků, kdy Komise předkládá sdělení Radě a Evropskému parlamentu v pravidelných intervalech, což výrazně pomohlo k položení základů společné azylové politiky a harmonizaci hraničních kontrol.<sup>85</sup>

Na summit v Tampere navázal v roce 2004 Haagský program, který byl výrazně ovlivněn sekuritizací oblasti migrace a azylu po teroristických útocích v New Yorku a Madridu. Kromě agendy vytyčené Tamperským programem se totiž zabýval také integrací přistěhovalců. Důležitou změnou bylo schválení řádného legislativního postupu s výjimkou legální migrace. Zbývající jednomyslnost byla nahrazena hlasováním kvalifikovanou většinou Lisabonskou smlouvou.<sup>86</sup>

Kritici společné imigrační a azylové politiky především z řad nevládních organizací často argumentují, že zpřísnování kritérií ztěžuje či dokonce zabraňuje uprchlíkům usídlit se na území EU. Zvyšující se

---

<sup>83</sup> Barša a Baršová 2005: 137

<sup>84</sup> Genç 2010: 10

<sup>85</sup> Favell 1998: 7

<sup>86</sup> Genç 2010: 11

standardy v oblasti přijímání žadatelů o azyl tak vytváří fenomén, jenž je označován jako „pevnost Evropa“.<sup>87</sup> Počet žadatelů o azyl se mezi lety 2003-2007 skutečně snížil téměř o polovinu, což nelze vysvětlit pouze poklesem počtu uprchlíků obecně, ale právě i zpřísněním podmínek pro jejich vstup do členských zemí.<sup>88</sup>

## 2.2 Imigrační politika EU a státy SVE

Jednou ze snah EU je ovlivnit migraci a přistěhovaleckou politiku v nečlenských státech. Pomocí společné imigrační a azylové politiky tak hledají státy EU rovnováhu mezi uzavřeným státem a otevřenou ekonomikou.<sup>89</sup> Pokusy o ovlivnění migračních toků nejsou v historii nové a jsou stejně staré jako přistěhovalecké politiky samotné.<sup>90</sup> V kontextu EU je snaha o řízení migrace nová z důvodu, že je přenesena na nadnárodní.<sup>91</sup>

Po pádu komunistických režimů se ES/EU obávalo vysokého přílivu přistěhovalců z východu. Mezi lety 1989-2001 tvořila migrace ze zemí SVE do EU 15% celkového přílivu cizinců.<sup>92</sup> Snaha EU chránit teritoriální hranice a regulovat migraci tak byla jednou z nejdůležitějších součástí debaty východního rozšíření. Obavy členských států se zakládaly nejen na předpokladu, že občané z nových zemí využijí volného pohybu osob k masovému přesídlení na západ, ale i z propustnosti východních hranic.

Vztah EU k novým členským státům tak byl formován dvěma protichůdnými paradigmaty. Na jedné straně se staré členské země obávaly bezpečnostních hrozeb spojených s východními hranicemi a nekontrolovatelnou migrací. Na druhé straně se v těchto zemích objevovaly názory vycházející z přesvědčení o lidsko-právních

---

<sup>87</sup> Solé 2003: 410

<sup>88</sup> Kosař 2010: 36

<sup>89</sup> Geddes 2007: 172

<sup>90</sup> Zolberg 2006 citován in Geddes 2008: 170

<sup>91</sup> Geddes 2007: 170

<sup>92</sup> Geddes 2003

standardech zahrnutých do národních i unijních předpisů a zákonů, které v normativní rovině podporují migraci a právo na azyl.<sup>93</sup>

A. Geddes k výše zmíněnému přidává i ekonomický rámec, který ovlivňoval vztah zemí EU k žadatelským státům. Migrace ze střední a východní Evropy podle některých obav mohla změnit situaci na trhu práce ve starých členských zemích a také zatížit sociální systém. Například Velká Británie umožnila na svém území volně pracovat občanům nových členských zemí ihned po jejich přistoupení, ale uvalila restriktce na pobírání různých sociálních dávek. V případě Německa se silnou tradicí sociálního státu se obavy neobjevovaly pouze v souvislosti s ohrožením domácích zaměstnanců ze strany nových zahraničních pracovníků, ale i v celkovém snížení sociálních a ekonomických standardů.<sup>94</sup> Symbolem pro nekontrolovatelnou migraci ze zemí SVE se pak stal polský instalatér, jehož používali ve Francii krajně pravicoví politici k mobilizaci veřejnosti před příchodem levné pracovní síly.<sup>95</sup> Řešením se stalo uvalení přechodných podmínek pro občany zemí SVE po roce 2004. Zejména Německo volalo po sedmiletém přechodném období, ovšem nakonec byla dohodnuta tzv. 2+3+2 formule, na jejímž základě si staré členské země mohly vybrat, kdy plně zpřístupní své pracovní trhy pro občany nových členských zemí, přičemž Velká Británie, Švédsko a Irsko umožnily volný pohyb osob už v roce 2004.<sup>96</sup>

Rozsah nekontrolovatelné migrace z východu byl však přeceňován. Ačkoli se mobilita občanů zemí SVE především v příhraničních oblastech zvýšila, stále existovaly faktory, které bránily masivnímu přílivu pracovníků z východu na západ. Jednalo se nejen o rodinné, kulturní, sociální a ekonomické vazby na místo bydliště, ale i o jazykovou bariéru. Thomas Straubhaar upozorňuje, že tyto faktory často nebyly brány v potaz při vytváření migračních modelů.<sup>97</sup> Navíc,

---

<sup>93</sup> Lavanex 1999: 12

<sup>94</sup> Geddes 2008 173

<sup>95</sup> Economist 2005

<sup>96</sup> V roce 2006 umožnily volný pohyb osob následující země: Finsko, Řecko, Itálie, Španělsko a Portugalsko, v roce 2009 Belgie, Dánsko, Francie, Lucembursko a Nizozemí a v roce 2011 Německo s Rakouskem. Geddes 2008: 176

<sup>97</sup> Straubhaar: 169

pracovní migrace je závislá především na poptávce v hostitelských zemích. V potaz je třeba brát i fungování vnitřního trhu, kdy v rámci EU obchodní směna reaguje rychleji a pružněji než zaměstnanci, proto do značné míry vzájemný obchod nahradil ekonomickou poptávku po pracovní síle.<sup>98</sup> Přijetí přechodných období pro občany zemí SVE tak znamenalo především uklidnění pro obyvatele starých členských států než skutečné opatření proti vyšší nezaměstnanosti a poklesu mezd.

---

<sup>98</sup> Straubhaar:170

### 3. EVROPEIZACE IMIGRAČNÍ POLITIKY V ZEMÍCH SVE

Následující kapitola nabídne rozbor *acquis* v oblasti justice a vnitra, do kterého patří i imigrační politika. Bude zjištěno, proč bylo jeho přijetí kandidátskými zeměmi obtížné a čím se odlišovalo od jiných oblastí unijní agendy. Klíčovým pojmem je diverzita, čili rozdíl mezi fungováním sféry justice a vnitra v kandidátských zemích a unijním *acquis* pro tuto oblast. Cílem této kapitoly je vysvětlit způsob, kterým byla diverzita snižována a řízena v jednotlivých komponentech imigrační politiky.

Pro státy SVE bylo přijetí standardů a norem v oblasti justice a vnitra jedním z nejtěžších úkolů, jemuž musely v předvstupním procesu čelit. V období komunismu byl totiž policejní a soudní systém založen na silně centralizovaném stalinistickém modelu, a vytvoření legislativního a institucionálního rámce v souladu s EU proto vyžadovalo výrazné reformy.<sup>99</sup> V deseti letech od pádu komunismu sice země SVE zvládly vytvořit stabilní a poměrně sofistikovaný rámec pro politické a ekonomické instituce zajišťující tržní hospodářství, ale systematická reforma administrativy a organizačních struktur zaostávala, ačkoli její absence de facto znamenala pokračování v odkazu socialistického zřízení.<sup>100</sup> Kandidátské země tak čelily dvojí výzvě, protože musely dokončit proces vynucování práva a soudních struktur započatých po roce 1989 a zároveň provádět další specifické úpravy vyžadované ze strany EU.<sup>101</sup>

Proměna států SVE ze zemí vystěhovaleckých na země tranzitní a přistěhovalecké společně s blížícím se vstupem do EU znamenala nutnost vytvořit akceschopnou imigrační politiku, na jejímž formování se

---

<sup>99</sup> Poole: 161

<sup>100</sup> Majcherkiewicz 2000: 2

<sup>101</sup> Monar 2001: 14

výrazně podílely nadnárodní struktury a sousedské členské státy.<sup>102</sup> Přijímání norem a pravidel však bylo komplikováno rozptýlením imigračních opatření do různých částí unijní agendy. Imigrační politika EU totiž vychází z opatření regulujících volný osob, schengenských dohod a společné imigrační a azylové politiky EU, přičemž jednotlivé komponenty se často překrývaly a v průběhu 90. let docházelo k posunu od právní nezávaznosti pro členské státy až k jejich komunitarizaci.

Proces evropeizace imigrační politiky v zemích SVE byl dále ovlivněn dvěma protichůdnými trendy. Prvním byla tranzice směrem k demokracii a přijímání liberálních hodnot ze západu, na základě nichž je předpokládán respekt k lidským právům a mezinárodním konvencím vztahujícím se k uprchlíkům. Druhým byl posun přistěhovalecké politiky k restriktivnější praxi, což znamenalo omezovat počty imigrantů a důsledně kontrolovat hranice.<sup>103</sup> Na jedné straně tak byl sice očekáván vstřícný postoj k žadatelům o mezinárodní ochranu, na straně druhé však měl být jejich počet výrazně regulován.

### 3.1 Dvě fáze evropeizace imigrační politiky

Časově můžeme rozdělit evropeizaci imigrační politiky zemí SVE do dvou základních období. Do roku 1997 evropeizace probíhala především prostřednictvím mezivládních setkání bez závazného charakteru a uzavíráním bilaterálních smluv mezi starými a žadatelskými zeměmi, a proto byl vliv unijního *acquis* na státy SVE až do roku 1997 pouze nepřímý a dopady imigrační politiky EU na žadatelské země v první polovině 90. let byly výsledkem především bilaterálních a subregionálních přístupů. Konzultace a spolupráce na mezivládních fórech pak měly sloužit k přípravě žadatelských zemí na svou roli tranzitní a v budoucnu i cílovou destinaci přistěhovalců.<sup>104</sup>

Politickou spolupráci se zeměmi SVE v oblasti justice a vnitra společně s otázkami spolupráce v zahraničních a bezpečnostních

---

<sup>102</sup> Lavenex a UçArer: 431

<sup>103</sup> Keser 2006: 120

<sup>104</sup> Byrne, Noll, Vedstet-Hansen 2002: 6-7

záležitostech iniciovali v roce 1993 britský a italský ministr zahraničí, kteří požadovali zesílení politického dialogu s postkomunistickými zeměmi. Tento přístup byl posvěcen na summitu Essenu v roce 1994, kde se zároveň dohodla předvstupní strategie postupné harmonizace zemí SVE s normami EU. Od této chvíle patřily záležitosti migrace a azylu k oficiální součásti vztahů EU s budoucími kandidátskými zeměmi.<sup>105</sup> Do roku 1997 však nebylo téma přistěhovalectví důležitou součástí dialogu. Země SVE se připravovaly především na požadavky souvisejícími s vnitřním trhem a další již komunitarizované oblasti, protože až do Amsterodamské smlouvy měla imigrační politika nezávazný charakter.<sup>106</sup> Navíc, od summitu v Essenu až do poloviny roku 1997 se odehrála pouze dvě setkání mezi ministry vnitra, která žadatelům o vstup přinesla pouze obecná a nekonkrétní doporučení. Reálný vliv na formování imigrační politiky tak měly jen dohodnuté výměny úředníků a expertů, kteří pomáhali svými zkušenostmi prostřednictvím školení a zaváděním nových technologií připravit své východní protějšky na zvyšující se počet imigrantů.<sup>107</sup>

V roce 1998 byla zahájena přístupová jednání s pěti zeměmi SVE, čímž započala druhá fáze evropeizace imigrační politiky v kandidátských zemích. H. Grabbe dodává, že „podmíněnost členství dávala EU silný vliv v transferování svých principů, pravidel a norem, stejně jako ve vytváření institucionálních a administrativních struktur“ a dále doplňuje, že se jednalo o jednosměrný politický transfer.<sup>108</sup> Nutnost inkorporovat imigrační politiku EU do národní struktury však představovalo pro státy SVE „vhodnou kondicionalitu“, protože legislativní rámec pro azylovou i ekonomickou migraci buď zcela chyběl, nebo byl nedostatečný. Navíc, evropská legislativa v této oblasti byla vnímána jako kompatibilní s mezinárodními standardy, což země SVE utvrdilo v jejich cestě k liberální demokracii a snaze vrátit se zpátky do Evropy.<sup>109</sup>

---

<sup>105</sup> Lavanex 1999: 111

<sup>106</sup> Geddes 2003: 179

<sup>107</sup> Lavanex 1999: 114

<sup>108</sup> Grabe 2006: 152

<sup>109</sup> Lavenex , UçArer 2004: 431

V červnu 1998 proběhla schůzka ministrů vnitra členských a kandidátských zemí, kde se dohodlo, že vstup do Schengenského prostoru je jednou ze základních priorit a zároveň byl tento proces rozfázován do dvou kroků v závislosti na důležitosti agendy pro staré členské země, přičemž samotné zrušení vnitřních hranic mělo přijít na řadu až po vstupu kandidátských zemí do EU. Před rokem 2001 byla hlavní pozornost zaměřena na transpozici příslušných opatření do národních zákonů, po tomto roce se pozornost přesunula k jejich implementaci, což znamenalo podpořit vývoj administrativních a soudních kapacit v přistupujících státech.<sup>110</sup> Problémem pro kandidátské země však byla nejasnost unijních požadavků, když například v důležitém dokumentu Agenda 2000 bylo jen málo konkrétních opatření a doporučení, kterými by se mohly kandidátské státy řídit. Text obsahoval pouze obecné politické cíle a omezoval se jen na nekonkrétní doporučení. Nejistotu podtrhoval i postoj členských zemí, protože neexistovala shoda, které záležitosti vnitřní bezpečnosti budou ponechány na národní úrovni a které naopak budou spadat do společných kompetencí. Proto se objevovaly obavy, jestli požadavky měněné každý rok jsou dostatečné pro efektivitu výsledků.<sup>111</sup>

### **3.2 Specifická povaha imigračního *acquis***

Dynamický vývoj v oblasti justice a vnitra v průběhu 90. let, který vyvrcholil Amsterodamskou smlouvou a zahrnutím schengenského *acquis* do prvního komunitárního pilíře, znamenalo pro kandidátské země výraznou překážku, kterou musely na cestě za plným členstvím v Unii překonat. Povinné normy a pravidla imigrační politiky spadající do sektoru justice a vnitra se od požadavků EU v jiných oblastech odlišovaly ze čtyř důvodů.

Za prvé, prostor svobody, bezpečnosti a práva je postaven na konceptu vnitřní zóny, která zásadně odděluje státy uvnitř prostoru a

---

<sup>110</sup> Geddes 2008: 175

<sup>111</sup> Grabe 2006: 154-155



mimo něj.<sup>112</sup> Po roce 1989 bylo totiž narušeno tradiční vnímání hranic mezi západní kapitalistickou a demokratickou Evropou a východním komunistickým blokem. Byla to východní Evropa, která byla uzavřena pro ostatní, v průběhu 90. let se tento princip naopak přesunuje do západní Evropy, potažmo EU, která své východní externí hranice chápe jako linii proti nevítané migraci.<sup>113</sup> Kandidátské země proto musely přijmout a implementovat *acquis* takovým způsobem, aby nebyla ohrožena bezpečnost zemí již na schengenském prostoru participujících. Nesplnění těchto podmínek by znamenalo závažnou překážku ve vstupu do EU.

Za druhé, oblast justice a vnitra je v kontextu národní politiky velmi důležitá. Migrace, kontrola hranic a boj proti kriminalitě se přímo dotýká občanů v jednotlivých zemích, z čehož vyplývá důležitost těchto témat ve volbách, a jakékoli ohrožení vnitřní bezpečnosti ze strany nových členských proto bylo velmi těžko obhajitelné. I země jako Itálie a Řecko čekaly na vstup do Schengenu sedm let, aby potvrdily, že jsou schopny dostatečně chránit své vnější hranice. Ve vztahu ke kandidátským zemím SVE zejména Německo a Rakousko deklarovaly, že schengenské *acquis* je oblastí, ve které není možné vytvářet jakékoli kompromisy.<sup>114</sup>

Za třetí, sféra justice a vnitra prodělala v průběhu 90. let výrazné změny. Jestliže země ucházející se o vstup do EU v polovině 90. let počítaly ve třetím pilíři především s přípravami na mezivládně orientovanou spolupráci a spíše s přijetím marginálních požadavků, tak vývoj po roce 1997 státy SVE zaskočil. Navíc, důležité dokumenty týkající se schengenského *acquis* byl pro kandidátské země dostupné až po roce 1998 a to bez mnoha tajných dodatků. Státy SVE tak dostávaly pouze postupný přísun informací, což znamenalo, že příprava na vstup do schengenského prostoru začala téměř o polovinu dekády později, než tomu bylo u požadavků týkajících se vnitřního trhu.<sup>115</sup> Kandidátské země zároveň čelily značné nejistotě, jaká opatření vlastně

---

<sup>112</sup> Čížinský 2005

<sup>113</sup> Bush a Kryzanovski 2007: 108

<sup>114</sup> Monar 2001: 6

<sup>115</sup> Tamtéž: 6-7

přijmout, protože právní nejistota dlouho kalila obraz podmínek, které musí být splněny před vstupem a které mohou být realizovány později. Na druhé straně však nutnost definovat potřebné *acquis* přinutila EU vysvětlit nejasné záležitosti ve svých politikách, protože oblast justice a vnitra byla matoucí rovněž pro staré členské země.<sup>116</sup>

Za čtvrté, vstoupením Amsterodamské smlouvy v platnost došlo k rapidnímu nárůstu legislativních aktů v oblasti justice a vnitra, kdy například v roce 2000 Komise schválila 75 textů, které se staly součástí *acquis*. V kombinaci s pozdním startem přípravy proto rostlo riziko nesprávné nebo neúplné transpozice a implementace.<sup>117</sup>

### 3.3 Snižování a řízení diverzity

Zajištění bezpečnosti společného vnitřního prostoru bylo jednou z hlavních priorit členských států. Rozšíření o deset nových členů mohlo společný prostor svobody, bezpečnosti a práva významně ohrozit. Hlavním úkolem proto bylo snížení, popřípadě efektivní řízení diverzity, která je přítomná ve čtyřech elementech: v legislativě, v politikách, v organizační struktuře a implementaci.<sup>118</sup>

*Legislativní diverzita:* Klíčovou charakteristikou států SVE byl jejich statut postkomunistických zemí, které po druhé světové válce prodělaly jiný vývoj, a proto nesdílely stejné politické, ekonomické, administrativní a právní tradice jako západoevropské státy.<sup>119</sup> Startovní pozicí zemí SVE při vyjednávání o budoucím členství byla vysoká diverzita mezi jejich politicko-právním uspořádáním a právním rámcem vytvořeným v EU. Shoda legislativy v oblasti imigrační politiky představovala po dlouhou dobu pro EU hlavní prioritou, což ostatně potvrzovaly výroční zprávy Komise, kde byl pokrok v transpozici unijní legislativy důkladně sledován. Je však třeba dodat, že snižování legislativní diverzity bylo ze všech čtyř elementů nejnějnější, protože

---

<sup>116</sup> Grabe 2006: 151

<sup>117</sup> Monar 2001: 7

<sup>118</sup> Monar 2003: 3-5

<sup>119</sup> Lavenex, UçArer: 430

rozdíly mezi právními rámci kandidátských zemí a států EU jsou nejnadhěji identifikovatelné a měřitelné.<sup>120</sup>

*Policy diverzita:* Amsterodamská smlouva a na ni navazující aktivity a programy sice posunuly státy EU blíže ke společné imigrační politice, ovšem rozdíly v praxi nadále přetrvávaly. Po přijetí nových členů v roce 2004 hrozilo, že se tato diverzita ještě zvýší a ohrozí tak kontrolu společného prostoru svobody, bezpečnosti a práva.<sup>121</sup>

*Diverzita v organizační struktuře:* Pro efektivní konání jakékoli politiky EU je potřeba nejen transponovat unijní legislativu, ale zajistit i kompatibilitu a součinnost mezi národními a nadnárodními strukturami. Nedostatečné institucionální a administrativní struktury navíc mohly způsobit neefektivní implementaci unijního *acquis*.<sup>122</sup>

*Implementační diverzita:* Shodná legislativa ani ztotožnění se s politickými cíli EU automaticky neznamena, že vykonávaná politika je v souladu s unijními požadavky. Správná implementace zákonů byla největší výzvou rozšiřovacího procesu v oblasti justice a vnitra. Především státy schengenského prostoru se zaměřily na tento aspekt snižování diverzity, na rozdíl od Komise, která takový důraz na implementaci ve svých monitorovacích zprávách nekladla.<sup>123</sup>

### 3.3.1 Kontrola hranic

Kontrola hranic patřila k oblastem, kde byl tlak ze strany EU na země usilující o vstup nejvyšší.<sup>124</sup> Problémem představovala už samotná délka a povaha hranic některých kandidátských zemí. Především hranice Polska s Běloruskem (526 km) a Ukrajinou (407 km) si žádaly vysoké finanční i lidské náklady na jejich kontrolu, které Polsko nebylo ochotné ani schopné pokrýt ze svého rozpočtu. Zpřísnění hraničních kontrol či dokonce jejich neprostupnost s ostatními státy východní a jihovýchodní Evropy dále mohlo negativně ovlivnit lokální obchod a narušit sociální vazby v těchto oblastech. Naopak na

---

<sup>120</sup> Monar 2001: 8

<sup>121</sup> Apap 2004: 3

<sup>122</sup> Monar 2004: 4

<sup>123</sup> Monar 2001: 19

<sup>124</sup> Geddes 2003: 174

hranicích mezi kandidátskými zeměmi se budoucí volný pohyb osob mohl mít pozitivní vliv na místní ekonomiku i na vztahy mezi obyvateli jednotlivých zemí.<sup>125</sup>

Hranice ve státech SVE střežila před rokem 1989 armáda pomocí těžké bojové techniky. Tento způsob kontroly byl zcela odlišný od praxe v zemích schengenského prostoru, jenž je založen na organizovaných a speciálně trénovaných policejních jednotkách využívajících lehkou a mobilní techniku a spadajících pod ministerstvo vnitra.<sup>126</sup> Až do roku 2000 politici a úředníci v kandidátských zemích projevovali zmatenost nad unijními požadavky kontroly hranic. Oficiálně EU deklarovala úplnou shodu se svou hraniční kontrolou, ačkoli nebylo zcela zřejmé, co to znamená v praxi. Na druhé straně je nutné si uvědomit, že kontrola hranic je velmi komplexní záležitost vyžadující přizpůsobení místním faktorům. Standardy kontroly hranic tak byly spíše než na legislativním rámci založeny na vzájemné důvěře a výměně informací mezi členskými a kandidátskými zeměmi.<sup>127</sup>

Kandidátské země si uvědomovaly důležitost této unijní agendy pro staré členské státy, proto se s pomocí různých programů EU i prostřednictvím bilaterální spolupráce snažily vyhovět vysokým nárokům, které vyplývaly jednak z obavy z vysokého přílivu imigrantů z východu a také budoucího rušení hranic vnitřních. Zrušení vnitřních hranic však neznamená, že žádné neexistují, v praxi se jedná spíše o jejich přemístění na celé území i společnost v podobě různých inspekcí, hygienických a bezpečnostních kontrol. B. Balibar dokonce hovoří o „všudypřítomných hranicích“.<sup>128</sup>

### 3.3.2 Vízová politika

Nejvíce kontroverzní částí schengenského *acquis* pro země SVE bylo přijetí společné vízové politiky. Zavedení vízové povinnosti totiž mohlo narušit politické, ekonomické a sociální vazby kandidátských zemí s jejich východními sousedy. Nejproblematictějšími zeměmi pak

---

<sup>125</sup> Geddes 2008: 221

<sup>126</sup> Monar 2001: 15

<sup>127</sup> Grabe 2006: 164

<sup>128</sup> Balibar 1997, Citováno in Bush a Kryzanovski 2007: 114

byly ty, které mají početné zastoupení svých menšin v okolních zemích. Vízová politika tak v sobě nesla prvky „nevhodné kondicionality“<sup>129</sup> a státy SVE ji přijaly jen kvůli nutnosti její implementace do své národní politiky za účelem vstupu do EU.

Pro kandidátské země dále představovalo přijetí společné vízové politiky velkou administrativní zátěž. Všechny země musely vízové žádosti prověřovat důkladněji, zavést kontroly víz uvnitř vlastních území, kontrolovat pozvání a efektivněji řešit přestupní víza.<sup>130</sup> Vízový systém EU je založen na rovnováze mezi přísnou aplikací pravidel vůči nežádoucím osobám a více flexibilním přístupem k rodinným příslušníkům, studentům a obchodníkům. Starým členským státům trvalo dlouhou dobu, než našly tuto rovnováhu. Proto se zdálo být nepravděpodobné, že by kandidátské země této rovnováhy dosáhly ihned, zvláště v případě Polska a Maďarska, které chtěly plně sladit svůj vízový systém s EU až těsně před vstupem. Pomalá implementace pokračovala i v zemích jako ČR a Slovinsko z důvodu tradičních politických a ekonomických vazeb s jinými postkomunistickými zeměmi. V důsledku tak mohla vzniknout značná diverzita, což mohlo vést k laxnosti, administrativnímu nepořádku či dokonce korupci.<sup>131</sup>

### 3.3.3 Azylová politika

V roce 1992 byly státy SVE definovány jako bezpečné třetí země, což znamenalo, že si na svém území musely ponechat žadatele o azyl, kteří většinou chtěli pokračovat dále na západ. Zde je nutné poznamenat, že jednání probíhala bez vědomí budoucích členských zemí, protože v té době neexistovala na tomto poli žádná dohoda mezi ES a SVE.<sup>132</sup> Aby mohly být země SVE považovány za bezpečné třetí země, musely být přijaty konkrétní právní, administrativní a institucionální standardy tak, aby byla dostatečně zajištěná bezpečnost uprchlíků, což se stalo ve chvíli, kdy se postkomunistické země připojily

---

<sup>129</sup> Lavenex, UçArer: 430

<sup>130</sup> Monar 2001: 21

<sup>131</sup> Tamtéž: 21

<sup>132</sup> Geddes 2003: 181

k příslušným mezinárodním úmluvám.<sup>133</sup> Ve chvíli, kdy byly podmínky splněny, se EU snažila na země SVE uvalit odpovědnost za ochranu uprchlíků v co možná největším rozsahu. V praxi se tato politika projevovala navrácením žadatelů o azyl bez přezkumu jejich žádostí.<sup>134</sup>

Z organizačního hlediska EU upozorňovala kandidátské země na nedostatečné vymezení kompetencí mezi úřady, policií a kritizovala také neadekvátní přijímací střediska. Problém také představovala nízký počet úředníků a nedokonalé nebo zcela chybějící počítačové systémy, což přispívalo k množství nevyřešených žádostí. Z výše uvedeného tudíž vyplývá, že není nutné pouze upravovat legislativu, ale stejně důležitým faktorem je i vytvářet dostatečné kapacity, které by odstranily organizační nedostatky.<sup>135</sup> Zvyšující se počet žádostí o azyl na konci 90. let v zemích SVE vedl k administrativnímu přetížení, neadekvátním právním procedurám a k velkému nahromadění azylových žádostí. Nedostatek školených pracovníků tak způsoboval neefektivitu a nespravedlnost azylových procedur i v zemích, kde existovaly propracované azylové zákony.<sup>136</sup>

### 3.3.4 Boj proti nelegální migraci

Potírání nelegální migrace patří k nejtěžším úkolům společné imigrační politiky EU. Obecně totiž platí pravidlo, že čím jsou politiky v oblasti regulérní migrace restriktivnější, tím větší prostor se otevírá pro migraci nelegální.<sup>137</sup> Boj proti nelegální migraci v EU je založen především na spolupráci se zeměmi původu imigrantů a návratové politice. Jestliže na počátku 90. let vznikaly readmisivní dohody mezi zeměmi EU a státy SVE, tak v rámci plnění přístupových požadavků uzavíraly kandidátské země tyto dohody se svými východními sousedy.<sup>138</sup>

Důležitou součástí boje proti nelegální migraci je boj proti nelegálnímu zaměstnávání. Všechny kandidátské země sice nějakou

---

<sup>133</sup> Lavanex 1999: 114

<sup>134</sup> Byrne, Noll, Vedstet-Hansen: 15-16

<sup>135</sup> Monar 2001: 16

<sup>136</sup> Tamtéž: 19-20

<sup>137</sup> Dizdarevič 2008: 18

<sup>138</sup> Kesser 2006: 122

právní úpravu měly, problém však spočíval v jejich implementaci a zejména vymahatelnosti takových opatření.<sup>139</sup> Země SVE také musely zajistit bezpečnost dokumentů, jejichž falšování je častým prostředkem nelegálních migrantů. Proto se tato část agendy řešila na bilaterální úrovni spíše než v rámci nadnárodních institucí, protože umožnila starým členským zemím podporovat kandidátské země takovým způsobem, aby nevzrostl počet nelegálních migrantů na jejich území.<sup>140</sup>

### 3.5 Nástroje na snížení diverzity

Důležitou pomocí při přejímání norem a pravidel byl tzv. twinning<sup>141</sup>, přičemž justice a vnitra patřilo k jedné ze čtyř oblastí, které byly takto podporovány.<sup>142</sup> Twinningové projekty měly pomoci kandidátským zemím v budování moderních a efektivních institucí, což mělo vytvořit předpoklad pro správnou implementaci unijních požadavků. Záměrem těchto programů bylo zajištění konkrétních výstupů v kandidátských v dané oblasti.<sup>143</sup> V oblasti justice a vnitra byly twinningové projekty zaměřeny na celní a hraniční kontrolu, soudní instituce, azyl a migraci, policejní školení a na bojování proti organizovanému zločinu. Zároveň existovala poměrně silná soutěživost mezi členskými státy, které se chtěly na twinningu podílet, zejména pak Německo a Francie si prostřednictvím těchto projektů snažily zvýšit vliv v zemích SVE. Reakce kandidátských států byly většinou smíšené, některé vnímaly přítomnost a vliv nejdůležitějších zemí EU jako příležitost pro zesílení vzájemné spolupráce i zlepšení vzájemných vztahů. Existovaly ale také obavy, že naopak spoluprací se zeměmi, které mají v EU největší vliv, udělají horší dojem, a ztíží si tak vstup do EU. Proto kandidátské státy preferovaly twinningové projekty s více

---

<sup>139</sup> Monar 2001: 10

<sup>140</sup> Lavanex 1999: 111

<sup>141</sup> Partnerská spolupráce mezi starými členskými zeměmi a kandidátskými státy, kdy experti ze západní Evropy předávají zkušenosti svým východním kolegům a vysvětlují unijní *acquis* v jednotlivých oblastech.

<sup>142</sup> Zbývajícími třemi oblastmi byly finance, zemědělství a životní prostředí

<sup>143</sup> O'Brennan 2006: 33

partnery, aby se snížilo riziko špatné reputace, ale také aby velké země neměly dominantní vliv v této oblasti.<sup>144</sup>

Zahrnutím oblasti justice a vnitra do přístupového procesu v roce 1994 byly zpřístupněny finanční prostředky z programu PHARE do budování institucí a kapacit v záležitostech azylové politiky a ochrany hranic. Kromě institucí EU a členských států hrála důležitou roli Úřady Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, které měly zajistit, že azylová politika v kandidátských zemích bude v souladu s mezinárodními standardy a konvencemi.<sup>145</sup> Mimo finanční pomoci, jež měla ztlumit výtky kandidátských zemí nad množstvím požadavků kladených EU, se státy SVE účastnily specializovaných programů EU jako CIREA<sup>146</sup> (azyl) nebo CIREFI<sup>147</sup> (migrace), kde mohly získat zkušenosti s evropskými institucemi a procedurami<sup>148</sup>, aby pak následně mohly správně transponovat a implementovat unijní legislativu a politiku.

---

<sup>144</sup> Grabe 2006: 161

<sup>145</sup> Van der Klauuw 2003: 38

<sup>146</sup> Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum (Centrum pro informaci, diskuzi a výměnu informací o azylu)

<sup>147</sup> Centre for the Analysis and Exchange of Information on Immigration (Centrum pro analýzu a výměnu informací o migraci)

<sup>148</sup> Monar 2001: 26



## 4. EVROPEIZACE ČESKÉ IMIGRAČNÍ POLITIKY

Od poloviny 19. století až do počátku 90. let 20. století patřilo území dnešní České republiky k vystěhovaleckým krajům. Až na dvě výjimky dvou návratových vln po skončení světových válek v letech 1918-1920 a 1945-1949 se české země nesetkaly s výraznější imigrací ze zahraničí.<sup>149</sup> Navíc mezi roky 1948-1989 opustilo převážně z politických důvodů území Československa přes 500 000 lidí. Nelze však říct, že by v tomto období přistěhovalectví vůbec neexistovalo. Po skončení druhé světové války se převážně do pohraničních regionů stěhovali Bulhaři a Řekové, v průběhu 70. a 80. let se objevovala ekonomická imigrace ze spřátelených socialistických zemí, zejména Polska, Vietnamu, Maďarska, Kuby, Mongolska, Angoly a Koreji, kteří měli zaplnit díru na domácím trhu práce.<sup>150</sup> Podle D. Drbohlava lze tento historický vývoj shrnout do čtyř bodů, které do značné míry ovlivňovaly migraci a imigrační politiku i po roce 1989.<sup>151</sup>

1. Izolace země v době komunismu, kdy emigrace vysoce převyšovala imigraci.
2. Homogenní národní kultura způsobená odsunem menšin po druhé světové válce a rozpadem Československa.
3. Dominantní asimilační politika vůči menšinám, která má své kořeny v době komunismu, kdy se stát snažil asimilovat romskou populaci.
4. Příliv pracovních migrantů v 70. a 80. letech.

Přestože tyto faktory patří k dědictvím minulosti a jsou vůči změnám odolné, o směřování české imigrační politiky se rozhodovalo především v rámci evropských struktur.<sup>152</sup> Následující kapitola tak nabídne analýzu vlivu EU a členských států na formování české přistěhovalecké politiky. Pro větší přehlednost je kapitola rozdělena do

---

<sup>149</sup> Baraša a Baršová 2005, s.205.

<sup>150</sup> Drbohlav 2004 8-11.

<sup>151</sup> Drbohlav 2001: 212

<sup>152</sup> Tamtéž: 212

dvou časových úseků (1989-1997 a 1998-2007) podle očekávaného působení přímých a nepřímých mechanismů evropeizace a nakonec bude tento proces zhodnocen, včetně jeho dopadů na fungování imigrační politiky ČR.

#### 4.1 Reformy imigrační politiky ČR v letech 1989-1997

Pro období první poloviny 90. let byl charakteristický liberální přístup k přistěhovalectví ovlivněný na jedné straně „libertariánským duchem porevoluční doby“<sup>153</sup> a na straně druhé zaneprázdněností politické elity, která měla po pádu komunistického režimu jiné priority.<sup>154</sup> Důkazem poměrně benevolentního přístupu k přistěhovalcům byl zákon č.123/1992 Sb. o pobytu cizinců na území ČSFR, který neusiloval o omezení migrace, ale spíše o její sledování, evidenci a možnost případně zasáhnout proti nelegální migraci a cizincům dopouštějícím se trestných činů. Propustnost mechanismu imigrační kontroly byla ovlivněna především možností podat žádost o povolení k pobytu přímo na území ČR, nikoli pouze na zastupitelských misích v zahraničí, jak je tomu dnes.<sup>155</sup> Postoj k přílivu imigrantů tak byl mnohem liberálnější než v západní Evropě, ovšem takto nastavená imigrační politika jako celek nefungovala, protože chyběly zejména kontrolní mechanismy, což ve výsledku vedlo sice k evidovanému, ale k málo usměřňovanému přílivu cizinců.<sup>156</sup>

ČR se po roce 1989 stala součástí mnoha mezinárodních organizací a členství v nich s sebou přinášelo nutnost přijímat a dodržovat lidsko-právní standardy i v oblasti migrace a azylu. Závaznost mezinárodních aktů vyplývá z článku 10 Ústavy ČR, který považuje mezinárodní smlouvy za součást českého právního řádu.<sup>157</sup> V rámci OSN podepsalo Československo Úmluvu o právním postavení

---

<sup>153</sup> Barša, Baršová 2006: 1

<sup>154</sup> Na rozdíl od ostatních zemí SVE muselo Československo kromě vytváření tržních mechanismů v ekonomice a budování demokratických institucí vyřešit státoprávní uspořádání české a slovenské části společného státu, které nakonec vyvrcholilo vznikem dvou nezávislých zemí v roce 1993.

<sup>155</sup> Barša, Baršová, 2005: 222

<sup>156</sup> Drbohlav 2005

<sup>157</sup> Ústava ČR, čl. 10

uprchlíků a její newyorský protokol v roce 1991. Původně byla tato smlouva přijata v Ženevě v roce 1951 a jejím cílem bylo stanovit minimální standardy pro zacházení s uprchlíky. V Úmluvě je zakotvena obecná definice uprchlíka, dále jsou v ní určeny povinnosti uprchlíka a státu a také zavádí princip *non-refoulement*.<sup>158</sup> Tento akt sice na jednu stranu určuje minimální obsah azylového práva, na straně druhé však procedurální stránku azylové politiky ponechává v kompetenci států.<sup>159</sup> V roce 1992 začal v Praze rovněž fungovat Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, jehož cílem bylo podporovat snahy vlády na vytvoření spravedlivého a efektivního azylového systému a rovněž podporovat nevládní organizace poskytující právní a jiné poradenství žadatelům o azyl.<sup>160</sup>

Povinnosti ve vztahu k uprchlíkům vyplývají i z členství v Radě Evropy, jíž je ČR součástí od 30. června 1993.<sup>161</sup> ČR je signatářem řady dokumentů, z nichž nejvýznamnější je Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod a na ni navazující protokoly, pramenem azylového práva se stala rovněž Evropská sociální charta. Ačkoli dodržování úmluv v rámci OSN i Rady Evropy v kandidátských zemích bylo sledováno evropskými institucemi, přijímání mezinárodních závazků lze chápat spíše jako součást demokratického procesu započatého po roce 1989 než jako důsledek evropeizace. Připojováním se k mezinárodním režimům hájícím lidská práva a svobody chtěla ČR potvrdit svůj demokratický charakter a příslušnost k západnímu společenství.

O nepřímých mechanismech evropeizace lze hovořit v souvislosti s pořádáním různých mezivládních fór a setkání, v rámci nichž mohly postkomunistické země získat zkušenosti v oblasti migrace a azylu od západních států. Prvním takovým fórem se stalo mezivládní setkání v roce 1991 známé jako Budapešťský proces. Zde se diskutovalo nad zamezením nelegální migrace, obchodu s lidmi, ale i dalšími fenomény

---

<sup>158</sup> Tento princip zavazuje státy nevyhostit uprchlíka na území, kde by mu hrozilo pronásledování či jiné nebezpečí ohrožující jeho život.

<sup>159</sup> Honců, Kohutičová, Vystavělová 2007: 3

<sup>160</sup> Subhan 1998: 20

<sup>161</sup> Československo bylo členem Rady Evropy již v roce 1991, ale rozdělení společného státu znamenalo nutnost podat novou přihlášku.

ohrožujícími bezpečnost v rámci otevřených hranic po pádu komunistických režimů.<sup>162</sup> Ačkoli se nejednalo o iniciativu EU, státy západní Evropy zde poskytovaly své zkušenosti zemím SVE. Podobnou platformu v první polovině 90. let pak představovaly v rámci Rady Evropy CAHAR<sup>163</sup> a v rámci EU CIREA či CIREFI.

Kromě sociálního učení působil na českou imigrační politiku rovněž tlak ze západních zemí, zejména Německa, které má největší vliv na politiku migrační kontroly ve střední Evropě. Německo na počátku 90. let zavedlo velmi restriktivní přistěhovaleckou politiku, díky níž se podařilo postupně snížit počet azylových žádostí.<sup>164</sup> Východní rozšíření pak pro něj představovalo další možnost, jak přesunout podstatnou část odpovědnosti na své východní sousedy, a tím snížit počty žadatelů o azyl na svém území. To se stalo v roce 1992, když byly státy SVE prohlášeny Evropským společenstvím za bezpečné třetí země.

V roce 1994 byla mezi Německem a ČR podepsána readmisní dohoda, díky níž bylo navráceno mezi lety 1995-2000 přes 50 000 občanů třetích zemí, kteří přes ČR cestovali dále na západ.<sup>165</sup> Na druhé straně Německo poskytlo ČR 60 miliónů marek na posílení imigrační infrastruktury a zároveň dohoda obsahovala klauzuli, že v případě nečekaného masivního přílivu cizinců na území ČR by Německo určité části z nich povolilo přesunout se na jeho území.<sup>166</sup> Do konce roku 1997 ČR dále podepsala readmisní smlouvy s Francií, Maďarskem, Polskem, Rakouskem, Rumunskem, Slovenskem a také rovněž s Kanadou.<sup>167</sup> S. Lavanex upozorňuje, že tyto bilaterální aktivity byly praktickým výsledkem mezivládních setkání a iniciativ, v rámci nichž se státy EU snažily přesunout odpovědnost za uprchlíky na nečlenské země.<sup>168</sup>

---

<sup>162</sup> International centre for Migration Policy Development (ICMPD) 2010

<sup>163</sup> Committee of Experts on Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons (Výbor pro právní otázky územního azylu, uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti)

<sup>164</sup> Noll 2002: 30

<sup>165</sup> Jílek 2002: 80

<sup>166</sup> Noll 2002: 45

<sup>167</sup> Subhan 1998: 22-23

<sup>168</sup> Lavanex 1999: 90

Německo mělo rovněž velký vliv na situaci v příhraničí mezi ČR a Slovenskem po rozpadu společného státu. Původně měl být totiž zachován mezi ČR a Slovenskem volný pohyb osob, což se změnilo na jaře roku 1993, kdy byl na nátlak Německa vytvořen na hranicích se Slovenskem klasický hraniční režim, aby se snížil počet migrantů na jeho území, kteří často přicházeli právě přes československé hranice. To se krátce odrazilo i na oficiálních česko-slovenských vztazích, kdy tehdejší premiér Slovenska Vladimír Mečiar obvinil Německo a ČR z vytváření nové železné opony.<sup>169</sup>

Poměrně liberální přístup k přistěhovalcům se začínal měnit od roku 1993, kdy byla přijata opatření zkracující trvání azylové procedury, což se týkalo hlavně zjevně nepodložených žádostí, zejména těch přicházejících z tzv. bezpečných zemí. Novela měla rovněž postihnout ty, kteří nespolupracovali s příslušnými úřady a dále ty, kteří žádali o azyl ze zemí, na které se nevztahovala uprchlická konvence. Přijatá opatření se rovněž uplatňovala v případech, kdy přiznání azylové žádosti znamenalo odpovědnost jiného státu, a žadatelů, kteří se dopustili vážného trestného činu či žádostí založené pouze na ekonomické motivaci.<sup>170</sup> Přísnější politika se projevila také v novele azylového zákona z roku 1996, jež odstranila časové omezení poskytované ochrany, což bylo v rozporu s mezinárodními dokumenty, jimiž byla ČR vázána.<sup>171</sup>

Kromě výše zmíněných nástrojů se ČR snažila bojovat proti nelegální migraci a obchodu s lidmi zavedením víz pro občany zemí, ze kterých na území ČR přicházelo nejvíce migrantů. Víza však nebyla z důvodu historických vazeb uvalena na občany států bývalého Sovětského svazu a balkánských zemí, i pro ně ovšem platilo pravidlo mít u sebe formální pozvání a mít dostatek prostředků pro setrvání na území ČR po určitou dobu.<sup>172</sup>

---

<sup>169</sup> Lavanex 1999: 137

<sup>170</sup> Drbohlav 2005

<sup>171</sup> Bittner 2002

<sup>172</sup> Lavanex 1999: 137

## 4.2 Působení unijního *acquis* na imigrační politiku ČR

V druhé polovině 90. let docházelo k zpřísnování imigračních předpisů i praxe. Tento posun byl ovlivněn růstem nezaměstnanosti a uvědomění si dopadů neregulované migrace, ale především nutností vyhovět požadavkům kladených ze strany EU.<sup>173</sup> Důležitým milníkem se stal 30. březen 1998, kdy Unie oficiálně otevřela rozšiřovací rozhovory se všemi žadatelskými zeměmi. Byla tak zahájena první fáze vstupních jednání, jejímž cílem bylo porovnání legislativy EU s národní legislativou v jednotlivých oblastech. Zástupci Evropské komise představitelům kandidátských zemí detailně vysvětlovali danou oblast *acquis* a následně pomocí bilaterálních rozhovorů zjišťovali, v jakém stavu se národní legislativa nachází.<sup>174</sup>

*Acquis* pro oblast migrace a azylu jsou rozsáhlým a vnitřně nesourodým souborem dokumentů. V rámci negociačních kapitol byly tyto požadavky obsaženy v kapitole číslo 24 justice a vnitra. Z pohledu země usilující o členství v EU bylo důležité, že ČR musela převzít a implementovat imigrační *acquis* v plném rozsahu bez možnosti si vyjednat jakékoli výjimky. P. Barša a A. Baršová dodávají, že „tento úkol byl ČR považován nejen za prioritu číslo jedna, ale zastínil v ní na delší dobu potřebu stanovení vlastních strategických cílů v oblasti migrace a azylu“.<sup>175</sup>

Na základě adaptačního tlaku ze strany EU vláda ČR iniciovala tzv. Národní programy přípravy České republiky na členství v EU, ve kterých detailně popsala kroky v jednotlivých oblastech nutných k splnění unijních požadavků. Naopak Komise ve svých Pravidelných zprávách o pokroku České republiky v přípravách na členství v EU hodnotila stupeň připravenosti ČR v rámci jednotlivých negociačních kapitol. Do roku 1999 nebyly posudky Komise pro oblast justice a vnitra příliš pozitivní, když Komise kritizovala chybějící zákony a nedostatečnou ochranu vnějších hranic.<sup>176</sup> Změnu přinesl až zákon č.

---

<sup>173</sup> Barša, Baršová 2005: 223

<sup>174</sup> Marek, Baun 2010: 39

<sup>175</sup> Barša, Baršová 2005: 238

<sup>176</sup> Evropská Komise 1999: 50

326/1999 o pobytu cizinců a azylový zákon č. 325/1999 s platností od roku 2000. Oba zákony odstranily hlavní nedostatky v obsahovém i procedurálním pojetí imigračního práva a primárně reagovaly na nároky a potřeby vyplývající z blížícího se termínu vstupu do EU.<sup>177</sup> V následujících letech byly oba zákony pravidelně novelizovány v závislosti na hodnotících zprávách Komise a nově přijatých směrnicích.

Jestliže harmonizace právní úpravy musela být dokončena do data přijetí ČR do EU, tak v případě schengenského *acquis* bylo dohodnuto jeho rozdělení do dvou kategorií. První kategorie musela být implementována nejpozději ke dni vstupu ČR do EU, zatímco pro druhou kategorii platil termín připojení se k schengenskému prostoru, což v případě ČR znamenal konec roku 2007.<sup>178</sup> Rozdělení schengenského *acquis* na dvě kategorie shrnuje následující tabulka:

<b>Schengenské acquis</b>	
<b>KATEGORIE I</b>	<b>KATEGORIE II</b>
Překračování vnějších hranic	Překračování vnitřních hranic
Umístění vízového štítku v pasu	Krátkodobá a dlouhodobá víza
Povinnosti dopravců	Přeshraniční policejní spolupráce
Spolupráce policejních orgánů pro účely prevence a odhalování trestních činů	Podmínky pro pohyb a pobyt občanů třetích
Spolupráce v trestních věcech	SIS
Boj proti nelegálnímu dovozu drog	Ochrana dat v SIS
Výměna informací o střelných zbraních	
Ochrana osobních dat	

Zdroj: Čelíkovský: 2006

Kapitola v oblasti justice a vnitra byla předběžně uzavřena v roce 2002, když Komise konstatovala úspěšné dokončení základní a nezbytné harmonizace.<sup>179</sup> O plném vstupu ČR do schengenského prostoru rozhodla Rada EU 6. 12. 2007.<sup>180</sup> Následující podkapitoly

<sup>177</sup> Honců, Kohutičová, Vystavělová 2007: 5

<sup>178</sup> Mück 2007

<sup>179</sup> Evropská Komise 2002:108

<sup>180</sup> Mück 2007

analyzují konkrétní změny v kontrole hranic, vízové politiky, azylové politiky, v boji proti nelegální migraci a administrativním a institucionálním uspořádání, které musely být provedeny v souvislosti se vstupem ČR do EU, potažmo schengenského prostoru. Účelem není přinést vyčerpávající výčet konkrétních právních a institucionálních změn, ale zachytit rozsah opatření, které byly mezi lety 1998-2007 provedeny.

### 1.2.1 Institucionální a administrativní reformy

Na hierarchicky nejvýše postavené instituce ČR nemělo působení evropských struktur výrazný vliv. Komunitární právo totiž nezavazuje kandidátské země k provedení konkrétních administrativních reforem, domácí instituce však musí zajistit implementaci unijních norem a pravidel.<sup>181</sup> Kompetence v oblasti imigrační politiky jsou tak nadále zbytečně a neprakticky rozdrobeny mezi řadu orgánů, které spolu nedostatečně komunikují a svou činnost jen obtížně koordinují.<sup>182</sup> Za tvorbu imigrační politiky v nejužším slova smyslu je zodpovědné ministerstvo vnitra a jeho odbor azylové a migrační politiky. Vstup na území ČR v podobě vydávání víz je v gesci ministerstva zahraničí, integraci cizinců má na starosti ministerstvo práce a sociálních věcí a odpovědnost za podnikání cizinců na našem území nese ministerstvo průmyslu a obchodu.<sup>183</sup> Kromě vládních orgánů jsou do implementace imigrační politiky zapojeny rovněž neziskové organizace, které svou činností doplňují standardní instituce a orgány státní správy. Jejich výhodou je pružnost v reakci na vývoj vnějších potřeb, možnost práce v terénu a nesvázanost složitými byrokratickými procedurami.<sup>184</sup>

Specifické institucionální požadavky jsou založeny především na sekundárním právu, z čehož vyplývá relativní flexibilita závazného komunitárního rámce.<sup>185</sup> Administrativní a institucionální reformy se

---

<sup>181</sup> Šlosarčík 2006: 5

<sup>182</sup> Čížinský 2009

<sup>183</sup> Ministerstvo vnitra České republiky (MVČR) 2008: 9-15

<sup>184</sup> Honců, Kohutičová, Vystavělová 2007: 9

<sup>185</sup> Šlosarčík 2006: 6



proto dotkly především nižších správních orgánů. V souvislosti se vstupem do Schengenského prostoru byly provedeny reformy v rámci policejních složek, když stávající Služba cizinecké a pohraniční policie byla reorganizována na Službu cizinecké policie. Praktické zmizení povinnosti střežit vnější pozemní hranice znamenalo rovněž výraznou redukci počtu služeben, když z více než 200 oddělení fungovalo po roce 2007 už jen 48 inspektorátů cizinecké policie.<sup>186</sup>

#### 4.2.2 Hraniční kontrola

V pravidelných zprávách Evropské Komise byla ČR do roku 2000 opakovaně kritizována za nedostatečnou ochranu státních hranic zejména se Slovenskem.<sup>187</sup> Kvůli neadekvátnímu počtu příslušníků pohraniční policie a laxnosti kontroly hraničních přechodů se stala česko-slovenská hranice častým místem pro přechod nelegálních migrantů.<sup>188</sup> Proto byl s účinností od 1. ledna 2002 zřízen Útvar cizinecké a pohraniční policie, jehož úkolem bylo zabezpečovat ochranu státních hranic a odhalovat jejich nedovolené překračování. Tímto krokem vznikl předpoklad ke zlepšení komplexní ochrany státních hranic a kontroly pobytu cizinců, což bylo svým charakterem srovnatelné s obdobnými službami v členských zemích EU.<sup>189</sup>

Systematická příprava na připojení se k schengenskému prostoru začala v roce 1998, kdy byla vytvořena meziresortní pracovní skupina, na jejímž základě vznikl v roce 2001 Schengenský akční plán, v rámci něhož byla deklarována důležitost vstupu do Schengenu a také připravenost zajistit kontrolu vnějších hranic, pokud by to bylo nutné.<sup>190</sup> Po vstupu do EU je sice ČR jedinou zemí východní vlny rozšíření, která není odpovědná za střežení vnějších hranic EU, Komise však trvala na vytvoření detailního Schengenského akčního plánu stejně jako u každé jiné kandidátské země.<sup>191</sup> Tento postoj není překvapivý ze čtyř důvodů:

---

<sup>186</sup> MVČR 2008: 14

<sup>187</sup> MVČR (nedatováno)

<sup>188</sup> Monar 2001: 20-21

<sup>189</sup> MVČR 2003: 16

<sup>190</sup> Mück 2007

<sup>191</sup> Poole 2003: 169

1. Na konci 90. let nebylo zcela jasné, jestli Slovensko vstoupí do EU ve stejném roce jako ČR. V takovém případě by byla ČR odpovědná za kontrolu svých hranic v plném rozsahu.<sup>192</sup>
2. Za externí hranice EU jsou považována i mezinárodní letiště.<sup>193</sup>
3. Přijetí schengenského *acquis* neznamená pouze rušení vnitřních hranic a posilování kontrol na těch vnějších. Jeho součástí jsou rovněž vízová politika, policejní spolupráce, podmínky pro pohyb a pobyt občanů třetích zemí, atd.
4. V případě nutnosti mohou být zavedeny dočasné kontroly na hranicích.<sup>194</sup>

Před vstupem ČR do EU byla hranice mezi Německem a jeho oběma východními sousedy nehlídanější linií schengenského prostoru<sup>195</sup>, což se změnilo vstupem ČR a Polska do EU dne 1. 5. 2004. Kontrolu tzv. dočasně vnějších hranic však ČR zajišťovala až do 21. 12. 2007, kdy byly zrušeny kontroly na hranicích se soudními státy, přičemž zrušení kontrol na letištích v rámci cestování po schengenském prostoru bylo zrušeno až 30. 3. 2008.

#### 4.2.3 Vízová politika

Jedním z předpokladů plného začlenění ČR do EU byla kromě transpozice příslušné legislativy i harmonizace vízové politiky. Základním dokumentem je nařízení Rady ES č. 574/1999<sup>196</sup>, kterým je stanoven seznam třetích zemí, jejichž občané musí mít při vstupu na území ČR vízum (tzv. černý seznam) a rovněž seznam třetích států, jejichž občané jsou od této vízové povinnosti osvobozeni (tzv. bílý seznam).<sup>197</sup> ČR by měla nejpozději ke dni data vstupu do EU plně

---

<sup>192</sup> V rámci Schengenského akčního plánu ČR deklarovala připravenost vstoupit do schengenského prostoru nezávisle na sousedních státech. MVČR 2003: 23-24

<sup>193</sup> ČR má v současnosti 18 mezinárodních letišť

<sup>194</sup> Této možnosti využilo Německo v roce 2006 v souvislosti s pořádáním mistrovství ve fotbale. Čelíkovský 2006

<sup>195</sup> Noll 2002: 42

<sup>196</sup> V roce 2001 přijala Rada nařízení č. 539/2001, ve kterém aktualizovala seznamy třetích zemí.

<sup>197</sup> MVČR 2003: 19

harmonizovat svou vízovou politiku s EU, přičemž gestorem vízové politiky bylo Ministerstvo zahraničí.

Na rozdíl od jiných zemí nepředstavovala vízová politika pro ČR „nevhodnou kondicionalitu“, když poměrně záhy uvalila na občany Ruska a Ukrajiny vízovou povinnost<sup>198</sup>, což pro mnoho studentů a pracovníků z těchto zemí a dalších postsovětských republik znamenalo, že se prakticky ze dne na den stali nelegálními rezidenty. Situaci jim komplikovala i nemožnost zažádat si o vízum na území ČR, když tato žádost mohla být podána pouze na českých konzulátech v jejich zemi původu.<sup>199</sup>

Víza byla na základě požadavků EU rozdělena do čtyř kategorií: krátkodobá víza (kategorie A), tranzitní víza (kategorie B), víza pro pobyt do 90 dní (kategorie C), a dlouhodobá víza (kategorie D). Důvodem pro možné zamítnutí vydání víza je zejména záznam cizince v registru nežádoucích osob a dále pokud pobyt cizince znamená břemeno pro ČR či ohrožení bezpečnosti, pořádku a zdraví.<sup>200</sup> Požadavky EU dále směřovaly k modernizaci vízového procesu, což kromě přijetí jednotných víz a zavedením biometrických prvků do pasů znamenalo rovněž modernizovat kapacity ambasád a konzulátů a navyšovat počty úředníků.<sup>201</sup>

#### **4.2.4 Azylová politika**

Na první skutečně komplexní právní úpravu azylové politiky čekal český právní řád až do roku 1999, kdy byl přijat azylový zákon č.325/1999, který primárně reagoval na blížící se vstup do EU a nutnost sblížení české azylové politiky s normami ostatních evropských států. Byly do něj inkorporovány ČR ratifikované mezinárodní dokumenty, inspiroval se právními úpravami azylové politiky v jiných evropských zemích a rovněž zohlednil požadavky EU v podobě zavedení jednotné vízové politiky a readmisivních dohod.<sup>202</sup> Podle Petra Bittnera byl

---

<sup>198</sup> Grabe 2006: 168

<sup>199</sup> Bush, Kryzanovski 2007: 113

<sup>200</sup> Čížinský 2008: 183

<sup>201</sup> MVČR 2003: 22

<sup>202</sup> Honců, Kohutičová, Vystavělová 2007: 5

azylový zákon sám o sobě poměrně liberální, ovšem ve stejném roce přijatý cizinecký zákon výrazně zpřísnil postavení cizinců na území ČR přicházejících i těch již usídlených.<sup>203</sup> Přesto oba zákony nezabránily zvyšujícímu se počtu žadatelů o azyl, když především na přelomu tisíciletí jejich počet výrazně vzrostl.<sup>204</sup>

Přestože Komise ve svých pravidelných posudcích z roku 1999 a 2000 ocenila pokrok v azylové politice, kritizovala neexistenci institutu politického azylu a neexistenci nezávislého odvolacího orgánu v případech neudělení žádosti správními orgány<sup>205</sup>, což bylo následujícími novelami azylového zákona opraveno. Komise rovněž kritizovala zneužívání azylové procedury za účelem získávání práce, což se odrazilo v novele zákona o zaměstnanosti.

Celkově přinesla transpozice směrnic restriktivní a současně i liberální prvky do české právního řádu. Na jedné straně měly být sníženy počty žádostí o azyl tím, že byl zaveden koncept bezpečné země původu, bezpečné třetí země a rovněž sankcionování uprchlíků. Na druhé straně byla vedle azylové ochrany zavedena i doplňková ochrana<sup>206</sup> a rozšířena práva uprchlíků, včetně práva na zaměstnání. Z pojmového pohledu přinesla transpozice evropské legislativy přejmenování „žadatele o azyl“ na „žadatele o mezinárodní ochranu,“ čímž došlo ke sloučení pojmů uprchlictví, azylu a mezinárodní ochrany.<sup>207</sup> Tento krok fakticky znamenal rozšíření definice uprchlíka a vznikly nové statuty zaručující ochranu těm, kteří se z různých důvodů nemohou vrátit do země původu.<sup>208</sup> Autoři zabývající se transpozicí směrnic však upozorňují, že ČR šla téměř ve všech euronovelách cizineckých a azylových předpisů nad rámec prováděné směrnice, ačkoli po vstupu do Schengenu nemá vnější hranice a počty migrantů jsou výrazně nižší než u starých členských zemí.<sup>209</sup> Z jejich pohledu se

---

<sup>203</sup> Bittner 2002

<sup>204</sup> Český statistický úřad (ČSÚ) 2012a

<sup>205</sup> Honců, Kohutičová, Vystavělová 2007 14-15

<sup>206</sup> Doplňková ochrana se od zavedené azylové liší v tom, že doba trvání ochrany je poskytnuta na dobu potřebnou, na rozdíl od azylové žádosti, která má trvalý charakter.

<sup>207</sup> V mezinárodním právu ovšem nejsou pojmy uprchlictví, azyl a mezinárodním ochrana totožnými pojmy. Více v Honusková 2008.

<sup>208</sup> Honusková 2008: 33

<sup>209</sup> Srovnej Honusková 2008, Kosař 2008, 2010, Tóthová 2008

tak ochrana žadatelů o azyl i přes množství liberálních prvků výrazně snížila.

#### 4.2.4 Boj proti nelegální migraci

Základní právní nástroje ČR zaměřené na zamezení nelegální migrace jsou obsaženy v cizineckém zákoně i v zákonech o zaměstnanosti. Klíčovým mechanismem je boj proti nelegálnímu zaměstnávání, které jednak snižuje daňové výnosy, ale především může vést k různým formám vykořisťování často napojeného na organizovaný zločin.<sup>210</sup> V právních úpravách vynucených EU existuje možnost postihu jak zaměstnavatelů, tak i samotných cizinců. Sankcemi vůči zaměstnavatelům se rozumí pokuty, zatímco u cizinců vyhoštění a zákaz pobytu. Důsledkem přímé implementace evropského práva je rovněž stanovení trestného činu „napomáhání k neoprávněnému pobytu“, přičemž vyšší sankce jsou uvaleny na ty, kteří se této činnosti dopouštějí v organizované skupině.<sup>211</sup> Vzhledem k faktické neexistenci vnějších hranic a jejich ochrany musely být aktivity na potírání nelegální migrace přesunuty na činnost vnitřních kontrolních orgánů.

Důležitým nástrojem pro ČR i jiné státy EU jsou databáze, které mají za úkol registrovat a v případě potřeby sledovat cizince na území EU. Schengenský informační systém (SIS) s široce definovanou působností shromažďuje a poskytuje informace o osobách i objektech. Z pohledu boje proti nelegální migraci je důležitá kategorie osob, jimž byl zamítnut vstup na území Schengenského prostoru. Přesto je SIS spíše základním systémem s limitovanými možnostmi pro jeho uživatele. Proto byla zavedena databáze SIRENE, která měla usnadnit výměnu informací.<sup>212</sup> Z důvodu východního rozšíření a také přípravy na zavedení biometrických prvků v cestovních dokumentech byl v roce 2003 představen SIS II, který však dodnes nebyl zprovozněn a místo

---

<sup>210</sup> Baršová 2008a: 47-51.

<sup>211</sup> Baršová 2008b: 86-87

<sup>212</sup> Broeders 2007: 79-80

něj funguje tzv. SISone4all.<sup>213</sup> Důležitou databází z pohledu kontroly nelegální migrace je Eurodac, jehož účelem je shromažďovat data žádostí o azyl v souvislosti s Dublinskou konvencí tak, aby mohly být kontrolovány vícenásobné žádosti o azyl.<sup>214</sup> Posledním komponentem databází EU zaměřených proti nelegální migraci je Vízový informační systém (VIS), který registruje příchozí cizince držící platná víza, což může pomoci, pokud případně překročí dobu pobytu na území EU stanovenou vízem.<sup>215</sup>

### 4.3 Stanovení rozsahu evropeizace

Při stanovení rozsahu evropeizace české imigrační je nutné si uvědomit, že před rokem 1989 imigrace na území Československa až na výjimky neexistovala a hranice byly prakticky nepropustné. Po pádu komunistického režimu a otevřením hranic se ČR přeměnila na tranzitní zemi, přes jejíž území pokračovali migranti směrem na západ. Na počátku 90. let sice byly přijaty příslušné zákony a ČR se stala součástí mnoha mezinárodních režimů, ve kterých se zavázala poskytovat uprchlíkům azyl, ovšem imigrační politika jako celek nefungovala.

V kontrastu s tímto stavem je rok 2007, kdy ČR během přístupových jednání musela přijmout opatření kvalitativně zcela odlišná ve srovnání se situací na počátku 90. let. Byly zavedeny různé typy pobytových režimů, vízové povinnosti se třetími zeměmi podle seznamu EU, cizinci byli rozlišeni na občany EU a třetích zemí, byly podniknuty rozsáhlé přípravy na přistoupení k schengenskému prostoru a implementována celá řada směrnic.<sup>216</sup> Řada pojmů jako bezpečná země původu, sjednocování rodin či dočasná ochrana byla navíc pro český právní řád do té doby zcela neznámá.<sup>217</sup>

V duchu imigrační politiky na úrovni EU je rovněž patrný posun od poměrně liberálního přístupu k značně restriktivní politice. Jestliže

---

<sup>213</sup> Hradilová 2006

<sup>214</sup> Broeders 2007: 82

<sup>215</sup> Tamtéž: 85

<sup>216</sup> Dvořáková 2010: 4

<sup>217</sup> Jílek 2002: 87

přísná imigrační politika EU je výsledkem evropeizace zdola, když na jejím formování měly největší vliv státy s vysokým počtem přistěhovalců, tak během rozšiřovacího procesu byla takto nastavená přistěhovalecká politika transferována do kandidátských zemí.<sup>218</sup> El Nany a Eiko Thielemann upozorňují, že dopad imigrační politiky EU na jednotlivé státy vede spíše ke zpřísnování právního rámce a posilování mechanismů ochrany hranic než k harmonizaci a konvergenci.<sup>219</sup> Není proto pochyb, že česká imigrační politika prodělala podle Radaelliho typologie rozsahu evropeizace transformaci, čili že došlo k zásadní proměně české přistěhovalecké politiky, která změnila základní logiku svého fungování.

Podle Petera Vermeerscha však byla evropeizace imigrační politiky v zemích SVE více než jen transferem pravidel a norem z unijní úrovně na nové členské státy, protože požadavky EU měly přímou souvislost se zájmy nejdůležitějších zemí EU v rozšířené Evropě. Vývoj standardů v oblasti imigrační politiky tak byl spojen spíše s potenciálními problémy, které mohlo východní rozšíření přinést svým západním sousedům, než s šířením mezinárodních norem v oblasti ochrany uprchlíků.<sup>220</sup> Velmi podobně charakterizuje tento proces i Klaus Goetz, který používá termín východní styl rozšíření, což podle něj znamená autoritativní a jednostranné přejímání nadnárodních pravidel a norem.<sup>221</sup> Na druhou stranu přijetí norem a pravidel v oblasti imigrační politiky představovalo pro ČR vhodnou kondicionalitu, protože úprava přistěhovalecké politiky byla nedostatečná a na rozdíl od jiných zemí SVE nepředstavovalo pro ČR výraznější problém ani přijetí společné vízové politiky.

Do roku 1997 byla pravidla imigrační politiky EU přenášena na ČR prostřednictvím nepřímých mechanismů evropeizace. Mezivládní aktivity, při kterých sbírali čeští zástupci zkušenosti od svých západních kolegů, však podle Martin Geigera nevedly k dlouhodobým institucionálním a normotvorným výstupům a jejich výsledek a efekt byl

---

<sup>218</sup> Dvořáková et al. 2010: 50

<sup>219</sup> El Nany, Thielemann 2011: 104.

<sup>220</sup> Vermeersch 2005: 86

<sup>221</sup> Goetz 2005 citována in Dvořáková: 4

limitován krátkodobými či ad hoc dohodami bez politicky závazného charakteru. Tyto konzultace je tak nutné vnímat spíše jako krok pro přípravu a zahájení konkrétního režimu v dané oblasti.<sup>222</sup> Do roku 1997 ČR skutečně nepřijala žádnou významnou úpravu ošetřující imigrační politiku, pouze byla zpřísněna azylová procedura v důsledku podepsáním readmisních dohod se sousedními státy.

Zásadní reformy české imigrační politiky přineslo až působení kondicionality. Klíčové zákony o azylu a pobytu cizinců byly přijaty až po zahájení přístupových jednání a na základě hodnotících zpráv Komise pak byly následně novelizovány. Přesto nelze jednoznačně říct, že do zahájení přístupových jednání ovlivňovaly ČR pouze nepřímé mechanismy evropeizace, zatímco od roku 1998 působila na změny české imigrační politiky jen podmíněnost. Sociální učení se objevilo v souvislosti s přijetím azylového zákona<sup>223</sup> a zákona o státních hranicích<sup>224</sup>, když se v obou případech čeští zákonodárci výrazně inspirovali přísnými právními úpravami Německa a Rakouska. V rámci twinningových projektů byly významné konzultace s Norskem, které předávalo ČR zkušenosti s implementací schengenských dohod, s Francií a Belgií, jež pomáhaly s administrativní kapacitou v oblasti vízové politiky, a rovněž Německem, které se podílelo na přípravě víz schengenského typu.<sup>225</sup>

Klíčovou pozici ve formování české imigrační politiky mělo Německo. Do roku 1997 byla vzájemná spolupráce omezena na bilaterální aktivity, jejichž nejvýznamnější výstup představovalo podepsání readmisivní dohody a zavedení klasického hraničního režimu na hranicích mezi ČR a Slovenskem, když odměnu pro ČR představovala finanční pomoc. Role Německa však byla významná i v rámci přístupových jednání, i když poměrně skrytě a nepřímě. Německo totiž velmi úspěšně transferovalo schengenské dohody do komunitárních struktur a zejména v kontextu východního rozšíření

---

<sup>222</sup> Greiger 2005: 59

<sup>223</sup> Bittner 2002

<sup>224</sup> MV ČR 2003: 21

<sup>225</sup> Tamtéž: 18



důsledně trvalo na harmonizaci hraniční kontroly.<sup>226</sup> Přejímání pravidel a norem v oblasti imigrační politiky tak již nebylo výsledkem pouze jednostranného tlaku a finanční odměny, nýbrž bylo podmíněno samotným členstvím v Unii.

#### 4.3.1 Důsledky evropeizace pro českou imigrační politiku

Nejviditelnějším důsledkem působení evropských struktur na českou imigrační politiku je absence vlastní strategické koncepce v této oblasti. Imigrační politika ČR je považována za nekoordinovanou, nestabilní, utilitaristickou, politicky podceňovanou a vesměs odkázanou na činnost úředníků a evropského práva.<sup>227</sup> Přestože se od roku 1999 objevovaly snahy o vytvoření vlastního konceptu imigrační politiky, přetrvával primát práva nad politikou, protože byly prioritně přijímány a transponovány normy bez ohledu na celkové směřování a koherenci české přistěhovalecké politiky.<sup>228</sup> V roce 2002 vláda sice předložila šest cílů směřování imigrační politiky, když se snažila vytvořit ucelenější a více autonomní koncepci, ovšem ve stejném dokumentu zdůraznila roli EU na vytváření přistěhovalecké politiky.<sup>229</sup> Výraznější změnu nepřinesly ani programy pro nábor kvalifikované zahraniční síly v roce 2005, a tak je zcela zřejmé, že ČR je „ve vleku harmonizace s EU, která diktovala a stále diktuje tempo a směr imigrační politiky.“<sup>230</sup>

René Petráš v této souvislosti poukazuje na potencionální nebezpečí, který plyne z jednostranného přejímání mezinárodního a zejména evropského práva. Vnitrostátní úprava je silně vázána na nadnárodní úroveň, kterou nelze operativně měnit a navíc její výklad se může rozvíjet bez možnosti státu tento proces jakkoli kontrolovat.<sup>231</sup> Právní úprava mezinárodní ochrany také představuje problém při její aplikaci. Přestože je na první pohled relativně jednoduchá, povinnost vzít v úvahu různé informace, srovnat je s pohovorem žadatele a vyhodnotit a následně na skutkový stav aplikovat koncept

---

<sup>226</sup> Prumm, Alscher 2007: 89

<sup>227</sup> Kušniráková, Čížinský 2011: 498.

<sup>228</sup> Barša, Baršová 2005: 224

<sup>229</sup> Drbohlav 2005

<sup>230</sup> Čaněk 2005

<sup>231</sup> Petráš 2010: 33

pronásledování nebo vážné újmy, může znamenat, že tyto případy jsou na posuzování poměrně složité.<sup>232</sup> Na druhé straně při žádosti o povolení k pobytu úřady až příliš dbají na klauzuli bezpečnosti a veřejného pořádku<sup>233</sup> a striktně postupují podle formálních náležitostí,<sup>234</sup> což velmi znesnadňuje cizincům legálně pobývat na území ČR.

Důsledky transpozice a implementace imigrační politiky EU na počty cizinců v ČR lze rozdělit na dvě oblasti. Stoupající tendence počtu cizinců se objevuje v případě legálních pobytů, když se jejich počet mezi lety 2004 a 2007 zvýšil z cca 250 tisíc až na téměř 400 tisíc<sup>235</sup>, protože došlo k rozšíření kategorií pobytu. Kromě pobytů trvalých a víz nad 90 dnů jsou rozlišovány také pobyty dlouhodobé a pro občany EU a jejich rodinné příslušníky pobyty přechodné.<sup>236</sup> Naopak výrazně klesající tendenci mají žádosti o mezinárodní ochranu, jejichž počet od roku 2001 konstantě klesá. Rovněž u dopadených nelegálních migrantů je patrný značný pokles, především pak roce 2004.<sup>237</sup> Na první pohled zřetelným důvodem tohoto stavu bylo zkvalitnění ochrany hranic a uplatnění opatření v azylové proceduře. Roli ale mohly také sehrát i jiné faktory, jako je například možná změna strategií nelegálních migrantů (zapojení převaděčských sítí, využívání falešných dokladů)<sup>238</sup>, které činí jejich dopadení těžším.

---

<sup>232</sup> Tóthová 2008: 134

<sup>233</sup> V rámci práva EU neexistuje definice veřejného pořádku, proto je jeho výklad ponechán právu vnitrostátnímu, což v praxi umožňuje úředníkům až svévolně s tímto pojmem operovat. Honusková 2010: 210

<sup>234</sup> Čížinský 2008: 190

<sup>235</sup> ČSÚ 2012b

<sup>236</sup> ČSÚ 2012c

<sup>237</sup> ČSÚ 2012d

<sup>238</sup> Čermáková, Lachmanová 2008: 100-101

## ZÁVĚR

Společná imigrační politika EU prodělala od konce 80. let zásadní změny, když se nejprve neformální mezivládní spolupráce mezi členskými zeměmi změnila v jeden z nejdůležitějších pilířů EU, jehož obsah na základě Lisabonské smlouvy podléhá řádnému legislativnímu procesu. Unijní postoj k přistěhovalectví je však rozpolcený. Na jedné straně se EU snaží dostat pověsti uskupení, které je založeno na demokratických principech a respektu k lidským právům. Na straně druhé však zvyšující se restrikce poukazují na skutečnost, že se členské státy snaží zamezit masivnějšímu přílivu cizinců na své území. EU tak nevnímá imigraci jako příležitost k řešení svých demografických problémů, ale spíše jako hrozbu vytvářející napětí mezi starousedlíky a cizinci. Navíc, oblast migrace a azylu byla inkorporována do pilíře justice a vnitra, což kopíruje institucionální zajištění v členských státech, ve kterých spadá tato agenda pod ministerstva vnitra, jejímž historicky hlavním úkolem je právě zajištění vnitřní bezpečnosti. Kritici společné imigrační politiky proto používají termín „pevnost Evropa“, když poukazují na její značně restriktivní charakter.

Podobný postoj EU byl patrný ve vztahu k zemím SVE. Po roce 1989 existovaly v západní Evropě obavy z masivního nárůstu počtu imigrantů ze střední a východní Evropy. Perspektiva členství postkomunistických států v EU a zapojení jejich občanů do volného pohybu osob tyto obavy jen umocňovaly, a proto byly na obyvatele států SVE uvaleny přechodné podmínky. Na tomto místě není důležité, jestli strach z přílivu imigrantů z východu sdílela i vládnoucí elita, nebo postupné otevírání svých pracovních trhů představovalo jen uklidnění obyvatel starých členských zemí, rozhodující byla politická praxe.

První výzkumná otázka se zabývala problémy, které pro země SVE představovalo přijetí norem a pravidel EU v oblasti imigrační politiky. Především, pro staré členské země byla tato agenda velmi důležitá, protože neúplná nebo nesprávná transpozice a implementace unijní politiky mohla zásadním způsobem ohrozit společný prostor

svobody, bezpečnosti a práva. Proto pro kandidátské země neexistovala žádná možnost vyjednat si přechodná období, jak tomu bylo u jiných oblastí unijních požadavků. Další problém pro země SVE představovala povaha a rozsah imigrační *acquis*. Jestliže ještě v polovině 90. let postkomunistické státy čekaly na mezivládní spolupráci v oblasti justice a vnitra, tak vývoj po Amsterodamské smlouvě je zaskočil. Záležitosti migrace a azylu byly integrovány spolu se schengenským *acquis* do prvního pilíře a zároveň rostl počet legislativních aktů, které země SVE musely následně transponovat do svého právního rámce. Situaci komplikovala i malá dostupnost klíčových dokumentů, když například manuály týkající se schengenského *acquis* byly dostupné až po roce 1998. Kandidátské země tak čelily značné nejistotě, která opatření vlastně přijmout a jakým způsobem je implementovat. Na druhé straně byla oblast migrace a azylu před vstupem do EU v zemích SVE upravena nedostatečně nebo dokonce zcela chyběla, a proto požadavky EU představovaly tzv. „vhodnou kondicionalitu“.

Klíčovým prvkem imigrační politiky po vstupu zemí SVE do EU je ochrana vnějších hranic, když staré členské země mají eminentní zájem na jejich co nejmenší propustnosti, aby tak bylo zabráněno nelegální migraci z Balkánu, států bývalých sovětských republik a Blízkého východu. Do modernizace hranic byly vynaloženy rozsáhlé finanční a lidské zdroje a zároveň bylo schengenské *acquis* rozděleno do dvou kategorií podle vázanosti a nutnosti jejich přijetí k datu vstupu zemí SVE do EU, přičemž samotné zrušení vnitřních hranic se odehrálo až na konci roku 2007. Nejvíce kontroverzní částí unijních požadavků bylo přijetí společné vízové politiky, což mohlo narušit tradiční ekonomické a sociální vazby mezi budoucími členskými zeměmi a státy východní a jihovýchodní Evropy. Přesto musely kandidátské země splnit i tuto podmínku, pokud se chtěly stát součástí EU. Azylová politika patřila k jedné z mála oblastí, ve které EU otevřeně nabádala země SVE k dodržování lidských práv na základě mezinárodního práva. Na druhé straně zavedením konceptu bezpečné země původu, bezpečné třetí země a možnost uprchlíků požádat o azyl pouze v jednom členském

státě EU byl potvrzován restriktivní kurs unijní politiky. Všechny tyto komponenty imigrační politiky EU musely kandidátské země přijmout v relativně krátkém čase, proto EU poskytovala finanční a technickou pomoc, aby země SVE mohly unijní normy a pravidla správně transponovat a implementovat. Migrace a azyl byly navíc jednou ze čtyř oblastí, kde se uplatňoval tzv. twinning což jen podtrhuje důležitost této agendy pro EU.

Druhá a třetí výzkumná otázka směřovaly k rozsahu změn české imigrační politiky od pádu komunistického režimu do roku 2007 a roli mechanismů evropeizace v tomto procesu, na základě nichž byla formulována hypotéza, že působením přímých a nepřímých mechanismů evropeizace došlo k transformaci přistěhovalecké politiky ČR. Proto musel být pečlivě nastaven teoretický rámec, když byla zohledněna pozice ČR jako kandidátské země a rovněž specifika spojená s evropeizací imigrační politiky.

V prvním případě představovala důležitou proměnnou kondicionalita, když vstup ČR do EU byl podmíněn splněním konkrétních unijních požadavků. Pro kondicionalitu je charakteristický asymetrický vztah mezi kandidátskou zemí a členy EU, což umožňuje Unii klást široké podmínky, které ČR musela přijmout. Tento koncept je založen na racionálním zhodnocení výhodnosti členství EU, které převyšuje případné ztráty při přejímání pro kandidátskou zemi nevýhodných politik. V případě unijního působení na českou imigrační politiku však musely být zohledněny i nepřímé mechanismy evropeizace jako sociální učení a tlak jednotlivých členských zemí, které rovněž představovaly důležitý faktor způsobující změnu chování ČR. Pro míru změny české imigrační politiky byla použita Radaelliho typologie rozsahu evropeizace. Regrese a nečinnost byla vyloučena hned na počátku psaní této práce. Imigrační politika ČR po vstupu do EU rozhodně nebyla méně „evropskou“ než na počátku 90. let, protože prakticky žádná neexistovala. Nečinnost se zase vylučuje s kondicionalitou, protože požadavky EU musely být splněny, v opačném případě by ČR nemohla vstoupit do EU.

ČR se po roce 1989 proměnila ze země vystěhovalecké na zemi tranzitní a přistěhovaleckou. V první polovině 90. let byl oficiální postoj ČR k imigrantům liberální, což bylo zapříčiněno především chybějící či nedostatečnou legislativou, protože vládnoucí elita byla zaneprázdněna přestavbou státu z komunistického na demokratický. Výraznější změny tak přinesly pouze novely zákona o azylu, které byly vynuceny přistoupením ČR mezinárodním dokumentům týkajících se lidských práv. Kromě multilaterálních režimů v rámci Rady Evropy, OSN a mezivládních platforem zabývajících se problematikou migrace ovlivňovaly českou imigrační politiku bilaterální spolupráce s okolními státy. Nejdůležitější pozici z pohledu kontroly migrace ve střední Evropě má Německo, které prostřednictvím finanční pomoci přinutilo své východní sousedy modernizovat kontrolu hranic a infrastrukturu související s imigrační politikou. Zároveň byly podepsány readmisní dohody mezi ČR a okolními státy a na nátlak Německa byl zaveden na hranicích se Slovenskem klasický hraniční režim.

Po zahájení přístupových jednání v roce 1998 byl pokrok v transpozici a implementaci unijní legislativy sledován a hodnocen Komisí. ČR v roce 1999 přijala dva klíčové zákony upravující azylovou politiku a pobyt cizinců na území ČR, které byly následně na základě hodnotících zpráv novelizovány takovým způsobem, aby ČR splnila podmínky nutné k přijetí do EU. Ačkoli po vstupu do Unie není ČR odpovědná za střežení vnějších hranic EU, musela bez možnosti jakýchkoli výjimek přijmout kompletní schengenský *acquis*. Na rozdíl od jiných zemí SVE však pro ČR nepředstavovalo výraznější problém ani přijetí společné vízové politiky.

Změna české přistěhovalecké politiky na základě Radaelliho typologie rozsahu evropeizaci odpovídá transformaci, čili nejhlubší proměně, kterou může působení nadnárodních struktur přinést. O absorpci se nemůže jednat, protože nebyla ovlivněna pouze část české imigrační politiky, nýbrž významný kvalitativní a kvantitativní posun byl zaznamenán ve všech sledovaných komponentech přistěhovalecké politiky (kontrola hranic, vízová politika, azylová politika, boj proti nelegální migraci). Rozsah změn v letech 1998-2007 tak byl značný,

když byla česká imigrační politika doplněna a nahrazena unijními standardy. Nejvyššímu stupni rozsahu evropeizace odpovídá rovněž obrat logiky základního fungování české přistěhovalecké politiky, když poměrně liberální postoj k cizincům na počátku 90. let byl působením evropeizace vystřídán značně restriktivním přístupem.

Role EU v transformaci české přistěhovalecké politiky je nezpochybnitelná. Ačkoli se dá předpokládat, že i bez unijního působení by česká imigrační politika směřovala k více restriktivním opatřením kvůli zvyšujícímu se počtu cizinců na svém území, bez EU by změny nebyly tak hluboké a jejich provedení by jistě zabralo delší časový úsek. Poněkud komplikovanější je však rozlišení evropeizace od demokratizace a hodnocení podílu přímých a nepřímých mechanismů evropeizace na formování české imigrační politiky.

Za prvé, zejména na počátku 90. let v souvislosti se vstupováním do různých mezinárodních organizací je třeba podle H. Grabe rozlišovat mezi evropeizací a demokratizací. Autor této práce se však domnívá, že odlišení evropeizačních a demokratizačních procesů nemusí být až tak obtížné. Přejímání závazků vyplývajících z členství v mezinárodních organizacích, které vnímají migraci především jako lidsko-právní záležitost (OSN, Rada Evropy), je důsledkem snahy ČR zařadit se mezi demokratické státy. Naopak mezivládní fóra považující migraci primárně za bezpečnostní riziko (Budapešťský proces) zprostředkovávala ČR restriktivní pohled na imigrační politiku, která převládá v členských státech EU.

Za druhé, S. Lavanex, R. Byrne, G. Noll a J. Vedstet-Hansen ve svých analýzách evropeizace imigrační politiky v zemích SVE zdůrazňují roli hlavně nepřímých mechanismů evropeizace, zejména pak tlaku starých členských zemí, které měly na formování přistěhovalecké politiky v kandidátských státech největší vliv. Autor této práce však na základě výzkumu české imigrační politiky dochází k závěru, že klíčovou roli sehrála až kondicionalita. Nejdůležitější zákony a zásadní změny ve fungování přistěhovalecké politiky byly totiž přijaty až po zahájení přístupových jednání, kdy odměnou za reformy nebyly už pouze peníze a technická pomoc, nýbrž samotné členství

v EU. Přesto se nedá tvrdit, že po roce 1998 už nepřímé mechanismy evropeizace na české prostředí nepůsobily. Sociální učení a tlak z okolních zemí fungovaly současně s kondicionalitou, což lze dokumentovat na sbírání zkušeností od západních kolegů v rámci twinningových projektů a také na zjevné inspiraci některých zákonů německými a rakouskými právními úpravami. Výraznou roli po roce 1998 hrálo i Německo, jehož tlak však byl skrytý v rámci celkového působení unijních institucí.

Vliv unijních struktur však způsobil, že české imigrační politice chybí vlastní koncepce. Všechny politické i administrativní kapacity byly během přístupového procesu zaneprázdněny transpozicí a implementací unijního *acquis*. Vládní snahy o větší autonomii české imigrační politiky do roku 2007 tak byly spíše záležitostí teorie, nikoli praxe. Kritici z řad především lidsko-právních organizací dále poukazují na značně restriktivní charakter přistěhovalecké politiky. Terčem kritiky je nejčastěji transpozice unijních směrnic, když české zákony jsou přísnější než jejich předlohy. V kombinaci s přílišným formalismem příslušných úředníků je tak možnost získat v ČR mezinárodní ochranu značně omezena.

Diplomová práce *Evropeizace imigrační politiky v zemích střední a východní Evropy: Případová studie České republiky* si jako hlavní cíl stanovila analýzu rozsahu změn české imigrační politiky způsobených vlivem EU a mezi vedlejší byly řazeny analýza imigrační politiky na úrovni EU a také povaha a rozsah imigrační *acquis* pro země SVE. Na základě výše zodpovězených výzkumných otázek a potvrzením hypotézy, že přímé a nepřímé mechanismy evropeizace vedly k transformaci přistěhovalecké politiky ČR, považuje autor této práce cíle za splněné.

Přesto si je autor vědom jistých nedostatků, které se v následujících odstavcích pokusí objasnit a vysvětlit. Především, tato práce rozhodně nepřispěla k vyjasnění pojmu evropeizace. V pojetí této práce je evropeizace poměrně složitým konceptem, nikoli jednoduchou a snadno aplikovatelnou teorií. Na druhé straně je třeba zdůraznit, že při studiu evropeizace české imigrační politiky musely být zohledněny



všechny faktory, které mohly na její formování a směřování působit, a protože se v teoretické kapitole definované přímé i nepřímé mechanismy ukázaly při výzkumu jako relevantní, považuje autor této práce „rozmělnění“ konceptu za ospravedlnitelné.

Druhá výtka by mohla směřovat k rozdělení imigrační politiky do čtyř komponentů (kontrola hranic, vízová politiku, azylová politika a boj proti nelegální migraci). Během psaní si autor uvědomil, že jednotlivé složky přistěhovalecké politiky stanovené v úvodu se navzájem překrývají, když například kontrola hranic může spadat do sféry boje proti nelegální migraci, databáze EU uvedené v podkapitole boje proti nelegální migraci do azylové (EURODAC) či vízové politiky (VIS) atd. Je ale důležité si uvědomit, že imigrační politika je díky své komplexnosti značně nepřehledná a jisté, byť zjednodušující rozdělení, bylo nutné kvůli stanovení rozsahu evropeizace i přehlednosti této práce.

V neposlední řadě autor nepovažuje výzkum evropeizace české imigrační politiky, potažmo zemí SVE, za uzavřený. Nedostatky své práce spatřuje především v analýze působení vlivu EU na administrativní a institucionální struktury, rovněž v ostatních komponentech imigrační politiky ČR byl zachycen spíše rozsah změn než provedena jejich detailní analýza. Proto by další výzkum evropeizace české imigrační politiky mohl pokračovat jejich hlubším rozbořem. Mimo stanovené cíle této práce chybí v české literatuře analýza sféry *politics*, čili jestli a jakým způsobem ovlivňuje EU formulaci a agregaci zájmů a veřejný diskurs související s přistěhovalectvím. Tato práce se zabývala pouze evropeizací české imigrační politiky „shora dolů“, ačkoli výzkum práce byl časově vymezen rokem 2007, kdy už byla ČR tři roky členem EU. Proto by bylo rovněž podnětné zkoumat, jestli ČR, ať už sama či v koalici s ostatními zeměmi SVE, ovlivňuje imigrační politiku na úrovni EU.

# LITERATURA

## Prameny

Čelikovský, Jiří. 2006. „Vstup ČR do schengenského prostoru“ Příspěvek přednesený na konferenci *Eurocentrum*. Praha. 25. 5. 2006 (online, Pdf). Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/gallery/41/12426-schengen.pdf> (27. 3. 2012)

Český statistický úřad (ČSÚ). 2012a. „Cizinci: mezinárodní ochrana.“ *Český statistický úřad* (online). Dostupné z: [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz\\_rizeni\\_azyl](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_rizeni_azyl) (10. 4. 2012)

ČSÚ. 2012b. „Cizinci: Počet cizinců.“ *Český statistický úřad* (online). Dostupné z: [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz\\_pocet\\_cizincu](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_pocet_cizincu) (10. 4. 2012)

ČSÚ. 2012c. „Cizinci: Počet cizinců-Popis aktuálního vývoje.“ *Český statistický úřad* (online). Dostupné z: [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/o/ciz\\_pocet\\_cizincu-popis\\_aktualniho\\_vyvoje](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/o/ciz_pocet_cizincu-popis_aktualniho_vyvoje) (10. 4. 2012)

ČSÚ. 2012d. „Cizinci: Nelegální migrace.“ *Český statistický úřad* (online). Dostupné z: [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz\\_nelegalni\\_migrace](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_nelegalni_migrace) (10. 4. 2012)

Evropská Komise. 1999. „Pravidelná zpráva za rok 1999: Evropská Komise o České republice.“ *Evropská Komise* 13. 10. 1999 (online, Pdf). Dostupné z: <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/pravidzprava99.pdf> (25. 3. 2012)

Evropská Komise. 2002. „Pravidelná zpráva za rok 2002: Evropská Komise o České republice.“ *Evropská Komise* 10. 10. 2002 (online, Pdf). Dostupné z: [http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/pravidelna\\_zprava\\_2002.pdf](http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/pravidelna_zprava_2002.pdf) (25. 3. 2012)

Geddes, Andrew. 2001. „Migration Policy in an integrating Europe“ Příspěvek přednesený na konferenci *European Community Studies Association*, Madison, 31. 5 – 3. 6. (online; Pdf). Dostupné z: [http://aei.pitt.edu/2086/1/002103\\_1.PDF](http://aei.pitt.edu/2086/1/002103_1.PDF) (20. 7. 2011)

Genç, Deniz. 2010. „Europeanisation of National Immigration Policies.“ Příspěvek přednesený na konferenci *Europeanization*. Dublin, 31. 8. 2010 (online;Pdf). Dostupné z <http://www.ecprnet.eu/databases/conferences/papers/436.pdf> (10.3.2012)

International centre for Migration Policy Development (ICMPD). 2010. „What is the Budapest Process?“ *icmpd.org*, (online, Pdf). Dostupné z: <http://www.icmpd.org/Completed-Research.2021.0.html> (25. 3. 2011)

Ministerstvo vnitra České republiky (MVČR). Nedatováno. „Příprava resortu Ministerstva vnitra ČR na vstup do EU.“ *Ministerstvo vnitra ČR* (online). Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/priprava-resortu-ministerstva-vnitra-cr-na-vstup-do-eu-377.html?mail> (15. 7. 2011)

MVČR. 2003. „Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2002.“ *Ministerstvo vnitra ČR* (online, Pdf). Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-v-ceske-republice-za-roky-2001-2009.aspx> (15. 7. 2011)

MVČR. 2008. „Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2007.“ *Ministerstvo vnitra ČR* (online, Pdf). Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-v-ceske-republice-za-roky-2001-2009.aspx> (15. 7. 2011)

Mück, Petr. 2007. „Vstup ČR do schengenského prostoru“ Příspěvek přednesený na konferenci *Eurocentrum*. Ostrava, 20. 3. 2007 (online, Ppt). Dostupné z: [www.euroskop.cz/gallery/13/3996-schengen.ppt](http://www.euroskop.cz/gallery/13/3996-schengen.ppt) (30. 7. 2011)

Ústava České republiky (online). Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

Vink, Maarten P. 2002. „What is Europeanization? and Other Questions on a New Research Agenda“ Příspěvek přednesený na konferenci *YEN Research Meeting on Europeanisation*. Milán 22. – 23. 11. 2002 (online;Pdf). Dostupné z [http://www.essex.ac.uk/ecpr/standinggroups/yen/paper\\_archive/2nd\\_yen\\_rm\\_papers/vink2002.pdf](http://www.essex.ac.uk/ecpr/standinggroups/yen/paper_archive/2nd_yen_rm_papers/vink2002.pdf) (15. 9. 2011)

## Literatura

Apap, Joanna. 2004. „Problems and Solutions for New Member States in Implementing JHA Acquis.“ *CEPS Working Document*, 1. 10. 2004 (online, Pdf). Dostupné z: <http://aei.pitt.edu/6639/>

Baršová, Andrea. 2008a. „Vytváření společných politik EU k regulaci ekonomické migrace in Nelegální ekonomické aktivity migrantů.“ Pp. 47-56 in Drbohlav, Dušan. (ed). *Nelegální ekonomické aktivity migrantů-Česko v evropském kontextu*. Praha: Karolinum.

Baršová, Andrea. 2008b. „Potírání neoprávněných ekonomických aktivit migrantů v Česku – právní a politický rámec.“ Pp. 82-90 in Drbohlav, Dušan. (ed). *Nelegální ekonomické aktivity migrantů-Česko v evropském kontextu*. Praha: Karolinum.

Barša, Pavel, Andrea, Baršová. 2005. *Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno: Masarykova univerzita Brno.

Barša, Pavel, Andrea, Baršová. 2006. „Česká republika jako přistěhovalecká země.“ *Ústav mezinárodních vztahů*, (online, Pdf). Dostupné z: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=29249> (25. 3. 2011)

Bittner, Petr. 2002. „Nové pořádky azylového zákona“ *informační servis pro NNO*, (online). Dostupné z: <http://nno.ecn.cz/index.stm?x=94391&apc=nP2x1--> (28. 3. 2012)

Börzel, Tanja A., Thomas, Risse. 2000. „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change.“ *European Integration Online Papers* (EIOP) 4 (15). Dostupné z <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf> (18. 3. 2012)

Börzel, Tanja A. 2002. „Pace-Setting, Foot Fragging, and Fence-Sitting: Member State Responses To Europeanization.“ *Journal of Common Market Studies* 40 (2), 193-214.

Broeders, Dennis. 2007. „The New Digital Borders of Europe: EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants.“ *International Sociology* 22 (71): 71-92.

Bulmer, Simon J., Claudion M., Radaelli. 2004. „The Europeanisation of National Policy?.“ *Queen's Papers on Europeanisation*. (online;Pdf). Dostupné z [http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload\\_38405.en.pdf](http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload_38405.en.pdf) (20. 7. 2011)

Bulmer, Simon. 2007. „Theorizing Europeanization.“ Pp. 46-58 in Graziano, Paulo, Maarten, P. Vink (eds.). *Europeanization: New Research Agenda*. New York: Palgrave Macmillan.

Bunyan, Tony. Nedatováno. „Trevi, Europol and the European state.“ (online, Pdf.) Dostupné z: <http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf> (25. 7. 2011)

Busch, Brigita, Michal, Krzyzanovski. 2007. „Inside/Outside the European Union: Enlargement, Migration Policy and the Search for Europe's Identity.“ Pp. 107-124 in Armstrong, Warwick, James, Anderson (eds.). *Geopolitics of European Union Enlargement: The Fortress Empire*. Oxon: Routledge.

Byrne, Rosemary, Gregor, Noll, Jens, Vedstet-Hansen. 2002. *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*. Hague: Kluwer Law International.

Caporaso, James. 2007. „The Three Worlds of Regional Integration Theory.“ Pp. 23-34 in Graziano, Paulo, Maarten, P. Vink (eds.). *Europeanization: New Research Agenda*. New York: Palgrave Macmillan.

Čaněk, Marek. 2005. „Rozhovor s Dušanem Drbohlavem: Česká republika je stále ve vleku harmonizace s Evropskou unií, v naplňování vlastní migrační a integrační politiky má ještě mnohé rezervy.“ *migraceonline.cz*, 29. 6. 2005 (online). Dostupné z: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1957119> (10. 4. 2012)

Čermáková, Dita, Lenka, Lachmanová. 2008. „Nelegální migrace a nelegální ekonomické aktivity migrantů z hlediska kontrolní činnosti kompetentních orgánů.“ Pp. 91-102 in Drbohlav, Dušan. (ed). *Nelegální ekonomické aktivity migrantů-Česko v evropském kontextu*. Praha: Karolinum.

Čížinský, Pavel. 2005. „Evropská unie a migrace. Úvod do prostoru svobody, bezpečnosti a práva“ *migraceonline.cz*, 18. 1. 2005 (online, Pdf). Dostupné z <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1955293> (25. 2. 2012)

Čížinský, Pavel. 2008. „The Czech Republic.“ Pp. 181-192 in International Organization for Migration (IOM). 2008. *Comparative Study of the Laws in the 27 Member States for Legal Migration*. (online, Pdf). Dostupné z [http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/law/legal\\_immigration\\_en.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/law/legal_immigration_en.pdf) (25. 10. 2011)

Čížinský, Pavel. 2009. „Kdo má řídit migraci? Stručná analýza kompetencí úřadů.“ *migraceonline.cz*, 8. 9. 2009 (online). Dostupné z [http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2196792#\\_ftn1](http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2196792#_ftn1) (15. 3. 2012)

Dančák, Břetislav, Petr Fiala, Vít Hloušek. 2005. *Evropeizace Nové téma politologického výzkumu*. Brno: Mezinárodní politologický ústav

Dizdarevič, Selma M. 2008. „Neregulární migrace v kontextu imigrační a integrační politiky EU.“ Pp. 17-22 in Člověk v tísní. *Nelegální pobyt cizinců v ČR: Problémy a jejich řešení*. (online, Pdf). Dostupné z: <http://www.clovekvtisni.cz/download/pdf/136.pdf> (10. 2. 2012)

Drbohlav, Dušan. 2001. „Czech Republic.“ Pp. 205-238 in Wallace, Claire, Dariusz, Stola. *Patterns of Migration in Central Europe*. New York, Palgrave Macmillan.

Drbohlav, Dušan. 2004. *Migration trends in selected EU applicant countries. Vol. 2, Czech Republic : The times they are a-changing*. Vídeň: International Organization for Migration.

Drbohlav, Dušan. 2005. „The Czech Republic: From Liberal Policy to EU Membership“ Migration Information Source (online). Dostupné z <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=325> (15. 10. 2011)

Dvořáková, Daniela. 2010. „Ve vleku evropeizace-utváření přistěhovalecké politiky ČR.“ *Mendelova univerzita*, (online, Pdf). Dostupné z: [http://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2010/files/prispevky/06\\_ustavko/Dvorakova\\_Daniela\\_\(4436\).pdf](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/06_ustavko/Dvorakova_Daniela_(4436).pdf) (25. 10. 2011)

Dvořáková, Vladimíra et al. 2010. *Evropeizace veřejné sféry*. Praha: C. H. Beck.

Ette, Andreas, Jürgen, Gerdes. „Against Exceptionalism: British Interests for Selectively Europeanizing its Immigration Policy.“ Pp. 93-115 in Faist, Thomas, Andreas, Ette (eds.). *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*. Velká Británie: Palgrave Macmillan.

Ette, Andreas, Thomas, Faist. 2007. „The Europeanization of National Policies and politics of Immigration: Research, Questions and Concepts.“ Pp. 3-31 in Faist, Thomas, Andreas, Ette (eds.). *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*. Velká Británie: Palgrave Macmillan.

Favell, Adrian. 1998. „The Europeanisation of immigration politics.“ *European Integration online Papers (EIoP)* 2 (10): Dostupné z <http://trs.sagepub.com/> (15. 9.2010)

Featherstone, Kevin. 2003. „Introduction-in the name of Europe.“ Pp. 4-25 in Featherstone, Kevin, Claudio M. Radaelli (eds.). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

- GEDDES, Andrew. 2003. *The politics of migration and immigration in Europe*. London: Sage publications.
- Geddes, Andrew. 2008. *Immigration and European integration: Beyond Fortress Europe?*. Manchester: Manchester University Press.
- Grabbe, Heather. 2006. *The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hailbronner, Kay. 2000. *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*. Velká Británie: Kluwer Law International.
- Honců, Šárka, Pavlína, Kohutičová, Miroslava, Vystavělová. 2007. „Azylová politika České republiky pohledem analýzy policy“ Mezinrodní politologický ústav, (online). Dostupné z: [http://www.iips.cz/data/files/Analzy\\_Working\\_Papers\\_pdf/honcu-azylova-politika.pdf](http://www.iips.cz/data/files/Analzy_Working_Papers_pdf/honcu-azylova-politika.pdf) (15. 8. 2011)
- Honusková, Věra. 2008. „Pojem „uprchlík“ v acquis a jeho transpozice do vnitrostátního práva.“ Pp. 19-41 in Jílek, Dalibor, Pavel, Pořízek (eds.). *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv.
- Honusková, Věra. 2010. „Aplikace výhrady veřejného pořádku při zásazích do osobní svobody.“ Pp. 206-226 in Jílek, Dalibor, Pavel, Pořízek (eds.). *Společný evropský azylový systém: zásahy do osobní svobody*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv.
- Hradilová, Jitka. 2006. „Schengenský informační systém-vývoj a současný stav.“ *Knihovna 17* (2): 65-76.
- International Organization for Migration (IOM). 2008. *Comparative Study of the Laws in the 27 Member States for Legal Migration*. (online, Pdf). Dostupné z [http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/law/legal\\_immigration\\_en.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/law/legal_immigration_en.pdf) (25. 10. 2011)
- Keser, Hasan. 2006. „Justice and Home Affairs: Europeanization of Turkish Asylum and Immigration Policy in the Light of the Central and Eastern European Experience.“ *Ankara Review of European Studies* 5 (3): 115-130. Dostupné z: <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/16/6/470.pdf> (15. 2. 2012)
- Kicinger, Anna, Agnieszka, Weinar, Agaty, Horny. „Advanced yet Uneven: The Europeanization of Polish Immigration Policy.“ Pp. 181-200 in Ette, Andreas, Thomas Faist. *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*. Velká Británie: Palgrave Macmillan.



Kosař, David. 2008. „Transpozice vybraných ustanovení kvalifikační směrnice: legislativní minimalismus.“ Pp. 57-66 in Jílek, Dalibor, Pavel, Pořízek (eds.). *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv.

Kosař, David. 2010. „Recepční směrnice (2003/9ES) a její novelizace z pohledu detence žadatelů o mezinárodní ochranu.“ Pp. 25-36 in Jílek, Dalibor, Pa Pavel, Pořízek (eds.). *Společný evropský azylový systém: zásahy do osobní svobody*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv.

Kušniráková, Tereza, Pavel, Čížinský. 2001. „Dvacet let české imigrační politiky: liberální, restriktivní, nebo ještě jiná?.“ *Geografie* 116 (4): 497-517.

Lavenex, Sandra, Emek M., UçArer. 2004. „The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies.“ *Cooperation and Conflict* 39 (4): 417-443 Dostupné z <http://cac.sagepub.com/> (15. 9. 2010)

Lavenex, Sandra. 2007. „Asylum Policy.“ Pp. 309-320 in Graziano, Paulo, Maarten, P. Vink (eds). *Europeanization: New Research Agenda*. New York: Palgrace Macmillan.

Majcherkiewicz, Tatiana. 2000. „Great Expectations: The Regional Administrative Reform in Central Europe in anticipation of the EU.“ *Archive of European Integration*. (online, Pdf). Dostupné z: <http://aei.pitt.edu/647/1/ICMajcherkiewicz.pdf> (20. 11. 2011)

Marek, Dan, Michael, Baun. 2010. *Česká republika a Evropská unie*. Barrister & Principal: Brno

Monar, Jörg. 2001. „EU Justice and Home Affairs in the Eastward Enlargement: The Challenge of Diversity and EU Instruments and Strategies.“ *Center for European Integration Studies* (online, Pdf). Dostupné z: [http://aei.pitt.edu/202/1/dp\\_c91\\_monar.pdf](http://aei.pitt.edu/202/1/dp_c91_monar.pdf) (20. 10. 2011)

Monar, Jörg. 2003. „Justice and Home Affairs after the 2004 Enlargement.“ *The International Spectator*, 31. 3. 2003 (online, Pdf). Dostupné z: <http://www.iai.it/pdf/articles/monar.pdf> (15. 3. 2012)

Noll, Gregor. 2002. „The Central Link: Germany, Poland and the Czech Republic.“ Pp. 30-47 in Byrne, Rosemary, Gregor, Noll, Jens, Vedstet-Hansen. *New Asylum Countries? Migration Control and Refugge Protection in an Enlarged European Union*. Hague: Kluwer Law International.

O'Brennan, John. 2006. *The Eastren Enlargement of the European Union*. Londýn: Routlege.



Petráš, René. 2010. *Aktuální problémy právního postavení menšin v České republice*. Praha: Úřad vlády ČR.

Poole, Peter A. 2003. *Europe Unites: The EU's Eastern Enlargement*. Westport: Praeger Publisher.

Prümm, Kathrin, Stefan, Alscher. 2007. „From Model to Average Student: the Europeanization of Migration Policy and Politics in Germany.“ Pp. 73-92 31in Faist, Thomas, Andreas, Ette (eds.). *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*. Velká Británie: Palgrave Macmillan.

Radaelli, Claudio M. 2000. „Whiter Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change.“ *European Integration Online Papers* (ELOP) 4 (8): 1-25.

Radaelli, Claudio M. 2003. „The Europeanization of Public Policy,“ Pp. 26-43 in Featherstone, Kevin, Claudio M. Radaelli (eds.). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Radaelli, Claudio M., Romain, Pasquier. 2007. „Conceptual Issues.“ Pp. 33-45 in Graziano, Paulo, Maarten, P. Vink (eds.). *Europeanization: New Research Agenda*. New York: Palgrave Macmillan.

Sales, Rosemary. 2007. *Understanding immigration and refugee policy*. Bristol: Policy Press.

Solé, Carlota. 2003. „European Policy on Immigration.“ *European Trade Union Institute* (ETUI) 9: 401-415. Dostupné z <http://trs.sagepub.com/> (15. 9. 2010)

Scheu, Harald Ch. 2010. „Evropská vízová politika a opatření proti nelegální migraci.“ Pp. 159-171 in Jílek, Dalibor, Pavel Pořízek (eds.). *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie: Quo vadis, Visum?*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv.

Schimmelfennig, Frank. 2010. „Europeanization beyond the Member States.“ *Center for Comparative and International Studies*. (online, Pdf). Dostupné z [http://www.eup.ethz.ch/people/schimmelfennig/publications/10\\_ZSE\\_Europeanization\\_manuscript .pdf](http://www.eup.ethz.ch/people/schimmelfennig/publications/10_ZSE_Europeanization_manuscript.pdf) (2. 4. 2012)

Schimmelfennig, Frank, Ulrich, Sedelmeier. 2007. „Candidate Countries and Sconditionality.“ Pp. 88-101 in Graziano, Paulo, Maarten, P. Vink (eds.). *Europeanization: New Research Agenda*. New York: Palgrave Macmillan.

Sittermann, Birgit. 2006. „Europeanisation-A Step Forward Understanding Europe?“ *Westfälische Wilhelms-Universität Münster*.

(online, Pdf). Dostupné z: [http://nez.uni-muenster.de/download/Sittermann Literature Review Europeanisation\\_FINAL2006.pdf](http://nez.uni-muenster.de/download/Sittermann_Literature_Review_Europeanisation_FINAL2006.pdf) (5. 3. 2012)

Straubhaar, Thomas. 2001. „East-West Migration: Will It be a Problem?.“ *Intereconomics* 34 (4): 167-170.

Subhan, Andrea. 1998. „Migration and Asylum in Central and Eastern Europe“ European Parliament, (online, Pdf.). Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/pdf/104\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/pdf/104_en.pdf) (10. 4. 2012)

Šlosarčík, Ivo. 2006. *Europeizace české veřejné správy: česká cesta, evropské prošlapané chodníčky nebo evropská administrativní magistrála?*. Praha: FSV UK. Pražské sociálně vědní studie.

Tóthová, Hana. 2008. „Transpozice kvalifikační a procedurální směrnice týkajících se zemí původu.“ Pp. 120-134 in Jílek, Dalibor, Pavel, Pořízek (eds.). *Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv.

Thielemann, Eiko. 2001. „The Soft Europeanisation of Migration Policy: European Integration and Domestic Policy Change“ Příspěvek přednesený na konferenci *Biennial International Conference*, Madison 31. 5. – 2. 6. 2001 (online, Pdf). Dostupné z: <http://personal.lse.ac.uk/thielema/Papers-PDF/JEMS.pdf>

Tóttös, Ágnes. Nedatováno. „Is there a Hungarian Migration Policy?.“ *Glossa Iuridica*. (online, Pdf). Dostupné z [http://www.glossaiuridica.hu/gi0901/idg/gi0901\\_idg\\_tottos\\_agnes.pdf](http://www.glossaiuridica.hu/gi0901/idg/gi0901_idg_tottos_agnes.pdf) (5. 4. 2012)

Van der Klaauw, Johannes. 2003. „The Developing EU Asylum Agenda and UNHCR's Response.“ Pp. 33-53 in Lavenex, Sandra, Emek M., UçArer. *Migration and Externalities of European Integration*. Lexington Books.

Vermeersch, Peter. 2005. „EU Enlargement and Immigration Policy in Poland and Slovakia.“ *Communist and Post-communist Studies* 38 (2005): 71-88.

Vink, Maarten P., Paulo, Graziano. 2007. „Challenges of a New Research Agenda.“ Pp. 3-22 in Graziano, Paulo, Maarten, P. Vink (eds.). *Europeanization: New Research Agenda*. New York: Palgrave Macmillan.

Zemanová, Štěpánka. 2007. „Výzkum evropeizace – aktuální problémy a perspektivy.“ *Mezinárodní vztahy* (4): 29-51.

# ABSTRAKT

## Český abstrakt

Tématem diplomové práce je evropeizace české imigrační politiky v kontextu širšího působení unijní úrovně na země střední a východní Evropy. V první kapitole je nastaven teoretický rámec, který je uplatněn v rámci následujícího výzkumu. Důraz je kladen na vysvětlení evropeizace kandidátské země a na specifika vyplývající z evropeizace imigrační politiky. Důležitou součástí teoretického rámce je výzkum rozsahu evropeizace. Druhá kapitola nabízí přehled vývoje imigrační politiky na úrovni EU. Třetí kapitola je věnována evropeizaci zemí střední a východní Evropy, v rámci níž je hlavním zkoumaným bodem diverzita, čili rozdíl mezi fungováním sféry justice a vnitra v kandidátských zemích a unijním *požadavky* pro tuto oblast. Čtvrtá kapitola analyzuje vliv přímých a nepřímých mechanismů evropeizace na formování české imigrační politiky.

V práci je argumentováno, že vstup do Evropské unie, potažmo schengenského prostoru, a nutná harmonizace s imigrační politikou EU se staly základními faktory ovlivňujícími českou imigrační politiku. Podle typologie rozsahu evropeizace se jedná o transformaci, což znamená nejhlubší možnou změnu domácí úrovně, kterou působení nadnárodní úrovně může přinést. Přímé a nepřímé mechanismy evropeizace ovlivnily všechny komponenty imigrační politiky (kontrola hranic, vízová politika, azyloví politika, boj proti nelegální migraci) a rovněž byla změněna základní logika fungování české imigrační politiky, když poměrně liberální postoj k cizincům na počátku 90. let byl vystřídán značně restriktivním přístupem.

## English Abstract

The topic of this diploma thesis is the europeanisation of the czech immigration policy within the context of the European Union's impact on the countries of the Central and Eastern Europe. The first chapter outlines the theoretical frame which is applied in the following research. The emphasis is put on the explanation of the europeanisation of candidate countries and on the specifics rising from the europeanisation of the immigration policy. The important element of the theoretical frame is the research into the extent of the europeanisation. The second chapter offers an outline of the evolution of the immigration policy at the EU level. The third chapter is dealing with the europeanisation of the Central and Eastern Europe countries, within which the diversity is the main area of interest. The chapter describes the difference between the functioning of the sphere of justice and of the home affairs in the candidate countries and the European Union' s requirements for this area. The fourth chapter analyzes the effect of the direct and indirect mechanisms of the europeanisation on the formation of the czech immigration policy.

It is argued that the accession to the European Union and, respectively, to the Schengen Area and the necessary harmonization of the immigration policy of the EU became fundamentals that influenced the czech immigration policy. According to the typology of the extent of the europeanisation we are talking about transformation which is the widest possible change of the domestic standards that can be brought by a supra-national level. Direct and indirect mechanisms of europeanisation influenced all the components of the immigration policy (border control, visa policy, asylum policy , fight against illegal migration). The main conception of the czech immigration policy was also changed when a relatively liberal attitude toward foreigners in the beginning of the 1990's was replaced by a considerably more restrictive approach.



