

Univerzita Karlova v Praze

Fakulta sociálních věd

Institut politologických studií

David Melíšek

**Implementace imigrační politiky Evropskou komisí mezi
lety 1999 – 2014**

Bakalářská práce

Praha 2016

Autor práce: David Melíšek

Vedoucí práce: PhDr. Michael Romancov Ph.D.

Rok obhajoby: 2016

Bibliografický záznam

MELÍŠEK, David. *Implementace imigrační politiky Evropskou komisí mezi lety 1999 – 2004*. Praha, 2016. 59 s. Bakalářská diplomová práce (Bc.) Universita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Vedoucí diplomové práce PhDr. Michael Romancov Ph.D.

Abstrakt

Práce zkoumá imigrační politiku Evropské komise, respektive její implementaci, na základě tří programů Evropské rady (Tamperského, Haagského a Stockholmského). Snaží se ukázat, zda lze teorii failed policy, která tvrdí, že státy nejsou schopny kontrolovat imigraci, aplikovat také pro Evropskou unii. Z programů jsou vyčleněny jednotlivé cíle, které má v následujícím pětiletém období Evropská komise začít implementovat. Na jejich základě poté probíhá samotný výzkum, rozdělený do dvou částí. První z nich se snaží zjistit, zda Evropská komise dokázala skrze vydaná nařízení, směrnice a doporučení v daném období naplnit cíle jednotlivých programů. Druhá část zjišťuje, jak byly vybrané legislativní návrhy implementovány v praxi a zda tedy skutečně sloužily svému účelu. Obě části výzkumu jsou navzájem propojeny, tak aby odpovídaly jednotlivým programům.

Abstract

The thesis examines immigration politic of European commission, respectively its implementation, on the basis of three programmes of European council (Tampere, Hague and Stockholm). It tries to show, whether can the theory of failed policy, which states that countries are not able to control immigration, be applied also for the European union. From the programmes are earmared individual goals, which should European commission start to implement in the next quinquennial period. On their basis then runs the research itself, divided into two parts. First of them tries to answer, whether European commission did fulfill the goals of individual programmes through

its regulations, directives and recommendations. The second part reasearches, how were selected legislative proposals implemented in practise and if they served to their purpose. Both parts are interconnected, so that they correspond to individual programmes.

Klíčová slova

Evropská komise, Tamperský program, Haagský program, Stockholmský program, imigrace, legislativa

Keywords

European commission, Tampere programm, Hague programm, Stockholm programm, immigration, legislative

Rozsah práce: 140 091 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 3. 5. 2016

David Melíšek

Institut politologických studií

Projekt bakalářské práce

Téma práce

Tématem mé bakalářské práce bude vývoj imigrační politiky z pohledu Evropské komise od roku 1999. S tímto rokem je spojené přesunutí imigrační politiky do prvního pilíře a tedy obecně zvýšení pravomocí orgánů Unie v oblasti. Rámcem mého výzkumu budou tři pětileté období, následující vždy po vydání korespondujícího programu Evropské rady. I když tedy samotná Evropská komise imigrační politiku EU nevytváří, hraje zásadní roli při její implementaci, čímž jí do velké míry ovlivňuje.

Úvod do problematiky

Kooperace EU ve vnitřní bezpečnosti začíná v 70. letech, v 80. letech jí urychluje Schengenská dohoda. Až Maastrichtská smlouva z roku 93 však kooperaci formalizuje a vytváří třetí pilíř, spravující spravedlnost a domácí záležitosti, pod který spadá i imigrační politika. Stále je však rozhodování v oblasti imigrační politiky v rukou států, což je dokladováno i mezivládní formou jednání ve třetím pilíři. Amsterdamská smlouva v roce 99 přemísťuje azylovou a imigrační politiku pod první pilíř a orgány EU díky tomu získávají legislativní pravomoc. Poslední výraznou změnu přináší smlouva Lisabonská v roce 2009, která sjednocuje 3 pilíře pod EU a z azylové a imigrační politiky se stává oblast jako každá jiná. Azylové, vízové, imigrační a další politiky se stávají společnými v rámci EU (Boswell, Geddes 2011).

Prvním programem Evropské rady byl Tamperský program¹ v roce 1999. Jeho hlavní prioritou bylo vytvořit v Evropě zónu spravedlnosti, svobody a bezpečnosti (AFSJ²), v návaznosti na amsterdamskou smlouvu. Docílit se toho má, mimo jiné, zvládnutím migračního pohybu v jeho ranějších stádiích (např. větší informovanost o legální

¹ TAMPERE EUROPEAN COUNCIL 15 AND 16 OCTOBER 1999 PRESIDENCY CONCLUSIONS. European Parliament, 1999. Dostupné z:

http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

² Arena of Freedom, Security and Justice

migraci v zemích původu), bojem s ilegální imigrací (co nejrychlejší zavedení legislativy proti obchodníkům s imigranty), kooperací mezi členskými státy v kontrole externích hranic či podporou dobrovolných návratů (asistence zemím původu). Důraz je také kladen na solidaritu mezi členskými státy a rozšíření (a dodržování) práv pro imigranty.

Haagský program³ prezentuje 10 priorit v oblasti justice, migrace a bezpečnosti. Jednou z nich je „nový přístup“ k zvládnutí legální a ilegální migrace. Snaha v příštím období o normalizaci pracovních povolení, garance práv pro pracovníky z 3. zemí, zavedení integračních programů podporovaných evropským fondem (2007 – 2013), lepší přístup k informacím a boj s odlivem inteligence (podpora cirkulární migrace). Dále program opět avizuje posílení externích hranic (větší role FRONTEX).

S posledním, zatím, vydaným programem⁴ jsou spojeny spory mezi radou a komisí, způsobené nejasnostmi ohledně orgánu, který by měl formulovat AFSJ politiku EU. Akční plán Evropské komise nenavazuje na program tak jako v minulých případech a jeho implementace je méně intenzivní (Guild, Carrera 2012). Program se zavazuje k ochraně zranitelných menšin a ohrožených skupin, boji proti mezistátnímu organizovanému zločinu a terorismu (ochrana vnějších hranic) či zefektivnění legální migrace (integrované vízové politiky).

Cíle výzkumného projektu

Cílem bakalářské práce bude snaha přispět k lepšímu porozumění imigrační politiky Evropské Unie. Pro lepší orientaci bude rozdělena zkoumaná doba do třech období, a to vždy od vydání programu Evropské rady. Samotné programy mají široké a ambiciózní cíle (často také velmi podobné), proto budou pro můj výzkum klíčové spíše následně vydané nařízení, směrnice a doporučení, které se vztahují k jejich implementaci. Pokusím se zjistit, zda lze vysledovat změnu v imigrační politice v poměrně krátkém

³ *The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union*. Brussels: Migration and Home Affairs, 2004. Dostupné z: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/docs/hague_programme_en.pdf

⁴ *THE STOCKHOLM PROGRAMME — AN OPEN AND SECURE EUROPE SERVING AND PROTECTING CITIZENS*. Official Journal of the European Union, 2010. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=EN)

zkoumaném období, a to například tím, zda byly stejné cíle programu implementovány jinak či s jinou intenzitou.

Za imigrační politiku považuji takovou, která má vliv na počet příslušníků třetích zemí na území EU a kondice, které pro ně upravuje. Jedná se například o podmínky udělování azylu, udělování víz, boj s ilegální imigrací, přidělování práv imigrantům a podobně. Z toho vyplývá základní rozdělení imigrační politiky na restriktivní a liberální. Ohledně kondic imigranta se jedná o otázky týkající se příjmu benefitů státu (stejný/diskriminující oproti občanům země), ochrany v nejrůznějších oblastech a odstraňování legální diskriminace (Hammar 1985). Rozdělování imigrační politiky států na restriktivní a liberální je používáno i u odborné veřejnosti (např. Freeman 1995).

Co není cílem mé práce, je zkoumání úspěšnosti imigrační politiky Evropské komise. Budu se zabývat pouze tím, jaké tendence imigrační politika vykazovala v jednotlivých obdobích a zda lze zjistit mezi nimi nějakou změnu. Nejdůležitější vyzorované trendy se pokusím ve stručnosti vysvětlit na základě vnějších příčin.

Jako příčina liberální imigrační politiky států se uvádí tlak ze strany zaměstnavatelů a imigrantů (teorie politické ekonomie) či ze strany občanů a mezinárodního společenství (teorie liberálního nátlaku) (Boswell 2007). Protože však Evropská Unie je jiným aktérem než stát, za příčiny ovlivňující její imigrační politiku považuji spíše zájmy jednotlivých (nejsilnějších) zemí (Guild et al. 2009), případně globální trendy. Na základě právě těchto vnějších příčin budu trendy v imigrační politice Evropské komise (do určité míry) vysvětlovat.

V závěru nabídnu svou predikci ohledně dalšího směřování imigrační politiky EU.

Výchozí teoretický rámec

Vzhledem k tématu mé práce budu při zkoumání vycházet z institucionálního, případně neoliberálně-institucionálního rámce. Ten věří, že instituce jednají nezávisle na vlivu jiných skupin a sami vytváří politiku ve prospěch státu (EU) jako celku (Meyers 2000).

Jak je zřejmé, této teorie se nebudu držet striktně, neboť součástí mého výzkumu (tedy částí interpretující jeho výsledky) je i předpoklad, že politika EU je do jisté míry ovlivňována jejími aktéry. Přesto, aby výzkum měl smysl, je třeba věřit v jistou autonomii instituce. V opačném případě by se jednalo pouze o výzkum imigrační politiky jednotlivých členských zemí.

Metodologie

Metodologie mé bakalářské práce bude kombinací kvantitativního s kvalitativním výzkumem, s větším důrazem na kvantitativní část. Její součástí bude především výzkum legislativy navržené Evropskou komisí v době implementace programů. Legislativní návrhy rozdělím podle účelu, ke kterému jsou navrženy (tyto kategorie účelů stanovím na základě korespondujícího programu) a přiřadím jim váhu, podle stupně jejich síly, kdy nejsilnější jsou nařízení (regulations), méně silné směrnice (directives) a nejslabší doporučení (recommendations). Podle počtu a váhy legislativy přijaté k určitému bodu programu pak zjistím, na které byl kladen největší důraz. Body programu, na základě odborné literatury, dále rozdělím na restriktivní (např. boj s ilegální imigrací) a liberální (např. zvýšení práv pro uprchlíky) a rozšířím výsledky na to, zda byl kladen důraz spíše na liberální či restriktivní body. U legislativy, která se netýká programu Evropské rady a u bodů programu, u kterých nelze jednoznačně prohlásit, zda jsou liberální nebo restriktivní budu postupovat individuálně. Cílem by pak mělo být poznání, zda je imigrační politika Evropské komise ve zkoumaném období spíše restriktivní či liberální (a jak moc) a jaký je její vývoj.

V kvalitativní části se budu opírat zejména o dostupnou literaturu k imigrační politice nejdůležitějších členských zemí a globálních trendů v migraci posledních let.

Zdroje dat

Zdroji dat u kvantitativního měření mi budou tři programy Evropské rady a následná legislativa navržená Evropskou komisí v korespondujících obdobích. Data k vydané legislativě budu čerpat z portálu EUR-Lex.

Jako seznam základní literatury k tématu, a tedy k lepšímu pochopení kontextu, mi bude sloužit seznam literatury k semináři imigrační politiky EU profesora Ireneusza Pawla Karolewskiego z university ve Vratislavi⁵. Dále pak zejména práce Garyho Freemana (např. Freeman 1995, 2006), ale i dalších autorů, zabývajících se teorií imigračních politik.

Také se budu zabývat literaturou a odbornými publikacemi na téma imigrační politiky vybraných členských států Evropské Unie (např. Magnani 2012) a použiji i údaje týkající se nejdůležitějších migračních trendů posledních let.

Prvotní přehled literatury bakalářské práce

Odborná periodika:

BOSWELL, Christina. Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way? *International Migration Review*. 2007, **41**(1): 75-100. DOI: 10.1111/j.1747-7379.2007.00057.x. ISSN 0197-9183.

COLLETT, Elizabeth. Future EU Policy Development On Immigration And Asylum: Understanding The Challenge. *Migration Policy Institute Europe*. 2014, (4): 1-9. Policy Brief Series.

FREEMAN, Gary P. Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. *International Migration Review*. 1995, **29**(4): 881-. DOI: 10.2307/2547729. ISSN 01979183.

HUYSMANS, Jef. The politics of insecurity: security, migration and asylum in the EU. *Journal of Common Market Studies*. 2006, 38(5): 751-777.

LAVENEX, Sandra. Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control. *West European Politics*. 2006, **29**(2): 329-350. DOI: 10.1080/01402380500512684. ISSN 0140-2382.

MAGNANI, N. Immigration control in Italian political elite debates: Changing policy frames in Italy, 1980s-2000s. *Ethnicities*. 2012, **12**(5): 643-664. DOI: 10.1177/1468796811432693. ISSN 1468-7968.

⁵ viz. <http://www.ef.huji.ac.il/teaching/EU%20Immigration%20Policy.pdf>

MEYERS, Eytan. Theories of International Immigration Policy- A Comparative Analysis. *International Migration Review*. 2000, **34**(4): 1245-. DOI: 10.2307/2675981. ISSN 01979183.

ZAIOTTI, Ruben. Of Friends and Fences: Europe's Neighbourhood Policy and the 'Gated Community Syndrome'. *Journal of European Integration*. 2007, **29**(2): 143-162. DOI: 10.1080/07036330701252581. ISSN 0703-6337.

Knižní publikace:

BOSWELL, Christina a GEDDES, Andrew. *Migration and mobility in the European Union*. 1st pub. New York: Palgrave Macmillan, 2011, 14., 272 s. European union series. ISBN 978-0-230-00747-5.

HAMMAR, Tomas. *European immigration policy: a comparative study*. New York: Cambridge University Press, 1985, 11., 319 s. ISBN 05-212-6326-3.

LAHAV, Gallya. *Immigration and politics in the new Europe: reinventing borders*. New York: Cambridge University Press, 2004, 13., 316 s. ISBN 05-215-3530-1.

Jiné:

GUILD, Elspeth, Sergio CARRERA a Anaïs FAURE ATGER. *Challenges and Prospects for the EU's Area of Freedom, Security and Justice: Recommendations to the European Commission for the Stockholm Programme* [online]. Centre for European Policy Studies, 2009 [cit. 2015-05-25]. ISBN 978-92-9079-877-4. Dostupné z: <http://ssrn.com/abstract=1393242>

GUILD, Elspeth a Sergio CARRERA. *Does the Stockholm Programme Matter? The Struggles Over Ownership of AFSJ Multiannual Programming* [online]. Centre for European Policy Studies, 2012 [cit. 2015-05-25]. Dostupné z: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2190297

Legislativa:

EUR-Lex: Access to European Union law [online]. [cit. 2015-05-25]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

TAMPERE EUROPEAN COUNCIL 15 AND 16 OCTOBER 1999 PRESIDENCY CONCLUSIONS. European Parliament, 1999. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union. Brussels: Migration and Home Affairs, 2004. Dostupné z: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/docs/hague_programme_en.pdf

THE STOCKHOLM PROGRAMME — AN OPEN AND SECURE EUROPE SERVING AND PROTECTING CITIZENS. Official Journal of the European Union, 2010. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=EN)

Přehled literatury tezí:

BOSWELL, Christina. Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way? *International Migration Review*. 2007, **41**(1): 75-100. DOI: 10.1111/j.1747-7379.2007.00057.x. ISSN 0197-9183.

BOSWELL, Christina a GEDDES, Andrew. *Migration and mobility in the European Union*. 1st pub. New York: Palgrave Macmillan, 2011, 14., 272 s. European union series. ISBN 978-0-230-00747-5.

FREEMAN, Gary P. Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. *International Migration Review*. 1995, **29**(4): 881-. DOI: 10.2307/2547729. ISSN 01979183.

FREEMAN, Gary. National models, policy types, and the politics of immigration in liberal democracies. *West European Politics*. 2006, **29**(2): 227-247.

GUILD, Elspeth, Sergio CARRERA a Anaïs FAURE ATGER. *Challenges and Prospects for the EU's Area of Freedom, Security and Justice: Recommendations to the European Commission for the Stockholm Programme* [online]. Centre for European Policy Studies, 2009 [cit. 2015-05-25]. ISBN 978-92-9079-877-4. Dostupné z: <http://ssrn.com/abstract=1393242>

GUILD, Elspeth a Sergio CARRERA. *Does the Stockholm Programme Matter? The Struggles Over Ownership of AFSJ Multiannual Programming* [online]. Centre for European Policy Studies, 2012 [cit. 2015-05-25]. Dostupné z: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2190297

HAMMAR, Tomas. *European immigration policy: a comparative study*. New York: Cambridge University Press, 1985, 11., 319 s. ISBN 05-212-6326-3.

MAGNANI, N. Immigration control in Italian political elite debates: Changing policy frames in Italy, 1980s-2000s. *Ethnicities*. 2012, **12**(5): 643-664. DOI: 10.1177/1468796811432693. ISSN 1468-7968.

MEYERS, Eytan. Theories of International Immigration Policy- A Comparative Analysis. *International Migration Review*. 2000, **34**(4): 1245-. DOI: 10.2307/2675981. ISSN 01979183.

Obsah

Úvod.....	1
1. Druhy migrace.....	4
1.1 Pracovní migrace.....	4
1.2 Rodinná migrace.....	5
1.3 Azylová migrace.....	6
1.4 Ilegální migrace.....	8
2. Cesta za mezinárodní kooperací a pravomocemi Evropské unie.....	10
3. Mezi smlouvou Amsterdamskou a Lisabonskou: Tamperský, Haagský a Stockholmský program.....	14
3.1 Amsterdamská smlouva.....	14
3.2 Tamperský program.....	16
3.3 Haagský program.....	17
3.4 Stockholmský program.....	20
3.5 Lisabonská smlouva.....	23
4. Aktivita komise pro období Tamperského programu a jeho implementace.....	24
4.1 Partnerství s třetími zeměmi.....	24
4.2 Společný azylový systém.....	27
4.3 Slušné zacházení s občany třetích zemí.....	31
4.4 Řízení migračních proudů (kontrola imigrace).....	33
5. Aktivita komise pro období Haagského programu a jeho implementace.....	35
5.1 Ochrana základních práv.....	35
5.2 Společný azylový systém.....	36
5.3 Podpora legální imigrace a boj proti nelegálnímu zaměstnávání.....	39
5.4 Integrace občanů třetích zemí.....	40
5.5 Partnerství s třetími zeměmi.....	41
5.6 Řízení migračních proudů (kontrola imigrace).....	42
6. Aktivita komise pro období Stockholmského programu a jeho implementace.....	47

6.1 Ochrana základních práv.....	47
6.2 Bezpečnostní opatření proti mezinárodním hrozbám.....	48
6.3 Řízení migračních proudů (kontrola imigrace).....	50
6.4 Vízová politika.....	51
6.5 Obsáhlá migrační politika (globální přístup k migrační politice).....	53
6.6 Společný azylový systém.....	56
Závěr.....	57
Summary.....	59
Seznam literatury.....	60

Úvod

Rozhodnutí o tom, kdo vstoupí a zůstane na území státu, bylo vždy jedním ze základních znaků jeho suverenity¹. Avšak řada současných autorů poukazuje na fakt, že mezi deklarovanou migrační politikou států a její praktickou implementací existuje výrazná mezera (Castles 2004; Boswell a Geddes 2010; Joppke 1998; Cornelius, Martin, Hollifield 1994). Tato mezera má tendenci se rozšiřovat, čímž vyvolává mezi občany daných zemí nedůvěru ve vládu migraci zvládat (kontrolovat²) a spolu s tím mezi nimi podněcuje celkovou nechuť k imigraci. Pokud bychom dovedli tuto hypotézu až do důsledků, dostaneme se k teorii „failed policy“ (Hollifield, Martin, Orrenius 2014). Ta tvrdí, že státy nejsou schopny, přes své zásahy, migraci ovlivnit. Respektive, že migrační politiky států nemají v praxi žádný nebo téměř žádný vliv. To je dáno tím, že politiky jsou vypracované na špatných předpokladech o migračním procesu, špatném pochopení fenoménu migrace (například motivů), vychází z příliš zjednodušujících modelů, které se snaží o snadné uchopení komplexního fenoménu a podobně (Joppke 1998).

Faktorů působících na kontrolu migrace, je celá řada. Některé mohou bránit samotnému vytvoření restriktivnější migrační politiky, i když by byla třeba žádoucí, některé brání až její implementaci. V průběhu 20. století probíhá mezi současnými státy Evropské unie redefinice vztahu mezi individuem a státem, která staví do středu lidská práva. Avšak k účinnější kontrole migrace je třeba omezení lidských práv pro neobčany dané země, neboť státu dovoluje použít k dosažení zvoleného cíle více prostředků³ (Hollifield, Martin, Orrenius 2014). To vytváří pro tyto liberální státy dilema, kdy by silně restriktivní politikou mohly ohrožovat samotnou svou identitu. Mohou v liberálním státě žít lidé, kteří nemají status občana, anebo by měli všichni, kdo v něm žijí, užívat veškerých liberálních práv? Mezinárodní smlouvy a deklarace tlačí státy ke kladné odpovědi spíše na druhou polovinu otázky. Navíc společně s ekonomickou globalizací vytváří prostředí, které omezuje státy v samostatném a

¹ Suverenity interdependence (Krasner 2001).

² Slovem kontrolovat myslím v kontextu své práce jeho význam ovládat, před významem ověřovat či vlastnit.

³ Tím lze také vysvětlit to, proč jsou státy s restriktivním režimem účinnější v odvracení nechtěné migrace.

nezávislém rozhodování (Sassen 1996). Z výše uvedeného by se tedy zdálo, že státům brání v účinném výkonu migrační politiky faktory zcela mimo jejich dosah. Joppke (1998) toto odmítá a tvrdí, že kapacita států ke kontrole migrace se naopak zvýšila, ale domácí důvody nutí státy ji nevyužívat. Zájmové skupiny mohou využívat faktoru, že zisky z imigrace jsou koncentrované (z imigrace těží menší skupiny⁴), zatímco její náklady rozptýlené na celou společnost. Zatímco ony tedy mohou lobovat za větší liberálnost politiky, která jim přinese zisk, většina, která utrpí ztrátu, se nezorganizuje (Freeman 1995). Významný je také vliv soudní moci, která je při svém rozhodování ochráněna před vlivem veřejnosti (na rozdíl od vlády země není volena), a nemusí tedy brát ohled na její případný proti imigrační postoj, drží se pouze abstraktního práva. Pokud bude vláda chtít zavést restriktivní politiku, setká se v praxi s odporem ze strany soudů (Joppke 1998).

Proti teorii failed policy argumentuje ve své knize „Migration and Mobility in European Union“ Christina Boswell a Andrew Geddes. Tvrdí, že není směrodatné se zaměřovat na rozdíl mezi deklarovanou politikou a praxí, protože politikové často vědomě dělají jiné věci, než deklarují. Scott a Meyer (1991) v souvislosti s tím rozdělují sektory na institucionální a technické, kdy v institucionálních sektorech se od politiků očekává jistá akce, ale zároveň je těžké zjistit dopad této akce (například kontrola ilegální imigrace), proto je v takových sektorech zvýšený důraz na deklaraci (která akci simuluje), před skutečnou akcí. Migrační politika bývá nekonzistentní a rozporuplná, neboť se snaží vyhovět co nejvíce zájmovým skupinám najednou. To může vést k dojmu, že se jedná o failed policy, ale ve skutečnosti to je jen důsledek samotné podstaty politiky.

Abych se ve své práci vyhnul tomuto rozporu (nebo ho alespoň snížil), rozdělím deklaraci představitelů EU a praxi navíc jedním mezistupněm, a to Evropskou komisí. Dlouhodobou vizi, co se týká migrační politiky, představovaly⁵ hlavy států pravidelně

⁴ Mohou to být zaměstnavatelé potřebující pracovní sílu, lidé těžící z populačního růstu (například v oboru stavebnictví) nebo rodinní či etničtí soukmenovci migrujících (Freeman 1995).

⁵ Autoři studie z roku 2012 upozorňují na nezáměr komise průběžně hodnotit plnění Stockholmského programu pro radu, což ukazuje na změnu při utváření migrační politiky, ke které v posledních letech došlo – zvyšuje se role komise jako entity vytvářející migrační politiku a obecné principy dané politiky se již považují za vytvořené. Tato představa je umocněna i skutečností, že po dovršení pěti let od Stockholmského programu nebyl vyjednáán žádný další (Carrera a Guild 2012).

od roku 1999 každých 5 let. Konkrétně se jedná o Tamperský program⁶, Haagský program⁷ a Stockholmský program⁸. Programy jsou postaveny poměrně obecně a za jejich implementaci v následujícím pětiletém období je zodpovědná Evropská komise ve spolupráci s členskými státy. Díky mezistupni, který Evropská komise představuje mezi deklarací a implementací, můžeme sledovat dvě potenciální mezery. Jednak to je případná mezera mezi deklaracemi předních představitelů států na programových zasedáních a následnou implementací programů Evropskou komisí v rámci směrnic, nařízení a nezávazných doporučení. A jednak to je případná mezera mezi opatřeními Evropské komise a jejich zaváděním do praxe. Moje otázky tedy zní: Existují skutečně tyto hypotetické mezery, a pokud ano, rozšiřují se? Je schopná Evropská komise implementovat politická opatření v praxi? A pokud ne, můžeme v některých případech hovořit až o policy failure?

Jak je patrné z výzkumných otázek, cíle mé bakalářské práce se od původního projektu změnilo. Na základě nově zjištěných skutečností, po důkladnějším studiu daného tématu, jsem byl nucený přehodnotit původní plán výzkumu a vypustit jeho dimenzi k míře liberálnosti imigrační politiky EU. To, zda je imigrační politika restriktivní či liberální, totiž závisí ve velké míře na tom, jaké konkrétní kroky (a kým) jsou interpretovány. V kontextu mé práce by tak bylo velmi problematické vyvozovat nějaké obecné závěry, neboť se týká celé řady jednotlivých kroků, často spolu nesouvisejících⁹. Další změnou je přesun od, z větší části, kvantitativního ke spíše kvalitativnímu výzkumu. Důvodem je množství legislativy Evropské komise vydané k jednotlivým bodům programů, které u celé řady nepřesáhlo více než 2 dokumenty. Kvantitativní forma výzkumu by v takovém případě nebyla vhodná (šla by aplikovat jen na některé části programů).

⁶ Tampere European Council 15 and 16 October 1999. In: *European Parliament* [online]. 1999 [cit. 03-05-2016]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.

⁷ The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union. In: *European Commission – Migration and Home Affairs* [online]. 2004 [cit. 03-05-2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/docs/hague_programme_en.pdf.

⁸ The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens. In: *EUR-Lex* [online]. 2009 [cit. 03-05-2016]. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=EN).

⁹ Týkající se jiných druhů migrace (viz dále).

Moje práce je rozdělena na několik částí. V první z nich se podívám obecně na fenomén migrace, jak dá rozdělit a čím jsou její jednotlivé druhy specifické. V druhé části budu sledovat vývoj imigrační politiky EU, až do období před Tamperským programem. Poté již bude následovat samotný rozbor programů. Nejprve se pokusím přesně určit, co je cílem programů (jaké cíle jsou vytyčeny pro Evropskou komisi) a v poslední části, jak Evropská komise tyto cíle naplňovala, a to jak vydanou legislativou, tak poté jejím praktickým fungováním.

1. Druhy migrace

Abychom mohli definovat, jaký má vztah deklarace a praxe (jejich rozpor) v jednotlivých oblastech imigrační politiky, bude dobré ji rozdělit na několik typů. Zároveň tím vymezíme, ve kterých oblastech má Evropská komise, potažmo Evropská unie největší vliv.

1.1 Pracovní migrace

Pracovní migrace je pro stát jediný žádoucí typ migrace, jelikož s sebou přináší jisté důležité ekonomické důsledky. Například u některých sektorů ekonomiky, které nejsou pro domácí obyvatele pracovním zajímavé, je téměř nepostradatelná a ve státě je tedy po ní poptávka – snaha států „kontrolovat migraci k dosažení národně ekonomických zájmů“ (Balch 2010).

Můžeme ji rozdělit několika způsoby. Základní rozdělení se týká typů sektorů, a to na nízké a vysoce kvalifikované. K „nízkým“ sektorům (zemědělství, stavebnictví, ošetrovatelství) se často váže sezónní povaha práce a z toho vyplývající více striktní podmínky pobytu, jako je nemožnost přivést si rodinu nebo nemožnost získat status imigranta. Pokud je však u nízké kvalifikovaného sektoru dlouhodobý nedostatek pracovníků, zůstává imigrant v zemi po dobu svého kontraktu a má možnost si na tuto dobu přivést rodinu a celkově užívá více práv¹⁰ (Boswell a Geddes 2010). Naopak vysoce kvalifikovaní imigranti mají vždy možnost si přivést rodinu, užívají rozsáhlých práv a je zde slušná možnost dosáhnout trvalého pobytu.

¹⁰ Označované jako sektorová migrace.

Národní vlády mají u tohoto typu migrace nejsilnější pravomoci a kontrolu nad počtem příchozích¹¹. Zřejmě z tohoto důvodu se nechtějí vzdát svých kompetencí v této oblasti migrace a jen pomalu jí přesouvají na Evropskou unii. Jedním z mála příkladů iniciativy Evropské unie může být program modré karty¹² z roku 2009, pro vysoce kvalifikované imigranty s konkrétní pracovní nabídkou. S ohledem na mojí práci je neblahá skutečnost, že Evropská unie nemá v této oblasti příliš pravomocí, neboť je u ní nejlépe patrný rozpor mezi deklarací a praxí¹³. V jižně položených evropských zemích bývá obvyklá zdánlivě velmi restriktivní imigrační politika, například v Itálii za vlády Berlusconiho, s cílem dostát předvolebním slibům a zavděčit se svým voličům. Avšak nutnost doplnit pracovní sektor neformální ekonomiky¹⁴, společně s tlakem zaměstnavatelů a církve, nutí stát přijímat velmi liberální politiku v oblasti ilegální migrace, načež vždy následuje pravidelná vlna legalizací takto „přijatých“ imigrantů (Hollified, Martin, Orrenius 2014). To vede k vytvoření zvyklostí u potenciálních imigrantů, kteří následně takový postup považují za běžný (nejen v jižních zemích EU).

1.2 Rodinná imigrace

V Evropě se postupem času stala nejrozšířenějším způsobem imigrace. Jedná se o formu sekundární imigrace, nechtěnou, typickou pro určité komunity v zemi (Joppke 1998). Nechtěná je z důvodu nižšího ekonomického potenciálu (ženy a děti nepracují), ale i ohrožení autonomie států rozhodnout o tom, kdo na jejich území vstoupí. Státy se tedy snaží takový typ imigrace omezit a uvalují přísné podmínky pro tento typ migrace, mimo jiné omezení na pouze nukleární rodinu (Boswell a Geddes 2010).

Přestože obecně není uznávané právo na slučování rodiny jako jedno ze základních práv člověka, soudní moc států často brání snahám vlád o ztížení podmínek k jejímu

¹¹ Joppke (1998) argumentuje, že ani tento typ migrace nemají státy příliš pod kontrolou (teorie failed policy). Tu narušují faktory jako řetězová migrace přátel imigrantů, neodhadnutí potřeb zaměstnavatelů, nekontrolovaná ilegální imigrace jako forma pracovní migrace nebo přesluhování pracovního povolení v zemi.

¹² EU Blue Card Network [online]. 2009, [cit. 03-05-2016]. Dostupné z: <https://www.apply.eu/>.

¹³ Avšak tento rozpor se dá aplikovat i pro ilegální migraci (viz dále).

¹⁴ Neformální neboli šedá ekonomika zahrnuje takové činnosti, ze kterých plyne příjem, který ale není hlášený danému úřadu a tedy není daněný. Zaměstnavatelé tím umožňují snížit náklady na své zaměstnance.

dosažení. Rozpor mezi deklarací a praxí tak vzniká i v této oblasti, tím že deklarované snížení imigrace není možné následně naplnit.

Evropská unie ani v této oblasti nemá příliš pravomocí, nicméně alespoň rámcuje celkovou debatu – oblast je tak více harmonizovaná mezi jednotlivými státy než u pracovní migrace. Významným krokem k tomu bylo v roce 2003, po dlouhých vyjednávání schválené, nařízení o rodinném slučování¹⁵. Tím se vlastně dostává v EU „právo na rodinu“ jako v první oblasti na světě mezi základní práva člověka. Nařízení však nechává členským státům v řadě otázek stále výrazný prostor (možnost požadovat až tříletý pobyt žadatele na území státu, požadovat integraci po příslušnících rodiny, zamítnout žadatele z důvodu ochrany bezpečnosti země, možnost vyloučit z procesu slučování potomky nad 15 let věku a další).

1.3 Azylová imigrace

Azyl a status uprchlíka vychází ze Ženevské konvence z roku 1951¹⁶, respektive z roku 1967, kdy byla aplikována i na mimoevropské uprchlíky mimo období 2. světové války. Jejimi dvěma hlavními principy je definice uprchlíka jako osoby mimo svou vlast, strachující se o persekuci z rasových, náboženských, nacionálních, sociálních nebo politických důvodů a ze zákazu států vyhostit uprchlíky do zemí, kde by byl jejich život nebo svoboda v ohrožení. Status uprchlíka dává žadateli téměř stejné pravomoci jako by byl občanem daného státu. To může vést ke zneužívání systému, jako se to stalo například v 70. letech v západním Německu, kdy polovinu žádostí tvořily ty z tradičních zemí pracovní imigrace (poté co Německo poptávku po pracovní imigraci omezilo). U států taková situace vede k vytvoření restriktivní politiky, ztížením podmínek pro udělení azylu, čímž se snaží zabránit přílivu nežádoucí imigrace (Boswell a Geddes 2010). Odborná veřejnost je však obecně skeptická ke vlivu azylové politiky státu na rozhodování uprchlíka o tom, v jaké zemi podá svou žádost, ale spíše zdůrazňuje věci

¹⁵ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification. In: EUR-Lex [online]. 2003 [cit. 03-05-2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32003L0086>.

¹⁶ The 1951 Refugee Convention. In: UNHCR [online]. 1951 [cit. 03-05-2016]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/pages/49da0e466.html>.

jako zavedené pašerácké sítě nebo historické a jazykové podobnosti (Koser a Pinkerton 2002).

V této oblasti migrace disponuje EU zřejmě největším vlivem. Touha po společné akci a větším vlivu EU se formuje po roce 1999 (kosovská krize), kdy spravedlivé rozdělení uprchlíků neprobíhá a většinu z nich nakonec přijímá Německo (Boswell a Geddes 2010). Následné 3 programy Evropské rady se vždy zavazují k vytvoření společné azylové politiky, to však kvůli rozdílným zájmům v rámci EU není zcela naplněno. Evropská unie bývá ve své azylové politice možná paradoxně kritizována jak za svojí příliš liberální, tak za svojí příliš restriktivní pozici, v podstatě s ohledem na to, jaké dokumenty (a kým) se vykládají. UNHCR, a někteří odborní autoři¹⁷ vyjádřili v minulosti obavy z toho, že snahy EU zastavit ilegální imigraci mohou podkopat systém ochrany uprchlíků (Hailbronner 2004). Naopak jako příliš liberální zní deklarace EU za jednotný azylový systém (minimální standarty přijetí uprchlíků, vyřízení jejich žádostí a podobně).

Hlavní rozpor mezi oficiální azylovou politikou a praxí se vytváří od 90. let, kdy kvůli nárůstu počtu žádostí, ke klasické kategorii uprchlíka přibývají ještě kategorie dočasné ochrany a kategorie zamítnutých uprchlíků¹⁸. Jedná se o skupiny, které nezískali uprchlický statut, ale z nějakého důvodu je není možné ze země vyhostit. Může to být proto, že nedisponují žádnými doklady k prokázání totožnosti, kvůli odmítnutí dané země přijmout je zpět, či že zmizí v průběhu procesu udělování azylu autoritám z dohledu. V 90. letech tak v Rakousku až 62 procent jednání o vyhoštění zůstalo bez výsledku, protože osobu, o kterou se jednalo, nebylo možné sehnat, v Německu bylo zase až 85 procent žádostí o azyl podaných bez platných osobních dokladů (Ellermann 2008). V přijímacích zemích tak zůstává velké množství osob, přes nevoli těchto zemí (danou tím, že nesplňují požadavky k udělení uprchlického statutu). Státy se proti tomu snaží bojovat do jisté míry zaváděním uprchlických táborů nebo časně ranním informováním o deportaci (Boswell a Geddes 2010), otázkou je, jak účinná taková

¹⁷ Hailbronner (2004) uvádí J. van der Klaauw, „Refugee Protection in Western Europe: A UNHCR Perspective“ nebo Y.-J. Carlier a D. Vanheuele, „Europe and Refugees: A Challenge?“

¹⁸ Uprchlíci jsou zamítáni i dříve, ale nejedná se o tak významné množství. Například v roce 1985 je v Německu provedeno pouze asi 8000 vyhoštění, oproti 47000 v roce 1993 (Ellermann 2008).

opatření jsou. Problematika vyhošťování se tak dá rozhodně zařadit mezi jednu z potenciálních policy failure v oblasti.

S problémy se lze setkat také u politiky snižování sociálních benefitů uprchlíků, vedenou s cílem omezit jejich příliv. Kromě toho, že taková opatření nemívají na jejich počty vliv (Koser a Pinkerton 2002), v praxi se taková politika střetává s odporem ze strany soudní moci, argumentující lidskými právy a sociálních organizací poskytující uprchlíkům služby, které bývají k uprchlíkům velmi liberální, pod pojmem inkluze všech potřebných. Nicméně v tomto případě nelze vyloučit ani nezáměr politiků taková opatření skutečně zavést, neboť by zřejmě vedla k větším problémům, jako odtržení dětí od vzdělání, akutní lékařské zákroky (bez předchozí prevence) nebo nutností většímu vynaložení prostředků ke kontrole sociálních organizací (Boswell a Geddes 2010).

1.4 Ilegální imigrace

Ilegální imigrant je podle definice EU ten člověk, který nesplňuje podmínky dané Schengenským hraničním kodexem¹⁹. Jedná se o platný cestovní doklad, platné vízum (pokud požadováno), jasný účel pobytu a finanční prostředky po dobu pobytu. Také nesmí být daná osoba vedená v Schengenském informačním systému (SIS) jako nežádoucí pro vstup a nesmí být považována za hrozbu pro veřejný pořádek, bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy EU. Nejedná se tak pouze o lidi, kteří překročí ilegálně hranice, ale i například ty s již neplatným vízem či cestovními doklady.

Primární faktory způsobující ilegální imigraci se většinou dělí na takzvané „push“ a „pull“. Jsou jimi špatné podmínky v zemích původu (jako je vysoká nezaměstnanost, bezpečnostní riziko, nízká životní úroveň) a naopak dobré podmínky v cílových zemích, které tak vytváří migrační proud, po ose jih-sever. To je v současné době ještě znásobeno globalizací světa, ustálenými migračními sítěmi a transnacionálními komunitami²⁰ (Castles 2004). Na ilegální imigraci mají zájem v přijímací zemi zejména

¹⁹ Schengenský hraniční kodex. In: *EUR-Lex* [online]. 2006 [cit. 03-05-2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=URISERV:l14514&from=EN>.

²⁰ Skupiny lidí, sídlící ve dvou nebo více státech, angažující se v opakovaných, přes hraničních aktivitách s ekonomickým, politickým, sociálním nebo kulturním významem (Portes, Guarnizo, Landolt 1999).

zaměstnavatelé, do jejichž oborů imigranti směřují. V některých zemích je to běžný způsob získávání pracovníků, i přes silnou rétoriku proti ilegální imigraci. Na druhou stranu o ilegální imigraci, respektive emigraci, stojí i vysílací státy, pro které znamená přísun zahraniční měny do země v podobě remitencí²¹ a řešení problému s vysokou nezaměstnaností (Ellermann 2008).

Tento typ imigrace je v centru pozornosti Evropské unie a zároveň ten, kde se stále zvyšuje její role. Sdělení komise z roku 2006²² definuje zásadní body v této politice. Jsou jimi kooperace se zeměmi původu, integrovaný management vnějších hranice, včetně sdílení informací cestovních dokumentů, boj proti obchodu s lidmi, boj proti ilegálnímu zaměstnávání, efektivní návratová politika, efektivní výměna informací a odpovědnost dopravců. EU se snaží zahrnout do své politiky i nejbližší sousední státy, čímž chce předcházet konfliktu (a vytvářet zde slušné prostředí pro život), jako jednomu z hlavních push faktorů. K tomuto účelu byla komisí, po schválení Amsterdamské smlouvy, vytvořena pracovní skupina pro migraci a azyl (HLWG), jejímž cílem je vytvořit konkrétní akční plány pro některé země původu. Ty však nakonec pouze opakují cíle, které deklarovala ve svých prohlášeních už dříve Evropské komise a konkrétní doporučení k akci jsou velmi vágní, nebo žádná. Nejsou ani řádně konzultovány s cílenými zeměmi a řada z nich není uzavřena. Program akčních plánů HLWG je následně po pár letech zrušen (Castles 2004). K naplnění imigrační politiky v praxi v tomto případě tedy nedošlo.

Stát má tři možnosti jak postupovat proti ilegálním imigrantům na svém území (Boswell a Geddes 2010). Může je tolerovat (jejich vyhoštění je nákladné, jsou nějakým způsobem užiteční), legalizovat (povede ke zvýšení ilegálního přistěhovalectví) nebo vyhostit (nejnákladnější, konzistentní s restriktivní politikou). U posledně jmenované možnosti narostlo ze strany EU v posledních letech výrazně množství investovaných prostředků. Přesto počet repatriací zůstává tak nepatrný, že lze prakticky mluvit o policy failure (Ellermann 2008). Přijímat své občany zpět do země je sice mezinárodně

Pokud je cestování skrze hranice běžnou událostí, zvyšuje se motivace přehlížet bariéry států toto znemožňující.

²¹ Finanční prostředky zasílané emigrovanými občany zpět do země původu, tradičně rodině.

²²SDĚLENÍ KOMISE o prioritách boje proti nelegálnímu přistěhovalectví státních příslušníků třetích zemí. In: *EUR-Lex* [online]. 2006 [cit. 03-05-2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52006DC0402>.

uznávané právo, nicméně země původu ani samotní migranti o takový výsledek nestojí a maří snahy přijímacích států, zejména skrze nemožnost prokázání původu, kvůli chybějícím dokladům, které migranti ztrácejí a státy odmítají vydat.

Již zmiňovaná pracovní skupina pro migraci a azyl „úspěšně“ uzavírá s vybranými zeměmi na začátku tisíciletí smlouvy o repatriacích, které se však záhy ukazují jako nefunkční. Důvodem je uváděna právě chybějící dokumentace. Smlouvy jsou totiž silně jednostranné²³, Evropská unie si v nich jejich dodržování vynucuje sankcemi a rozvojovou pomocí. Jediné, které dosahují zvýšení repatriací, jsou ty, kde je kooperace docílena zrušením vízové povinnosti, případně dalšími benefity²⁴ (Ellermann 2008). K dosažení úspěšné dohody mezi oběma stranami je třeba pozitivní iniciativy k jejímu dodržování²⁵.

2. Cesta za mezinárodní kooperací a pravomocemi Evropské unie

Zárodky současné podoby imigrace do evropských zemí (v té době pouze do některých západních) můžeme začít pozorovat v období po konci druhé světové války, jednak v souvislosti s nedostatkem pracujících v tehdy válkou zdecimovaných státech a jednak v souvislosti s koncem zámořských kolonií. Výsledkem je v 50. a 60. letech rozsáhlá pracovní imigrace, ať už legitimizovaná a podporovaná státem, jako u Německa v rámci jeho programů gastarbeiterů (Hollifield, Martin, Orrenius 2014) nebo důsledkem úplně opačného chování států (ale se stejným výsledkem), jako je pasivní imigrační politika bývalých koloniálních mocností, v čele s Velkou Británií. Do ní má až do roku 1962²⁶ volný přístup téměř miliarda lidí z bývalých kolonií (Joppke 1998).

²³ EU v nich nebere dostatečně v potaz zájmy druhé strany. Jediný významný benefit pro vybrané země je mezinárodní kredibilita (to tedy funguje pouze u států, které mají možnost být přijaty do EU – mohou ukázat svojí spolehlivost), finanční iniciativa totiž není dostatečnou kompenzací pro nutnost přijmout zpět své občany – hrozí ztráta příjmů z remitencí a dalších prostředků nutných k jejich začlenění do původní země (jako je zaměstnání, ubytování).

²⁴ Jako je pomoc s nastartováním podniků pro repatriované nebo snadnější převod remitencí do země. Například smlouvy s Hong Kongem nebo Makaem (Ellermann 2008).

²⁵ Problémem s nabízením benefitů zemím původu Evropskou Unií je rozdělení moci nad migrační politikou mezi ní a členské země. Je tedy omezená v tom, kolik benefitů může skutečně nabídnout.

²⁶ V roce 1962 jsou vydané „Commonwealthské imigrační zákony“, které omezují dříve značná práva občanů Commonwealthu imigrovat do Velké Británie.

Zatímco v 60. letech můžeme tedy rozlišovat mezi chtěnou a nechtěnou migrací, od 70. let se jedná v naprosté většině případů již pouze o ten druhý druh. Důsledkem ropné krize se ekonomika západních zemí zpomaluje a ty tak již nemají zájem o velké množství pracovních imigrantů (Geddes 2008). Navíc ti již v zemi usazení (kterých je větší množství než se plánovalo) si začínají zvat své rodiny a vytváří tak další formu nechtěné imigrace. To vyvolává reakci států, které začínají zavádět velmi restriktivní imigrační politiky, jejichž účinky však nemají na skutečný stav věcí příliš velký dopad. Představa politiků, že přítomní imigranti se vrátí po vykonání práce (která v důsledku krize již pro ně nebyla dostupná) zpět do svých zemí, tedy že půjdou tam, kde mají největší prospěch, se ukazuje jako velmi chybná (Castles 2004). Proces migrace lidí z rozvojových zemí do západoevropských je již nastartovaný a je s ním spojená řada dalších skutečností, v jejichž zájmu je tento stav udržet, jako je například závislost na remitencích v zemích původu a naopak závislost na levné pracovní síle v zemích cílových (Hollifield, Martin, Orrenius 2014). Mezi imigrační politikou států, která je deklarovaná jako restriktivní a praxí, která je více a více expanzivní, se tudíž začíná vytvářet (postupně se zvětšující) propast (Cornelius, Martin, Hollifield 1994).

Restriktivní politika států pokračuje i v letech 80., jak na domácí půdě, tak i na postupně vznikající půdě nadnárodní. Narůstá počet žádostí o azyl ze zemí blízkého východu a Afriky, u kterých status žadatele neodpovídá standardům nutným k udělení azylu na základě Ženevské konvence a na západě vzniká percepce zavalení žádostmi (Geddes 2008). V některých případech začíná být složité rozdělit migraci na azylovou a ilegální.

Na přelomu 70. a 80. let proběhne řada soudních výroků stavících se na stranu imigrantů. Jako příklady lze uvést výroky německých soudů z roku 1979 v případě ženatého Turka prodávajícího hašiš, kde soud odkazuje na ústavní článek číslo 6, týkající se rodinného života v souvislosti s jednáním o jeho pobytu v zemi (Neuman 1990) nebo případ z roku 1978 (tzv. Indický případ), kdy soud vyšší instance změnil výrok soudu nižší instance o neprodloužení povolení k pobytu Inda žijícího v zemi od roku 1961. Soud argumentoval tím, že „předchozí pravidelné prodloužování povolení k pobytu vytvořilo konstitučně daný zájem spoléhající (Vertrauensschutz) na další prodloužení residence“ (Joppke 1998, překlad autor). Virginie Guiraudon ve své práci

z roku 2000 označuje tyto události jako jeden ze tří hlavních důvodů, proč dochází v následujícím období k větší mezinárodní kooperaci zemí v oblasti migrační politiky, respektive, jak to ona sama označuje, v Evropě se k horizontální úrovni (domácí, zahraniční, sociální politika) přidává i úroveň vertikální (země²⁷ – státy – Evropa).

Z liberální perspektivy je konvergence národních preferencí nutnou podmínkou pro kooperaci států, která poté umožní státům snížit náklady (Moravcsik 1998), z funkcionalistického pohledu je kooperace v migrační politice důsledkem kooperací v jiných oblastech (plán na volný trh, agenda „evropského občana“). Obě teorie Guiraudon zavrhuje s tím, že mohou kooperaci ve zpětném pohledu ospravedlňovat, ale nikoliv jí vysvětlovat. Země podporující zavedení volného trhu, jako byla Velká Británie, nechtěly být zároveň vázány migračními diskuzemi Evropské unie a jako v případě Velké Británie se některé rozhodli pro „opt-out²⁸“. Samotná Evropská komise chce zpočátku nechávat pole migrační politiky pouze na rozhodnutí států. Konvergence preferencí²⁹ by zase předpokládala, aby migrační politika byla důležitým tématem pro dané státy, což v první polovině 80. let, kdy se vertikální úroveň migrační politiky vytváří, není, neboť v té době zaznamenává západní Evropa jedny z nejnižších čísel u žádostí o azyl (Hatton 2011).

Jako skutečné důvody, které vysvětlují vývoj v 80. a 90. letech, vidí Virginie Guiraudon snahu politických aktérů *vyhnout se omezením, vyloučit protivníky a vyhledat nové spojení*. Omezení představují právě výše zmíněné národní soudy a cílem tedy bylo vyhnout se omezením ze strany soudní moci. I proto nemá v Amsterdamské smlouvě z roku 1997 Evropský Soudní dvůr (ECJ) takové pravomoci a s ohledem na 4. článek je mu nadřazené národní rozhodnutí. I práva národních soudů byla omezena, protože společná azylová politika, včetně seznamu bezpečných zemí, neumožňuje domácím soudům některé zamítnuté žádosti o azyl přezkoumávat. Velká část aktérů je přesunutím rozhodování na nadnárodní úroveň vyloučena. Zejména organizace pro pomoc migrantům a další instituce sympatizující s jejich zájmy nemají v rámci 3. pilíře

²⁷ To platí zejména pro Německo.

²⁸ Nezapojení se do společné akce EU.

²⁹ Zřejmě by bylo možné argumentovat tím, že není klíčová konvergence preferencí států, jako konvergence politik států. V takovém případě by liberální perspektiva uspěla lépe, protože v polovině 80. let již evropské státy celkem unitárně zastávají restriktivní politiku (nebo jí alespoň deklarují).

(JHA) silné slovo. Skupina vytvořená v rámci Evropské komise se snaží o formulování návrhů tak, aby byly přijatelné pro všechny státy. A Evropský parlament, který se vůči imigrantům v minulosti stavěl pozitivně, má Amsterdamskou smlouvou na 5 let přisouzeno pouze konzultativní roli. Na národní úrovni je vyloučena, alespoň formálně, také řada aktérů, například legislativní orgány³⁰, které nemají, na rozdíl od členských vlád, vytvořenou oficiální evropskou platformu (jako je u ministrů Rada EU). Aktéři z jižních zemí Evropy již od počátku využívají mezinárodní kooperaci k posílení schopnosti smlouvat ve svém zájmu a z východních zemí pro zvýšení své kredibility. Schvalování legislativy ve shodě s EU je svázáno se vstupem do ní (Guiraudon 2000).

První významnou vlaštkou kooperace v oblasti migrační politiky byla zřejmě Schengenská dohoda z roku 1985, byť se jedná o mezivládní a ne nadnárodní formu spolupráce a pouze čtyři články se migrace týkají³¹. Ve smlouvě o EU z roku 1992 je v rámci třetího pilíře důraz na azyl, vízum a migraci. Nicméně zpočátku je k rozhodování potřeba souhlas všech členských států (později změněno na většinu) a rozhodovací proces je celkově v té době komplikovaný. Důkazem toho je, že v průběhu pěti následujících let je vytvořena pouze jedna společná pozice (o definici uprchlíka) a odsouhlaseno pět společných závazných akcí³² (Guiraudon 2000). Proto více dohod probíhá mimo rámec třetího pilíře (výměna informací, kooperace pobřežní stráže nebo výměna dat skrze Schengenský informační systém). Významný posun se odehrává až v roce 1999 díky Amsterdamské smlouvě.

³⁰ Hailbronner (1998) navíc uvádí praktický příklad takového vyloučení, a to při integraci Schengenské *acquis* (viz poznámka níže) do rámce EU v Amsterdamské smlouvě, čímž se jednání o zrušení vnitřních hraničních kontrol přesouvá do rukou komunitních institucí. Národní právo je tak ovlivněno skrze mezinárodní domluvu s tím, že parlamenty mají pouze možnost toto neratifikovat, avšak ne přímo ovlivnit znění.

³¹ The Schengen *acquis*. In: *EUR-Lex* [online]. 1985 [cit. 03-05-2016]. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:42000A0922(01)). Články číslo 7, 9, 17 a 20 deklarují sblížení vízové politiky, postupy vedoucí k ochraně celého území před nebezpečnou činností (pašování, nedovolený vstup a pobyt osob) skrze posílení policejní a celní spolupráce a harmonizaci právních předpisů, včetně práv cizinců, s cílem zvýšení bezpečnosti a zamezení nedovoleného přistěhovalectví příslušníků států mimo území evropského společenství.

³² Cestování v rámci studia pro občany třetích zemí, procedury u letecké dopravy, jednotný formát rezidenčního povolení, sdílení břemene vysídlených lidí a zamezení pašování lidí.

3. Mezi smlouvou Amsterdamskou a Lisabonskou: Tamperský, Haagský a Stockholmský program

3.1 Amsterdamská smlouva (1999)³³

V mé práci se zabývám obdobím od roku 1999. Tento rok není vybraný náhodou, ve stejném roce totiž vstupuje v platnost Amsterdamská smlouva. Na rozdíl od předcházejících dohod pro ni neexistuje primární důvod či impulz (jako zavedení volného trhu či rozpad SSSR), a její vytvoření má tedy několik menších důvodů. Cílem smlouvy je dokončení dohody na druhém a třetím pilíři, přiblížení Evropské unie občanům a zefektivnění rozhodovacího procesu³⁴. Smlouva nepřináší nové kompetence pro společenství³⁵ ani neprohlubuje kooperaci, což ve své době odborná veřejnost a média kritizují (Moravcsik a Nicoladis 2002). Převažuje totiž vnímání, že větší integrace je v podstatě vždy krokem vpřed, nicméně i v té době se objevuje názor, že v některých oblastech (školství, daně, sociální politika) je třeba reflektovat rozdílnost národních zájmů a pro hlubší kooperaci v dalších odvětvích již neexistují jasné důvody (Moravcsik a Nicoladis 2002).

Nejvýznamnější změnou v oblasti AFSJ³⁶ bylo přesunutí migrace a azylu ze třetího pilíře (pilíř JHA³⁷) do prvního, respektive z mezvládního rámce do nadvládního, kde hlavním aktérem nejsou státy, ale společenství. To vytváří legální základ pro to, aby EU v této oblasti začala jednat, přičemž její rozhodnutí jsou pro členské státy závazná. Státy mohou nadále v záležitostech migrační politiky rozhodovat podle svého uvážení, v případě, že takové rozhodnutí neodporuje Amsterdamské či jiné mezinárodní smlouvě. Pravomoci států by se tedy na tomto základě měly odvíjet od budoucí imigrační politiky společenství (Hailbronner 1998).

³³ Treaty of Amsterdam Amending The Treaty on European Union, The Treaties Establishing The European Communities and Certain Related Acts. In: *European Parliament* [online]. 1997 [cit. 03-30-2016]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>.

³⁴ Zřejmě z důvodu očekávaného rozšíření EU.

³⁵ V angličtině označované jako komunita vycházející z tzv. Evropské ekonomické komunity, která se po Maastrichtské smlouvě stává základem pro Evropskou unii (jejím prvním pilířem).

³⁶ Area of Freedom, Security and Justice, pod kterou spadá i migrační politika.

³⁷ Justice and Home Affairs.

Smlouva také definuje pětileté období, po kterém by měly následovat další změny, vesměs oslabující pozici členských zemí v oblasti AFSJ a posilující pozici společenství. Jedná se o právo legislativní iniciativy, které nejprve má být sdíleno mezi komisí a členskými státy a následně přejít exkluzivně do rukou komise. Dále se má změnit jednohlasné hlasování v radě na hlasování kvalifikovanou většinou a parlament přejít z pouze konzultativní role do role spolurozhodovací³⁸ (Hailbronner 1998). Tyto změny byly potvrzeny Lisabonskou smlouvou v roce 2009. Posledním důležitým aspektem smlouvy je integrace Schengenského aquis do rámce EU.

Co se týká konkrétních kompetencí společenství, Amsterdamská smlouva definuje následující: jednotný standard při přijímání azylových žadatelů, jednotný standard pro udělení statusu uprchlíka (včetně jeho definice), procedura přidělení statusu uprchlíka či statusu dočasné ochrany, podmínky vstupu a residence občanům třetích zemí (států mimo EU), seznam zemí s nutností víza, procedura vydávání víz a jejich unifikovaný formát, zakročení proti ilegální imigraci s důrazem na ochranu vnějších hranic a definice práv legálně usazených občanů třetích zemí. Pro některé z uvedených cílů, jako je společná definice uprchlíka nebo seznam zemí s nutností víza, bylo dokonce stanoveno období 5 let, do kterého mají být dosaženy.

Komise má Amsterdamskou smlouvou zadáno zajistit konzistentnost migrační politiky EU a její implementaci. To je nadále upřesněno v rámci pětiletých programů. Každý z programů obsahuje politické priority, návrhy a časové rámce, které z nich dělají spíše obecný plán, než striktní dokument. Evropská rada, tvořená hlavami jednotlivých členských států, nejprve program sestaví, načež ho předá komisi, která následně vytvoří akční plán, rozpracovávající, jak budou jednotlivé body programu implementovány do politiky EU a v následujících 5 letech další konkrétní návrhy k dosažení tohoto cíle (Collett 2010). Průvodní akční plán, stejně tak jako následující návrhy, schvaluje rada JHA, tvořená ministry zodpovědnými za daný resort, společně s Evropským parlamentem. V následujících odstavcích této kapitoly shrnu cíle

³⁸ Pravidlo zavedené v Maastrichtské smlouvě (a postupně rozšířené do drtivé většiny oblastí), které dává parlamentu stejnou váhu jako radě při hlasování o přijetí legislativy.

jednotlivých programů, týkající se migrační politiky, čímž si připravím prostor pro vyhodnocení jejich implementace (akčními plány i následnými návrhy).

3.2 Tamperský program (1999 – 2004)

Cíle pro komisi v jednotlivých oblastech programu:

1. Partnerství s třetími zeměmi

- a. implementace akčních plánů HLWG³⁹ do konce roku 2000

2. Společný azylový systém

- a. v krátkodobém horizontu⁴⁰ vytvořit jasně daný systém, který vybere stát zodpovědný za vyřízení azylové žádosti
- b. jednotný standard u zázemí pro uprchlíky a při vyřízení žádosti
- c. jednotný obsah statusu „uprchlík“ (program EURODAC⁴¹)
- d. do konce roku 2000 připravit komunikaci k jednotnému azylovému systému v EU, obsahujícím uniformní status pro úspěšné uchazeče a jednotné vyřízení žádosti
- e. vytvoření rezervního finančního fondu pro krizové situace

3. Slušné zacházení s občany třetích zemí

- a. předložit návrhy k implementaci článku 13 smlouvy zřizující Evropskou komunitu⁴², který se týká boje proti rasismu a xenofobii
- b. předložit návrhy k harmonizaci národních legislativ o zacházení s občany třetích zemí, beroucí do úvahy přijímací kapacity⁴³ každého členského státu a historické vztahy mezi jimi a zeměmi původu

4. Řízení migračních proudů (kontrola imigrace)

³⁹ Boj proti chudobě, zlepšení životních podmínek a vytváření pracovních míst, bránění konfliktů, konsolidování demokracie a důraz na lidská práva.

⁴⁰ V programu dále klarifikováno jako období dané Amsterdamskou smlouvou, tzn. 5 let.

⁴¹ Identification of Applicants (EURODAC). In: *European Commission – Migration and Home Affairs* [online]. 2015 [cit. 03-30-2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants/index_en.htm.

⁴² Treaty establishing the European Community. In: *EUR-Lex* [online]. 2002 [cit. 03-30-2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12002E%2FTXT>.

⁴³ Myšlena zřejmě ekonomická úroveň.

- a. do konce roku 2000 předložit návrhy na legislativu zavádějící přísné sankce pro obchodníky s lidmi, na což bude dohlížet Europol⁴⁴ ve spolupráci s členskými státy

Celkový obsah programu lze rozdělit na vnitřní a vnější agendu, kdy vnitřní agenda odpovídá harmonizaci politik mezi státy a vnější spolupráci se zeměmi mimo EU, takzvaná externalizace migrační politiky. Skladba programu reflektuje dlouhodobě se zvyšující důraz právě na vnější agendu a staví ji na první místo. Až v dalších bodech je uvedený společný azylový systém nebo větší práva pro občany třetích zemí.

Externalizace migrační politiky snižuje zemím EU zátěž spojenou s její kontrolou, ale je stejně tak důležitá i s ohledem na výše uvedenou problematiku liberálních států. Po vstupu imigranta na území EU je značně omezeno množství prostředků, které proti němu lze použít, externalizací se toto však dá obejít. K tomu je však nutná spolupráce sousedních zemí (potřeba je motivovat) a zároveň zde vzniká otázka porušování lidských práv v externalizovaných území (Lavenex 2006). Proto program potvrzuje pokračování mandátu HLWG, která má o navázání spolupráce se sousedními zeměmi usilovat⁴⁵.

3.3 Haagský program (2004 – 2009)

Cíle pro komisi v jednotlivých oblastech programu:

1. Ochrana základních práv

- a. do konce roku 2008 připravit zprávu s návrhy, zajišťující volný pohyb občanům EU po celém území Evropské unie
- b. boj proti antisemitismu, rasismu a xenofobii

2. Společný azylový systém

- a. do konce roku 2007 předložit opatření pro druhou vlnu legislativy o harmonizaci vyřízení azylové žádosti a zavedení uniformního statutu spojeného s jejím schválením (harmonizace azylových systémů)

⁴⁴ Evropská policejní kancelář.

⁴⁵ Zárukou je dobové rozhodnutí Evropského soudu uznávající právo komunity uzavírat smlouvy s třetími státy v oblasti ilegální imigrace (Hailbronner 1998).

členských zemí), včetně problémů a překážek spojených s tímto procesem

- b. do konce roku 2005 zavést strukturu pro kooperaci mezi národními azylovými službami
- c. vyčlenit existující prostředky společenství k asistenci členským státům při procesu vyřizování azylových žádostí a přijímání dalších kategorií imigrantů

3. Podpora legální migrace a boj proti nelegálnímu zaměstnávání

- a. do konce roku 2005 představit plán pro přijímání pracovní imigrace, který by efektivně reagoval na měnící se poptávku v oblasti pracovního trhu

4. Integrace občanů třetích zemí

- a. podporovat výměnu zkušeností a informací ohledně integrace

5. Partnerství s třetími zeměmi

- a. integrace otázky migrace do existujících a budoucích vztahů (smluv) s třetími zeměmi
- b. do jara 2005 integrovat otázku migrace do „Country and Regional Strategy Papers⁴⁶“ pro všechny relevantní třetí země
- c. do konce roku 2005 vytvořit migrační programy v kooperaci se zeměmi původu, obsahující mimo jiné program pro resettlement⁴⁷ a s důrazem na řešení push faktorů a dalších příčin migrace
- d. urychleně jmenovat speciálního zástupce pro společnou readmisní (návratovou) politiku

6. Řízení migračních proudů (kontrola imigrace)

- a. přijmout opatření k co nejrychlejšímu zrušení vnitřních hranic EU a následně zavést dozorčí skupinu dohlížející na jejich dodržování
- b. do konce roku 2007 předložit ohodnocení Evropské agentury pro kontrolu vnějších hranic

⁴⁶ Programy pro jednotlivé státy v otázce kooperace.

⁴⁷ Termín „resettlement“ označuje přemístění žadatelů o azyl ze země původu přímo do cílové země, kde je mu následně udělen trvalý pobyt.

- c. do konce roku 2005 připravit podklady pro vytvoření expertní asistenční skupiny pro kontrolu vnějších hranic
- d. do konce roku 2006 zavést fond pro kontrolu vnějších hranic
- e. zavedení sítě imigračních úředníků v relevantních třetích zemích dohlížejících nad dodržováním imigrační politiky EU
- f. do konce roku 2005 připravit program pro prevenci a boj s obchodem s lidmi
- g. pokračovat ve snaze zavést biometrické informace do cestovních dokumentů a informačních systémů
- h. do konce roku 2005 představit návrh pro zavedení společných aplikačních vízových center
- i. představit potřebná opatření k implementaci systému VIS⁴⁸ ve stanoveném harmonogramu, včetně začlenění fotografií a písemných (číselných) údajů do systému do konce roku 2006 a začlenění biometrických údajů do konce roku 2007
- j. sladění možnosti cestovat bezvívově do EU, se stejnými právy pro všechny občany EU cestovat bezvívově opačným směrem
- k. vyhodnotit možnost zavedení krátkodobých víz jako prostředku pro vyjednávání v mezinárodních vztazích

Jednou z hlavních priorit tohoto programu zůstává společná migrační a azylová politika. Protože však harmonizace politik členských států po schválení Amsterdamské smlouvy neprobíhala dostatečně rychle, Haagský program zdůrazňuje potřebu vytvořit komplexní přístup k imigraci, ve všech jejích aspektech (Carrera a Balsacq 2006). Nicméně projevuje se zde jiné množství pravomocí v různých oblastech migrace mezi EU a členskými státy, a tak plán komise pro pracovní migraci není závazný. I celkový počet cílů pro komisi v jednotlivých bodech programu je velmi rozdílný, kdy kapitoly týkající se ilegální či azylové imigrace obsahují několikanásobně více bodů, než kapitola týkající se imigrace pracovní. Pokračuje také externalizace migrační politiky a program

⁴⁸ Vízový informační systém, propojující vízové systémy jednotlivých členských i mimoevropských zemí.

v tomto ohledu vyzývá komisi, aby do konce roku 2005 představila obecnou strategii objímající všechny vnější aspekty AFSJ s důrazem na specifické vztahy EU a jednotlivých třetích zemí a následně implementaci opatření každoročně vyhodnotila.

3.4 Stockholmský program (2010 – 2014)

Cíle pro komisi v jednotlivých oblastech programu:

1. Ochrana základních práv

- a. urychleně představit návrh pro přistoupení EU k „European Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms⁴⁹“
- b. do konce roku 2010 oznámit, zda je potřeba dalších prostředků pro boj s diskriminací
- c. zjistit opatření, která může EU použít k ochraně dětí, zejména těch ve zranitelných situacích, včetně imigrujících dětí bez doprovodu nebo obětí obchodu s lidmi

2. Bezpečnostní opatření proti mezinárodním hrozbám

- a. zjistit, zda ad hoc kooperační dohody s jednotlivými třetími státy pomáhají v boji proti obchodu s lidmi
- b. navrhnout další opatření pro ochranu a asistenci obětem obchodu s lidmi, včetně efektivnější ochrany na hranicích
- c. navrhnout opatření, v kooperaci se zeměmi původu, proti falšování víz

3. Řízení migračních proudů (kontrola imigrace)

- a. do začátku roku 2010 podat návrh k posílení a vyjasnění role Frontexu⁵⁰, včetně jasných pravidel o angažování se na společných operacích na moři, větší mírou kooperace se zeměmi původu a tranzitu a zavedení pravidelné lodní dopravy
- b. iniciovat debatu o zavedení evropského systému pohraniční stráže
- c. podpora třetích zemí v budování efektivní kontroly svých vnějších hranic
- d. zjistit, jak lépe koordinovat a zefektivnit různé kontroly na vnějších hranicích, včetně otázky automatizované hraniční kontroly

⁴⁹ Úmluva k základním lidským právům a jejich ochraně.

⁵⁰ Evropská agentura pro kontrolu a zajištění kooperace na vnějších hranicích členských zemí EU.

- e. ve stanoveném harmonogramu zajistit funkčnost systémů VIS a SIS II⁵¹

4. Vízová politika

- a. zintenzívnit konzulární kooperaci s cílem vytvořit společná aplikační vízová centra
- b. pravidelně aktualizovat seznam zemí s vízovou povinností (na základě jejich postoji k ilegální imigraci, bezpečnosti a podobně)
- c. zabránit zavedení nové vízové povinnosti pro jakýkoliv členský stát
- d. představit studii o možnosti zavedení společného mechanismu pro udělování krátkodobých víz

5. Komplexní migrační politika

- a. do konce roku 2011 podat návrhy jak zefektivnit převod remitencí, jak diaspory mohou pomáhat v rozvoji svých zemí původu a prozkoumat koncept kontrolované cirkulární migrace⁵²
- b. představit analýzu efektů klimatických změn na imigraci do EU
- c. zajistit efektivnější propojení nabídky a poptávky na pracovním trhu s ohledem na pracovní imigraci, zejména skrze výměnu informací
- d. do roku 2014 podat návrh na konsolidaci legislativy ve všech oblastech migrační politiky a přehodnotit směrnici z roku 2003 o právu na slučování rodin
- e. podporovat členské státy ve snaze o maximalizaci výhod integrace (výměna zkušeností, začlenění integrace do dalších oblastí politiky, monitorování integračních politik a podobně)
- f. zajistit efektivní návratovou politiku, včetně monitorování implementace readmisních dohod

6. Společná azylová politika

- a. zjistit legální a praktické dopady začlenění Ženevské konvence do společné azylové politiky
- b. po dokončení implementace společné azylové politiky, analyzovat možnost přenesení mezinárodní ochrany při pohybu v rámci EU

⁵¹ Druhá verze Schengenského informačního systému.

⁵² Opakovaný pohyb migranta mezi cílovou zemí a zemí původu, většinou za účelem výdělků.

- c. analýza systému Eurodac jako prostředku pro společnou azylovou politiku
- d. dokončit studii dopadů společného vyřizování azylových žádostí
- e. vytvořit mechanismus sdílení zodpovědnosti a solidarity mezi jednotlivými členskými státy
- f. zlepšit kapacity pro ochranu uprchlíků ve třetích zemích, včetně návrhů na regionální ochranné programy
- g. podporovat členské státy ve společném programu resettlementu a každoroční vyhodnocení tohoto programu
- h. posílit podporu Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

V době vzniku programu probíhá v Evropě ekonomická krize, která se negativně podepíše do jeho tvorby, neboť ho svou závažností marginalizuje a staví do nejistoty jakékoliv dlouhodobé plánování. Také sílí ilegální imigrace přes Středozemní moře, což vyjadřuje určitou naléhavost a vede k nutnosti vytvořit rychlá opatření před dlouhodobou perspektivou (Collett 2010). Mizí tedy celková vize a program je více ambivalentní. Naopak jsou zmiňovány často specifické cíle, což Sergio Carrera a Elspeth Guild (Carrera a Guild 2012) vysvětlují jako postoj EU, že „plány jsou již vypracované v minulých programech a teď je třeba jednat prakticky“.

Dokončení společného azylového systému bylo součástí Haagského programu (tedy s plánem pro rok 2010), ale v době vytváření Stockholmského již bylo odsunuto na rok 2012, což se v něm projevilo na řadě věcí. Jednak je to celkový přesun od harmonizace politiky členských zemí ke kooperaci (u pracovní migrace například omezena ambice pro společnou politiku, ještě větší důraz na globální přístup, tedy spolupráci s třetími zeměmi nebo přechod od hard law k soft law⁵³) (Carrera a Guild 2012). A jednak je to menší míra používání konkrétních časových harmonogramů pro jednotlivé body programu.

⁵³ Místo směrnic doporučení, návody. V programu je patrné, že komise dostává častěji než v předchozích programech za úkol pouze iniciovat debatu, zhodnotit současnou situaci, vypracovat studii a podobně.

3.5 Lisabonská smlouva (2009)⁵⁴

Lisabonská smlouva je v určitém ohledu dokončením toho, co Amsterdamská smlouva začala. Pro oblast AFSJ znamená velký posun k více možnostem politiky, dalšího vývoje (v rámci EU). Migrace a azyl se po ní stávají normálními záležitostmi EU, s čímž je spojené hlasování kvalifikovanou většinou, spolurozhodovací pravomoc Evropského parlamentu a plná role Evropského soudu při anulaci legislativy (Boswell a Geddes 2010). Komisi je potvrzeno exkluzivní právo navrhopvat legislativu, zjednodušila se procedura při rozhodování (tím že se zrušily pilíře) a legální instrumenty jako rámcové rozhodnutí (framework decision), společné stanovisko/postoj (common position), úmluva (convention) jsou nahrazeny klasickou směrnicí (directive), nařízením (regulation), rozhodnutím (decision) a podobně (Kaunert 2010). Navíc je posílena pozice základních práv tím, že Listina základních práv je postavena na stejnou úroveň jako Lisabonská smlouva.⁵⁵

Tuto komunitarizaci (posílení nadstátních institucí na úkor státních ministrů) AFSJ vysvětluje Christian Kaunert na základě teorie politických podnikatelů. Ta tvrdí, že k vytvoření nové politiky je třeba podnikatele, který investuje svůj čas a peníze k prosazení určitých návrhů, v opačném případě zůstává status quo. Jako politického podnikatele poté označil komisi, která měla podle něj, hlavní vliv na vytváření Lisabonské smlouvy. Protože komise nemá v 90. letech exkluzivitu iniciativy a hlavní slovo při schvalování zaujímají členské státy, musí být její návrhy lepší než návrhy členských zemí, aby byly přijaté. Díky tomu získává komise potřebnou expertízu. Tu následně může využít v době Tamperského programu, kdy jsou vysoce hodnoceny její vyjednávací schopnosti, což komisi zase pomůže k vytváření spojenců, konkrétně parlamentu a nevládních organizací. To vše vede k tomu, že si komise postupně vybuduje významnou pozici v oblasti AFSJ. Při vyjednávání o evropské ústavě (a následně Lisabonské smlouvě), je podle Kaunerta klíčová konkrétně postava komisaře Vitorina (právě výše uvedený politický podnikatel), který se účastní všech jednání, čímž

⁵⁴ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. In: *EUR-Lex* [online]. 2012 [cit. 03-30-2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>.

⁵⁵ Ne však pro Českou republiku, která podmínila ratifikaci smlouvy opt-outem z Listiny základních práv (Kaunert 2010).

získává nejvíce znalostí o jejich průběhu a má nejvíce možností (formálně či neformálně) prosadit pohled komise. Toho lze dosáhnout také díky tomu, že většina členů pracovní skupiny je tvořena spojenci komise a sdílí její zájmy o větší integraci EU. Komise tedy hrála klíčovou roli při vytváření Lisabonské smlouvy a tedy i při komunitarizaci AFSJ (Kaunert 2010).

4. Aktivita komise pro období Tamperského programu a jeho implementace

Komise měla na základě Tamperského programu zadáno několik bodů, které má v následujícím období splnit. Pro účely mé práce se v následující části budu zabývat pouze aktivitou komise týkající se těchto bodů, nejedná se tak o veškerou její migrační politiku v tomto období. Program pro komisi je celkově kratší než v následujících obdobích, neboť právo navrhnout legislativu stále sdílí s členskými státy, zejména pak s těmi v období svého presidentství, a tedy nemá zodpovědnost za celou oblast migrační politiky. To v závěrečné zprávě⁵⁶ komise označuje jako důvod, proč nebylo možné dosáhnout některých dohod. Dalším rozdílem oproti následujícím programům je absence akčního plánu pro dané období, který je však do jisté míry nahrazen hodnotící zprávou, vydávanou dvakrát do roka, mapující legislativu připravovanou a vydanou k jednotlivým bodům.

Jako zdroje pro aktivitu komise mi poslouží veškeré dokumenty vydané komisí mezi lety 2000 – 2004, obsahující klíčové slovo „Tampere“. V orientaci mezi nimi mi pomůže výše zmíněné hodnotící zprávy a závěrečná zpráva, ověřující vydanou legislativu.

4.1 Partnerství s třetími zeměmi

Pro tento účel pokračuje mandát HLWG, založené Amsterdamskou smlouvou s cílem vytvářet akční plány pro specifické země původu a transitu. Největším problémem v jejich implementaci byla v době Tamperského programu absence finančních prostředků. Komise tedy vyčlenila pro rok 2001 – 2003, 10, 12.5 a 20 milionů Euro na

⁵⁶ Scoreboard. In: *EUR-Lex* [online]. 2005 [cit. 04-23-2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A133121>.

50 různých projektů, vedených zejména mezinárodními organizacemi⁵⁷. Většina projektů se orientovala na oblasti Afghánistánu, severní Afriky a Balkánu. Je otázkou, zda finanční prostředky byly nakonec dostatečné, například na program AENEAS, který následoval v podobném duchu (poté co byl program akčních plánů zastaven), se vyčlenilo ročně 50 milionů. Cílem těchto projektů měla být kontrola migračních proudů, podpora dobrovolného návratu a boj s ilegální imigrací.

Při hodnocení projektů byla komise poměrně kritická. Vadila jí příliš volná interpretace cílů programu vedoucími projektů, což vedlo k velkému množství použitých prostředků na různé dílčí cíle. Tento přístup vyhodnotila jako neefektivní a shledala, že nemá dostatek informací pro vytvoření budoucích strategií v oblasti. Zdůraznila také nutnost najít větší rovnováhu mezi prioritami EU a potřebami daných zemí, projekty které toto naplňovaly, patřily mezi nejuspěšnější.

Praktická implementace

Projekty nebyly bezpochyby hlavním způsobem jak dosáhnout výše uvedených cílů (podpora dobrovolných návratů, boj s ilegální imigrací), nicméně svým dílčím způsobem vyjadřují celkovou politiku Evropské komise. Na podporu dobrovolných návratů bylo nejvíce prostředků vyčleněno pro Afghánistán, Pákistán a Srí Lanku⁵⁸. Bohužel z této doby nejsou dostupné statistiky pro konkrétní země (nelze určit, kam vyhoštění imigranti odešli) a řada států ani nerozlišuje mezi dobrovolnými a nucenými návraty. Z celkových údajů EU však lze sledovat vývoj od 23 procent dobrovolných

⁵⁷ Evaluation of Preparatory Actions B7 - 667. In: *European Commission – Justice and Home Affairs* [online]. 2007 [cit. 04-23-2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/2004_2007/cooperation/docs/evaluation_final_report_en.pdf.

⁵⁸ Evaluation of Preparatory Actions B7 - 667. In: *European Commission – Justice and Home Affairs* [online]. 2007 [cit. 04-23-2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/2004_2007/cooperation/docs/evaluation_final_report_en.pdf.

návratů v roce 2000⁵⁹, 21 procent pro období 2001 – 2005⁶⁰, 25 procent v roce 2009⁶¹ až k současným 37 procentům⁶². Kromě nedostatku údajů k tomuto tématu je problémem i otázka, co vůbec dobrovolný návrat znamená. Velká Británie ve svých údajích dříve dlouhodobě uváděla velmi nízké číslo dobrovolných návratů a to z toho důvodu, že do nich nepočítala ty, které imigrant učiní až po oznámení, že je proti němu zahájena akce⁶³. Přes tyto nejistoty lze konstatovat, že situace dobrovolných návratů se v období po programech výrazně nezlepšuje, ale až v posledních letech, ať už z důvodu skutečného zlepšení situace, pouze důsledkem lepšího monitorování či změny metodologie při vytváření statistik⁶⁴.

Nejvíce prostředků pro boj s ilegální imigrací bylo vyčleněno na projekty v Turecku, Maroku, Alžírsku, Tunisku a Libyi. Od 90. let vzrostl počet ilegálních imigrantů procházejících skrze tyto státy (zejména Turecko) do EU a ta vyvíjela tlak na jejich zastavení. V roce 2000 tak turecké úřady zadržely 90 000 imigrantů⁶⁵ a do Řecka jich vstoupilo odhadem 15 000 (Fakiolas 2003), s tím, že 6800 bylo na hranicích zadrženo. Počet zadržených v Turecku se v následujících letech snižuje (56 000 v roce 2003⁶⁶, 51 000 v roce 2006⁶⁷ a 32 000 v roce 2010). To by odpovídalo i celkovému úbytku migrace v EU a jejím okolí v té době, nicméně imigrace do Řecka tyto počty

⁵⁹ Defining, Measuring and Influencing Sustainable Return: The Case of the Balkans. In: *Migration, Globalisation & Poverty* [online]. 2004 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers/WP-T7.pdf.

⁶⁰ Return Migration. In: *European Migration Network* [online]. 2007, [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/return-migration/0a_emn_return_migration_study_synthesis_report_may07_en.pdf.

⁶¹ Returning Irregular Immigrants. In: *Institute for Public Policy Research* [online]. 2013 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: http://www.ippr.org/files/images/media/files/publication/2013/02/returning-migrants-EU-130220_10371.pdf?noredirect=1.

⁶² Statistics on enforcement of immigration legislation. In: *Eurostat* [online]. 2015 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation.

⁶³ Statistics on enforcement of immigration legislation. In: *Eurostat* [online]. 2015 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation.

⁶⁴ Změnil se pohled na to, co dobrovolný návrat představuje.

⁶⁵ Turkey: A transformation from emigration to immigration. In: *Migration Citizenship Education* [online]. 2005 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: <http://www.migrationeducation.org/27.0.html>.

⁶⁶ Turkey: A transformation from emigration to immigration. In: *Migration Citizenship Education* [online]. 2005 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: <http://www.migrationeducation.org/27.0.html>.

⁶⁷ Turkey's Fight Against Illegal Migration. In: *Republic of Turkey – Ministry of Foreign Affairs* [online]. 2014 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: <http://www.mfa.gov.tr/turkey-s-fight-against-illegal-migration.en.mfa>.

kompenzuje zvyšováním podílu na celkové imigraci do EU⁶⁸. Počet zadržených na řeckých hranicích v roce 2010 byl už 48 000⁶⁹. Z toho vyplývá, že kontrolu ilegální imigrace v Turecku se zlepšit nepodařilo. Lépe situace působí v Itálii či Španělsku, kde počet zaznamenaných ilegálních přechodů od roku 2000 do doby před událostmi arabského jara klesl z 27 000 na 5000, respektive z 15 000 na nulu (Morehouse a Blomfield 2011). Ale stejně tak klesl i počet zadržených v severoafrických státech. V Maroku z 25 000 v roce 2000, na 30 000 v roce 2005⁷⁰, ale pouze na 3000 v roce 2009⁷¹. V Libyi z 2000 v roce 2000, ale 43 000 v roce 2003, na 37 000 v roce 2013⁷². A v Alžírsku z 3000 na 2200⁷³. Pokles zadržení v těchto zemích však není nijak prudký (Libye) nebo má v některých obdobích vzestupnou tendenci (Maroko), což značí, že snaha o zlepšení kontroly imigrace v těchto zemích byla do jisté míry úspěšná⁷⁴. Problémem je skutečnost, že v údajích o ilegálních přechodech pro Itálii, lze například v roce 2008 zaznamenat prudký nárůst na 35 000 případů (který poklesl během 2 let na výše uvedenou hodnotu 5000), což by dávalo příčinu se domnívat, že úspěšnost kontroly ilegální imigrace do EU je závislá na nárazových vlivech mimo její kontrolu, respektive na jejich absenci, a úspěchů dosahuje pouze při dlouhodobě stabilním prostředí.

4.2 Společný azylový systém

Azylovou politiku EU v této době můžeme rozdělit na 2 fáze, z nichž účelem první (která je zaváděná již od počátku Tamperského programu) je vytvořit limitovaný společný azylový systém (minimální standarty) a účelem druhé plně integrovaný systém. Podobně můžeme i rozdělit aktivitu komise, skládající se ve velké části

⁶⁸ 15 000 ilegálních vstupů ročně se uvádí pro Řecko dlouhodobě, až do roku 2008/9 kdy celkový objem EU začne prudce stoupat (40 000 vstupů pro Řecko v roce 2010) (Morehouse, Blomfield 2011).

⁶⁹ Italy, Spain, Greece. In: *Migration News* [online]. 2010 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: <https://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3619>.

⁷⁰ Organized Crime and Irregular Migration from Africa to Europe. In: *UN Office on Drugs and Crime* [online]. 2006 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: https://www.unodc.org/pdf/research/Migration_Africa.pdf.

⁷¹ Migration Profile: Morocco. In: *Migration Policy Centre* [online]. 2013 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/migration_profiles/Morocco.pdf.

⁷² Migration Profile: Libya. In: *International Organization for Migration* [online]. 2010 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: https://publications.iom.int/system/files/pdf/libya_rapid_assessment.pdf.

⁷³ Migration Profile: Algeria. In: *International Organization for Migration* [online]. 2010 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: http://www.carim.org/public/migrationprofiles/MP_Algeria_EN.pdf.

⁷⁴ Pomineme-li podmínky v táborech pro uprchlíky.

z návrhů legislativy k zavedení minimálních standardů a komunikacím k jednotnému azylovému systému. Důvodem k postupné harmonizaci systémů je odstranit přílišné zatížení několika zemí azylovými žádostmi, zajistit právo a ochranu postiženým osobám a zabránit druhotnému pohybu žadatelů po EU zejména za účelem zneužívání rozdílů v systémech.

Avšak jako první věc bylo třeba jasně určit, kdo má zodpovědnost za vyřízení žádosti⁷⁵. Zjednodušeně je zodpovědný ten stát, který měl největší podíl na příchodu žadatele do EU, s výjimkou rodiny. Ta je vždy jako první priorita (na území státu se vyskytuje rodinný příslušník žadatele), následuje stát, který vydal žadateli vízum či povolení k pobytu, stát, na jehož území byl prokázán ilegální přechod, stát zodpovědný za kontrolu vstupu uchazeče do EU a v poslední řadě ten kterému je podána žádost. Na základě tohoto žebříčku má být uchazeč přemístěn do zodpovědného státu. Návrh je úpravou Dublinské dohody⁷⁶, u které se objevily problémy v souvislosti s malou rychlostí systému (žadatelé čekali dlouhou dobu na přesun do zodpovědného státu) a složitým prokazováním, kdo je zodpovědný za žadatele (například prokazování ilegálního přechodu). To se tedy snaží komise adresovat návrhem na kratší lhůtu pro schvalování žádostí a sankcemi pro stát, který bude tolerovat ilegální imigranty (ty co nepodali do jisté doby žádost o azyl) na svém území.

K dosažení první fáze stanovil Tamperský program tři cíle: zavedení minimálních standardů u azylu pro uprchlíky, při vyřizování žádosti a jednotný obsah uprchlického statusu. Kromě uprchlického statusu je nově definována i dočasná ochrana⁷⁷, při masovém přílivu žadatelů o azyl. Hlavním rozdílem je rychlejší doba vyřízení. Doba ochrany je dvouletá s možností kdykoliv ji vypovědět a jedinou podmínkou pro státy je, že status musí být pro žadatele výhodnější než azylový, tak aby odlehčil vyřizování azylových žádostí, kterou může žadatel podat v době dočasné ochrany. Samotný uprchlický status je definován⁷⁸ na základě článku jedna Ženevské úmluvy⁷⁹, tedy na

⁷⁵ COM (2001) 0447 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

⁷⁶ Dublin Convention. In: *EUR-Lex* [online]. 1990 [cit. 04-23-2016]. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:41997A0819(01)).

⁷⁷ COM (2000) 0303 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

⁷⁸ COM (2001) 0510 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

⁷⁹ The 1951 Refugee Convention. In: *UNHCR* [online]. 1951 [cit. 03-05-2016]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/pages/49da0e466.html>.

základě persekuce (není možné, z různých důvodů, vrátit žadatele do země původu). Ve věci vyřízení žádosti⁸⁰ zavádí komise pouze velmi základní opatření (sloužící k zajištění informovanosti žadatele o průběhu jeho procesu), či nechává jejich zavedení v rukou jednotlivých členských zemí. Ty si tak mohou například i nechat schválit svá pravidla pro určování bezpečné země (tedy té, z které nejsou schvalovány žádosti o azyl). V opačném případě je (stručně) definována jako stabilní země ta, dodržující základní demokratické principy a povolující mezinárodním organizacím dohlížet na dodržování základních práv. Standarty zázemí při vyřizování žádosti se poté dělí na uniformní pro všechny státy a flexibilní na základě jejich možností. Vždy je nutné žadateli poskytnout dokument potvrzující jeho status, svobodu pohybu po území státu, přístup ke zdravotní péči, výuku jazyka, přístup ke vzdělání pro nezletilé a práci pro dospělé. Na rozhodnutí státu je poté forma ubytování (od ubytovacích center, přes vlastní byt až po peníze na jeho zajištění) a příspěvek na živobytí (v minimální výši nad hranicí chudoby). Flexibilní standarty zázemí mají být z druhé fáze harmonizace vyňaty (tedy má být zachována jejich soudobá podoba).

Jako důvod pro zavedení jednotného azylového systému⁸¹ komise uvádí ve svých komunikacích⁸² rychlost a efektivnost (centralizace ušetří prostředky státům a jednotná procedura znamená i rychlejší vyhodnocení žádosti), transparentnost při vyřizování žádostí, zlepšení vnímání veřejností (neexistuje několik způsobů jak zůstat v zemi, ale je jasně rozhodnuto ano/ne) a snadnější vracení neúspěšných uchazečů do země původu (nelze „vyzkoušet štěstí“ v jiné zemi EU). Přechodem k němu by byla omezena jistá flexibilita států při rozhodování o přijetí uchazeče a v jejich časovém harmonogramu, dále by byla zavedena nová pravidla, pro nakládání s dokumenty, jejich překladem či metodou rozhovorů s uchazeči. Žádosti by byly vyřizovány na jednom centralizovaném místě. Státy jsou mezitím nabádány k co nejlepší výměně informací, tak aby byla v každém z nich rovná příležitost pro získání azylu⁸³.

⁸⁰ COM (2001) 0181 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

⁸¹ O kterém se má však reálně jednat až po dokončení první fáze azylové politiky.

⁸² COM (2001) 0755 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016]., COM (2003) 0152 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

⁸³ K tomuto účelu slouží například program Odysseus, který má za cíl trénovat, informovat a zlepšit kooperaci administrativy členských zemí v oblasti, mimo jiné, azylové politiky. Odysseus Programme. In:

Premiér Velké Británie ve své zprávě⁸⁴ v době předsednictví UK možnou druhou fází azylové politiky kritizuje. Vytýká EU již současný stav a vidí jeho prohlubování negativně. Tvrdí, že finanční podpora pro uprchlíky je špatně rozložena, současný systém nutí uprchlíky vstoupit na území EU ilegálně, většina žadatelů nesplňuje nutná kritéria udělení azylu a návratová politika nefunguje. Evropská komise na jeho zprávu reaguje⁸⁵ a na jejím základě vytyčuje pro druhou fázi tři hlavní cíle. Spořádaný a kontrolovaný příchod osob z třetích zemí do EU, dosažený možností získat ochranu EU již v zemích původu a programem celoevropského resettlementu. Sdílení odpovědnosti s třetími zeměmi, rozvojem azylových systémů v transitních zemích. A integrovaný přístup k rozhodování o azylu a integrovaná návratová politika, schopný rychle a správně identifikovat potřebné a vyloučit neuznané.

Posledním úkolem komise bylo vytvoření rezervního finančního fondu pro krizové situace. To je zřejmě reakce na kosovskou krizi, na níž byly vynaloženy veškeré prostředky z uprchlického fondu, včetně těch určených na dlouhodobé plány. Komise tedy vyčlenila z celkového fondu 10 milionů euro ročně za účelem lepšího zvládnutí budoucí uprchlické krize⁸⁶.

Praktická implementace

Účelem první fáze azylové politiky bylo zamezit druhotnému pohybu a přílišnému zatížení několika zemí⁸⁷. V komunikaci z roku 2007⁸⁸ komise vyjadřuje svojí nespokojenost s fungováním Dublinského systému pro přesun žadatelů o azyl. Pouze u deseti procent z celkových žádostí státy využívají možnost přesunu a tento podíl stále klesá. Navíc ze 40 000 takových žádostí států, kterým bylo vyhověno, se pouze 16 000 uskutečnilo, neboť po oznámení o přesunu mizí žadatelé autoritám z dohledu. To může být právě tím důvodem, proč státy Dublinský systém tolik nevyužívají. Co se týká

EUR-Lex [online]. 1998 [cit. 04-23-2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A133050>.

⁸⁴ Blair - Simitis. In: *Statewatch* [online]. 2003 [cit. 04-23-2016]. Dostupné z: <http://www.statewatch.org/news/2003/apr/blair-simitis-asile.pdf>.

⁸⁵ COM (2003) 0315 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

⁸⁶ COM (2000) 0533 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

⁸⁷ Tyto cíle jsou tak trochu proti sobě, protože druhotný pohyb zajistí, že nebudou přetíženy státy na hranicích.

⁸⁸ COM (2007) 0299 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

konkrétních zemí, tak Itálie a Řecko⁸⁹ zaznamenaly v době po dokončení první fáze pouze drobný nárůst podílu žádostí z 8,7 procent na 9,3⁹⁰, což neodpovídá velké zátěži. Z vyspělejších zemí (do kterých se dá očekávat druhotný pohyb), je významný nárůst žádostí u Německa, a to téměř trojnásobně (z 21 000 na 57 000 ročně). Švédsko zůstává konstantní a ve Velké Británii se dokonce počet žádostí snížil. Konečně, počet opakovaně podaných žádostí klesl z 16 na 10 procent. Lze tedy shledat, že v období od dokončení první fáze azylového systému, po dokončení druhé fáze azylového systému, nedošlo k extrémnímu zatížení nějaké země a až na výjimky (případ Německa) se druhotný pohyb skutečně snížil.

4.3 Slušné zacházení s občany třetích zemí

K boji s rasismem a xenofobií vydala komise pouze základní vodítka, kterých se mají státy držet⁹¹. Jedná se o věci jako rovný přístup k zaměstnání, vzdělání, stejné pracovní podmínky, sociální výhody (to se týká také občanů EU nacházejících se v jiném státě – garantovány stejné sociální výhody jako pro domácí) a podobně. Státy mají možnost zavést pozitivní akci s cílem kompenzovat nevýhody vyplývající z příslušnosti k jiné rase či etnicitě, ale není to jejich povinnost. Jsou kriminalizovány činy jako pobuřování k rasové nenávisti, omlouvání genocidy, podpora rasistických skupin a podobně, s trestem odnětí svobody v maximální výši alespoň 2 let.

Konkrétnější jsou již návrhy komise pro harmonizaci národních legislativ, kde se zabývá zejména harmonizací podmínek vstupu do EU za různými účely. Pro všechny v zásadě platí nutnost doložit dostatečné finanční prostředky (konkrétní sumu minimálního příjmu určuje členský stát), včetně zdravotního pojištění, nutné dokumenty (o jejich podobě rozhoduje členský stát) a doklad konání dané činnosti. Pro účely studia⁹² je navíc zdůrazněna autorizace rodičů u nezletilých a možnost státu vyžadovat znalost

⁸⁹ Země na hranicích EU, do kterých vedou nejsilnější migrační trasy.

⁹⁰ Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications in Q1 2010. In: *Eurostat* [online]. 2010 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/5946905/KS-QA-10-032-EN.PDF/31f65bfe-bf81-47de-9e1a-7227dd36c87f>.

⁹¹ COM (2000) 0328 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

⁹² COM (2002) 0548 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

jazyka a platbu studia předem. Rodinná migrace⁹³ je možná u příbuzných občanů EU žijících ve svém státě (o 3 roky později rozšířeno úpravou i na ty žijící v jiném státě EU), uprchlíků a imigrantů legálně pobývajících na území EU alespoň rok⁹⁴. Státy mají možnost udělit rodinným příslušníkům první povolení k pobytu pouze na dobu 1 roku. Komise v dalším návrhu upozorňuje⁹⁵, že do roku 2010 je třeba získat 700 000 nových vědeckých pracovníků, tak aby se EU stala co nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomikou. K tomu je třeba nejen vědce trénovat z domácích zdrojů, ale i nalákat z ciziny, pro což vyčlenila 1.6 miliard euro a podporuje zavedení tříměsíčního jednotného víza. Aby se zabránilo odlivu kvalifikovaných lidí z rozvojových částí světa, navrhuje komise zavést reintegrační granty a podporu jejich práce na rozvoji své země z EU. Posledním účelem vstupu je pracovní migrace⁹⁶, avšak návrh komise snažící se ji regulovat není radou schválen.

Komise se také snaží harmonizovat legislativu o udělování statusu dlouhodobého pobytu a zavést možnost volného pohybu po EU pro ty, kterým je přiznán⁹⁷. Ten může být udělen po 5 letech legálního pobytu žadatele, který tím získává právo na stejné zacházení jako rodilí občané ve všech oblastech. Při přesunu do jiné země EU však musí žádat o povolení k residenci v ní, přičemž hostitelský stát má právo žádost zamítnout na základě řady věcí (bezpečnost státu, zdravotní stav uchazeče, finanční prostředky uchazeče) a nechává si 5 leté období, kdy může uchazeče vyhostit.

Praktická implementace

Protože se mi budě těžko hodnotit, zda se v EU zvýšila tolerance či docílilo rovného přístupu k zaměstnání, vzdělání nebo sociálním službám bez ohledu na rasu, zaměřím se na proklamovaný cíl EU, stát se do budoucna co nejkonkurenceschopnější znalostní ekonomikou. Respektive, zda podmínky přijetí vědeckých pracovníků pomohly splnit cíl

⁹³ Právo spojení rodiny se vztahuje na manželku/manžela (jednoho), nezletilé potomky (jakéhokoliv z partnerů), rodinné příslušníky na vzestupné linii, v případě jejich závislosti na žadateli a ve zvláštních případech i zletilé děti. COM (1999) 0638 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

⁹⁴ A majících slušnou šanci získat trvalé povolení k pobytu – tzn. jeho 1 leté povolení je obnovitelné. U tohoto typu žádostí rozhoduje členský stát případ od případu pro udělení povolení k rodinné migraci.

⁹⁵ COM (2004) 0178 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

⁹⁶ COM (2001) 0386 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

⁹⁷ COM (2001) 0127 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

získat do roku 2010 700 000 nových. Data z Eurostatu⁹⁸ uvádějí hodnotu až pro rok 2013, a to půl milionu, což znamená, že přestože se cíle dosáhnout nepodařilo, v oblasti jistý pokrok nastal. Co však možná ukazuje dosažení cíle v horším světle, jsou data světové banky⁹⁹, která porovnává počet vědeckých pracovníků na 1000 obyvatel různých států. V tomto srovnání zaostává Evropská unie s 3,4 za USA (4), Japonskem (5,2) i například Austrálií (4,5¹⁰⁰).

4.4 Řízení migračních proudů (kontrola imigrace)

Explicitně stanoveným úkolem pro komisy bylo předložit návrh na legislativu zavádějící přísné sankce pro obchodníky s lidmi¹⁰¹. Ti zprostředkovávají přesun osob do EU a jejich kontrolu za účelem jejich využívání, včetně pracovního zneužívání (špatných podmínek). Naproti tomu převaděčství, které je definováno oboustranným souhlasem imigranta a zprostředkovatele, připadlo do kompetencí Francie, která v době po Tamperském programu vykonává v EU prezidentskou funkci.

V průběhu programu je však komise nucena reagovat na nárůst ilegální imigrace a ve své zprávě konstatuje¹⁰², že obchod s lidmi a převaděčství se v praxi velmi často překrývají, respektive dobrovolná iniciativa ze strany imigrantů se stává obchodem s lidmi po zneužití jejich situace pašeráky. Imigranti zneužívání nenahlašují před strachem z deportací a informace o pašerácích (obchodnících s lidmi) jsou tak pro autority hůře přístupné. Je proto třeba více myslet na zájmy obětí, aby bylo možné se k informacím dostat. V souvislosti s tím již tři členské státy zavedly povolení k pobytu výměnou za zprostředkované informace, komise by toto opatření ráda aplikovala plošně. Ti kdo utrpěli újmu při přechodu hranic, se tak mají možnost do 30 dnů

⁹⁸ R&D personnel. In: *Eurostat* [online]. 2015 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/R_%26_D_personnel.

⁹⁹ Researchers in R&D. In: *The World Bank* [online]. 2014, [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.SCIE.RD.P6>.

¹⁰⁰ Ta ve statistice světové banky není uvedena, toto číslo je tedy pouze můj odhad na základě údajů z minulých let. New Zealand in the OECD. In: *Statistics New Zealand* [online]. 2004, [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: http://www.stats.govt.nz/browse_for_stats/government_finance/central_government/nz-in-the-oecd/research-and-development.aspx.

¹⁰¹ COM (2001) 0854 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁰² COM (2002) 0071 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

rozhodnout, zda kooperovat s autoritami, přičemž ti kdo se tak rozhodnou, mají nárok na 6 měsíční povolení k pobytu včetně materiálního zabezpečení.

Konečně, komise představuje také komunikaci ke společné ilegálně imigrační politice¹⁰³. Ta je rozdělena na čtyři hlavní aspekty, a to společnou vízovou politiku, společnou kontrolu vnějších hranic, společnou návratovou politiku a partnerství s třetími státy. U vízové politiky je zdůrazněna bezpečnost a ochrana proti falšování dokumentů, k čemuž má sloužit zavedení biometrických údajů do vznikajícího systému VIS, které komise přes vysoké náklady doporučuje. Kontrola vnějších hranic v té době je ve stádiu studie a pilotních projektů, na kterých se státy aktivně podílejí a jejichž výsledky hodnotí komise pozitivně. Funkční návratová politika je zdůrazněna jako nejvyšší priorita, neboť dává azylové a legální imigraci, stejně tak jako boji proti té ilegální, kredibilitu. Největší problém vidí komise v absenci cestovních dokumentů u imigrantů určených k vyhoštění, čehož má být řešením právě výše zmíněné zavedení biometrických údajů do systému VIS, který je díky tomu může správně identifikovat¹⁰⁴. Návratová politika má být specifická pro každý region, jako příklad uvádí komise plán pro Afghánistán, jenž vidí jako první praktický krok k tomuto cíli¹⁰⁵. Pro partnerství s třetími zeměmi komise vytipovala klíčových 9 států. Jsou jimi Albánie, Čína, Srbsko a Černá Hora, Maroko, Rusko, Tunisko, Ukrajina, Libye a Turecko, tedy téměř vždy klíčové transitní země. Komise kvituje pozitivní přístup těchto zemí ke kontrole migrace, ale zároveň upozorňuje na to, že vyžadují od EU pomoc s vlastní ilegální imigrací a transitem skrze ně.

Praktická implementace

Evropská komise hovoří k praktické implementaci sankcí proti pašerákům s lidmi kriticky¹⁰⁶. Zatímco odhady hovoří o několika desítkách tisíců případů obchodu s lidmi

¹⁰³ COM (2003) 0323 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁰⁴ Většinu z nich totiž tvoří lidé, kteří se do Evropy dostali legálně a mají například prošlé vízum.

¹⁰⁵ Podle údajů UNHCR v roce 2004 došlo v Afghánistánu k 760 000 návratům do vlasti, zatímco v roce 2006 140 000 a 2013 už pouze 40 000! Otázkou samozřejmě je, jak se do těchto čísel promítl plán EU, Catherine Phuong například (Baldaccini, Guild, Toner 2007) upozorňuje na to, že plán pro Afghánistán není ve skutečnosti dobře postavený a nedemonstruje silný závazek k fungující návratové politice (není totiž dopředu projednáváný s afghánskými představiteli).

¹⁰⁶ COM (2009) 0358 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

ročně, v roce 2006 proběhl soud pouze v 1569 případech¹⁰⁷, a když bylo obětí dítě, tak pouze 180 krát. Navíc obětem není poskytována asistence (v Itálii 2000 obětem poskytnuta, ale v Belgii pouze 120 a v Polsku 10) a jejich kompenzace je v řádu jednotek případů ročně. Policejní ochranu obětem nabízí pouze Itálie. Jen některé země monitorují situaci a vedou si o počtu obětí statistiky. Nařízení komise tak není v dostatečné míře v praxi naplňováno, čímž se vytrácí jeden z aspektů boje EU proti ilegální imigraci.

Evropská komise splnila všechny body Tamperského programu, co se návrhů legislativy týče. Na obecné deklarace Evropské rady navázala v daném období konkrétními politikami, kterými se mají uvést do praxe a jejichž cíl zůstal stejný jako v programu. Největší prioritou (na základě podílu aktivity komise) byla určitě azylová politika. Její návrhy byly až na drobné výjimky radou EU schváleny, nicméně ve srovnání s průměrnou délkou schvalování u jiné legislativy¹⁰⁸, byl proces delší, a to až v řádu let. Na otázku, zda lze sledovat rozpor mezi deklarací a praxí, lze tedy v rámci přípravy legislativy pro Tamperský program odpovědět záporně.

5. Aktivita komise pro období Haagského programu a jeho implementace

Pozice komise se posílila a s tím i zvýšila její aktivita. Jako zdroje mi z velké části poslouží dokumenty vydané mezi lety 2005 – 2009 komisí, obsahující klíčové slovo „Hague“, akční plán¹⁰⁹ a závěrečná zpráva¹¹⁰, ověřující vydanou legislativu.

¹⁰⁷ Pouze případy vykořisťování za sexuálním účelem, které ale tvoří většinu všech případů.

¹⁰⁸ Průměrná doba schvalování legislativy v té době byl přibližně rok, při druhém čtení v parlamentu dva. Návrhy Evropské komise však často čekaly na schválení až 4 roky, a méně než jeden rok pouze ve výjimečných případech. The Co-Decision Procedure: Analysis and Statistics of the 2004 – 2009 Legislature. In: *European Commission* [online]. 2012 [cit. 04-23-2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/codecision/statistics/docs/report_statistics_public_draft_en.pdf.

¹⁰⁹ The Hague Programme: Ten priorities for the next five years. In: *EUR-Lex* [online]. 2005 [cit. 04-23-2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52005DC0184>.

¹¹⁰ An Evaluation of The Hague Programme and Action Plan. In: *EUR-Lex* [online]. 2009 [cit. 04-23-2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1460646622047&uri=CELEX:52009DC0263>.

5.1 Ochrana základních práv

Komise měla za úkol připravit do konce roku 2008 zprávu s návrhy, zajišťující volný pohyb občanům EU po celém území unie. Nařízení, které toto mělo zajistit, bylo vydáno již v roce 2004, a proto se komise zaměřila hlavně na to, zda se povedlo uvést jeho myšlenky do praxe¹¹¹. Ve zprávě konstatuje, že 19 členských států nebylo schopných do stanoveného termínu zavést požadavky do své legislativy, a ani jeden je nepřenesl v pořádku. Největší problémy se týkaly rodinných příslušníků občanů EU z třetích zemí (kterých se volný pohyb také týká), které často státy neodlišují od občanů třetích zemí (neexistuje pro ně speciální forma víza, jejich tříměsíční povolení k pobytu je podmíněno právním vstupem na území státu) anebo jejich vstup na své území podmiňují předchozím pobytem v jiném členském státě (obava ze zlegalizování vstupu skrze sňatek). Celkem společenství obdrželo asi 1800 stížností kvůli špatné aplikaci (neaplikaci) nařízení¹¹².

Plánované přijetí Evropské úmluvy na ochranu základních práv bylo z důvodu neexistující legální báze odloženo a komise později stáhla i svůj návrh na prodloužení a posílení mandátu Evropského monitorovacího centra pro rasismus a xenofobii¹¹³. To se mělo stát Kanceláří pro lidská práva, která by sbírala data o dopadu unijních opatření na základní lidská práva a podávala vyjádření o vývoji politiky základních práv. Nicméně v souvislosti s připravovanou Lisabonskou smlouvou, která měla společenství přiznat více pravomocí, tato opatření v době programu přijata nebyla.

5.2 Společný azylový systém

Druhá fáze společného azylového systému měla být původně dokončena ještě před koncem Haagského programu. Toho se mělo docílit revizí návrhů první fáze (na základě jejich implementace) a vyhodnocením, čeho je třeba ke společnému azylovému systému ještě dosáhnout. Problémem se však ukázala dlouhá doba potřebná pro

¹¹¹ COM (2008) 0840 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹¹² Co komise ve zprávě neadresuje, ale není to součástí mé práce, je omezený přístup na pracovní trhy pro nově přijaté státy, který například v Rakousku či Německu trval až do roku 2011. Regulation of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011. In: *EUR-Lex* [online]. 2011 [cit. 04-23-2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1429280825161&uri=CELEX:32011R0492>.

¹¹³ COM (2005) 0280 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

schvalování návrhů komise, kdy například návrh na minimální standardy udělení statusu uprchlíka byl schválen až po 5 letech. To tlačí aktivitu komise až k závěru období Haagského programu a logicky tedy nelze očekávat dodržení termínu implementace do roku 2010¹¹⁴.

Ve všech úpravách původních návrhů¹¹⁵, reagujících na jejich implementaci, jde o větší harmonizaci. Komise konstatuje, že státy dostaly v návrzích první fáze příliš vysokou míru flexibility a to je hlavním důvodem jejich nedostatků. Ve většině případů úprava směřuje spíše na liberálnější stranu azylové politiky (státy se podle komise přikláněli příliš k restriktivnímu kraji povolené škály). Kromě toho se veškeré návrhy rozšiřují o vedlejší ochranu (dočasnou), která byla uvedena až po jejich vzniku, nicméně práva garantovaná těmito dvěma kategoriemi ochrany se mají přiblížit¹¹⁶. Státy totiž podle komise vedlejší ochranu zneužívaly a udělovaly ji na dobu neurčitou, čímž v podstatě omezovali uprchlická práva. Konkrétní úpravy zavádí jednak lepší podmínky pro uchazeče o uprchlický status¹¹⁷ a jednak obsah tohoto statusu rozšiřují¹¹⁸. Cílem úprav je také zrychlit rozhodovací proces¹¹⁹, který byl zpomalovaný i, mimo jiné, častým odvoláváním se proti rozhodnutí o přiděleném statusu, daným nejasnými pravidly, kdo je pro jaký kvalifikovaný. V opozici k tomu jde nová povinnost států na osobní pohovor s žadatelem, kde se snaha o zrychlení střetává s garancí základních práv.

Protože imigrační politika jednoho státu má významný vliv na další (restriktivní politika imigranty odkloní, jejich legalizace v jednom státě platí v podstatě pro celou EU...), je

¹¹⁴ Často jsou návrhy přijaty radou a parlamentem až na konci následujícího pětiletého období.

¹¹⁵ COM (2008) 0815 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016]., COM (2008) 0820 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016]., COM (2008) 0825 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹¹⁶ COM (2009) 0551 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹¹⁷ Maximální doba před volným (zdůrazněno) přístupem k práci půl roku, sociální asistence na úrovni s tou poskytovanou vlastním občanům, detence jen ve výjimečných případech (ne automaticky) a nikdy pro nezletilé bez doprovodu, uznání a lepší zacházení s osobami se speciálními potřebami (nezletilí, těhotné, staří, oběti násilí...). COM (2008) 0815 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹¹⁸ Méně aktérů uznáváno jako schopných zajistit dostatečnou ochranu v místě původu, zúžení pravidel pro uznání existence vnitřní ochrany v místě původu, mimo porušování Ženevské úmluvy uznáno i její nedodržování (nechránění z rasových, etnických, náboženských důvodů) a rozšíření možné ohrožené skupiny na základě pohlaví. COM (2009) 0551 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹¹⁹ Jednotná forma při vyřizování různých typů imigrace (včetně azylové), časový limit pro vyřízení žádosti půl roku, časový limit pro požádání jiného státu o převzetí žadatele (3 měsíce) a poskytnutí informací, možnost státu nepřijímat žadatele na základě systému zodpovědnosti pokud je extrémně zatížený. COM/2008/0820

třeba celkový koordinovaný postup. Komise tak navrhuje systém¹²⁰, v jehož rámci by měly státy sdělovat ostatním i komisi opatření, která chtějí zavést v oblasti migrace a azylu a která se týkají celé EU a ty následně mají možnost vyžádat si další informace, ale nemají pravomoci do rozhodnutí daného státu jakkoliv zasahovat. Do budoucna je v tomto kontextu znovu navržena možnost společného vyřizování azylových žádostí.

Konečně, komise v rámci větší míry solidarity mezi státy vyčleňuje 1,2 miliard euro z celkového rozpočtu uprchlického fondu 6ti miliard pro období 2008 – 2013 na pomoc státům se zajištěním adekvátních přijímacích podmínek pro žadatele¹²¹.

Praktická implementace

Kritika Velké Británie k první fázi společné azylové politiky (viz výše) měla být adresována ve fázi druhé. Ta tak měla vyřešit problémy se vstupováním uprchlíků ilegálně do EU, množstvím žadatelů nesplňujících kritéria pro udělení azylu a špatně fungující návratovou politikou. Zpráva Kanceláře pro lidská práva¹²² z roku 2015 však upozorňuje, že legální cesty do EU pro uprchlíky jsou stále velmi limitované. Ti nemají možnost z podstaty svého statusu požádat o klasické vízum (navíc okolí konzulátů bývá hlídané) a jako možnost jim tak zůstává humanitární vízum¹²³, humanitární přijetí¹²⁴ a resettlement. Tyto prostředky však nejsou využívány zdaleka v dostatečné míře, což ilustruje například počet 4800 případů resettlementu v EU v roce 2013 (oproti 66 000 případům v USA, 12 000 v Kanadě nebo 13 000 v Austrálii).

Ihned po své kritice se Velká Británie snaží řešit problém s ilegálním vstupem uprchlíků i jejich nedostatečnou kvalifikací pro udělení azylu zavedením vyřizovacích center v tranzitních zemích¹²⁵. Opatření v této době kritizují některé země (Německo, Švédsko, Francie), z obavy o menší pravomoci uprchlíků a nutnosti je zadržet. O rok

¹²⁰ COM (2005) 0480 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹²¹ COM (2005) 0123 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹²² Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox. In: *European Agency for Fundamental Rights* [online]. 2015 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus_02-2015_legal-entry-to-the-eu.pdf.

¹²³ Uchazeči o azyl jsou kontrolováni a je rozhodováno o jejich statusu, až po přijetí do hostitelské země, a do doby rozhodnutí disponují vízem, umožňujícím jim fungovat v zemi.

¹²⁴ Podobné resettlementu, s tou výjimkou, že jednotlivci nejsou individuálně vybíráni a nejsou uprchlíci (jsou přijati přímo ze své země).

¹²⁵ Role of the European Union and Italy. In: *Human Rights Watch* [online]. 2006 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: <https://www.hrw.org/reports/2006/libya0906/10.htm>.

později podobný návrh pro severní Afriku podává Německo a Itálie, ale země jako Libye jej odmítají, alespoň bez velkého ústupku EU výměnnou. Toto společně s odporem ze strany některých zemí, médií a zastánců uprchlíků tento nápad, který lze mimochodem vnímat i jako způsob jak obejít omezení liberálních zemí rozebírané v úvodu, pohřbívá. Další výraznou snahou o napravení situace jsou až programy regionální ochrany, značící přechod od strategie ochrany ke strategii prevence, kterými se budu zabývat v souvislosti se Stockholmským programem.

Špatně fungující návratovou politiku měla zlepšit její větší integrace, nicméně přes dlouhodobě deklarovanou snahu o společnou návratovou politiku nenastal v praxi výrazný posun¹²⁶. Přes postupné dokončování druhé fáze společné azylové politiky tedy problémy vytýkané v roce 2003 Velkou Británií zůstávají.

5.3 Podpora legální imigrace a boj proti nelegálnímu zaměstnávání

Návrh komise za účelem regulace pracovní migrace z minulého období byl radou zamítnut, ale z několika důvodů¹²⁷ je shledáno, že určité zajištění z evropské úrovně je potřeba. Ta je však nucena svojí snahu přehodnotit a místo předchozího návrhu regulujícího přijímací podmínky se snaží je zjednodušit a zajistit práva již přijatým imigrantům¹²⁸ (zřejmě z důvodu podpory legální migrace před tou ilegální). V tomto duchu je zavedena jednotná aplikační procedura pro pracovní povolení i to k pobytu a stejné zacházení s imigranty jako s domácími občany v pracovní oblasti s některými výjimkami, jako je přidělování studijních grantů nebo pozice požadující znalost jazyka na úrovni rodilého mluvčího.

Kromě podpory legální imigrace jsou zavedena i opatření proti té ilegální¹²⁹ a to formou sankcí pro zaměstnavatele ilegálně pobývajících imigrantů. Ty sahají od finančních pokut, přes vyloučení z veřejných zakázek, až po úplné zrušení firmy. Jako

¹²⁶ JHA Council – Ministers adopted conclusions on the readmission and return policy. In: *Grand Duchy of Luxembourg* [online]. 2015 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: <http://www.eu2015lu.eu/en/actualites/articles-actualite/2015/10/08-conseil-jai-migrations/index.html>.

¹²⁷ Je nutná iniciativa k nalákání potřebné pracovní síly a zajištění, že bude probíhat legální cestou, počty přijatých jednoho státu ovlivňují i státy vedlejší.

¹²⁸ COM (2007) 0638 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹²⁹ COM (2007) 0249 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

prostředek proti možnosti odvolat se na nevědomost je zavedena pro zaměstnavatele nutnost určitých kontrol před přijetím pracovníka ze třetí země.

Konkrétní návrhy k podpoře legální pracovní imigrace se týkají téměř výhradně vysoce kvalifikovaných zaměstnanců. Komise se sice zavázala připravit podmínky vstupu pro 4 různé skupiny pracovních imigrantů¹³⁰, ale podán byl návrh pouze pro právě vysoce kvalifikované (ostatní se nestihly podat v období Haagského programu). Tím návrhem je již zmíněný program modré karty, která dává svému držiteli různá práva jako je přivést si rodinu, povolení k pobytu a dokonce možnost mobility uvnitř EU (pracovní mobilita možná po 2 letech). Podmínkou jejího udělení je platný pracovní kontrakt a má usnadnit vysoce kvalifikovaným pracovníkům pobyt na území EU.

Praktická implementace

Sankce proti zaměstnavatelům měly sloužit k omezení jednoho z pull faktorů imigrace. Snižování poptávky po ilegální práci se však v následujících letech nenaplnuje¹³¹, protože jejich dopady jsou na zaměstnavatele minimální. Jednak nelze zajistit samotné nahlašování porušení nařízení - jen několik států umožňuje organizacím pro pracovní imigranty podat stížnost jménem ilegálního imigranta a inspektoři práce mají povinnost nahlašovat ilegálně zaměstnané (nevystupují tedy jako zastánci práv této skupiny). A jednak sankce nejsou pro zaměstnavatele dostatečným deterrentem – existuje pouze malá šance být zkontrolován a zaplatit finanční pokutu je často výhodnější než legální pracovní kontrakt. Obecně rizika dopadají více na pracovníky než na zaměstnavatele a nařízení neplní svůj účel.

5.4 Integrace občanů třetích zemí

Komise zastává názor, že přijímací procedury občanů třetích zemí musí být spojeny i s jejich integrací do hostující společnosti. Důraz je přitom kladen na respektování a pochopení evropských hodnot, přístup k zaměstnání (jako dobrý způsob začlenění se do společnosti), základní znalost jazyka hostitelské země, dobré školní výsledky u

¹³⁰ Vysoce kvalifikovaní, sezónní pracovníci, placení stážisté a zaměstnanci přeložení v rámci jedné firmy.

¹³¹ Employers' Sanctions: Impacts on Undocumented Migrant Workers' Rights in Four EU Countries. In: *Picum Position Paper* [online]. 2015 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: http://picum.org/picum.org/uploads/publication/EmployerSanctions_Final.pdf.

potomků imigrantů¹³². Zároveň je to však dvoustranný proces ve smyslu zvyšování porozumění u hostitelské společnosti a časté vzájemné interakce obou skupin. K dosažení těchto obecných cílů proběhl mezi lety 2003 – 2006 program INTI, neboli „přípravné akce k integraci občanů třetích zemí“. V rámci tohoto programu bylo každoročně podáno asi 150 žádostí o grant na projekt, z čehož 10 procentům bylo vyhověno. Komise ve zprávě konstatuje spokojenost s průběhem programu.

Podpora výměny zkušeností a informací ohledně integrace byla zpřístupněna příručkou k integraci a spuštěním specializované webové stránky¹³³.

Praktická implementace

Program INTI (integrace imigrantů do společnosti) měl sloužit jako doplněk lokální integrační snahy (což je dlouhodobě podporované řešení) i jistou celoevropskou úrovní. Bohužel informací k projektům uspořádaných v rámci programu není mnoho¹³⁴. Může za to špatné šíření výsledků projektů, které nebyly téměř nikdy zmíněny v médiích a jen u několika z nich je nějaký indikátor pokračování jejich činnosti po uplynutí doby programu (2006). Navíc vyhodnocování jejich výsledků nespĺňuje nutný vědecký standart a INTI projekty tedy nebyly uznány vědeckou komunitou (nesplnily tak svůj cíl zvýšit vědeckou bázi znalostí k tématu integrace). Co alespoň komise v závěrečné zprávě hodnotí pozitivně je zlepšení úrovně znalostí o problémech spojených s integrací mezi zúčastněnými a veřejnou administrativou v některých státech (6 států se nezúčastnilo vůbec) a dobrou efektivitu programů, vzhledem k jejich ceně. Všeobecně malá povědomost mi však neumožňuje působení projektů lépe vyhodnotit.

5.5 Partnerství s třetími zeměmi

Obsahem partnerství v otázce migrace je výměna informací, asistence s pracovní migrací, dodržování závazků na přebírání svých občanů zpět či třeba boj s ilegální imigrací. Stává se běžným obsahem vztahů s třetími státy (v době programu uzavřeno

¹³² Jejich současné výsledky ve vzdělávacím procesu jsou hodnoceny krajně negativně.

¹³³ <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home>

¹³⁴ The Evaluation of the INTI Program. In: *European Commission – General Justice, Freedom and Security Directorate* [online]. 2009 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/integration/report_2009_en.pdf.

partnerství například s Ázerbájdžánem či Arménií¹³⁵) a veškeré strategické plány pro roky následující Haagský program již sekci o migraci zahrnují. Komise v hodnotící zprávě není spokojena s kooperací v oblasti boje proti ilegální imigraci a identifikuje problémy u konkrétních států¹³⁶, včetně některých, které vytypovala v minulém programu jako klíčové¹³⁷. Součástí partnerství jsou i programy regionální ochrany¹³⁸, jejichž cílem je zvýšit kapacitu ochrany uprchlíků zasažených regionů mimo EU. Pilotní projekty proběhly v roce 2007 v Tanzanii (jako země původu) a na východě Evropy (jako země transitu). Přestože jsou hodnoceny komisí kladně, neobsahují téměř žádné zmínky k řešení push faktorů a případů resettlementu v jejich rámci je zanedbatelné množství. Jejich hlavním cílem je ochrana již hotových uprchlíků.

Resettlement by měl probíhat v rámci společného programu, jako ukázka solidarity s třetími zeměmi (součást externí politiky EU). V době vzniku návrhu¹³⁹ se na programu podílelo samostatně 10 států EU¹⁴⁰, avšak to by se mělo do budoucna rozšířit i za přispění finanční iniciativy státům (účast však stále na dobrovolné bázi). Žádná konkrétní čísla v návrhu nejsou uvedena, ta by se zřejmě měla objevit v rámci každoročních priorit expertní skupiny, což však již spadá do období následujícího.

Speciálním zástupcem (director general) pro společnou návratovou politiku je jmenován český diplomat Karel Kovanda. V minulém programu avizovaná specifikace návratové politiky na základě regionu zmíněna není¹⁴¹, zůstává důraz na podporu dobrovolného návratu (finanční odměnou) a přidává se návrh na zákaz vstupu do celé EU pro vyhoštěné jedince.

5.6 Řízení migračních proudů (kontrola imigrace)

¹³⁵ COM (2006) 0627 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016]., COM (2006) 0637 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹³⁶ COM (2005) 0352 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹³⁷ Maroko – přes mnoho vyjednávání se nepodařilo uzavřít readmisní dohoda (problémem je prokazování občanství), Rusko – problém s nedostatkem prostředků, vzhledem k délce hranice, ale uzavřena řada dohod, Čína – přes značnou snahu je spolupráce s čínskými autoritami nemožná, Libye – dialog složitý kvůli absenci formálních vztahů.

¹³⁸ COM (2005) 0388 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹³⁹ COM (2009) 0447 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁴⁰ Včetně ČR, která se dokonce zavázala ke každoročnímu přesídlení.

¹⁴¹ COM (2005) 0391 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

Na konci roku 2004 byla založena Evropská agentura pro kontrolu vnějších hranic, neboli Frontex, s plánem operací ke konci roku 2005 za účelem integrované kontroly vnějších hranic mezi členskými státy a EU. Ve zprávě k její činnosti¹⁴² konstatuje komise několik aspektů, kde je třeba funkci Frontexu zlepšit. Při společných operacích na všech typech hranic bylo zadrženo asi 50 tisíc lidí, nicméně operace na moři se ukázaly velmi finančně náročné a participace zemí v nich byla nízká. K snížení ceny by mělo pomoci lepší využívání sdílených technických prostředků (systém CRATE), které byly do doby vydání zprávy v podstatě nevyužívané a vytvoření poboček v členských zemích s cílem budoucích stálých operací. Dále lepší intenzivnější trénink pohraničních strážců, zejména na jižní hranici, a jejich zapojení do dalšího vývoje ochrany hranic a propojení s imigračními úředníky na územích transitních zemí¹⁴³ k lepšímu odhadu cest ilegální imigrace. Pro rychlý zásah v době krize jsou vytvořeny týmy RABIT¹⁴⁴. Na rozdíl od Frontexu slouží pouze v situacích extrémní zátěže a jsou placené společenstvím (ne státy). Tvoří je úředníci národních pobřežních stráží a participace na programu je dobrovolná. Jejich přítomnost si může participující stát vyžádat, ale pravomoci jsou definované nařízením EU, ne legislativou státu, kde eventuálně tým zasahuje. Týmy byly vytvořené v roce 2006, ale poprvé byl jeden z nich využit až na konci roku 2010¹⁴⁵.

V souvislosti s implementací plánu pro prevenci a boj s převaděčstvím (obchodu s lidmi) minulého programu, navrhuje komise několik úprav. V první řadě musí státy zřídit národní monitorovací služby, zlepšit schopnosti úředníků přicházejících do kontaktu s potencionálními oběti a odrazovat od sexuálních služeb a levné práce. Pro pachatele by se měli zpřísnit tresty, zajistit kooperace jejich obětí se soudy a zajistit soudní proces i u těch, kteří se dopustili provinění mimo území státu. Obětem by měla být poskytnuta asistence v průběhu procesu trestního řízení, zajištěna kompenzace a mělo by se zabránit jejich detenci za zločiny, ke kterým byly donucené¹⁴⁶.

¹⁴² COM (2008) 0067 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁴³ Úředník vyslaný do zahraničí s cílem bojovat proti ilegální imigraci, zajišťovat návratovou politiku a zprostředkovávat legální migraci, sídlící na konzulárním úřadě.

¹⁴⁴ COM (2006) 0401 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁴⁵ FRONTEX: First ever RABIT operation deployed on 2 November. In: *Free Group* [online]. 2010 [cit. 04-23-2016]. Dostupné z: <https://free-group.eu/2010/11/14/frontex-first-ever-rabit-operation-deployed-on-2-november-2/>.

¹⁴⁶ Zdá se mi, že tento bod se dostává do rozporu s dřívějším tvrzením komise o nemožnosti odlišit od sebe oběti obchodníků s lidmi a dobrovolnými imigranty.

Protože spuštění Vízového informačního systému¹⁴⁷ se o několik let zpozdilo (původně plánované na rok 2007, ale kvůli politické diskuzi je nařízení schválené až 2008 a samotný systém spuštěný až ke konci roku 2011), rozhodla komise o začlenění biometrických informací do systému již od počátku. Ty jsou v průběhu Haagského programu zavedeny také do národních identifikačních karet¹⁴⁸ a povolení k pobytu¹⁴⁹. Aby nemusel každý členský stát zařizovat na svých konzulárních úřadech sběrnou biometrických údajů, je představen návrh k zavedení společných aplikačních center¹⁵⁰. Ty mohou fungovat na dvojí bázi, buď jako kolokace (vyřízení žádosti na konzulárním úřadě jiného členského státu se sběrnou biometrických údajů) nebo přímo společná aplikační centra (úředníci zodpovědní za vyřizování víz z 2 a více různých států sdílející budovu). Spuštění systému nakonec probíhá regionálně, prvním místem je severní Afrika¹⁵¹.

Komise zvýšila snahu o dosažení reciprocity vízové povinnosti, což se jí daří, konkrétně například s Mexikem, Novým Zélandem či Malajsií¹⁵² a celkově kvituje dobře probíhající dialogy se státy. S problémy se setkala u Japonska, Singapuru a zejména USA, které neplní sliby osvobodit více zemí EU od nutnosti víza, a komise deklaruje, že pokud se situace nezlepší do roku 2009, zavede mu nutnost víza pro diplomatické a úřednické osoby. Osmi evropským zemím (včetně těch, jejichž partnerství označila v minulém programu za klíčové) je usnadněno získání krátkodobého víza, účelem čehož je zřejmě kooperace s EU v migrační a azylové politice.

Praktická implementace

Pro ilustraci, jak agentura Frontex fungovala v době Haagského programu v praxi, se podívám na její působení při akci na Kanárských ostrovech. Oficiálně agentura působí jako depolitizované tělo společenství, ale ve skutečnosti má nad ní značnou moc

¹⁴⁷ VIS má sloužit k zlepšení administrativy nad společnou vízovou politikou, zamezení vybírání si mezi vízovými podmínkami států, boji proti padělkům a obraně vnitřní bezpečnosti. Slouží pouze pro účely Schengenských (krátkodobých) víz, ta dlouhodobá zůstávají plně v moci států.

¹⁴⁸ Press Release of 2768th Council Meeting. In: *European Commission – Press Release Database* [online]. 2006 [cit. 04-23-2016]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-06-341_en.htm?locale=en.

¹⁴⁹ COM (2006) 0380 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁵⁰ COM (2006) 0269 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁵¹ COM (2008) 0714 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁵² COM (2008) 0380 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

komise a její kapacita je závislá na kooperaci členských států (rozhodují o přivvání Frontexu ke svým akcím, v počátku zapůjčují vybavení), což činí její roli velmi zpolitizovanou, kdy musí přihlížet k tomu, jaké státy jsou ochotny přispět na akci pro jiný členský stát (Carrera 2007). Značný vliv národní politiky se ukazuje už v roce 2006, kdy se Španělsku daří přesvědčit EU o mimořádné celoevropské krizi v souvislosti s Kanárskými ostrovy (na které zamířilo 30 000 imigrantů) a řešením toho má být využití Frontexu. Bez větší analýzy jsou k tomuto účelu vytvořeny programy HERA (Carrera 2007).

V rámci HERA I je zmobilizováno 9 expertů (později až 23) z různých zemí jako pomoc při identifikaci imigrantů. U pouze stovky z nich, z celkových 19 000, je však zjištěna země původu. Souběžně probíhající HERA II zastřešovala techniku pro sledování hranice, jejímž cílem bylo odradit malé lodě z Afriky. Ty pokud by byly zachyceny na moři, do 24 mil od hranic Afriky, mají se předat domácím autoritám (což bylo dosaženo bilaterálními smlouvami jako výměna za humanitární pomoc), v opačném případě jsou dovezeny na Kanárské ostrovy a je jim nabídnuta možnost žádosti o azyl. Takto je zadrženo 3500 imigrantů a razantně se snižuje imigrační vlna. Navazující program HERA III spojuje oba předchozí (identifikace + kontrola hranic) (Carrera 2007). Ukazuje se tedy naprosto klíčová funkce externí dimenze imigrační politiky, a to bilaterální smlouvy se zeměmi původu. Již několikrát zmiňovaný problém zůstává u diferenciaci mezi imigrantem a uprchlíkem, kdy před formální hranicí 24 mil jakoby neexistuje uprchlík (všichni lidé jsou předáni zpět). Dohrou toho je tlak na odůvodňování nepovolení vstupu imigrantům, jako protiopatření (které však také s sebou přináší jisté důsledky, co se týče efektivity a podobně).

Co se týká vízové politiky, komise poměrně úspěšně postupuje ve snaze odstranit vízovou nerovnováhu mezi třetími státy a EU, způsobenou rozšířením o země východního bloku (které na rozdíl od západní Evropy nežívají tak rozsáhlého bezvízového pohybu). Politika EU žádá, aby obyvatelé třetího státu potřebovali víza pro cestování do EU, pokud jen jediný stát je vyloučen opačným směrem. Státem se kterým se dlouhodobě toto docílit nedaří, jsou Spojené Státy. US Visa Waiver program, který slouží k bezvízovému vstupu do země, nezahrnoval 9 z 10 nových členských států EU

po rozšíření v roce 2004 a do současnosti stále nezahrnuje 5¹⁵³. Důvodem je příliš vysoké procento zamítnutých víz (více než 3 procenta) u těchto států, přísně vyžadované zejména po událostech 11. září¹⁵⁴ (Koslowski 2016). Evropská komise jednala do současnosti o několika odvetných opatřeních (včetně výše zmíněného z roku 2009 nebo současného z jara 2016), ale z mnou dostupných informací se zatím, k žádnému neodhodlala. Svoji politiku tedy naplňuje pouze formou dialogu, není ochotná přejít k dalším formám nátlaku (jako je zavedení vízové povinnosti druhé straně).

Evropská komise splnila body Haagského programu, co se legislativy týče, uspokojivě. Termíny sice často nebyly dodrženy (druhá fáze zavádění společného azylového systému, VIS), ale jednalo se o důvody mimo kontrolu komise. Přesto lze najít, oproti minulému programu, několik výhrad. U pracovní imigrace (bod 3a¹⁵⁵) se komise nezabývá poptávkou v oblasti trhu, snad s výjimkou vysoce kvalifikovaných imigrantů. Dané by to mohlo být tím, že zatímco v jiných oblastech pracovní migrace se poptávka států liší, u vysoce kvalifikovaných existuje konsensus pro jejich přijímání. U partnerství se třetími zeměmi (bod 5c¹⁵⁶) zase nejsou přijatá žádná opatření týkající se push faktorů a jen velmi povrchně je řešený resettlement. Konečně u ochrany základních práv (bod 1) nejsou přijaty žádné návrhy, pravděpodobně s očekáváním nastávající Lisabonské smlouvy.

¹⁵³ Ale jednostranná opatření se netýkají jen některých nových členských zemí, všichni evropští návštěvníci mají od roku 2010 povinnost zaplatit poplatek ESTA, pokud chtějí do Spojených Států cestovat. Opačným směrem žádný takový poplatek nefunguje. Reciprocity on visa procedures with the US. In: *European Council on Foreign Relations* [online]. 2010 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: <http://www.ecfr.eu/scorecard/2010/usa/27>.

¹⁵⁴ Avšak tuto logiku kritizuje ve své knize Rei Koslowski (2016). Zpřísněné podmínky dostat se do Visa Waiver programu se dotkly i států, ze kterých nebyl zaznamenán jediný pokus o teroristický útok a které aktivně pomáhaly USA na operacích na blízkém východě (země střední Evropy). Naopak státy západní Evropy, již členy programu, si jeho výhod mohly užívat nadále, přesto že USA pravidelně zatýká členy Al-Qaedy s jejich pasem.

¹⁵⁵ Do konce roku 2005 představit plán pro přijímání pracovní imigrace, který by efektivně reagoval na měnící se poptávku v oblasti pracovního trhu.

¹⁵⁶ Do konce roku 2005 vytvořit migrační programy v kooperaci se zeměmi původu, obsahující mimo jiné program pro resettlement¹⁵⁶ a s důrazem na řešení push faktorů a dalších příčin migrace.

6. Aktivita komise pro období Stockholmského programu a jeho implementace

Období Stockholmského programu se od předchozích dvou v několika věcech liší. Plnění programu není průběžně hodnoceno a dokonce chybí i závěrečná zpráva. To zavádá příčinu k pochybnosti, zda budou jednotlivé body programu stále tak striktně dodržovány. Zachován zůstává akční plán¹⁵⁷, ale obsahuje méně nových pravidel či cílů, ale spíše se zaměřuje na ohodnocení a úpravu současných. Je nasnadě, že se intenzivněji věnují komisním ohodnocením implementace svých návrhů až v tomto programu. Jak totiž Tony Bunyan na stránce Statewatch upozorňuje¹⁵⁸, komise až poměrně nedávno začala kromě implementace do národní legislativy při ohodnocení vyžadovat i sledování v praxi. Její předchozí zprávy tedy nelze brát jako objektivní ohodnocení situace, a to tedy zejména co se týká mých úseků práce zabývajících se mezerou mezi legislativou a praxí.

Vzhledem k absenci průběžných a závěrečné zprávy plnění programu se musel změnit i má metoda vyhledávání legislativy. Heslo „Stockholm“ již není tak spolehlivé, protože aktivita komise se již neváže na program tak těsně (i když třeba plní jeho požadavky). Místo toho jsem vyhledávání koncipoval na základě plánované aktivity akčního plánu. Problém s tím spojený je, že řada dokumentů je vydaná se zpožděním či vůbec (akční plán není závazný, pouze předběžný odhad), není zde možnost vydanou legislativu ověřit na základě závěrečné zprávy a má metoda tak není tolik spolehlivá, jako v minulých programech¹⁵⁹.

6.1 Ochrana základních práv

Lisabonská smlouva zavazuje Evropskou unii přistoupit k Evropské úmluvě za lidská práva (od Listiny k základním právům¹⁶⁰), která umožňuje Evropskému soudnímu dvoru

¹⁵⁷ Action Plan Implementing the Stockholm Programme. In: *EUR-Lex* [online]. 2010 [cit. 04-23-2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:en:PDF>.

¹⁵⁸ Commission: Action Plan on the Stockholm Programme – A bit more freedom and justice and a lot more security. In: *Statewatch* [online]. 2010 [cit. 04-23-2016]. Dostupné z: <http://www.statewatch.org/analyses/no-95-stockholm-action-plan.pdf>.

¹⁵⁹ Přesto se domnívám, že většinu chybějící legislativy k programu se mi nepodařilo najít kvůli její absenci, ne kvůli špatné metodě.

¹⁶⁰ Charter of Fundamental Rights of the European Union

přezkoumat, zda unijní akty neporušují základní lidská práva. Komise se proto ve své komunikaci¹⁶¹ zavazuje nadále a ještě pečlivěji kontrolovat své návrhy, tak aby nebyly v rozporu s úmluvou. Pro své direktoráty zavede nová interní organizační opatření a bude upozorňovat členské země na dodržování základních práv, pokud to bude nutné při implementaci unijních zákonů.

Dále komise hodnotí implementaci¹⁶² návrhu z roku 2001 o boji proti rasismu a xenofobii (viz Tamperský program), který byl kvůli rozdílné ochraně svobody vyjadřování mezi státy přijat až v roce 2008¹⁶³. Konstatuje zjištění, že řada států nepřenesla body návrhu správně (nízké či žádné tresty za popírání/zlehčování trestných činů nebo podněcování k násilí a nenávisti) a napravení toho je správným prvním krokem k dalšímu boji s diskriminací. K tomu budou probíhat bilaterální dialogy s jednotlivými státy.

Speciální pozornost je upřena na děti, konkrétně nezletilé imigranty bez doprovodu. Komise se zavazuje¹⁶⁴ k využití všech prostředků EU (informační systémy, Frontex) k zajištění větší ochrany těchto osob. Kromě toho akční plán navrhuje opatření proti nebezpečné imigraci nezletilých, zejména lepším informováním relevantních aktérů a rodin v zemích původu a tranzitu o riziku spojeném s ilegální imigrací¹⁶⁵. To je reakce na některé nešťastné události ve Středozemním moři, které jsou spojené se zvyšující se intenzitou jeho překonávání v té době.

6.2 Bezpečnostní opatření proti mezinárodním hrozbám

Komise navazuje na minulý program ve vyhodnocování aplikace vydávání povolení k pobytu spolupracujícím obětem obchodu s lidmi¹⁶⁶, konkrétně zda se situace v této oblasti na základě úpravy nařízení zlepšila (úprava nařízení v období Haagského programu původně vydaného v období Tamperského programu). Konstatuje, že státy se dostatečně nesnaží potencionální oběti identifikovat a informovat je o možnosti poskytované tímto zákonem. To ilustruje počet vydaných povolení v jednotlivých

¹⁶¹ COM (2010) 0573 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁶² V hodnocení již kromě přenesení do ústavy států hodnocen i vliv zákonů v praxi.

¹⁶³ COM (2011) 0027 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁶⁴ COM (2010) 0213 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁶⁵ Pomoc diaspor a médií k vyjasnění živých informací o životě v Evropě.

¹⁶⁶ COM (2010) 0493 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

státech, které jen málokdy přesáhne 20, přesto že celková data uvádějí několik set až tisíce obětí lidského obchodu v každém státě EU ročně. Nejvíce povolení bylo vydaných Belgií, Francií nebo Itálií, naopak Slovensko, Rumunsko nebo Estonsko nevydalo zatím ani 1, což je ovšem dáno jiným počtem imigrantů směřujících do jednotlivých zemí. Evropská komise není se situací stále spokojena a snaží se o dosažení jednodušších podmínek vydávání povolení k pobytu obětem.

Co se týká celkového obrazu, komise znovu zdůrazňuje nutnost opatření zavedených úpravou v minulém programu (vyšší tresty pro pachatele, zabránění stíhání oběti a podobně). Nově jsou připojeny pokyny pro pohraniční stráž a konzulární úředníky¹⁶⁷. Ty by měli být trénováni k identifikaci potencionálních obětí a okamžitě jim poskytnout informace a zajistit přesun k relevantním autoritám. Při posuzování o souhlasu či nesouhlasu potencionální oběti obchodu s lidmi s (nucenou) prací, musí soudy postupovat pečlivě případ od případu¹⁶⁸ (jedno z důležitých kritérií při posuzování, zda šlo o obchod s lidmi či pašování).

Praktická implementace

Od roku 2006 se situace s pachateli a oběti obchodu s lidmi, v souladu s aktivitou komise, zlepšila. Obětí bylo v roce 2012¹⁶⁹ identifikováno asi 11 tisíc a 3000 lidí bylo stíháno (polovina ve Francii a Rumunsku), 5400 obětem byla poskytnuta asistence (z toho v 1700 případech psychologická), 1110 doba na rozhodnutí o spolupráci a 750 následně i povolení k pobytu. Bylo zlepšeno i vedení statistik.

Nicméně asi dvojnásobné navýšení stíhání pachatelů nelze vzhledem k nárůstu imigrantů směřujících do EU od roku 2006 považovat za velký úspěch a 5400 případů

¹⁶⁷ Guidelines for the identification of victims of trafficking in human beings. In: *European Commission – Reference document* [online]. 2013 [cit. 04-23-2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/thb-victims-identification/thb_identification_en.pdf.

¹⁶⁸ COM (2010) 0095 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁶⁹ Trafficking in human beings. In: *Eurostat* [online]. 2014 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20141017_working_paper_on_statistics_on_trafficking_in_human_beings_en.pdf.

nabízené asistence silně zaostává za plánem¹⁷⁰ na 18 tisíc v krátkodobém a dokonce 35 tisíc ve střednědobém horizontu.

6.3 Řízení migračních proudů (kontrola imigrace)

Komise zastává názor¹⁷¹, že působení agentury Frontex bylo úspěšné a její role by se měla dále posílit. Konkrétně se jedná o povinné příspěvky členských zemí do technického zázemí agentury, s její postupnou akvizicí vlastních prostředků, lepší dostupnost pohraničních strážců agentury, poskytování asistence státům při návratech vyhoštěných imigrantů, vyhodnocování národních kapacit států v otázce ilegální imigrace a další opatření. Toto posílení bylo schváleno a možná přibrzdí diskusi o zavedení evropského systému pohraniční stráže. Tu komise iniciuje až svým návrhem¹⁷² po uplynutí období Stockholmského programu, jako reakci na probíhající uprchlickou krizi. Evropská agentura pro ochranu hranic by měla vzniknout spojením Frontexu a autorit členských států zodpovědných za kontrolu hranic (ty by byly zároveň členy orgánů svých zemí i jednoho společného). Úředníci agentury by dohlíželi na imigrační situaci (a dodržování imigrační politiky) přímo ve členských státech, disponovali by vlastními technickými prostředky, měli by pravomoci a nástroje k zajištění vyhoštění. Také by se vyčlenily povinné lidské rezervy států k rapidnímu nasazení (obdobné týmům RABIT).

V roce 2013 byl uskutečněn přechod od SIS I k SIS II¹⁷³, týkající se aktualizace systému pro sdílení informací o osobách mezi členy národních bezpečnostních sborů a pohraniční stráží. Obdobně, v roce 2011 byl na regionální bázi spuštěn VIS.

Praktická implementace

VIS byl spuštěn kvůli 4 hlavním účelům (viz poznámka 147), z čehož jeden byl boj proti padělaným dokladům (vízům). Evropská unie vynaložila od počátku Stockholmského programu značné množství prostředků k zabránění neoprávněného vstupu, přesto, počet lidí zadržených s falešnými doklady zůstává nízký. V roce 2010 to bylo 5300

¹⁷⁰ COM (2009) 0359 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁷¹ COM (2011) 0873 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁷² COM (2015) 0671 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016]. Z důvodu nedávného podání se ještě projednává.

¹⁷³ COM (2013) 0777 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

případů a v roce 2013 necelých deset tisíc. Detekce falešných dokumentů je tristní zejména v přístavech (tedy imigraci přes moře), kde bylo zaznamenáno pouze 615 falešných dokladů (Guild 2016).

6.4 Vízová politika

Zrušení vnitřních hranic EU si vyžádalo vytvoření harmonizované procedury a podmínek pro vydávání krátkodobých víz. To zprostředkovává vízový kód z roku 2009¹⁷⁴. Jeho působení hodnotí ve své zprávě komise jako úspěch. Splnil svůj účel tím, že se zvýšil počet vízových aplikací v období (naplnil svůj ekonomický potenciál), nezpůsobil nová bezpečnostní rizika a zavedl legislativní jistotu při udílení víz. Pro jeho další vývoj (další posilování společné vízové politiky) navrhuje komise zavedení víza pro pobyty delší než 90 dnů¹⁷⁵, zavést jasná pravidla, jaký stát je zodpovědný za vyřízení víza (pokud žadatel chce do více států EU), zjednodušit vízový formát a zrušit nutnost podání víza osobně¹⁷⁶ pro žadatele, u kterých jsou již v databázi biometrické údaje.

Další aktivita komise v období programu se pak týká seznamu zemí s vízovou povinností. Ten je aktualizován na základě kritérií ilegální imigrace, bezpečnosti země a jejím vztahem k EU. V poslední úpravě z roku 2013¹⁷⁷ bylo zařazeno na seznam zemí bez vízové povinnosti Moldavsko. Kromě toho pokračuje úspěšná snaha o vízovou reciprocitu¹⁷⁸, kdy se podařilo z více než 100 případů vízové povinnosti pro stát EU u 18 zemí snížit počet k řádu jednotek. Komise docílila v období programu vízové reciprocity s Brazílií a Brunejí, nedostatky zůstávají u USA, Kanady a Japonska (zejména pro Bulharsko a Rumunsko z důvodů jejich nesplnění kritérií pro odpuštění od vízové povinnosti¹⁷⁹). Jediný případ nového zavedení vízové povinnosti od vzniku mechanismu v roce 2005 bylo ze strany Kanady pro ČR v roce 2009. Na to komise ve zprávě reaguje možností neratifikovat probíhající dohody mezi EU a Kanadou a možností zavést vízum pro občany Kanady pokud se situace rychle nevyřeší.

¹⁷⁴ COM (2013) 0165 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁷⁵ Ve zprávě upozorňuje na existující legální vakua například pro umělce cestující Evropou v rámci sérií vystoupení přesahující 3 měsíce.

¹⁷⁶ Buď na konzulárním úřadě, nebo skrze externí službu státu.

¹⁷⁷ COM (2013) 0853 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁷⁸ COM (2012) 0681 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁷⁹ Zamítavé stanovisko u více než 3 procent podaných žádostí o vízum.

Praktická implementace

Komise ve své zprávě kvituje úspěch ve vývoji Schengenských víz, co se týče nárůstu počtu žádostí a tedy naplnění ekonomického potenciálu. V období Stockholmského programu lze zaznamenat přibližně 10 procentní roční nárůst v počtu žádostí¹⁸⁰, s tím, že stoupající tendence je dlouhodobě (i v obdobích předtím) stálá, bez vyššího skokového nárůstu, reagujícího na určité opatření ve vízové politice EU. Pro srovnání, v USA je ve stejném období nárůst 14 procentní¹⁸¹, v Japonsku 13 procentní¹⁸² a v Austrálii 5 procentní¹⁸³. Efekt Schengenského víza bych tedy nepovažoval za úplně zásadní, i když nelze ho také úplně ignorovat. V Evropě se totiž zvyšuje podíl víz s ekonomickým potenciálem více, než data ukazují, neboť velkou část víz v USA a Japonsku tvoří ty z Mexika, respektive Číny, tedy sousedních zemí, zatímco do Evropy ze zemí vzdálenějších, spíše sloužících k čistě turistickému účelu.

Po sporech o vízovou politiku se Spojenými Státy se v roce 2009 objevuje další, a to s Kanadou. Ta znovuzavádí vízovou povinnost pro Českou republiku z důvodu zvýšeného počtu azylových žádostí romského etnika. Do současnosti to byl jediný a bezprecedentní případ narušení vízové reciprocity, od zavedení společné vízové politiky EU. Protože Schengenské vízum je v kompetenci EU, členská země nemůže jednat sama k jejímu přímému napravení, co může udělat, a co Česká republika udělala, je zavést vízovou povinnost pro diplomatické a služební osoby (Eggenschwiler 2010). Ihned po incidentu vyjadřují ostatní členské státy solidaritu a komise se snaží zajistit dialog mezi oběma stranami. To se jí daří a do konce roku 2009 představí Kanadě dvě podmínky¹⁸⁴, které musí splnit, jinak bude vízová povinnost diplomatickým a úředním osobám rozšířena do celé EU. Ty Kanada splnila a od roku 2013 je vízová povinnost opět zrušena (Eggenschwiler 2010). Komise tedy v tomto případě udělal vše

¹⁸⁰ Schengen Visa statistics for consulates. In: *schengen visa info* [online]. 2015, [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: <http://www.schengenvisainfo.com/category/statistics/>.

¹⁸¹ Visa Statistics. In: *U.S. Department of State – Bureau of Consular Affairs* [online]. 2015 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: <https://travel.state.gov/content/visas/en/law-and-policy/statistics.html>.

¹⁸² Trends in the number of visas issued. In: *Ministry of Foreign Affairs of Japan* [online]. 2014 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: <http://www.mofa.go.jp/files/000081462.pdf>.

¹⁸³ Visit Australia – Statistics. In: *Australian Government – Department of Immigration and Border Protection* [online]. 2015 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: <https://www.border.gov.au/about/reports-publications/research-statistics/statistics/visit-australia>.

¹⁸⁴ Obnovení aplikačních center do konce roku a postupné řešení situace.

potřebné k zajištění nápravy. Je samozřejmě otázkou, zda by se uchýlila v případě potřeby k principu solidarity a vízovou povinnost (ať už pouze pro úřední a diplomatické osoby nebo dokonce celkovou) zavedla plošně¹⁸⁵.

6.5 Obsáhlá migrační politika (globální přístup k migrační politice)

Hlavními 4 pilíři globálního přístupu k migrační politice¹⁸⁶ by mělo být zabezpečení a organizace legální migrace, boj proti ilegální imigraci, využívání migrace k rozvoji hostitelských zemí i zemí původu a zvyšování externí dimenze azylové politiky. Na tomto základě se poté dá i rozdělit aktivita komise. Migrační politika by se ještě více měla propojit se zahraniční, rozvojovou a obchodní – budoucí strategie a programy EU by měli adresovat tyto oblasti integrovaně.

Komise navazuje na minulý program a kromě podmínek pro vstup a pobyt vysoce kvalifikovaných zaměstnanců definuje i ty pro sezónní pracovníky¹⁸⁷ a zaměstnance přeložené v rámci firmy¹⁸⁸. Program modré karty byl spuštěný až v roce 2012, ale z dostupných údajů o jeho implementaci¹⁸⁹ komise upozorňuje na příliš velké rozdíly mezi státy v počtu vydaných karet (až 90 procent všech vydává Německo), což připisuje malému informování zaměstnavatelů a imigrantů o této možnosti a soupeření ze strany národních programů. Dále komise hodnotila nařízení k harmonizaci podmínek vstupu do EU za různými účely¹⁹⁰, schválených v období Tamperského programu. Státy implementovali v pořádku nařízení pro přijetí za účelem vědeckého výzkumu, nicméně je třeba nařízení více propagovat (pouze 7000 takto přijatých v roce 2010). Pro účel studia jsou čísla vysoká (200 000 takto přijatých v roce 2009), ale implementace států neproběhla v pořádku (zůstala například nutnost získat vízum studenty) a harmonizace

¹⁸⁵ Viz výše situace s USA.

¹⁸⁶ COM (2011) 0743 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁸⁷ COM (2010) 0379 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016]. Společná definice sezónního pracovníka, společná přijímací kritéria, maximální doba pobytu, možnost povolení pro více sezón, povinnost návratu, možnost změnit zaměstnavatele v speciálních případech.

¹⁸⁸ COM (2010) 0378 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016]. Platí pro zaměstnance na vysoké pozici, zaměstnané alespoň rok v dané firmě. Speciální povolení k pobytu (snazší spojení rodiny a možnost cestovat v zájmu firmy po EU), společná definice, zjednodušení procesu pro přijetí.

¹⁸⁹ COM (2014) 0287 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁹⁰ COM (2011) 0587 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016]., COM (2011) 0901 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016]., COM (2014) 0210 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

samotného nařízení je nízká. U rodinné migrace by si měly státy dát pozor na aplikaci některých provizí návrhu¹⁹¹.

V souvislosti s ilegální imigrací se začíná více diskutovat o změně podnebí jako jedné z jejích příčin¹⁹². Zatímco první výzkumy hledaly přímou úměru mezi horším životním prostředím a migrací, nyní se spíše soudí, že životní prostředí pouze přispívá ke zhoršení stávající situace. Význam klimatických změna na migraci do EU hodnotí komise jako minimální. Ti kdo migrují do EU, nejsou nevíce postiženi klimatickou změnou, ale to jsou naopak ti, kteří si cestu nemohou dovolit. Proto komise doporučuje akci EU zejména v externí oblasti. Fungování readmisních dohod s třetími státy je uspokojivé¹⁹³, počet ilegálních imigrantů z těchto zemí se snížil a návraty probíhají celkem spolehlivě. Nicméně téměř se nevyužívá možnost vyhoštění osoby s původem nejasným nebo jiným než ze země, která readmisní dohodu uzavřela. Samotné vyjednávání dohod trvá dlouho, protože zpočátku chybí iniciativa ze strany EU¹⁹⁴ (později dohoda výměnou za vízová opatření, finanční asistenci či platformu pro legální migraci).

Dobrá integrace zajistí hostitelské společnosti maximalizaci výhod imigrace¹⁹⁵. Ta by měla probíhat již v rámci předodjezdových opatření v zemích původu (poskytnutí tréninku, relevantních informací), v hostitelské zemi pak pomocí jazykových kurzů, kurzů pro orientaci v nové společnosti, ohodnocení schopností imigranta, zvýšením pracovní a politické participace a větší diverzitou ve vzdělávacím prostředí (učitelé z migračního pozadí). Zvláštní důraz je kladen i na zapojení žen. Maximalizaci výhod pro zemi původu zase zajistí efektivní převod remitencí¹⁹⁶. Deklarace k snížení nákladů na remittance z 10 na 5 procent však Evropská unie nedodržela (v době dokumentu 10,6 procent), za což mohou však často autority v zemích původu (měl by se na ně v tomto ohledu vyvinout tlak). Aby se remittance platně využily, je třeba zajistit projekty finanční gramotnosti pro rodiny imigrantů. Imigranti také mají málo informací

¹⁹¹ Délka procesu maximálně 9 měsíců, vyhodnocení závislosti rodinných příslušníků, dostatečných prostředků žadatele, nutnost integračních opatření pro rodinu a podobně.

¹⁹² COM (2013) 0216 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁹³ COM (2011) 0076 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁹⁴ Tento problém uvádím již v teoretické části práce.

¹⁹⁵ COM (2011) 0455 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

¹⁹⁶ COM (2013) 0273 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

k remitencím. K tomuto účelu hodlá komise zřídit webové stránky¹⁹⁷ pro srovnávání cen různých operátorů zajišťujících převod peněz, návrh pro jejich zřízení podala ve čtyřech různých rozsazích (od odkazů na stránky států po srovnání všech tras z EU).

Praktická implementace

Problémy s informovaností o programu modré karty přetrvávají i nadále. V dotazníku pro relevantní aktéry (kterých se program týká) z roku 2015¹⁹⁸, polovina respondentů odpověděla, že o programu neví. Podle jejich názoru by se měla zvýšit atraktivita této možnosti, před národními programy, skrze zrychlenou proceduru a uniformní, jednoduché schéma. Podobně hovoří i expertní skupina¹⁹⁹ ve zprávě k implementaci modré karty. Možnost národních programů, která byla státům ponechána, vytváří existenci několika paralelních schémat, která jsou matoucí. Navíc národní programy bývají lépe propagovány a nabízejí lepší podmínky. Problémem je zejména nutnost doložit dostatečně vysoký plat pro udělení karty (1,5x vyšší než průměrný v zemi), což činí národní programy často nevyhnutelné. Autoři zprávy doporučují větší harmonizaci programu modré karty (současná pravidla umožňují velkou variaci mezi státy při žádosti o modrou kartu), tak aby byly jasně dané, kdo o kartu smí požádat, časové limity pro její vyřízení či stejnou dobu platnosti. K jejímu zatraktivnění by se měly také vylepšit možnosti mobility uvnitř EU pro jejího držitele.

Úspěšně pokračuje snaha o snižování nákladů na remittance, na konci roku 2015 to bylo 7,3 procent²⁰⁰. Do současnosti však nebyla na evropské úrovni vytvořena stránka pro jejich srovnání.

¹⁹⁷EU Remittances for Developing Countries, Remaining Barriers, Challenges and Recommendations. In: *European Commission – EDF Funding* [online]. 2012 [cit. 04-23-2016]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/study-eu-remittances-for-developing-countries-final-20120730_en_11.pdf.

¹⁹⁸ Summary of Replies to the Public Consultation on the EU Blue Card and the EU Labour Migration Policies for Highly Skilled Workers. In: *EU Blue Card Network* [online]. 2016 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: https://www.apply.eu/Blue-Card-News/blue_card_replies_to_public_consultation.pdf.

¹⁹⁹ Reviewing the Blue Card Directive. In: *Trans-Atlantic Business Council* [online]. 2015 [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: <http://www.transatlanticbusiness.org/wp-content/uploads/2014/05/TABC-input-EGEM-Discussion-paper-2-Blue-Card-2015-May-8.pdf>.

²⁰⁰ Data světové banky však zahrnují i Rusko, které má jednoznačně nejnižší náklady celosvětově, a to 2 procenta. To znamená, že skutečný stav v EU bude okolo 8 procent. Remittance Prices Worldwide. In: *The World Bank* [online]. 2015, [cit. 05-02-2016]. Dostupné z: https://remittanceprices.worldbank.org/sites/default/files/rpw_report_december_2015.pdf.

6.6 Společný azylový systém

V tomto období probíhá implementace úprav Haagského programu. Komise tím považuje druhou fázi společné azylové politiky za uzavřenou a kromě jejího vyhodnocování se zabývá studiiemi na další postup v oblasti.

K lepšímu využívání systému EURODAC²⁰¹ komise v úpravě z roku 2013²⁰² snižuje časové prodlevy na poslání dat do systému a povoluje europolu využívat databázi pro vyšetřování zločinů. Pokračují programy regionální ochrany, spuštěné v minulém období. Program pro společný resettlement byl schválen až v roce 2012²⁰³, a první společné priority tedy byly vytvořeny až pro následující rok. Státy participující na dobrovolné bázi se dohodly na přijetí 4000 uprchlíků, prioritně iránské, konžské, afghánské, somálské, barmské a eritrejské národnosti, vysídlených do sousedních států. Komise chce tento počet zvýšit, stejně tak jako počet zapojených států.

Studie dopadů společného vyřizování azylových žádostí²⁰⁴ se rozhodla podpořit poměrně konzervativní přístup. Ideu skutečně společného vyřizování vidí v současnosti nereálně a prosazuje spíše podpůrné vyřizování. To by spočívalo v zachování Dublinského systému rozdělení zodpovědnosti a společné vyřizování by bylo zavedeno na dobrovolné bázi a na základě rozhodnutí členského státu pouze při nezvládnání velkého náporu žádostí.

Praktická implementace

Programy regionální ochrany představují jeden ze dvou typů externích migračních politik (tím druhým je resettlement/humanitární ochrana). Probíhají formou projektů implementovaných UNHCR, společně s nevládními organizacemi. První pilotní programy ve východní Evropě a Tanzanii byly vyhodnoceny pozitivně a od konce roku 2015 jsou implementovány také pro oblast afrického rohu a severní Afriky (Tsourdi,

²⁰¹ Evropská databáze otisků prstů žadatelů o azyl.

²⁰² COM (2014) 0165 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

²⁰³ COM (2014) 0165 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 04-23-2016].

²⁰⁴ Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU. In: *European Commission – Migration and Home Affairs* [online]. 2011 [cit. 04-23-2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/common-procedures/docs/jp_final_report_final_en.pdf.

DeBruycker 2015). Protože v současnosti probíhají, není ještě možné hodnotit jejich úspěšnost v praxi.

Evropská komise body Stockholmského programu, co se legislativy týče, v celé řadě případů nenaplnila (viz souvislosti uvedené v úvodu této kapitoly). Poprvé lze mezi deklarací (programem, akčním plánem) a praxí (vydanou legislativou) najít jasnou mezeru, i když tady není ještě tak zásadní, jako u převádění legislativy do praxe. Situace a politické priority se mění, na což musí komise reagovat, nevyjadřuje to tedy přímo selhání metod (politiky). Komise nepředstavila komunikaci k úspěšnosti ad hoc kooperačních dohod s třetími státy (bod 2a) ani jejich podpoře v budování kontroly svých hranic (bod 3c). V otázce vízové politiky chybí návrh opatření proti falšování víz (bod 4e) a z akčního plánu nebylo dodrženo vyhodnocení VIS (bylo však zajištěno jeho spuštění). Nejvíce problémů bylo s azylovou politikou, kde chybí zjistit legální a praktické dopady začlenění Ženevské konvence (bod 6a), analýza možnosti přenesení mezinárodní ochrany v rámci EU (bod 6b), analýza systému EUODAC (bod 6c, pouze jeho úprava) a z akčního plánu přístup k azylu v transitních zemích nebo návrh na zlepšení programu resettlementu. Konečně, obsáhlá migrační politika nezahrnuje návrhy pro diaspory, cirkulární migraci (bod 5a), návratovou politiku (bod 5f) a efektivnější propojení nabídky a poptávky²⁰⁵ (bod 5). Všechny tyto skutečnosti mohly být jednou z příčin, proč navazující program již nebyl vydán, proč se usoudilo, že již není potřeba.

Závěr

V úvodu své práce jsem se ptal na několik otázek. Zajímalo mě, zda lze často zmiňovanou teorii policy failure vidět také na příkladu Evropské unie. Ta má samozřejmě menší kontrolu nad imigrační politikou než národní stát, protože v Evropském systému jedná daleko více aktérů. Na druhou stranu Amsterdamská a Lisabonská smlouva garantují evropskému společenství, representovanému zejména

²⁰⁵ Přesto, že komise v řadě jiných dokumentů slibuje vydání green paperu k tématu.

Evropskou komisí, více práv a staví ho do poměrně silné pozice při formování migrační politiky.

Pro první dva programy Evropská komise spolehlivě vytváří nutné návrhy legislativy k naplnění jejich cílů, u Stockholmského je již vidět určitá mezera mezi deklarací rady (programem) a implementací komisí. Ta odmítá vydávat průběžné hodnocení programu i závěrečnou zprávu a pro některé body není vytvořena nutná legislativa k jejich uskutečnění. V tomto ohledu tedy vzniká mezera až u posledního programu.

Při zkoumání praktické implementace dané legislativy, jsem se snažil pracovat s údaji zejména před událostmi arabského jara, které z důvodu silného nárůstu uprchlíků měli tendenci údaje zkreslovat. Není jednoduché shrnout výsledky z velmi odlišných činností ve velmi odlišných odvětvích migrační politiky. Komisi se například daří vcelku spolehlivě naplňovat cíle vízové politiky, ale u většiny ostatních odvětví se lze setkat s řadou problémů. Jen málokdy se daří naplňovat konkrétní cíle, vývoj je v praxi sice graduální, ale příliš pomalý, tak aby je stihl do daných termínů či absolutních čísel naplnit. Domnívám se, že nelze hovořit přímo o policy failure, protože vliv Evropské unie na některé aspekty imigrace zaznamenat lze²⁰⁶, ale mezi deklarací (ať už na úrovni programů nebo legislativy) a praxí mezera existuje. Pokud budu konkrétnější, Evropská unie (potažmo Evropská komise) například dlouhodobě deklaruje snahu o větší externalizaci imigrační politiky nebo nalákání vysoce kvalifikovaných imigrantů, přesto se ještě nepodařilo výrazně adresovat problém s ilegálním vstupem uprchlíků do EU a úspěch projektu modré karty je minimálně diskutabilní. Deklarace jsou často ambiciózní, ale přes vytvořenou legislativu a její aplikaci v praxi jsou tlumeny a vzniká mezi nimi mezera. Konečným výsledkem je poté nedosažení stanoveného cíle a pouze pomalý pokrok. Celkem úspěšná (a bez mezery) tak politika Evropské komise může být pouze v oblastech, kde není třeba rychlé akce, ale pomalého pokroku.

Protože není migrační politika plně v rukou jedné instituce, zůstává zde otázka, zda má za danou mezera odpovědnost skutečně Evropská komise nebo někdo jiný. To je však již otázkou pro další výzkum.

²⁰⁶ Nelze tedy tvrdit, že Evropská unie nemá nad migrační politikou vůbec žádnou kontrolu.

Summary

During the first two programmes European commission does reliably make legislative proposals fulfilling their objectives but during the Stockholm one we can start to see certain gap between declarations of European council (programme) and their implementation through commission. Commission refuses to release ongoing reports for implementation of the programme or the final report and some goals are not included in legislative proposals during this period.

It is difficult to summarize the results of practical implementation of vastly different policies in different areas of migration policy. The commission for example fulfills the goals of visa policy pretty well but in other ones we can see several problems. Only sometimes are the particular goals fulfilled in time or entirely, because the progression is gradual but much too slow. I believe that we can't talk directly about policy failure, because the influence of European commission on some aspects of immigration can be detected, but between declaration (in programmes or legislative proposals) and reality a gap exists. More concretely, European union (commission) for example declares in the long term an endeavor for greater externalization of immigration politics or more highly qualified immigrants, yet the problem with illegal entry of refugees into EU still hasn't been addressed and the success of blue card initiative is at best questionable. The declarations are quite often ambitious but though proposed legislative and its application in reality emerges a gap. As result the goals are not fulfilled and progress is slow. If the politics of European commission are to be successful and without the gap, it must be only in areas where quick action is not necessary and slow progress suffices.

Seznam literatury

Knižní publikace:

BALCH, Alex. *Managing labour migration in Europe: ideas, knowledge and policy change*. 1. vyd. New York: Palgrave Macmillan, 2010. ISBN 978-0-7190-8072-2.

BALZACQ, Thierry a Sergio CARRERA. *Security versus freedom?: a challenge for Europe's future*. 1. vyd. Burlington: Ashgate, 2006. ISBN 978-0-754-64832-1.

BOSWELL, Christina a Andrew GEDDES. *Migration and mobility in the European Union*. 1. vyd. New York: Palgrave Macmillan, 2011. European union series. ISBN 978-0-230-00747-5.

CARRERA, Sergio. *The EU border management strategy: FRONTEX and the challenges of irregular immigration in the Canary Islands*. 1. vyd. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. ISBN 9789290797029.

CARRERA, Sergio a Elspeth GUILD. *Does the Stockholm Programme matter? the struggles over ownership of AFSJ multiannual programming*. 1. vyd. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2012. ISBN 9789461382535.

CORNELIUS, Wayne A, Philip L MARTIN a James Frank HOLLIFIELD. *Controlling immigration: a global perspective*. 1. vyd. Stanford: Stanford University Press, 1994. ISBN 0804724989.

ELSPETH, Guild. The Complex Relationship of Asylum and Border Controls in the European Union. In: *Reforming the Common European Asylum System*. 1. vyd. Boston: Brill Nijhoff, 2016, 39 - 55. ISBN 9789004308657.

GEDDES, Andrew. *Immigration and European Integration: Beyond Fortress Europe?*. 2. vyd. Manchester: Manchester University Press, 2008.

HAILBRONNER, Kay. Asylum law in the context of a European migration policy. In: *Europe's area of freedom, security and justice*. 1. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2004, 41 – 88. Collected courses of the Academy of European Law. ISBN 0-19-927464-9.

HATTON, Timothy. *Seeking asylum: trends and policies in the OECD*. 1. vyd. London: Centre for Economic Policy Research, 2011. ISBN 978-1-907142-40-6

HOLLIFIELD, James Frank, Philip L MARTIN a Pia M ORRENIUS. *Controlling immigration: a global perspective*. 3. vyd. Stanford: Stanford University Press, 2014. ISBN 9780804786270.

KOSER, Khalid a Charler, PINKERTON. *The social networks of asylum seekers and the*

dissemination of information about countries of asylum. 1. vyd. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate, 2010. ISBN 1840828722.

KOSLOWSKI, Rey. The US Visa Waiver Program and the Management of Mobility across the Atlantic. In: *Externalizing migration management: Europe, North America and the spread of 'remote control' practices*. 1. vyd. New York, NY: Routledge, 2016. ISBN 9781138121591.

SASSEN, Saskia. *Losing control?: sovereignty in an age of globalization*. 1. vyd. New York: Columbia University Press, 1996. ISBN 0231106084.

SCOTT, Richard a John MEYER. *The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence*. 1. vyd. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

Odborná periodika:

CASTLES, Stephen. Why migration policies fail. *Ethnic and Racial Studies* [online]. 2004, **27**(2), s. 205-227 [cit. 2016-03-05]. ISSN 0141-9870. DOI 10.1080/A:0141987042000177306. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0141987042000177306>.

ELLERMANN, Antje. The Limits of Unilateral Migration Control: Deportation and Interstate Cooperation. *Government and Opposition* [online]. 2008, **43**(2), s. 168-189 [cit. 2016-03-05]. ISSN 0017-257x. DOI 10.1111/j.1477-7053. Dostupné z: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1477-7053.2007.00248.x>.

FAKIOLAS, Rossetos. Regularising Undocumented Immigrants in Greece: Procedures and Effects. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2003, **29**(3), s. 535 - 561. ISSN 1369-183X.

FREEMAN, Gary. Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. *The International Migration Review*. 1995, **29**(4), s. 881 - 902. ISSN 0197-9183.

GUIRAUDON, Virginie. European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping. *Journal of Common Market Studies*. 2000, **38**(2), s. 251 - 271. ISSN 0021-9886.

HAILBRONNER, Kay. European Immigration and Asylum Law Under the Amsterdam Treaty. *Common Market Law Review*. 1998, **35**(5), s. 1047 - 1067. ISSN 0165 - 0750.

JOPPKE, Christian. Why Liberal States Accept Unwanted Immigration. *World Politics* [online]. 1998, **50**(02), s. 266-293 [cit. 2016-03-05]. ISSN 0043-8871. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/25054038>.

KAUNERT, Christian. The area of freedom, security and justice in the Lisbon Treaty: commission policy entrepreneurship? *European Security* [online]. 2010, **19**(2), s. 169-189 [cit. 2016-03-30]. ISSN 0966-2839. DOI 10.1080/09662839.2010.531705. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662839.2010.531705>.

LAVENEX, Sandra. Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control. *West European Politics* [online]. 2006, **29**(2), s. 329-350 [cit. 2016-03-30]. ISSN 0140-2382. DOI 10.1080/01402380500512684. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402380500512684>.

MORAVCSIK, Andrew. The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. *Canadian Journal of Political Science* [online]. 1999, **32**(04), s. 793- [cit. 2016-03-06]. ISSN 0008-4239. Dostupné z: http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0008423900017078.

MORAVCSIK, Andrew a Kalypto NICOLAIDIS. Keynote Article: Federal Ideals and Constitutional Realities in the Treaty of Amsterdam. *Journal of Common Market Studies*. 2002, s. 13 - 38.

PORTES, Alejandro, Luis E. GUARNIZO a Patricia LANDOLT. The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field. *Ethnic and Racial Studies* [online]. 1999, **22**(2), s. 217-237 [cit. 2016-03-11]. ISSN 0141-9870. DOI 10.1080/014198799329468. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/014198799329468f>

Ostatní:

COLLET, Elisabeth. The European Union's Stockholm Program: Less Ambition on Immigration and Asylum, But More Detailed Plans. *In: Migration Policy Institute* [online]. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2010. Dostupné z: <http://www.migrationpolicy.org/article/european-unions-stockholm-program-less-ambition-immigration-and-asylum-more-detailed-plans>.

EGGENSCHWILER, Alejandro. The Canada-Czech Republic Visa Affair: A Test for Visa Reciprocity and Fundamental Rights in the European Union. *In: CEPS Liberty and Security in Europe* [online]. Social Science Research Network, 2010. Dostupné z: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1706850.

MOREHOUSE, Christal a Michael BLOMFIELD. Irregular Migration in Europe. *In: Transatlantic Council on Migration* [online]. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2011. Dostupné z: www.migrationpolicy.org/pubs/TCMirregularmigration.pdf.

TSOURDI, Evangelia a Philippe DEBRUYCKER. EU Asylum Policy: In Search of Solidarity and Access to Protection. *In: Migration Policy Centre* [online]. Migration Policy Centre, 2015. Dostupné z: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35742/MPC_PB_2015_06.pdf.