Zuzana Kasáková,
Tomáš Weiss a kol.

Přistěhovalecká politika v Evropské unii v letech 2009–2014

KAROLINUM

Přistěhovalecká politika v Evropské unii v letech 2009–2014
Mezi Lisabonem a migrační krizí

Zuzana Kasáková
Tomáš Weiss
a kolektiv

———

Recenzovali:
doc. Daniel Marek, Ph.D.
Ing. Cristina Procházková Ilinitchi, Ph.D.

Autoři:
Jakub Andrle, Ľubica Debnárová, Michal Dimitrov,
Markéta Homolková, Adéla Jiroudková, Zuzana Kasáková,
Ondřej Klípa, Jan Málek, Michel Perottino, Ondřej Pokorný,
Martin Synkule, Ivo Šlosarčík, Traian Urban, Tomáš Weiss

Vydala Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum
Praha 2026
Redakce Radka Kubelková
Jazyková korektura Veronika Ptáčková
Grafická úprava Jan Šerých
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
Vydání první

© Univerzita Karlova, 2026
© Zuzana Kasáková, Tomáš Weiss et al., 2026

Tato kniha vznikla v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu *Vybrané problémy veřejné politiky v euroatlantické oblasti po roce 1945* č. 265 505/2012 a podpory fakultních monografií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy.

ISBN 978-80-246-5177-4
ISBN 978-80-246-5229-0 (pdf)



Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

Obsah

Úvod (Zuzana Kasáková, Tomáš Weiss) 7

Právní rámec přistěhovalecké politiky Evropské unie
(Ivo Šlosarčík) 22

Bezpečnostní rozměr přistěhovalecké politiky Evropské unie
(Tomáš Weiss) 47

Vnější dimenze přistěhovalecké politiky Evropské unie
(Ľubica Debnárová) 64

Česká republika (Michal Dimitrov) 82

Francie (Michel Perottino) 114

Itálie (Adéla Jiroudková) 127

Maďarsko (Ondřej Klípa, Jan Málek) 141

Německo (Markéta Homolková) 157

Polsko (Ondřej Klípa) 173

Rakousko (Michal Dimitrov) 202

Slovensko (Jakub Andrle) 228

Španělsko (Traian Urban) 243

Švédsko (Ondřej Pokorný) 262

Velká Británie (Martin Synkule) 275

Závěr (Zuzana Kasáková, Tomáš Weiss) 290

Seznam zkratek 296
Bibliografie 300
Rejstřík 317

Úvod

Zuzana Kasáková, Tomáš Weiss

Evropa se s migračními vlnami potýkala od nepaměti. V souvislosti se zámořskými objevy, zakládáním kolonií a ekonomickým vývojem uvnitř jednotlivých zemí se Evropa stávala kontinentem, ze kterého lidé spíše odcházeli. Tato situace se změnila po druhé světové válce, kdy se s ohledem na dekolonizační proces a pozitivní ekonomický vývoj Evropa, zejména západní, stala atraktivním místem pro ty, kteří si chtěli zajistit lepší podmínky pro život.

Přistěhovalecká politika Evropské unie

Otázka migrace a přistěhovalectví stála rovněž v pozadí projektu evropské integrace, zejména v kontextu debat o vytvoření jednotného vnitřního trhu s úplným odstraněním překážek volného pohybu osob mezi členskými státy.[1] Počátky přistěhovalecké politiky Evropské unie (EU)[2] jsou tak úzce spojeny s postupným odstraňováním kontrol na vnitřních hranicích mezi členskými státy, vytvořením jedné společné

1 Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství (1957), část první, článek 3c, *EUR-Lex*, http://eur-lex.europa.eu (staženo 24. 8. 2015).

2 Pro přehlednost je v celé publikaci používán termín Evropská unie, přestože byl tento pojem zaveden až Maastrichtskou smlouvou, která vstoupila v platnost v roce 1993. Do roku 1993 se používal termín Evropská společenství, který souhrnně označoval tři právně oddělené entity – Evropské společenství uhlí a oceli, Evropské hospodářské společenství a Evropské společenství pro atomovou energii. V letech 1993–2009 se používal pojem Evropské společenství, jež tvořilo první pilíř institucionální architektury nově vytvořené Evropské unie, nahradilo Evropské hospodářské společenství a zachovalo si právní subjektivitu. Vstupem Lisabonské smlouvy v platnost v roce 2009 se zrušila pilířová struktura a došlo k přiznání právní subjektivity Evropské unii. Od té doby se používá výhradně termín Evropská unie.

vnější hranice a potřebou její konsolidace pro zabezpečení co nejúčinnější ochrany svobody pohybu v rámci společného evropského prostoru. Otázky přistěhovalectví a azylu se, spolu s policejní a soudní spoluprací, začaly stále více objevovat na společné politické agendě členských států v sedmdesátých a osmdesátých letech. V tomto období už západní Evropa hrála v oblasti migrace důležitou roli. Docházelo k nárůstu nejen intenzity přeshraničních pohybů osob mezi západoevropskými zeměmi, ale i v počtu imigrantů přicházejících za účelem práce či sjednocování rodin či počtu žádostí o azyl. Tyto změny, spolu se snahou dokončit budování vnitřního trhu se společnou vnější hranicí, však současně zvyšovaly obavy ze zvýšení různých rizik (např. ze šíření transnacionálního organizovaného zločinu, z nekontrolovatelného pohybu drog, zbraní či nelegálních přistěhovalců) a vyvolávaly znepokojení ohledně dostatečné úrovně ochrany hranic a efektivnosti komunikace mezi národními orgány určenými k prosazování zákona.[3]

Vytvoření prostoru s volným pohybem osob se však přímo dotýkalo suverenity národních států v oblasti odpovědnosti za ochranu hranic a zajištění jejich vnitřní bezpečnosti, což bylo v rozporu s koncepcí prostoru bez vnitřních hranic. Vzhledem k politické citlivosti této otázky se proto spolupráce v otázkách vnitřních věcí a spravedlnosti zpočátku rozvíjela jen velmi pomalu a se značnými obtížemi.[4]

Před odstraněním kontrol na vnitřních hranicích bylo ale nejdříve nutné zabezpečit vnější hranice EU. Vytvoření společného evropského prostoru vyžadovalo především určení společných pravidel v oblasti vstupu a pohybu státních příslušníků třetích zemí, v oblasti přistěhovalecké, vízové a azylové politiky a v dalších oblastech úzce souvisejících s volným pohybem osob, což se týká např. terorismu a obchodování s drogami. Vývoj probíhal ve dvou základních liniích, přičemž se jednalo o výhradně mezivládní spolupráci mezi zúčastněnými zeměmi. První představovala spolupráce v rámci platformy TREVI vytvořené v polovině sedmdesátých let.[5] Jejím primárním cílem se stal boj s terorismem včetně přeshraničního a boj s mezinárodním organizovaným zločinem. Postupně se její činnost rozšířila i do dalších příbuzných oblastí přeshra-

3 Emek M. Uçarer, „Justice and Home Affairs", in Michelle Cini a Nieves Pérez-Solórzano Borragán, *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press, 3. vydání, 2010), 307–321.

4 Petr Fiala a Markéta Pitrová, *Evropská unie* (Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2. vydání, 2009).

5 TREVI je zkratka pro terorismus, radikalismus, extremismus a mezinárodní násilí (*terrorisme, radicalisme, extremisme, violence internationale*). Podle jiných zdrojů je skupina pojmenována podle fontány di Trevi v Římě, kde se konalo první setkání skupiny.

ničního dohledu, včetně přistěhovalectví a azylu.[6] Právě aktivity v rámci této platformy vedly roku 1990 k uzavření Dublinské úmluvy, jež představovala důležitý krok ve spolupráci v oblasti přistěhovalecké a zejména azylové politiky na evropské úrovni.[7] Tento vývoj souvisel s přijetím Jednotného evropského aktu (JEA) v roce 1986, který předpokládal zrušení vnitřních hranic, harmonizaci politik spojených s volným pohybem občanů EU a kontrolu migrace státních příslušníků třetích zemí v rámci jednotného evropského prostoru.[8]

Druhou linií se stala postupně se rozšiřující a prohlubující schengenská spolupráce původně úzké skupiny zemí (Francie, Německa a zemí Beneluxu), jejíž rámec tvořily Schengenská dohoda z roku 1985 a Schengenská prováděcí úmluva uzavřená o pět let později. Cílem této spolupráce, vytvořené mimo rámec evropských struktur, bylo postupné vytvoření prostoru bez vnitřních hranic, kde by se nejen občané členských států EU, ale i státní příslušníci třetích zemí mohli volně pohybovat. Odstranění kontrol na vnitřních hranicích mezi schengenskými státy bylo úzce spojeno s bezpečností a ochranou vnějších hranic. Za tímto účelem byl zaveden Schengenský informační systém (SIS), zpřísněny

6 Fungování a chod platformy zajišťovaly tři politicko-administrativní úrovně. Nejvyšší rovinu tvořila setkání ministrů vnitra a spravedlnosti dvakrát ročně, jež byla zaměřena na otázky kooperace a společné strategie. Druhou rovinu tvořila setkání úředníků odpovědných za přípravu ministerských setkání. Většinu práce a plnění cílů zajišťovalo několik různě zaměřených pracovních skupin. Pracovní skupiny se setkávaly dvakrát až čtyřikrát za rok a pracovaly na základě pokynů z vyšší úrovně. Jednou ročně též podávaly zprávu na neformálním setkání ministrů vnitra. Jednalo se především o skupinu TREVI I, zaměřenou na zajištění bezpečnosti a boj s terorismem, TREVI II, zaměřenou na organizaci práce policie a TREVI III, která se zabývala mezinárodním organizovaným zločinem a problematikou pašování zbraní, drog, ochrany bankovních domů apod. V roce 1986 vznikla ad hoc pracovní skupina pro imigraci, která koordinovala přistěhovaleckou a azylovou politiku mezi jednotlivými členskými státy a prozkoumávala možnost zavedení opatření, jež by ulehčila odstranění vnitřních hraničních kontrol osob ve Společenství. Skládala se z více podskupin, např. pro azyl, víza či vnější hranice. Experti a vyšší úředníci z členských států, sdružených v této skupině, vypracovávali návrhy a připravovali půlroční setkání ministrů zodpovědných za imigraci v jednotlivých členských zemích. Práce na úrovni úředníků a pracovních skupin byla od roku 1986 koordinována pomocí předsednické trojky a od roku 1989 předsednickou pětkou. Fiala, Pitrová, *Evropská unie*, 652–653.

7 Dublinská úmluva vstoupila v platnost až v září 1997. Mimo jiné stanovila kritéria pro určení státu odpovědného za posouzení žádostí o azyl, podmínky přijetí žadatele o azyl, jeho převzetí v případě převodů mezi státy či jeho odeslání do třetí země atd. Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of The European Communities – Dublin Convention, *Official Journal of the European Communities* C 254/1, 19. 8. 1997, http://eur-lex.europa.eu (staženo 24. 8. 2015).

8 Jednotný evropský akt (1986), kapitola II, oddíl II, pododdíl I, článek 13, kterým se Smlouva o EHS doplňuje o článek 8a, http://www.euroskop.cz (staženo 24. 8. 2015).

kontroly na hranicích se zeměmi mimo rámec Schengenu a posílena spolupráce v boji proti nelegální migraci a přeshraničnímu zločinu. Celkově došlo k posílení policejní a justiční spolupráce a harmonizaci právních a správních předpisů.[9]

K závazkům vyplývajícím ze schengenských dohod se začaly přidávat i další země Unie. S postupným nárůstem počtu signatářských států se proto problematika hraničních kontrol v rámci schengenského prostoru začala řešit souběžně se záležitostmi společného trhu.[10]

Mezivládní charakter těchto iniciativ znamenal, že nadnárodní instituce EU (Evropská komise, Evropský parlament a Evropský soudní dvůr) byly z těchto procesů a jejich rozhodovacích struktur vyloučeny a měly pouze omezený přístup k rozhodujícím informacím. Evropská komise se sice mohla účastnit jednání pracovních skupin TREVI a ministerských setkání Schengenu, měla však jen status pozorovatele. Aktivita v rámci těchto mezinárodních fór byla poměrně netransparentní a charakterizovaná absencí či nedostatkem demokratické kontroly, neboť Evropský parlament ani národní parlamenty nemohly vykonávat kontrolu nad opatřeními přijímanými v jejich kontextu. Jelikož obě formy spolupráce stály mimo rámec rozhodovacích struktur Unie, nepodléhaly ani vlivu a dohledu Evropského soudního dvora.[11]

---

9 „Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsaná v Schengenu dne 14. června 1985", *Úřední věstník* L 239, 22. 9. 2000, http://eur-lex.europa.eu (staženo 24. 8. 2015).

10 Schengenský prostor zahrnuje 29 evropských států, z nichž 25 je členskými státy Evropské unie a čtyři jsou nečlenskými státy EU (Norsko, Švýcarsko, Island a Lichtenštejnsko). Dvě členské země Unie součástí schengenského prostoru nejsou. Irsko má opt-out (stejně jako Velká Británie, dokud byla ještě členem EU), případ od případu se však na bázi policejní a justiční spolupráce schengenského systému účastní. Plnoprávným členem prostoru ještě není Kypr, který požádal o odklad plného členství. Monako, San Marino a Vatikán sice nejsou oficiálně součástí schengenského prostoru, protože však se svými sousedy, schengenskými zeměmi, mají otevřené hranice bez provádění hraničních kontrol, de facto členy prostoru jsou. European Commission, „Schengen Area", http://ec.europa.eu (staženo 24. 8. 2025); Irina Angelescu, „One Frontier, Many Boundaries? European Migration Policies", in Frederika Bindi a Irina Angelescu, ed., *The Frontiers of Europe. A Transatlantic Problem?*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2011).

11 Evropská komise a generální sekretariát Rady byly formálně přidruženy do aktivit a jednání skupiny TREVI až těsně před vstupem Maastrichtské smlouvy v platnost. Komise se např. začala účastnit setkání skupiny TREVI 92 až od ledna 1991. Navíc jako pozorovatel setkání pracovních skupin TREVI byla Komise přijata jen v těch oblastech, jež se týkaly vytváření společného trhu a volného pohybu osob. Místopředseda Evropské komise, zodpovědný za vnitřní trh, se však účastnil jednání skupiny koordinátorů od počátku její činnosti. Podobně i Evropský parlament začal od roku 1991 od předsedy Rady ES dostávat neformální zprávy

To se však změnilo v kontextu globálního vývoje a prohlubující se evropské integrace v devadesátých letech. Přestože nová Maastrichtská smlouva, resp. Smlouva o Evropské unii z roku 1992 (v platnost vešla v roce 1993), oblast přistěhovalectví, azylu a hraničních kontrol ponechávala na mezivládním principu rozhodování v rámci třetího pilíře zaměřujícího se na spravedlnost a vnitřní věci (*Justice and Home Affairs*, JHA),[12] Amsterodamská smlouva, která vstoupila v platnost roku 1999, přesunula problematiku přistěhovalectví, azylu a víz do prvního, nadnárodního pilíře.[13] Navíc, prostřednictvím připojeného protokolu inkorporovala schengenské acquis do právního rámce EU, čímž se mezivládní schengenská spolupráce a budování schengenského prostoru staly součástí agendy EU.[14]

Tyto změny znamenaly vytvoření právního základu pro akce EU v oblasti volného pohybu, přistěhovalectví a azylu. Migrace, tradiční národní kompetence, byla komunitarizována a zodpovědnost za tvorbu politiky v této oblasti se přesunula na nadnárodní instituce, zejména Evropskou komisi. EU získala pravomoci přijímat i závazná opatření formou směrnic a nařízení a možnost harmonizovat národní pravidla týkající se tak různorodých oblastí, jako jsou vízová politika, řízení a kontrola hranic,

a informace, i když omezené, o aktivitách TREVI. Nils Coleman, „From Gulf War to Gulf War – Years of Security Concern in Immigration and Asylum Policies at European Level", in Elspeth Guild a Anneliese Baldaccini, ed., *Terrorism and the Foreigner A Decade of Tension around the Rule of Law in Europe* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2007), 14.

12 Pilířová struktura EU, zavedená Maastrichtskou smlouvou, tak zastřešila původní spolupráci v rámci platformy TREVI pod III. pilíř tzv. maastrichtského chrámu. Platforma TREVI tedy může být považována za institucionálního předchůdce třetího pilíře EU. Treaty on European Union, *Official Journal* C 191, 29. 7. 1992, http://eur-lex.europa.eu (staženo 24. 8. 2015).

13 Amsterodamská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a související akty, (97/C 340/01), část první, čl. 1 a 5, http://eur-lex.europa.eu/cs; Amsterodamská smlouva, Smlouva o Evropské unii, hlava I, čl. 2 (ex-čl. B), http://ec.europa.eu (staženo 24. 8. 2015).

14 V té době se spolupráce na rozvoji III. pilíře a schengenského prostoru účastnily všechny členské státy EU, kromě těch, které si v rámci podpisu Smlouvy o EU vyjednaly výjimku. *Opt-out* získala Velká Británie a Irsko, které soubor schengenských dohod nepodepsaly. Na základě jednohlasné dohody se zeměmi Schengenu se však mohly některých schengenských opatření účastnit. Dánsko Schengenskou dohodu podepsalo v roce 1995, vyjednalo si však *opt-out* z některých opatření přijímaných pod hlavou IV Smlouvy o založení Evropského společenství. Všechny země, které vstoupily do EU po roce 1999, jsou vázány celým schengenským acquis. Inkorporace schengenského acquis do právního rámce nevedla k požadovanému zjednodušení spolupráce v otázkách JHA. Vytvořením různě se překrývajících skupin ji spíše zkomplikovala. Uçarer, „Justice and Home Affairs", 311–312.

boj proti obchodování s lidmi, boj proti nelegálním migračním tokům či práva legálních přistěhovalců. Komunitarizace přistěhovalecké politiky si ale vyžádala určitý čas. Amsterodamská smlouva stanovila v této oblasti přechodný režim na období pěti let (1999–2004), během kterého měla Rada EU přijmout opatření na zabezpečení volného pohybu osob v rámci Unie a zároveň implementovat bezpečnostní opatření v oblasti přistěhovalectví, azylu a kontroly vnějších hranic. Během této doby byla pro přijímání rozhodnutí nadále potřebná jednomyslnost v Radě EU, členské státy nadále disponovaly právem sdílené iniciativy spolu s Komisí a Evropský parlament se procesu účastnil jen formou konzultací. Po ukončení tohoto přechodného období mělo dojít v těchto oblastech k posílení role nadnárodních institucí.[15]

K definitivní změně došlo nakonec na základě revize ve Smlouvě z Nice z roku 2003, která v oblasti azylu, přistěhovalectví a víz stanovila hlasování kvalifikovanou většinou a zavedla proceduru spolurozhodování. Přes snahu o komunitarizaci všech otázek týkajících se přistěhovalectví se napětí mezi nadnárodní a mezivládní úrovní nepodařilo úplně odstranit, neboť dílčí aspekty této politiky zůstaly i nadále předmětem mezivládní spolupráce ostatních dvou pilířů.[16]

K dalšímu posunu došlo na základě Lisabonské smlouvy, která zrušením pilířové struktury EU zajistila plnou inkorporaci přistěhovalecké a azylové politiky do smluvního rámce Unie. V praxi to znamená, že opatření v těchto oblastech jsou přijímána řádným legislativním postupem, v němž má Rada i Evropský parlament stejné postavení. Soudní dvůr Evropské unie získal plnou roli v oblasti přezkumu legality legislativních aktů a pravomoc rozhodovat při selhání institucí EU i v případě přestupků, kdy členské státy EU nesplnily své povinnosti a závazky. Lisabonská smlouva potvrdila, že Unie tvoří prostor svobody, bezpečnosti a práva a „rozvíjí společnou politiku v oblasti azylu, přistěhovalectví

15 Evropská komise měla získat právo výlučné iniciativy, pravomoc Evropského parlamentu však měla být ve většině otázek prostoru svobody, bezpečnosti a práva nadále omezená na konzultaci. K automatickému přechodu na proceduru spolurozhodování s Evropským parlamentem mělo dojít jen v oblasti pravidel pro jednotná víza a v otázce postupů a předpokladů pro udílení víz členskými státy. Evropský soudní dvůr měl mít mandát uskutečňovat výklad hlavy IV Smlouvy o založení Evropského společenství, jež upravuje vízovou, azylovou a přistěhovaleckou politiku, a odpovídat na žádosti národních soudů při řízení o předběžné otázce v oblastech spadajících do prvního pilíře. Amsterodamská smlouva, Smlouva o založení Evropského společenství, hlava IV, čl. 61–68, http://ec.europa.eu (staženo 24. 8. 2015).

16 Smlouva z Nice pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty (2001/C 80/01), http://ec.europa.eu (staženo 24. 8. 2015).

a ochrany vnějších hranic, která je založena na solidaritě mezi členskými státy a je spravedlivá vůči státním příslušníkům třetích zemí".[17]

Lisabonská smlouva stanovila opatření pro absenci vnitřních hraničních kontrol, pro zajištění kontrol osob a účinného dohledu na vnějších hranicích a zavedení integrovaného systému řízení vnějších hranic. Zároveň předpokládá přijímání opatření, jež se týkají společné politiky v oblasti víz a jiných krátkodobých povolení k pobytu nebo podmínek, za kterých požívají státní příslušníci třetích zemí v Unii po krátkou dobu svobody pohybu. V případě potřeby, pro usnadnění mobility, je Rada oprávněna přijmout zvláštním legislativním postupem předpisy týkající se cestovních pasů, průkazů totožnosti, povolení k pobytu a jiných obdobných dokladů. V oblasti azylové politiky, doplňkové ochrany a dočasné ochrany uděluje Lisabonská smlouva Unii kompetence přijímat opatření týkající se společného evropského azylového systému, včetně jednotného azylového statusu nebo jednotného statusu doplňkové ochrany pro státní příslušníky třetích zemí a společného režimu dočasné ochrany vysídlených osob. Zároveň předpokládá „partnerství a spolupráci se třetími zeměmi pro zvládání přílivů osob žádajících o azyl nebo doplňkovou či dočasnou ochranu".[18]

Přistěhovalecká politika se dle Lisabonské smlouvy měla zaměřit na zajištění účinného řízení migračních toků, spravedlivého zacházení se státními příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v členských státech EU, jakož i předcházení nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi. Dále stanovila pravomoc Unie přijímat opatření v oblastech, jako jsou podmínky vstupu a pobytu, a pravidla, podle nichž členské státy udělují dlouhodobá víza a vydávají dlouhodobá povolení k pobytu, včetně těch, která jsou udělována a vydávána za účelem slučování rodin. Unie je rovněž zpravomocněna k vymezení práv státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě EU, včetně podmínek upravujících svobodu pohybovat se a pobývat v ostatních členských státech; dále pak k přijímání opatření v oblasti nedovoleného přistěhovalectví a nedovoleného pobytu, včetně vyhoštění a vracení osob s neoprávněným pobytem. Opětovně zdůraznila, že „Unie může se třetími zeměmi uzavřít dohody o zpětném přebírání státních příslušníků třetích zemí, kteří nesplňují nebo již nesplňují podmínky pro vstup, přítomnost nebo pobyt na území některého členského státu, do země

17 Smlouva o fungování Evropské unie, část třetí, hlava V, kapitola 1, čl. 67, bod 2. Evropská Unie, „Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie", *Úřední věstník* C 83, svazek 53, http://eur-lex.europa.eu (staženo 24. 8. 2015).

18 Smlouva o fungování Evropské unie, část třetí, hlava V, kapitola 2, čl. 77–78.

původu nebo do země, odkud přicházejí".[19] Členské státy EU si však nadále zachovaly právo „stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících ze třetích zemí na jejich území s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci nebo osoby samostatně výdělečně činné".[20] Provádění přistěhovalecké a azylové politiky se má řídit zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na úrovni finanční.[21]

Přistěhovalecká politika Evropské unie v postlisabonském režimu

Ani Lisabonská smlouva tedy nevytvořila společnou přistěhovaleckou či azylovou politiku EU. Pravomoci v této oblasti zůstaly i nadále sdílené mezi nadnárodní a národní úrovní rozhodování. Zároveň platí, že na evropské úrovni značná část otázek dosud nebyla regulována, i přes řadu iniciativ, které měly spolupráci v těchto oblastech posílit. Ještě před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost byl na evropské úrovni v roce 2008 přijat Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu. Společná politika měla být založena na vhodném řízení migračních toků, které by bralo v úvahu zájmy EU i zemí původu a tranzitu a v neposlední řadě i samotných přistěhovalců. V rámci paktu bylo přijato pět zásadních politických závazků,[22] jejichž převedení do konkrétních činností se v postlisabonském režimu realizovalo prostřednictvím víceletého programu v období 2010–2014.

Tento Stockholmský program s podtitulem „Otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je" byl přijat na summitu Evropské rady v prosinci 2009 a nahradil dosavadní Haagský program. Program vycházel nejenom z výše zmíněného Evropského paktu o při-

19 Smlouva o fungování Evropské unie, část třetí, hlava V, kapitola 2, čl. 79, bod 3.

20 Smlouva o fungování Evropské unie, část třetí, hlava V, kapitola 2, čl. 79, bod 5.

21 Smlouva o fungování Evropské unie, část třetí, hlava V, kapitola 2, čl. 79.

22 Jednalo se o následující závazky: 1) upravit legální přistěhovalectví s ohledem na priority, potřeby a absorpční schopnosti dané každým členským státem a podporovat integraci; 2) bojovat proti nedovolenému přistěhovalectví, zejména zajistit návrat neoprávněně pobývajících cizinců do jejich země původu nebo do země tranzitu; 3) posílit účinnost ochrany hranic; 4) budovat Evropu azylu; 5) vytvářet globální partnerství se zeměmi původu a tranzitu a zároveň podporovat součinnosti mezi migrací a rozvojem. Rada Evropské unie, *Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu*, 13440/08, Brusel, 24. září 2008, http://register.consilium.europa.eu (staženo 12. 4. 2015); Council of the European Union, *Brussels European Council, 15 and 16 October 2008. Presidency Conclusions*, 14368/08, Brussels, 16. 10. 2008, http://consilium.europa.eu (staženo 12. 4. 2015).

stěhovalectví a azylu, ale také z cílů přijatých v rámci Globálního přístupu k migraci. Znovu potvrdil, že klíčovým cílem Unie je vypracování komplexní a flexibilní evropské politiky v oblasti migrace, která bude založena na solidaritě, odpovědnosti, rovnováze a opravdovém partnerství, přičemž neopomene reagovat na priority, potřeby a zájmy členských států, třetích zemí a migrantů. Tato politika měla reflektovat nejenom potřeby trhu práce v zemích EU, ale také minimalizovat odliv mozků ze zemí mimo EU. Program akcentoval cíle zaměřující se na účinnou vízovou politiku, zavedení společného azylového systému, efektivní správu a ochranu hranic, předcházení nelegální migraci a boj proti ní a zajištění udržitelné návratové politiky. Dále pak readmisi nelegálních přistěhovalců do země původu nebo tranzitu, intenzivní integrační politiku zaručující práva přistěhovalcům, legální migraci upravenou s ohledem na priority, potřeby a absorpční schopnosti členských států EU či na podporu součinnosti mezi migrací a rozvojem.

Důležitý byl rovněž důraz na efektivní spolupráci a posilování dialogu a partnerství se zeměmi původu a tranzitu, zejména prostřednictvím dalšího rozvoje a konsolidace Globálního přístupu k migraci. Za nejdůležitější země pro spolupráci v oblasti migrace byly opět označeny africké země a země východní a jihovýchodní Evropy. Dialog a spolupráce však měly být dále rozvíjeny i s dalšími zeměmi a regiony, např. v Asii a Latinské Americe.

Evropská rada ve Stockholmském programu zdůraznila i význam vnějšího rozměru prostoru svobody, bezpečnosti a práva Unie pro úspěšné splnění jeho cílů, potřebu výraznějšího začlenění programu do všeobecných politik Unie a plného souladu se všemi dalšími aspekty zahraniční politiky Unie. Za klíčové bylo považováno posílení soudržnosti mezi migračními politikami a oblastmi, jako jsou zahraniční a rozvojová politika, obchodní politika a politiky v oblasti zaměstnanosti, zdraví a vzdělávání na evropské úrovni.[23]

Význam společného postupu na evropské úrovni zdůraznila rovněž migrační krize, která propukla na konci roku 2014 především jako důsledek konfliktu v Sýrii. Krize ukázala, jak velmi obtížné je se v Unii o 28 členských zemích dohodnout na společném schématu ohledně uprchlíků a udělování azylu.[24] Odhalila značný kontrast mezi dekla-

23 Evropská rada, *Evropská rada 10. a 11. prosince 2009. Závěry*, EUCO 6/09, Brusel, 11. 12. 2009, (ibid.). Evropská rada, „Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je", *Úřední věstník* C115, http://eur-lex.europa.eu (staženo 24. 8. 2015).

24 Karolina Pomorska a Sophie Vanhoonacker, „Europe as a Global Actor: Searching for a New Strategic Approach", *Journal of Common Market Studies* 54 (2016): 210–211.

rovanými cíli, ať již v primárním právu EU, či v rámci nejrůznějších programů, a jejich praktickým naplňováním. Svou roli na druhé straně sehrálo oslabení členských zemí v důsledku ekonomické krize a také nárůst populistických stran v celé EU, jež negativně vystupovaly proti přistěhovalcům. Ukázalo se rovněž, že tato krize nemá dopady jen na otázky azylu, ale rovněž na vnitřní bezpečnost EU. To se projevilo při teroristických útocích v Paříži, Bruselu a v Berlíně. Rostoucí propojenost migrace s bezpečnostními hrozbami reflektovala Evropská unie rovněž ve své globální strategii z června 2016, v níž EU akcentovala nutnost posílení všech aspektů přistěhovalecké a azylové politiky, včetně účinnější spolupráce se třetími zeměmi.[25]

Zaměření publikace a východiska pro analýzu

Předkládaná publikace se zaměřuje na problematiku přistěhovalecké politiky v Evropské unii vymezené lety 2009–2014. Soustředí se na období vývoje po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost (během působení druhé Barrosovy komise), tedy ještě před vypuknutím migrační krize, k níž došlo za předsedy Evropské komise J. C. Junckera (ve funkci od 1. listopadu 2014 do 30. listopadu 2019) a která ovlivnila zejména dynamiku debaty o evropské azylové politice. V kontextu analýzy je naopak věnována pozornost vývoji před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost.

Tematicky se kniha primárně věnuje přistěhovalecké politice, kterou v souladu s přístupem Barši a Baršové chápe v širším smyslu jako politiku zahrnující imigrační a integrační politiky. Imigrační politika se zaměřuje na opatření, jež regulují vstup přistěhovalců na území Evropské unie, zatímco integrační se zabývá procesem začleňování přistěhovalců do většinové společnosti, a to jak prostřednictvím pracovního trhu, tak i v otázce jazykových znalostí či vzdělávání. Přistěhovalecká politika společně s azylem a oblastí zahrnující kontrolu hranic, potírání nelegální migrace, vydávání víz či krátkodobých pobytů (sezónní práce, stáže nebo studium) tvoří tzv. migrační politiku.[26] Jelikož se jedná o propojené oblasti, jsou ostatní aspekty migrační politiky zpracovány v kontextu analýzy přistěhovalecké politiky.

25 EEAS, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, 2016, http://www.eeas.europa.eu (staženo 15. 9. 2016).

26 Andrea Baršová a Pavel Barša, *Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku* (Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2005), 9–11.

Problematika migrace je zkoumána z mnoha úhlů pohledu a disciplín. Lze ji nahlížet z hlediska antropologie, demografie, ekonomie, historie, práva, sociologie či politických věd.[27] V této publikaci je daná problematika nahlížena optikou studií evropské integrace, konkrétně pak konceptu europeizace.

Evropskou unii lze chápat jako standardní mezinárodní organizaci, kterou si její členské státy zřídily, aby snížily transakční náklady vzájemných vztahů a aby obecně naplňovala jejich požadavky. Podoba a funkce EU jsou v tomto pojetí funkcí zájmů a potřeb členských států. Evropskou unii lze ale také chápat jako prostředí (nebo dokonce aktéra), které ovlivňuje podobu a chování svých členských států, jež se musejí přizpůsobovat vyvíjející a rozvíjející se spolupráci na nadnárodní úrovni.

Koncept europeizace se pokouší zachytit právě tento dvojí směr vzájemného ovlivňování. V průběhu let a ve svém nejširším chápání měl tendenci se překrývat s jinými koncepty, jako jsou víceúrovňové vládnutí[28] nebo supranacionalismus,[29] a označovat celou řadu jevů.[30] I v současnosti nalezneme autory, kteří termín používají v širokém významu, případně i bez souvislosti s evropskou integrací.[31] V akademické debatě se nicméně pojem europeizace ustálil ve významu vzájemného konstituování evropské a národní úrovně v Evropské unii.[32]

Prvek vzájemnosti v předchozí větě naznačuje, že europeizace zahrnuje dva jevy, které jsou provázané, ale do určité míry konceptuálně oddělitelné. V první řadě se jedná o vliv, který má evropská integrace na členské státy, na jejich instituce a politiky, obvykle označovaný jako *downloading*. Ten na sebe strhává většinu akademické pozornosti, protože se zabývá vnějším tlakem na stát, tedy v dosavadním chápání primární-

27 Viz např. Caroline B. Brettel a James F. Hollifield, ed., *Migration theory. Talking across Disciplines* (New York and London: Routledge, 2000); Dušan Drbohlav a Zdeněk Uherek, „Reflexe migačních teorií", *Geografie* 112, č. 2 (2007): 125–141.

28 Liesbet Hooghe a Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2001).

29 Alec Stone Sweet, Neil Fligstein a Wayne Sandholtz, „The Institutionalization of European Space", in Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz a Neil Fligstein, ed., *The Institutionalization of Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2001), 1–28.

30 Srov. Johan P. Olsen, „The Many Faces of Europeanization", *Journal of Common Market Studies* 40, č. 5 (2002): 921–952.

31 Srov. Martin Conway a Kiran Klaus Patel, ed., *Europeanization in the Twentieth Century: Historical Approaches* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010).

32 Claudio M. Radaelli a Romain Pasquier, „Conceptual Issues", in Paolo Graziano a Maarten P. Vink, ed., *Europeanization: New Research Agendas* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007), 35–45.

ho aktéra mezinárodních vztahů.[33] Zároveň je ovšem nutné věnovat se i procesu opačnému, označovanému jako *uploading*, tedy snaze členských států formovat a přizpůsobovat politiky a instituce na nadnárodní úrovni. *Uploading* je neopominutelnou součástí europeizace, protože skrze ovlivňování evropských politik členské státy spoluurčují, čemu se vzápětí budou muset přizpůsobovat. Jejich zájmem je pochopitelně nastavit evropské politiky tak, aby se co možná nejvíce shodovaly s jejich stávající praxí a přizpůsobování se bylo co nejméně bolestivé a nákladné.[34]

Na první pohled by se mohlo zdát, že členské státy jsou integrací ovlivněny zejména v politikách, v nichž na evropskou úroveň přenesly rozhodovací pravomoci, jako je například zemědělská politika nebo společná obchodní politika. Popřípadě v oblastech, kde na evropské úrovni existuje možnost vydávat závaznou legislativu a poté její dodržování vymáhat. Proto se také první studie soustředily právě na tyto oblasti evropské spolupráce. V posledních letech ale panuje shoda v tom, že členství v EU ovlivňuje i politiky, v nichž si členské státy na první pohled udržely maximální autonomii, včetně například zahraniční a obranné politiky.[35] To, čím se europeizace v těchto oblastech liší od politik, jakými jsou vnitřní trh nebo ochrana životního prostředí, jsou kanály, jimiž evropský vliv na členský stát působí. V otázkách vnitřní a vnější bezpečnosti nebo zahraniční politiky sice EU nemůže členské státy donutit řídit se tím, co bylo na evropské úrovni odsouhlaseno, skrze řízení před Soudním dvorem EU, ale zarámování jednotlivých témat a debata o nich na úrovni Rady nebo Evropské rady má sílu měnit debatu, očekávání a názory na

33 Srov. Tanja A. Börzel a Thomas Risse, „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change", *European Integration Online Papers* 4, č. 15 (2000); Ian Bache a Adam Marshall, „Europeanisation and Domestic Change: A Governance Approach to Institutional Adaptation in Britain", *Queen's Papers on Europeanization*, č. 5 (2004); Reuben Y. Wong, *The Europeanization of French Foreign Policy: France and the EU in East Asia* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006); Thomas Faist a Andreas Ette, ed., *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007); Thomas Poguntke et al., ed., *The Europeanization of National Political Parties. Power and Organizational Adaptation* (London and New York: Routledge, 2007).

34 Tanja A. Börzel, „Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization", *Journal of Common Market Studies* 40, č. 2 (2002): 193–214; Simon Bulmer et al., *Policy Transfer in European Union Governance. Regulating the Utilities* (London – New York: Routledge, 2007).

35 Srov. Bastien Irondelle, „Europeanization without the European Union? French Military Reforms 1991–96", *Journal of European Public Policy* 10, č. 2 (January 2003): 208–226; Michael E. Smith, „Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation", *European Journal of International Relations* 10, č. 1 (March 2004): 95–136; Kyriakos Moumoutzis, „Still Fashionable Yet Useless? Addressing Problems with Research on the Europeanization of Foreign Policy", *Journal of Common Market Studies* 49, č. 3 (May 2011): 607–629.

úrovni členských států a v konečném důsledku i vést ke změně národní politiky nebo institucí.[36]

Europeizace ale neznamená unifikaci. Tlaky z úrovně EU mohou být ve všech členských státech podobné a směřovat stejným směrem – ke společné evropské politice. Konkrétní dopad v členském státu se ale odvíjí od již existujících národních institucí, procesů a tradic.[37] V různých státech narážejí evropské iniciativy na různý stupeň přijetí veřejností i tvůrci politiky, směrnice „propadávají" do národního práva odlišnými legislativními nástroji a samozřejmě vstupují do mírně odlišného institucionálního prostředí. Navíc existují v každém z členských států různé zájmové skupiny, jež mohou evropské iniciativy podle svých možností a preferencí podporovat, nebo naopak blokovat. V konečném důsledku tak sice evropská integrace členské státy nějakým způsobem mění, nelze ale obecně předpovědět jak přesně, do jaké míry a jakým směrem.

To vše platí i o přistěhovalecké politice v Evropské unii. Ta je, jak už bylo naznačeno výše, tvořena společně na evropské i národní úrovni způsobem, v němž si obě úrovně navzájem vytvářejí podněty i omezení. Evropský rámec delimituje prostor pro formulaci národních přistěhovaleckých politik, členské státy ale současně utvářejí podle svých potřeb a v reakci na vnější tlaky evropské iniciativy a legislativu, v jejímž rámci se poté autonomně pohybují.

Cílem publikace je analyzovat, jakým způsobem se v postlisabonském režimu vyvíjela státní přistěhovalecká politika členských zemí EU v kontextu reflexe principů a pravidel stanovených na evropské úrovni a nakolik aktivní roli sehrávají členské země při tvorbě těchto pravidel na úrovni EU.

Vzájemné působení národní a evropské úrovně rozhodování není uplatněno v první části publikace, jež je věnována horizontálním aspektům přistěhovalecké politiky. Zvoleny byly ty, jejichž zaměření nabývá v souvislosti s vývojem této politiky na evropské úrovni v kontextu vnějších krizí na aktuálnosti a jež napomáhají pochopení právnímu ukotvení přistěhovalecké politiky. První kapitola se tak zabývá právním rámcem

36 Christoph Knill a Dirk Lehmkuhl, „The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms", *European Journal of Political Research* 41 (2002): 255–680.

37 Radaelli a Pasquier, „Conceptual Issues"; Claudia Major, „Europeanisation and Foreign and Security Policy – Undermining or Rescuing the Nation State?", *Politics* 25, č. 3 (2005): 175–190; Radoslaw Zubek, *Core Executive and Europeanization in Central Europe* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008); Isik Ozel, „Differential Europe within a Nation: Europeanization of Regulation across Policy Areas", *Journal of European Public Policy* 20, č. 5 (2013): 741–759.

unijní přistěhovalecké politiky, druhá jejím bezpečnostním rozměrem a třetí se zaměřuje na vnější dimenzi přistěhovalecké politiky.

Druhá část knihy se komparativně věnuje vybraným členským zemím Evropské unie. Analyzuje obousměrný vertikální proces europeizace přistěhovalecké politiky na národní a evropské úrovni. V kontextu analýzy je součástí každé studie rovněž teritoriální vymezení migrace v dané zemi a aktérů, kteří jsou zapojeni do tvorby politik a jejich implementace ať již na vertikální (subnárodní, národní a nadnárodní), či horizontální úrovni (vlády, soukromé firmy, nevládní organizace, samosprávy). Zároveň se jednotlivé studie zaměřují na míru spolupráce s aktéry z jiných zemí EU za účelem výměny informací a dobré praxe. Analyzují regulaci vstupu přistěhovalců do země a způsob, jakým dochází k jejich integraci do většinové společnosti. V tomto rámci je rovněž pozornost věnována otázce, zda lze snahy o větší či lepší začlenění přistěhovalců do většinové společnosti vnímat jako asimilaci či udržení kulturní rozmanitosti příznačné pro multikulturalismus. Dále jsou řešeny podmínky, za nichž mohou přistěhovalci získat občanství, zapojit se do politického života či na pracovní trh. Předmětem zkoumání je i míra diferencovaného přístupu státu k integraci jednotlivých skupin imigrantů a také otázka sjednocování rodin, spolupráce se zeměmi původu přistěhovalců a využití prostředků EU na podporu daných politik.

Vybrané členské země EU reflektují všechny podstatné štěpicí linie v Evropské unii. Zastoupeny jsou zakládající země (Německo, Francie, Itálie), státy reprezentující další vlny rozšíření (Velká Británie,[38] Španělsko, Rakousko, Švédsko) a nové členské země (Česká republika, Slovensko, Maďarsko a Polsko). Zvoleny tak byly velké i malé státy, země zastupující severní a jižní křídlo evropské integrace i středoevropský prostor, země, které tradičně patří do jádra integračních procesů, a ty, které naopak vůči evropské integraci zastávají skeptičtější postoje. Výběr dále zahrnuje členské státy, které jsou členy schengenského prostoru a které nikoli, země, jež mají dlouhodobou zkušenost s přistěhovalectvím, a státy, pro které je naopak přistěhovalectví novějším fenoménem.

Kniha je výsledkem projektu Specifického vysokoškolského výzkumu *Vybrané problémy veřejné politiky v euroatlantické oblasti po roce 1945* č. 265 505/2012, řešeného na Institutu mezinárodních studií Fakulty

38 V období, kterým se tato publikace primárně zabývá, byla Velká Británie součástí evropských struktur. Z tohoto důvodu je v knize chápána jako členská země Evropské unie, přestože k 1. lednu 2020 Unii opustila.

sociálních věd Univerzity Karlovy, jehož smyslem je podpořit mladé a začínající badatele. Je vhodné na tomto místě také poděkovat poskytovatelům této účelové podpory – Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy ČR a Univerzitě Karlově. Poděkování patří rovněž dvěma recenzentům za jejich cenné připomínky a komentáře, které významně přispěly k finální podobě publikace.

Právní rámec přistěhovalecké politiky Evropské unie

Ivo Šlosarčík

Unijní terminologie a vymezení přistěhovalecké politiky vůči ostatním unijním politikám

Tato kapitola se věnuje právnímu rámci přistěhovalecké politiky Evropské unie ve zkoumaném období. Stejně jako v jiných oblastech integrace si také ohledně mobility osob unijní právo vytvořilo svou vlastní terminologii, která se jen částečně překrývá s terminologií tradičně používanou v českém právu. Za „přistěhovaleckou politiku" („immigration policy") označuje unijní právo pouze regulaci mobility občanů nečlenských zemí. Právní rámec pro mobilitu občanů unijních států je řešen v rámci agendy občanství EU a volného pohybu osob coby jednoho ze segmentů unijního vnitřního trhu. Jak je ale ukázáno níže, unijní právní režim pro volný pohyb osob reguluje také mobilitu vybraných skupin občanů nečlenských zemí, a to zejména rodinných příslušníků občanů EU, kteří volného pohybu uvnitř Unie využívají.

Další zúžení záběru unijní „přistěhovalecké politiky" je způsobeno skutečností, že se tento segment evropské integrace formálně netýká veškeré mobility občanů třetích zemí, ale pouze segmentu mobility dlouhodobé, tj. pobytů přesahujících délkou tři měsíce. Pobytový režim na kratší dobu je řešen zejména v rámci společné unijní vízové politiky.[1] Specifická unijní pravidla s právním režimem zásadně odlišným od přistěhovalecké politiky existují také pro problematiku azylu a poskytování doplňkové či dočasné ochrany občanům třetích zemí.[2]

1 Rámcově ošetřené v čl. 77 odst. 2 písm. a) SFEU.

2 Rámcově ošetřené v čl. 78 SFEU.

Terminologie unijního práva rovněž rozlišuje mezi primární a sekundární migrací občanů třetích zemí. Jako primární migraci označuje situaci, kdy se osoba bez unijního občanství přestěhuje z neunijní země na území EU (např. turecký občan z Turecka do SRN), zatímco pod sekundární mobilitu zahrnuje pohyb již v EU usídlených neunijních občanů mezi unijními státy (např. když se turecký občan s právem trvalého pobytu v SRN hodlá přestěhovat a usídlit ve Francii). Další štěpení pak v unijním imigračním právu vede mezi pravidly pro legální (v unijní terminologii „oprávněně pobývající") rezidenty z třetích zemí a právním režimem pro občany třetích zemí, kteří na území EU pobývají nelegálně (v unijní terminologii „nedovoleně").

Poslední úvodní terminologická poznámka se týká pojmů „komunitární" vs. „unijní" právo. Zárodky formální přistěhovalecké politiky byly v Maastrichtské smlouvě zařazeny do III. pilíře Evropské unie[3] a fungovaly proto v režimu „unijního práva". Amsterodamská smlouva poté přesunula vízovou, azylovou a přistěhovaleckou agendu, stejně jako soudní spolupráci v netrestních věcech do I. pilíře. Právní režim přistěhovalecké politiky se proto stal součástí „komunitárního" práva, byť s některými odlišnostmi od obecného komunitárního právního režimu.[4] Na „komunitárnosti" právního režimu přistěhovalecké politiky nic nezměnila ani Smlouva z Nice. Po Lisabonské smlouvě, která pilířový systém Evropské unie zrušila, již používání pojmu „komunitární právo" pozbývá smysl. Přistěhovalecká politika je regulována unijním právem, v postlisabonské EU označujícím obecný právní režim celé EU. Protože se tato kapitola zabývá zejména situací po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, je i za cenu drobné nepřesnosti operováno s pojmem „unijní právo" i ve vztahu k normám přistěhovalecké politiky, které byly přijaty v předlisabonském režimu.

Prameny unijního imigračního práva a jejich strukturální vlastnosti

Jako všechny unijní aktivity také přistěhovaleckou politiku omezuje zásada svěřených pravomocí, podle které může EU jednat jen tehdy, když je k tomu ve zřizovacích smlouvách, byť implicitně, zmocněna

3 Zejména čl. K.1 a K.3 SEU v „maastrichtském" znění.

4 Odlišný byl například režim pokládání předběžných otázek (čl. 68 odst. 2 SES) nebo pravidla pro normotvornou iniciativu (čl. 67 odst. 1–2 SES). Srov. Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 171–172.

(čl. 5 odst. 1–2 SEU). Legislativní i nelegislativní aktivity Evropské unie v oblasti přistěhovalecké politiky proto musí mít oporu v unijním primárním právu.[5]

Ve zkoumaném období se unijní přistěhovalecké politice věnoval detailně zejména čl. 79 SFEU, i když přímé i nepřímé odkazy na ni obsahovaly i jiné klauzule zřizovacích smluv jako čl. 3 odst. 2 SEU (začlenění přistěhovalecké politiky mezi cíle evropské integrace), čl. 4 odst. 2 SFEU (zařazení přistěhovalecké politiky do systému pravomocí EU), čl. 56 SFEU (přeshraniční pohyb služeb), čl. 83 odst. 1 SFEU (harmonizace trestněprávních předpisů postihujících obchodování s lidmi), 153 SFEU (unijní regulace pracovních podmínek, ochrany pracovníků nebo role odborů v rámci EU) nebo 217 SFEU (obecná pravidla pro uzavírání asociačních dohod se třetími státy). Primární právo také stanovilo obecnou výjimku z povinnosti aplikovat unijní pravidla pro Spojené království Velké Británie a Severního Irska, Irskou republiku a Dánské království, včetně *opt-in* systému pro ty unijní normy, které pro ně byly politicky přijatelné.[6]

Pro začlenění přistěhovalecké politiky do obecného unijního regulačního rámce se stal klíčovým zejména čl. 4 odst. 2 SFEU, podle kterého se přistěhovalecká politika výslovně zařadila mezi unijní sdílené pravomoci. Při jejím výkonu proto musí EU respektovat princip subsidiarity.[7] Sdílený charakter unijních pravomocí zároveň znamená, že členské státy mohou samostatně jednat v oblastech, které unijní právo dosud nereguluje, i když Evropská unie disponuje oprávněním příslušná pravidla přijmout (čl. 2 odst. 2 SFEU). Typicky tedy v situacích, kdy na unijní úrovni chybí politická vůle k přijetí relevantní legislativy.[8]

Volnější, ale přesto důležitý vliv na praxi unijní přistěhovalecké politiky může mít obecná klauzule Lisabonské smlouvy o loajální spolupráci členských států, podle které se EU a členské státy „navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv" a členské státy se zavazují učinit „veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie", stejně jako

5 Podrobněji se problematice svěřených pravomocí věnuje Ivo Šlosarčík, *Právní a politický rámec EU* (Praha: Wolters Kluwer, 5. vydání, 2020), 5–8.

6 Analýzu britské, irské a dánské výjimky obsahuje Jörg Monar, *The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice* (Stockholm: SIEPS, 2012), 31–34.

7 Evropská unie, i přes výslovné zmocnění ve zřizovacích smlouvách, může konat jen tehdy, pokud je unijní akce efektivnější, než by byly individuální aktivity jednotlivých členských států.

8 Srov. Jindřiška Syllová, Lenka Pitrová a Helena Paldusová, *Lisabonská smlouva. Komentář* (Praha: C. H. Beck, 2011), 201–202.

zdržet se „všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie“ (čl. 4 odst. 3 SEU).[9] V praxi by tak princip loajální spolupráce mohl např. omezit autonomii států vyjednávat bilaterální dohody o imigrační agendě s nečlenskými zeměmi v případech, kdy již existuje alespoň politický záměr uzavřít obdobnou dohodu jménem celé Evropské unie. Princip loajální spolupráce od členských států rovněž vyžaduje vykládat domácí legislativu ve světle cílů unijní přistěhovalecké politiky a dostatečně účinně trestat porušování unijních pravidel soukromými subjekty, a to i v případech, kdy samotné unijní normy sankční režim nespecifikují.[10]

Jak už bylo výše zmíněno, rámcový článek 79 SFEU se zabývá specificky unijní přistěhovaleckou politikou. Upravuje její hlavní cíle a principy, kterými má být „zajištění účinného řízení migračních toků, spravedlivého zacházení se státními příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajícími v členských státech, jakož i předcházení nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi“ (čl. 79 odst. 1 SFEU). Ve stejném článku rovněž primární právo vymezuje konkrétní oblasti, ve kterých může Unie přijímat harmonizační legislativu (podmínky vstupu a pravidla pro udělování dlouhodobých víz a dlouhodobých povolení k pobytu, pravidla pro slučování rodin, práva občanů třetích zemí oprávněně pobývajících na území EU, pravidla pro občany třetích zemí pobývající na území EU nelegálně, pravidla pro boj proti obchodu s lidmi). Umožňuje EU také přijímat neharmonizační opatření, jež podporují integraci občanů třetích zemí, a zmocňuje EU k uzavírání mezinárodních dohod v oblasti přistěhovalecké politiky.

Přes své rozpracování v Lisabonské smlouvě je text čl. 79 SFEU, co se týče obsahu unijní přistěhovalecké politiky, stále relativně vágní. Na rozdíl od unijních pravidel pro volný pohyb občanů EU nezakládá čl. 79 SFEU přímo účinná práva garantovaná jednotlivcům. Místo toho zřizovací smlouvy poskytují unijním orgánům prostor pro budoucí aktivitu, která bude výsledkem politického vyjednávání na unijní úrovni, zformulovaná do podoby sekundárního unijního práva. „Rámcovost“ čl. 79 SEU pochopitelně zvyšuje pravděpodobnost scénáře, že na unijní úrovni dojde v konkrétní oblasti přistěhovalecké politiky k vyjednávacímu patu a skutečný dopad unijní regulace na příslušnou agendu bude jen velice skromný. V takovém okamžiku se plně projeví význam skutečnosti, že přistěhovalecká politika spadá mezi sdílené unijní pravomoci,

9 Ibid., 21–23.

10 Srov. Ivo Šlosarčík, „Kauza MOX a monopol ESD na řešení komunitárních sporů“, *Jurisprudence* 17, č. 7 (2008): 38–42; Marcus Klamert, *The Principle of Loyalty in EU Law* (Oxford: Oxford University Press, 2014), 133–136.

kde v případě neexistence unijní regulace mohou jednotlivé členské státy přijímat a vůči občanům třetích zemí aplikovat autonomně přijatá pravidla pro migraci.

Na rozdíl od značně nepřehledné situace před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost[11] jsou v postlisabonské EU procesní pravidla pro přijímání unijních norem v oblasti přistěhovalecké politiky relativně jednoduchá. Unijní legislativa je přijímána řádným legislativním postupem (čl. 79 odst. 2 a 4 SFEU), tj. při rovnocenném zapojení Evropského parlamentu a Rady EU, rozhodující kvalifikovanou většinou. Po vstupu Lisabonské smlouvy je do vymáhání unijního přistěhovaleckého práva také standardně zapojen Soudní dvůr EU, včetně rozhodování o dozorčích žalobách, žalobách na neplatnost nebo v řízení o předběžné otázce.[12]

Nejviditelnější dopad na unijní přistěhovaleckou politiku měly harmonizační směrnice Evropského parlamentu a Rady vyžadující od členských států implementaci do vnitrostátních pravidel.[13] Méně často se v unijním přistěhovaleckém právu využívala unijní nařízení[14] nebo rozhodnutí.[15]

V právním rámci unijní přistěhovalecké politiky stále významnější roli hrají také mezinárodní smlouvy se třetími zeměmi. Samotný čl. 79 odst. 3 SFEU předpokládá, že Evropská unie může uzavřít se třetími státy smlouvy „o zpětném přebírání státních příslušníků třetích zemí, kteří nesplňují… podmínky pro vstup, přítomnost nebo pobyt na území některého členského státu… do země původu nebo do země, odkud přicházejí". Nepřímý dopad na unijní přistěhovaleckou politiku měla rovněž řada asociačních nebo obdobných smluv, které často zakládaly

11 Přehled předlisabonských institucionálních pravidel pro přistěhovaleckou politiku podává např. Steve Peers, „EU Justice and Home Affairs Law", in Paul Craig a Gráinne de Búrca, ed., *The Evolution of EU Law* (Oxford: Oxford University Press, 2. vydání, 2011), 286–290.

12 Jako vždy ale záleží na politické vůli pravidla vymáhat. Např. v roce 2011 nechala Itálie velkou vlnu tuniských imigrantů odcestovat do Francie, která na tento krok zareagovala obnovením hraničních kontrol. Komise sice vyjádřila pochybnosti o legalitě chování italské i francouzské strany, k podání žaloby se ale v této médii intenzivně sledované kauze neodhodlala. Srov. Sergio Carrera, Elsperth Guild, Merlino Massimo a Joanna Parkin, *A Race against Solidarity. The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair* (Brussels: CEPS, 2011).

13 Srov. Syllová, Pitrová, Paldusová, *Lisabonská smlouva*, 871–872. Pravděpodobně nejpodrobnější analýzu pozice směrnic v unijním právu obsahuje Sacha Prechal, *Directives in EC Law* (Oxford: Oxford University Press, 2. vydání, 2005).

14 Příkladem může být nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 862/2007/ES o statistice Společenství v oblasti migrace a mezinárodní ochrany, které stanoví, jaká statistická data jsou členské státy povinny Evropské komisi, resp. Eurostatu pravidelně poskytovat.

15 Např. na základě rozhodnutí Rady č. 2008/381/ES byla vytvořena Evropská migrační síť, která od každého členského státu mj. požaduje vytvořit, pro účely unijní struktury, „národní kontaktní místo".

vstřícnější režim pro dlouhodobou mobilitu občanů přidružených zemí, než jaký byl obsažen v obecných unijních pravidlech. Různě intenzivní formy zvláštního zacházení s pracovníky z třetích zemí a jiné otázky přistěhovalecké politiky ošetřuje např. Smlouva o Evropském hospodářském prostoru, asociační smlouva s Tureckem (a na ní založené sekundární asociační právo), smlouvy se státy západního Balkánu nebo např. smlouvy s maghrebskými státy (Maroko, Alžírsko, Tunisko).[16] Možnost modifikace obecných unijních pravidel mezinárodní smlouvou předpokládá i vybraná unijní legislativa – např. směrnice upravující mobilitu vysoce kvalifikovaných pracovníků ze třetích zemí (o které je podrobněji pojednáno níže) výslovně umožnila omezení své aplikace mezinárodní smlouvou v situacích, pokud by v jejím důsledku hrozil závažný „únik mozků" z příslušné třetí země.

Kromě závazných unijních právních norem hrálo v unijní přistěhovalecké politice výraznou roli také unijní „měkké právo" („soft-law"), jehož role byla posílena politickou citlivostí přistěhovalecké agendy, která někdy vyžadovala, aby byla debatovaná unijní pravidla nejdříve „otestována" pomocí nezávazných unijních pravidel. Zejména dva příklady unijního „soft-law" ze zkoumaného období si zaslouží pozornost. Prvním je Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu, přijatý během francouzského předsednictví v roce 2008. Pakt byl formulován v závěrech summitu Evropské rady; nebyl proto závazným unijním právem, ale „pouze" na nejvyšší úrovni shrnoval politický konsenzus o budoucím směřování unijní přistěhovalecké politiky. Jako takový se mohl dotýkat i oblastí, kde nebylo možné očekávat „tvrdou" harmonizaci pravidel, jako byl politický závazek omezit praxi pravidelných „amnestií" pro nelegální přistěhovalce, který byl praktikován některými členskými státy. Jako druhý příklad unijního „soft-law", jež mělo silný vliv na vývoj unijní přistěhovalecké politiky, lze označit pětileté plány unijních aktivit v oblasti vnitřní bezpečnosti (Tampere, Haag, Stockholm), obsahující také sekce o přistěhovalecké politice. Ačkoli tyto „cestovní mapy" nejsou právně vynutitelné, obsahovaly silný politický závazek a byly využívány jako referenční rámec pro poměřování unijních plánů a reálně dosažených výsledků.

Obraz právních pramenů, které unijní přistěhovaleckou politiku ovlivňují, by nebyl úplný bez zmínky o externích (lidsko)právních limitech této politiky, obsažených např. v Evropské úmluvě o lidských právech (EÚLP/Úmluva) nebo v dokumentech mezinárodního práva

16 Srov. Monar, *The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, 55–58.

specificky zaměřených na mobilitu osob. I když se Evropská unie ve zkoumaném období signatářem Úmluvy nestala,[17] všechny její členské státy Úmluvu podepsaly a ratifikovaly. Povinnost EU respektovat práva obsažená v Úmluvě stanovil i samotný text Lisabonské smlouvy (čl. 6 odst. 3 SEU) a na lidskoprávní standardy EÚLP často odkazovala i judikatura Soudního dvora EU. Unijní přistěhovalecká politika se proto musela do mezinárodních lidskoprávních standardů „vejít"[18] a deklarace kompatibility s mezinárodními lidskoprávními standardy se staly obvyklou součástí preambulí unijních právních aktů regulujících přistěhovaleckou politiku.

Mezinárodní standardy lidských práv také inspirovaly Listinu základních práv Unie, která v postlisabonské EU tvoří integrální část unijního primárního práva (čl. 6 odst. 1 SEU). Pro unijní přistěhovalecké právo byla zejména důležitá klauzule Listiny deklarující právo legálně pracujících státních příslušníků třetích zemí na stejné pracovní podmínky, jako mají občané EU (čl. 15 odst. 3 Listiny) a také lidskoprávní limity unijních pravidel pro vyhoštění nebo vydání (čl. 19 Listiny), které chrání i občany nečlenských zemí.

Unijní režim pro legální migranty

Nepřímý vliv mobility rodinných příslušníků unijních občanů na unijní přistěhovaleckou politiku

I když formálně netvořila součást unijní přistěhovalecké politiky, v praxi měla na postavení občanů třetích zemí pobývajících na unijním území vliv také unijní pravidla regulující mobilitu rodinných příslušníků těch občanů EU, kteří využívali unijní svobodu pohybu v rámci vnitřního

17 Lisabonská smlouva očekává, že se Evropská unie stane signatářem EÚLP. Ačkoli již došlo k politické dohodě o obsahu smlouvy, kterou by se Evropská unie stala signatářem EÚLP, celou přístupovou proceduru zkomplikoval posudek SDEU z 18. prosince 2014 (posudek C-2/13), kde unijní soud deklaroval, že zamýšlená dohoda o participaci EU na systému EÚLP je v rozporu s unijním primárním právem.

18 V přistěhovalecké politice se unijní regulace musela vypořádat zejména s následujícími klauzulemi EÚLP: právem na rodinný život (čl. 8 EÚPL), právem na řádný proces (čl. 6 EÚLP), obecným zákazem diskriminace při výkonu práv garantovaných Úmluvou (čl. 14 EÚLP), zákazem kolektivního vyhošťování cizinců (čl. 3 IV. Protokolu k EÚLP) nebo lidskoprávními garancemi proti individuálním případům vyhoštění (VII. Protokol k EÚLP). Detailní analýzu dopadu EÚLP na unijní přistěhovaleckou politiku obsahuje Steve Peers, *EU Justice and Home Affairs Law* (Oxford: Oxford University Press, 3. vydání, 2011), 398–404, 513–516.

trhu. Unijní pravidla pro mobilitu rodinných příslušníků občanů Evropské unie se totiž vztahovala také na občany z třetích zemí, pokud jsou v rodinném vztahu s občanem členského státu, který volný pohyb v rámci EU využívá.

Relevantní pravidla obsahovala zejména směrnice EP a Rady 2004/38/ES o právu občanů EU na volný pohyb. Tato směrnice se zaobírala zejména mobilitou občanů EU, a to včetně pravidel pro pohyb jejich rodinných příslušníků. Definice rodiny (resp. rodinného příslušníka) byla pro účely směrnice nezávislá na rodinném právu jednotlivých členských států[19] a pokrývala i rodinné příslušníky bez občanství členského státu EU.

Vůči obecné unijní přistěhovalecké legislativě představovala pravidla pro občany třetích zemí obsažená ve směrnici 2004/38/ES *lex specialis*, a proto měla aplikační přednost. Rodinní příslušníci občanů EU (bez ohledu na svou vlastní státní příslušnost) mohli na jejich základě, společně s občanem EU, pobývat v jiném členském státě, kde navíc měli garantován nediskriminační přístup na pracovní trh a ke vzdělávacímu systému. Občané třetích států mohli být při výkonu tohoto práva omezeni vízovými povinnostmi hostitelského státu nebo (stejně jako občané EU) otázkami veřejné bezpečnosti, pořádku a zdraví.[20] U rodinných příslušníků bez unijního občanství navíc připadal v úvahu také omezující vliv sankcí přijatých v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP).

Vliv směrnice na občany nečlenských zemí omezila skutečnost, že se její pravidla použila jen v případech, kdy občan EU žil nebo pracoval v jiném unijním státě, jehož byl státním příslušníkem; jinými slovy, pravidla pro mobilitu rodinných příslušníků se nepoužila na čistě vnitrostátní situace.[21] Soudní dvůr EU navíc vykládal požadavek mezistátního prvku nutného pro aktivaci práv rodinných příslušníků často restriktivně.[22]

---

19 Podle čl. 2 odst. 2 směrnice jsou za rodinného příslušníka považováni manžel nebo manželka, partner, se kterým občan Unie uzavřel registrované partnerství na základě právních předpisů členského státu, zachází-li právní řád hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím…, potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let, nebo jsou vyživovanými osobami, a takoví potomci manžela či manželky nebo (registrovaného) partnera či partnerky…, předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky nebo (registrovaného) partnera či partnerky.

20 Směrnice z roku 2004 vypustila starší požadavek unijního práva, že občan EU musí mít pro své rodinné příslušníky zajištěno vhodné ubytování.

21 Podrobnější analýzu obsahuje Catherine Barnard, *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms* (Oxford: Oxford University Press, 3. vydání, 2013), 228–229 (čistě vnitrostátní situace), 425–432 (definice rodiny v rámci vnitřního trhu).

22 Např. kauza C-456/12 O a B, kdy SDEU, za využití přeshraniční mobility osob pro účely vzniku práv rodinných příslušníků, neuznal relativně pravidelné návštěvy nizozemských ob-

Dalším omezením dopadu unijních pravidel pro mobilitu rodinných příslušníků občanů EU byl tzv. parazitický charakter většiny těchto práv, tj. skutečnost, že většina práv rodinných příslušníků trvala jen tak dlouho, jak dlouho bylo využíváno „hlavní" právo unijního občana na mobilitu v rámci EU. Pokud se tedy např. francouzský občan, pracující v Německu, vrátil zpět do Francie, zanikla také většina unijním právem založených oprávnění jeho rodinných příslušníků, kteří s ním v Německu žili. Tato „parazitičnost" měla dopad zejména na právní situaci občanů neunijních zemí, kteří na rozdíl od rodinných příslušníků – občanů EU často postrádali autonomní práva na mobilitu v rámci vnitřního trhu.

Pro komplexnost analýzy je ještě vhodné dodat, že unijní právo ponechalo členským státům volnost při nastavení pravidel pro nabývání svého občanství a tato autonomie nebyla (alespoň ve zkoumaném období) zúžena ani judikaturou Soudního dvora EU,[23] byť se i nadále musely „vejít" do limitů stanovených principem loajální spolupráce.[24] Členským státům zůstala tudíž otevřena právně snadná, ale pravděpodobně politicky velice nákladná cesta, jak unijní pravidla pro přistěhovaleckou politiku obejít – a to skrze vstřícný přístup k získávání svého občanství občany třetích zemí.

Přístup pracovníků ze třetích zemí na unijní trh

Podle Lisabonské smlouvy může Evropská unie přijmout legislativu upravující „podmínky vstupu a pobytu a pravidla, podle nichž členské státy udělují dlouhodobá víza a vydávají dlouhodobá povolení k pobytu" (čl. 79 odst. 2 písm. a) SFEU). Stejně tak mohou být na unijní úrovni přijata pravidla vymezující „práva státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v členském státě, včetně podmínek upravujících svobodu pohybovat se v ostatních členských státech" (čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU).

čanek u jejich manželů, kteří byli občany neunijních zemí, namísto jejich pobytu ve Španělsku a Belgii. Podrobnější přehled relevantní judikatury podává Šlosarčík, *Právní a politický rámec EU*, 270–271, 274–276.

23 Srov. Ivo Šlosarčík, „Autonomie členských států a občanství EU v judikatuře ESD", *Jurisprudence* 19, č. 5 (2010): 15–24.

24 Princip loajální spolupráce by pravděpodobně bránil masovému udělování občanství osobám, které by pak bezprostředně většinu svých osobních, rodinných a ekonomických aktivit nasměrovaly k jinému členskému státu, než který jim občanství udělil.

Většina unijních právních norem se zaměřila na mobilitu ekonomicky aktivních osob. Jádrem regulace ve zkoumaném období se stala trojice směrnic (částečně) harmonizujících národní pravidla pro (primární) přístup občanů z nečlenských států na vnitrounijní pracovní trh a pro zacházení s těmito pracovníky. Jednalo se o směrnici o jednotném povolení k pobytu a práci,[25] směrnici o mobilitě vysoce kvalifikovaných pracovníků[26] (tzv. směrnice o modré kartě) a směrnici o mobilitě vědeckých pracovníků.[27] Unijní pravidla pro ekonomicky aktivní osoby byla ve zkoumaném období doplněna směrnicí o mobilitě studentů ze třetích zemí[28] a iniciativou k částečné harmonizaci pravidel pro mobilitu sezónních pracovníků.[29]

Směrnice o jednotném povolení k pobytu a práci (2011/98/EU)

Unijní pravidla pro jednotný režim vydávání povolení k pobytu a práci pro občany třetích zemí byla dohodnuta v prosinci 2011; členské státy měly směrnici implementovat do prosince roku 2014 (odst. 16 směrnice). Nová unijní pravidla (alespoň částečně) sjednotila postup při vydávání pobytových a pracovních povolení pro občany nečlenských států. Členské státy by měly vydávat zároveň pobytové a pracovní povolení v rámci jedné procedury (čl. 4 směrnice), byl sjednocen formát takového povolení (čl. 6 odst. 1 směrnice), pro rozhodnutí o (ne)vydání povolení byla stanovena čtyřměsíční lhůta (čl. 5 odst. 2 směrnice) a vytvořeny i omezené procesní záruky pro žadatele (čl. 8–9 směrnice). Směrnice také obsahovala katalog nediskriminačních pravidel pro zacházení s držite-

25 Směrnice EP a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě.

26 Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci.

27 Směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu.

28 Směrnice Rady 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby.

29 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci. Jörg Monar, „Justice and Home Affairs", *Journal of Common Market Studies. Annual Review* 49 (2011): 150–151 a Jörg Monar, „Justice and Home Affairs", *Journal of Common Market Studies. Annual Review* 52 (2014): 145.

lem pracovního povolení na pracovním trhu unijních zemí (čl. 12 směrnice).[30]

Unijní pravidla ale nestanovila (hmotněprávní) kritéria, podle kterých by měly členské státy při vydávání povolení rozhodovat (čl. 1 odst. 2 směrnice). V kompetenci členských států tak zůstala pravomoc rozhodnout se, nakolik svůj pracovní trh otevřou přímé pracovní migraci ze třetích zemí, případně které státy budou ve své přistěhovalecké politice preferovat.[31] Autonomii členských států v této otázce podporuje i znění čl. 79 SFEU, který ve svém pátém odstavci prohlašuje, že unijní přistěhovalecká politika „se nedotýká práva členských států stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících ze třetích zemí na jejich území s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci nebo osoby výdělečně činné".

Směrnice o vysoce kvalifikovaných pracovnících (2009/50/ES)

Pro vysoce kvalifikované pracovníky[32] z nečlenských zemí zavedlo evropské právo zvýhodněný režim pro přístup a zacházení na unijním pracovním trhu. Unijní pravidla obsahovala směrnice Rady 2009/50/ES, upravující režim tzv. modrých karet, kterou měly členské státy implementovat do června 2011 (čl. 23 odst. 1 směrnice). Podle nového režimu se členské státy zavázaly udělit pracovní a pobytové povolení těm vysoce kvalifikovaným pracovníkům, které domácí firma závazně přislíbila zaměstnat alespoň na jeden rok v oboru jejich specializace; vysoce kvalifikovaným pracovníkům musel být přislíben plat dosahující alespoň 1,5násobku průměrné mzdy v příslušném členském státě (čl. 5 odst. 3).[33] Směrnice stanovila také lhůty pro vyřízení žádosti (čl. 11 odst. 1 směrnice) a nediskriminační pravidla pro zacházení s vysoce kvalifikovanými zaměstnanci při výkonu jejich práce (čl. 14 směrnice). Členským

30 Srov. Jörg Monar, „Justice and Home Affairs", *Journal of Common Market Studies. Annual Review* 50 (2012): 120.

31 Catherine Barnard, *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms* (Oxford: Oxford University Press, 6. vydání, 2019), 388–389.

32 Za vysoce kvalifikovaného pracovníka je považována osoba s vysokoškolským vzděláním nebo mu odpovídající alespoň pětiletou praxí (čl. 2 písm. b) a g) směrnice Rady 2009/50/ES).

33 V oborech, kde je ve členském státě obzvlášť naléhavý nedostatek vysoce kvalifikovaných pracovníků ze třetích zemí, může příslušný stát snížit limit na 1,2násobek průměrné mzdy (čl. 5 odst. 5 směrnice Rady 2009/50/ES).

státům nicméně zůstalo zachováno právo stanovit kvóty pro maximální počty vysoce kvalifikovaných pracovníků v jednotlivých oborech (čl. 6 odst. 6 směrnice). O modrou kartu navíc mohly požádat pouze osoby nacházející se mimo území EU, anebo osoby disponující v některém členském státě povolením k dlouhodobému pobytu (čl. 10 odst. 2 směrnice).

Zajímavým prvkem směrnice je také klauzule, že členský stát může zamítnout vydání modré karty pracovníkovi „s cílem zajistit etický nábor pracovníků v odvětvích, kde existuje nedostatek kvalifikovaných pracovníků" v zemi původu žadatele (čl. 8 odst. 4 směrnice), což byla unijní odpověď na kritiku, že režim unijních modrých karet může vést k „odlivu mozků" z rozvojových zemí.

Zpočátku modrá karta platí pouze pro členský stát, který ji vydal; a v první fázi dokonce jenom pro zaměstnání u původního zaměstnavatele. Po osmnácti měsících ale získal vysoce kvalifikovaný pracovník přístup i na pracovní trhy ostatních členských států, byť opět pouze do zaměstnání, jež vyžadovalo vysokou kvalifikaci (čl. 18 odst. 1 směrnice).[34] Atraktivitu modrých karet měla rovněž zvýšit skutečnost, že směrnice zakládá pro vysoce kvalifikované pracovníky zvýhodněný režim při slučování rodin (čl. 15 směrnice) nebo nabízí možnost při získání dlouhodobého/trvalého povolení k pobytu v Evropské unii (čl. 16–17 směrnice).

Směrnice o modrých kartách měla kombinovat symbolickou a praktickou unijní odpověď na imigrační politiku Spojených států.[35] Její původní ambiciózní obsah byl však během unijního legislativního procesu výrazně omezen,[36] a tak směrnice přispěla spíše k medializaci zájmu o vysoce kvalifikované pracovníky v Evropské unii, než že by výrazněji napomohla ke snížení administrativních bariér komplikujících přístup občanů třetích zemí na unijní pracovní trh.[37] Efektivitu unijních snah navíc zkomplikovala opožděná a neúplná implementace směrnice, za kterou Komise žalovala celkově jedenáct členských států.[38]

---

34 Podrobněji Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, 446.

35 Jörg Monar, „Justice and Home Affairs", *Journal of Common Market Studies. Annual Review* 48 (2010): 146.

36 Směrnice např. oproti původnímu návrhu nepokrývá vysoce kvalifikované žadatele o azyl nebo rodinné příslušníky občanů EU, neposkytuje zvláštní zacházení pro mladé pracovníky (např. čerstvé absolventy univerzit) ani neumožňuje podávat žádosti během pobytu pracovníků na území EU. Srov. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, 447.

37 Ibid., 450.

38 Jörg Monar, „Justice and Home Affairs", *Journal of Common Market Studies. Annual Review* 51 (2013): 128.

Směrnice o mobilitě vědeckých pracovníků (2005/71/ES) a studentů (2004/114/ES)

Zvláštní zacházení začalo ještě před rokem 2009 poskytovat unijní právo také výzkumným pracovníkům ze třetích států; opět zejména v důsledku globální soutěže o talentované vědce mezi Evropskou unií a Spojenými státy.[39] Směrnice 2005/71/ES o mobilitě vědeckých pracovníků, která měla být členskými státy implementována do října 2007, zjednodušila procesní pravidla pro pobytový a pracovní režim občanů třetích států, kteří se mají podílet na konkrétním vědeckém projektu realizovaném univerzitou nebo jinou výzkumnou institucí registrovanou v některém členském státě (čl. 2 písm. c) směrnice). Výzkum směrnice definovala velmi široce a zahrnula do něj také aplikovaný výzkum nebo výzkumnou činnost ve společenských oborech (čl. 2 písm. b) směrnice).[40] Zásadním prvkem unijní regulace se stalo oprávnění výzkumného pracovníka obdržet od příslušného státu povolení k pobytu a následně zde nejen provádět výzkum, ale také pedagogickou činnost na základě dohody o hostování na výzkumné instituci (čl. 11 směrnice). Směrnice také umožnila (s některými omezeními) hostujícímu vědeckému pracovníkovi pobývat za účelem výzkumu v jiných členských státech (čl. 13 směrnice).[41] Unijní režim pro výzkumné pracovníky byl ale méně výhodný než pravidla pro držitele modrých karet; neexistoval zde např. zvýhodněný režim pro rodinné příslušníky.[42]

Preferenční zacházení poskytlo unijní právo také občanům třetích zemí, kteří v EU zamýšleli studovat. Detaily upravila směrnice z roku 2004,[43] podle které musely členské státy (při splnění několika doplňujících podmínek na straně budoucího studenta) vydat povolení k pobytu občanům třetích států, kteří jsou na vzdělávací instituci sídlící v Evropské unii přijati jako řádní studenti (čl. 3 směrnice).[44] Také v této oblasti zůstalo několik otevřených otázek, např. zda mohly členské státy stanovit „strop" pro počet studentů z třetích zemí, oprávněných zvýhodněného

39 Barnard, *The Substantive Law of the EU*, 2010, 545.

40 Srov. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, 451.

41 Pro omezení mobility výzkumných pracovníků srov. ibid., 453.

42 Ibid., 454.

43 Směrnice Rady 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby.

44 Členské státy se mohly rozhodnout, že unijní pravidla budou používat také pro mobilitu studentů na výměnných pobytech, neplacených stážistů nebo pro osoby přijíždějící v rámci národního nebo unijního „programu dobrovolné služby", který sleduje cíle obecného zájmu.

unijního režimu využívat.[45] V roce 2014 Evropská komise přišla s ambiciózní iniciativou o expanzi a sjednocení unijních pravidel pro mobilitu vědců a studentů do jednoho legislativního dokumentu,[46] který by navíc měl nově pokrývat i mobilitu stážistů, dobrovolníků nebo au-pair ze třetích zemí;[47] nakonec uvedené do praxe v podobě směrnice z roku 2016 (a s implementační lhůtou v roce 2018).[48]

Unijní pravidla pro slučování rodin

Článek 79 odst. 2 písm. a) SFEU výslovně umožňuje na unijní úrovni přijímat legislativu harmonizující národní pravidla pro „vydávání víz a dlouhodobých povolení k pobytu… za účelem slučování rodin". Toto zmocnění (resp. jeho předlisabonská verze) vedlo v roce 2003 k přijetí směrnice 2003/86/ES o slučování rodin,[49] kterou měly členské státy implementovat do října 2005.

Směrnice o slučování rodin doplnila (výše zmíněná) unijní pravidla pro mobilitu rodinných příslušníků občanů EU, kteří realizovali své právo na volný pohyb osob mezi členskými státy. Na rozdíl od unijních pravidel přijatých v rámci regulace vnitřního trhu mohli směrnice o slučování rodin využít také rodinní příslušníci občanů třetích zemí, kteří legálně pobývali na území EU, stejně jako příbuzní občanů EU, kteří svého práva na vnitrounijní mobilitu nevyužili (tj. pobývali ve stejném státě, jehož mají občanství).

Směrnice o slučování rodin založila právo na sloučení rodin občanů třetích zemí, kteří měli povolení k pobytu vydané členským státem na dobu alespoň jednoho roku a u kterých „lze odůvodněně předpokládat, že získá právo trvalého pobytu" (čl. 3 odst. 1 směrnice). V praxi právo na sloučení rodiny znamenalo nárok rodinných příslušníků na získání povolení k pobytu ve členském státě, který vydal povolení k pobytu „prvnímu" členu rodiny, označovanému v anglické verzi směrnice jako *„sponsor*" a v české jako „osoba usilující o sloučení rodiny" (čl. 2 písm. c)

45 Srov. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, 457–458.

46 Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, výměnných pobytů žáků, placené a neplacené odborné přípravy, dobrovolné služby a činnosti au-pair, COM(2013)0151.

47 Monar, „Justice and Home Affairs", 2014, 146.

48 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 ze dne 11. května 2016 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair.

49 Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny.

směrnice). Směrnice také požadovala následné (tj. po příchodu rodinného příslušníka na území EU) nediskriminační zacházení s rodinnými příslušníky v mnoha oblastech života, což se týkalo i přístupu ke vzdělání nebo (omezeněji) na pracovní trh. Po pětiletém pobytu na unijním území pak musel členský stát vydat (plnoletým) členům slučované rodiny samostatné povolení k pobytu.

Praktický dopad uvedených opatření na zvýšení migrace, směřující na unijní území, byl ale samotnou směrnicí omezen několika dodatečnými podmínkami. První byla relativně úzká definice rodiny (čl. 4 směrnice), která byla užší než definice rodiny v normách pro mobilitu rodinných příslušníků občanů EU. Bez dalšího bylo od členských států pouze požadováno, aby umožnily pobyt manželce a nezletilým dětem „sponzora" (čl. 4 odst. 1 směrnice); pravidlo se přitom vztahovalo také na manželství uzavřená až poté, co „sponzor" získal právo pobytu na unijním území.[50] Na základě vlastního politického uvážení pak členské státy do definice rodiny mohly zahrnout rovněž rodiče „sponzora" a jeho manželky, „sponzorovy" dospělé handicapované děti nebo jeho druha či družku (čl. 4 odst. 2–3 směrnice). Rozmanitost právních tradic zemí, odkud mohly slučované rodiny pocházet, odráželo i explicitní ustanovení o polygamii – členské státy musely povolit pobyt jen jedné z manželek „sponzora",[51] do slučované rodiny ale mohly být začleněny i nezletilé děti ostatních manželek (čl. 4 odst. 4 směrnice). Z důvodu zajištění řádné integrace slučovaných rodin do společnosti hostitelského státu nebo s cílem zabránit nuceným manželstvím mohly členské státy omezit práva dětí starších dvanácti let[52] nebo oprávnění manžela/manželky mladších než dvacet jedna let (čl. 4 odst. 5 směrnice).

Realizace sloučení rodiny mohlo být rovněž podmíněno ekonomickou situací „sponzora" v okamžiku sloučení rodiny. Směrnice požadovala, aby měl „sponzor" pro svou rodinu k dispozici vhodné ubytování a současně „stálé a pravidelné finanční příjmy, které jsou dostatečné pro výživu jeho a jeho rodinných příslušníků, aniž by využíval systému sociální pomoci daného členského státu" (čl. 7 odst. 1 směrnice). Členské státy také mohly požadovat, aby před požadavkem na sloučení se svou

50 Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, 462.

51 Dle komentářů si pravděpodobně mohl „sponzor" svobodně zvolit, které ze svých manželek dá přednost (ibid., 463).

52 Článek 4 směrnice umožňoval v případě, že „je dítě starší 12 let a přichází nezávisle na zbytku své rodiny", aby členské státy před vydáním povolení ke vstupu a pobytu ověřily, „zda toto dítě splňuje podmínku integrace stanovenou v jeho právních předpisech platných ke dni provedení této směrnice".

rodinou pobýval „sponzor“ v příslušné členské zemi alespoň dva roky. Na rodinné příslušníky, aspirující na sloučení rodiny, se také aplikovala obecná omezení daná ochranou veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví, která jsou unijním právem akceptována (čl. 6 odst. 1 směrnice).[53]

Zvláštní zvýhodněný režim se uplatnil pro slučování rodin držitelů unijních modrých karet. Aktivování procesu směřujícího ke sloučení rodiny držitele modré karty nesmělo být podmíněno uplynutím dvouleté čekací lhůty, jako tomu bylo u rodin „obyčejných“ cizinců. Stejně jako se nevyžadovalo, aby měl držitel modré karty perspektivu získat v Evropské unii právo trvalého pobytu. Na rozdíl od obecného režimu zde navíc pro členské státy existovala šestiměsíční lhůta pro vyřízení celé procedury.[54]

Europeizace dlouhodobého pobytového režimu občanů třetích zemí

Podle unijních předpisů,[55] které měly být členskými státy implementovány do ledna roku 2006, získal občan nečlenské země, který na území jednoho členského státu legálně pobýval nepřetržitě[56] po dobu pěti let, možnost obdržet povolení k dlouhodobému pobytu. Získání statusu dlouhodobého rezidenta (vydání povolení k dlouhodobému pobytu) bylo podmíněno stabilními a dostatečnými příjmy rezidenta, aby se on ani jeho rodina nestali břemenem pro sociální systém hostitelského státu; stejně tak bylo od žadatele vyžadováno, aby byl zdravotně pojištěn (čl. 5 odst. 1 směrnice). Členské státy nicméně nesměly komplikovat získání povolení k dlouhodobému pobytu nepřiměřeně vysokými poplatky.[57] I když občan třetího státu splnil podmínky pětiletého pobytu, stabilních příjmů a zdravotního pojištění, mohlo mu být vydání povolení k dlouhodobému pobytu odmítnuto z důvodů veřejné bezpečnosti nebo veřejného pořádku (čl. 6 odst. 1 směrnice), nikoli však kvůli obecným

53 Podrobněji Šlosarčík, *Právní a politický rámec* EU, 298–302.

54 Srov. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, 475–476.

55 Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

56 Nepřetržitost byla ve směrnici definována tak, že ji nepřerušuje kratší než šestiměsíční pobyt mimo území příslušného členského státu, pokud celková doba nepřítomnosti během pěti let nepřesáhne deset měsíců, čl. 4 odst. 3 směrnice Rady 2003/109/ES.

57 V kauze C-508/10 Komise vs. Nizozemsko prohlásil SDEU za odporující unijnímu právu praxi, která od žadatelů o dlouhodobý pobyt požadovala poplatky dosahující až 830 eur.

ekonomickým problémům, panujícím v hostitelském členském státě (čl. 6 odst. 2 směrnice).

Status dlouhodobého rezidenta výrazně stabilizoval pobytový režim občana třetí země na unijním území. Poskytl mu dodatečná práva na nediskriminační zacházení v mnoha aspektech pracovního trhu (čl. 11 odst. 1 směrnice), nárok na sloučení rodiny[58] a posílil jeho ochranu proti riziku vyhoštění. Dlouhodobí rezidenti sice proti vyhoštění nebyli chráněni absolutně, ale podmínky, za kterých mohlo být jejich vyhoštění realizováno, byly nastaveny mnohem úžeji než u jiných občanů třetích zemí. Občan nečlenského státu, který měl povolení k dlouhodobému pobytu, mohl být vyhoštěn jen tehdy, pokud představoval „skutečné a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti" (čl. 12 odst. 1 směrnice). K takovému rozhodnutí však mohlo dojít až po zohlednění dalších faktorů, a to věku trvalého rezidenta, následků vyhoštění pro jeho rodinné příslušníky, nebo neexistenci vazby vyhošťované osoby na hostitelský stát či na zemi původu (čl. 12 odst. 3 směrnice). Vyhoštění nebylo možné odůvodnit ekonomickými důvody (čl. 12 odst. 2 směrnice); držitele dlouhodobého povolení k pobytu proto nebylo možné v budoucnosti vyhostit např. pouze proto, že se stal závislý na sociálním systému hostitelské země.[59]

Mobilita občanů třetích zemí mezi státy Evropské unie

Jedním z klíčových prvků unijních pravidel pro dlouhodobé rezidenty (a důsledkem existence již výše zmíněné směrnice Rady 2003/109/ES) bylo právo státního příslušníka nečlenské země, který legálně na území jednoho členského státu pobýval nepřerušovaně po dobu pěti let a kterému bylo (proto) tímto státem vydáno povolení k dlouhodobému pobytu, na vstup na pracovní trhy ostatních členských států. Takový pracovník byl právně postaven téměř na úroveň občana EU, tj. nesmělo od něj být jiným unijním státem vyžadováno pracovní povolení nebo se vůči němu uplatňovat diskriminační opatření na pracovním trhu (čl. 21 směrnice). Přístup na pracovní trh jiného státu mu mohl být odepřen také pouze za podmínek, které lze uplatnit také vůči občanům EU, tj. z důvodu

58 Protože směrnice o právu na sloučení rodiny požadovala od osoby usilující o sloučení rodiny („sponzora"), aby bylo možné „odůvodněně předpokládat, že získá právo trvalého pobytu", byla tato podmínka u dlouhodobého rezidenta pochopitelně splněna.

59 Srov. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, 475–476.

Vážení čtenáři, právě jste dočetli ukázku z knihy Přistěhovalecká politika v Evropské unii v letech 2009–2014**.**
Pokud se Vám ukázka líbila, na našem webu si můžete zakoupit celou knihu.