

Západočeská univerzita v Plzni  
Fakulta filozofická

Bakalářská práce

Evropeizace politických systémů České republiky a Slovenské republiky:  
případ evropeizace migrační a azylové politiky

Pavλίna Sochorová

Plzeň 2018

Západočeská univerzita v Plzni  
Fakulta filozofická

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Studijní program Politologie  
Studijní obor Politologie

Bakalářská práce

Evropeizace politických systémů České republiky a Slovenské republiky:  
případ evropeizace imigrační a azylové politiky

Pavλίna Sochorová

*Vedoucí práce:*

PhDr. Mgr. Petr JUREK, Ph.D.

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2018

Prohlašuji, že jsem práci zpracovala samostatně a použila jen uvedených pramenů a literaturu.

Plzeň, duben 2018

.....

Touto cestou bych ráda poděkovala PhDr. Mgr. Petru Jurkovi PhD. za cenné rady, vstřícnost, ochotu při konzultacích a podporu během tvorby mé bakalářské práce.

## Obsah

1 Úvod .....	6
2 Koncept evropeizace .....	9
2.1 Výzkum evropeizace .....	11
2.2 Evropeizace v rámci trojdimenzionálního pojetí politiky .....	12
3 Imigrační a azylová politika Evropské unie.....	13
3.1 Historický vývoj imigrační a azylové politiky Evropské unie .....	14
3.2 Současná podoba imigrační politiky Evropské unie.....	17
3.2.1 Analýza směrnice imigrační politiky .....	19
3.3 Současná podoba azylové politiky Evropské unie .....	20
3.3.1 Analýza směrnice azylové politiky .....	23
4 Imigrační a azylová politika České republiky.....	24
4.1 Problematika imigrační politiky České republiky .....	25
4.2 Problematika azylové politiky České republiky .....	27
5 Imigrační a azylová politika Slovenské republiky .....	31
5.1 Problematika imigrační politiky Slovenské republiky .....	32
5.2 Problematika azylové politiky Slovenské republiky .....	34
6 Závěr.....	36
7 Seznam použité literatury.....	40
8 Summary .....	47

## 1 Úvod

Přelom 80. a 90. let 20. století přinesl v Evropě řadu politických změn, které stály u zrodu dnešní podoby evropského kontinentu. Nově vzniklé státy se tak mohly svobodně rozhodnout o své zahraniční politice, a jakým směrem se chtějí vydat v rámci mezinárodního prostředí. Řada z nově vzniklých evropských států z přelomu 80. a 90. let 20. století se rozhodla pro myšlenku jednotné Evropy a upravila své zákony tak, aby jim bylo umožněno vstoupit do Evropské unie jako rovnocenným partnerům. V tomto období tak můžeme začít mluvit o pronikání evropské dimenze na národní či subnárodní úroveň. A právě pronikání této dimenze se chci věnovat v rámci této práce.

Stejně tomu tak bylo i v České a Slovenské republice. V okamžiku, kdy tyto státy začaly diskutovat o možnosti vstupu do Evropské unie, zasáhla otázka evropeizace i je. Již během žadatelského statusu musely oba státy začít s úpravou řady vládních nařízení, aby splnily podmínky pro přijetí do Evropské unie.

Většina prací, které se zabývají procesy evropeizace, využívá trojdimenzionálního vnímání politiky, které rozděluje politiku do tří oblastí: policy, polity a politics. V této práci tomu nebude jinak. Bylo by totiž zcela nemožné shrnout kompletní problematiku evropeizace do konkrétního bodu, proto je potřeba se soustředit pouze na jednu z těchto oblastí. Tato práce se zaměřuje především na oblast policy. Konkrétně ve spojení s imigrační a azylovou politikou.

Rozhodla jsem se pro analýzu těchto politik vzhledem k událostem posledních několika let, kdy se otázka migrační krize stala jedním z nejdiskutovanějších témat. A zasáhla i českou a slovenskou politiku.

Tato práce si dává za úkol posoudit a porovnat vliv imigrační a azylové politiky Evropské unie na veřejnou politiku České a Slovenské republiky. A proč jsem zvolila právě tyto státy? Jak Slovenská republika, tak Česká republika mají velmi podobnou kulturu a historický vývoj. Z toho důvodu si myslím, že představení rozdílných prvků v rámci této veřejné politiky může být velmi zajímavé a může přinést řadu nových informací.

Klíčovým úkolem této práce je zjistit, jak Evropská unie ovlivňuje podobu České a Slovenské republiky v rámci tvorby veřejné politiky a jaké rozdíly mezi těmito státy můžeme nalézt.

Jak bylo výše zmíněno, situace posledních let vyvolala nebývalý zájem o imigrační a azylovou politiku. Jak je patrné z médií, obyvatelé obou států neustále projevují zájem o problematiku migrace. Vzhledem k tomu, že *Migrační krize* přivedla na evropský kontinent spíše občany ze zemí třetího světa, kteří jsou ohroženi válkou, rozhodla jsem se více do podrobnosti zaměřit na azylovou politiku.

Jako druhý cíl si kladu bližší prozkoumání azylové politiky. Především zda *Migrační krize* přinesla nárůst počtu žadatelů o azyl v České a Slovenské republice. A zda pro Českou a Slovenskou republiku byla tato krize skutečným problémem, co se týče například počtu žadatelů.

Práce je rozdělena do několika kapitol. V první z nich se seznámíme s teoretickým konceptem práce a jednotlivými pojmy, jako je například evropeizace a trojdimenzionální pojetí politiky. Seznámíme se i s jednotlivými mechanismy, které působí na proces evropeizace. Bude důležité si zde představit i případnou reakci systému, která bude využita v rámci následné komparace politik Slovenské a České republiky. Následující část práce představí konkrétní imigrační a azylovou politiku Evropské unie. A to jakými prvky může ovlivňovat členské státy, zda k tomu skutečně dochází a jaké jsou případné sankce, pokud dojde k porušení nastavených pravidel. Na to naváže s představením migrační a azylové politiky u České a Slovenské republiky. Na základě získaných informací provedu rozbor jednotlivých politik ve zkoumaných státech v souvislosti s evropeizací.

Zaměřím se především na jednotlivé procesy, a jak ovlivňují všechny aktéry. Například jaká základní pravidla vytvářejí a jaké principy dominují v rámci migrační a azylové politiky České a Slovenské republiky a zda jsou skutečně legislativní akty na úrovni členského státu přímým důsledkem nadnárodních aktů. Závěr práce nabídne prostor pro zhodnocení rozdílů mezi Českou a Slovenskou republikou. Neočekávám, že práce ukáže zásadní rozdíly v institucionálního charakteru mezi oběma státy. Věřím, že zde nalezneme spíše drobné nuance

v obsahu, které mohou utvářet významné rozdíly ve výsledné situaci Slovenské a České republiky.

Evropeizace je poměrně mladý pojem, proto nebylo možné nalézt literaturu, která by v reálném čase reagovala na danou problematiku. Přesto se v posledních patnácti letech začala objevovat kvalitní světová, ale i česká literatura, která se této otázce věnuje. Stále zde však můžeme nalézt řadu různých definic evropeizace, které se rozcházejí v názoru na danou problematiku. Jedním ze stěžejních autorů věnující se otázce evropeizace je John P. Olsen, který představuje pět základních způsobů využití evropeizace. Dalším z autorů věnující se této problematice je Claudio Radaelli, který se zabývá procesy evropeizace. Právě na základě práce těchto autorů se pokusím blíže charakterizovat problematiku evropeizace. Dalším zdrojem práce budou právní dokumenty, jak evropské, tak české a slovenské, které upravují legislativu, týkající se migrační politiky daných politických jednotek.



## 2 Koncept evropeizace

Hledat odpověď na otázku co je evropeizace, která by uspokojila všechny zúčastněné, by bylo nemožné. V současné době existuje několik desítek definic, které se rozcházejí ve svém pohledu na tuto problematiku. Proto si v této práci představíme několik definic, které se tímto pojmem zabývají. Díky tomu budeme schopni tento pojem lépe pochopit a nalézt vhodnou definici pro jeho uchopení.

I když se první zmínky o evropeizaci objevují již v 80. letech 20. století, tak k výraznějšímu rozšíření této teorie dochází až na sklonku 90. let (Fatherstone 2003: 5). V průběhu let pohlíží autoři na tuto problematiku zcela jinak. Diverzita v pochopení tohoto pojmu je způsobena i tím, že úhel pohledu se mění i na základě oboru, ve kterém daný vědecký pracovník pracuje. Například Cowles se svými kolegy Caporasou a Risseem hovoří o tom, že evropeizaci se týká vzniku a rozvoje struktur vládnutí na úrovni Evropské unie. Primárně se jedná o politické, právní a sociální instituce, které hledají řešení problémů a formalizují vztahy mezi aktéry a politickými sítěmi, specializujícími se převážně na vytváření autoritativních evropských pravidel chování (Risse – Cowles – Caporaso, 2001: 1-3). Tato definice nám poskytuje základní pohled na to, co bychom si pod pojmem evropeizace mohli představit. Ale je příliš obecná a pro vědecké účely nezajímavá.

Jedním z dalších autorů, věnující se problematice evropeizace je norský politolog John P. Olsen. Ten ve své práci míří více do hloubky. Olsen charakterizuje pět základních oblastí, proč je právě evropeizace potřebná k uchopení dynamiky rozvíjející se evropské sféry a tím i její dosah. V první oblasti Olsen charakterizuje evropeizaci jako proces změny vnějších teritoriálních hranic. Zabývá se zde zejména otázkou Evropy jako jednotného politického prostoru. Druhá oblast se věnuje otázce rozvoje institucí a systému vládnutí na evropské úrovni. Třetí oblast zahrnuje infiltraci a adaptaci národních a subnárodních systémů evropskému politickému centru a normám. Čtvrtá oblast se věnuje exportu forem politické a vládní organizace do neevropských oblastí. A konečně poslední oblast reprezentuje evropeizaci jako politický projekt mající za cíl vytvořit jednotnou a politicky silnou Evropu. Tak, aby se Evropa stala jedním politickým prostorem (Olsen 2002: 923-924). Z Olsenova pojetí je patrné,

že koncept evropeizace můžeme nalézt v řadě vědních disciplín, jako je například politologie, mezinárodní vztahy či evropská studia. Proto je možné evropeizaci chápat nebo charakterizovat v rámci různých rovin.

Těmto rovinám se také věnuje český autor Břetislav Dančák. Spolu se svými kolegy hovoří například o rovině historické, osobní, mezinárodní, legislativní, ekonomické, tranzitologické, mezinárodního systému, Evropské unie a členských států. Tyto roviny se mohou zároveň prolínat. Díky čemuž mohou mít nejrůznější dopady na všechny oblasti politiky či mezinárodních vztahů. Všeobecně však můžeme říci, že pojem evropeizace souvisí především s otázkou evropské integrace a s tím, jak tímto procesem můžeme ovlivňovat jednotlivé sféry politiky ve státech, které jsou v nějakém vztahu k tomuto procesu (Dančák – Fiala – Hloušek, 2005: 13-15).

Claudio Radaelli jde oproti svým kolegům se svojí definicí více do hloubky. Přesto se stále jedná o velmi obecnou definici, která může skrývat řadu témat a rovin. Evropeizace je dle jeho názoru tvořena třemi procesy: zaprvé konstrukce; za druhé rozptylování či rozšiřování; a za třetí institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, politických paradigmat a stylů, které se nejprve definují v rámci politických procesů na úrovni Evropské unie a následně dochází k jejich začlenění do domácího diskurzu, politických struktur a veřejných politik (Radaelli, 2000: 4).

Podívejme se zpět na výše zmíněné definice. Radaellovo definice již obsahuje otázku domácího diskurzu a je tak pro moji práci více vhodná a lépe využitelná. Tato práce bude primárně pracovat s politologicko-minimalistickým konceptem. Přičemž výchozím bodem tohoto užšího pojetí je působení evropských integračních procesů na domácí úrovni. Kdy domácí úroveň je chápána jako vnitřní prostředí členského státu. Pokud se bavíme o domácí úrovni, můžeme nalézt řadu otázek, které byly vyvolány integračními procesy. Například, ve kterých oblastech státy Evropské unie ovlivňuje? Jak je ovlivňuje a jaké jsou efekty vlivu Evropské Unie na členské státy (Zemanová, 2007: 32)?

Před hlubším zkoumáním evropeizace v rámci jednotlivých politik je důležité si uvědomit, že evropeizaci jako takovou bychom neměli chápat jako

teorii, nýbrž fenomén, který se snaží obsáhnout řadu teoretických přístupů (Bulmer 2007: 47). Tento pojem stále prochází neustálým vývojem. Pojmový aparát tak může být chápán jako velmi roztržštěný a jeho pojmové vymezení nejednoznačné (Brusenbauch Meislová, 2012: 33). Ve výstupech výzkumu evropeizace není etablovaná jednotná česká terminologie, proto je stále nutné přebírat anglické názvosloví vztahující se k této problematice. Jako je například pojem: *bottom-up*, *top-down*, *downloading* a další (Zemanová, 2007: 31).

## 2.1 Výzkum evropeizace

Pro výzkum evropeizace jsou důležité především dopady integračních procesů (Zemanová, 2007: 34). Můžeme sledovat dvě základní generace výzkumu, které ovlivňují integrační procesy. První z nich byl zaznamenán přibližně v 70. letech 20. století a je charakterizován jako procesy s velkým důrazem na změny. Které byly vyvolány vertikálním tlakem shora dolů. V odborné literatuře je tento proces označován jako perspektiva *top-down*. Zde proti sobě stojí v nesouladu původní stav vnitřního prostředí státu, politiky, procesů a institucí na unijní úrovni. Kdy instituce Evropské unie vytváří tlak na členské státy a vyžadují zpětnou reakci. Evropské instituce a procesy jsou přitom chápány jako neměnné a pevně dané (Börzel, 2003: 1-4). S touto generací výzkumu souvisí i tak zvaný *downloading*, který tvrdí, že Evropská unie je tím, kdo zapříčiňuje změny v domácím prostředí a členské státy přejímají evropské instituce, politiky, rozhodnutí a procedury. Změny v rámci první generace evropeizačního výzkumu jsou primárně sledovány v rámci policy a polity (Brusenbauch Meislová, 2012: 34-36).

První zmínky o druhé generaci evropeizačního výzkumu nalezneme v 90. letech 20. století (Brusenbauch Meislová, 2012: 36). Oproti první generaci postihuje evropeizaci v obou vertikálních směrech a to shora dolů i zdola nahoru. Ke směru *top-down* je tak přidán i směr *bottom-up*. Dochází tak k vlastnímu rozvoji Evropské Unie, a to na základě podnětů, které vycházejících z národní politické úrovně (Börzel, 2003: 1-4). Zjednodušeně můžeme říci, že *bottom-up*

a *top-down* lze chápat jako úzce propojené procesy. Ale je to perspektiva *top-down*, která umožnila popsání institucí, politik a následně jejich utváření. Perspektiva *bottom-up* nám naopak pomohla k hlubšímu porozumění procesu evropeizace (Hang, 2011: 143).

V této práci se primárně opírám o první generaci výzkumu, která postupuje shora dolů. Díky tomuto přístupu budeme moci lépe analyzovat vliv evropského systému vládnutí na domácí politiku (Börzel 2002: 193–194). Ale v žádném případě nesmíme zcela opomenout otázku *bottom-up*. Sám Radaelli, který je zastánce teorie *top-down* zdůrazňuje nutnost přijetí také *bottom-up* perspektivy, která sleduje, jak politické aktivity ovlivňují evropskou integraci, díky čemuž můžeme vnímat evropeizaci rovněž jako závislou proměnnou (Fiala – Hloušek – Pitrová – Pšeja – Suchý, 2006: 5).

## **2.2 Evropeizace v rámci trojdimenzionálního pojetí politiky**

Evropeizace zasahuje do řady sfér politiky. Proto je velmi důležité si určit, na jakou oblast politiky se při studiu evropeizace zaměříme. A jinak tomu nebude ani v případě této práce. Abych mohla lépe definovat jednotlivé oblasti, zvolila jsem k charakterizaci tak zvané trojdimenzionální pojetí politiky. V anglickém jazyce je politika označována třemi pojmy: politics, polity a policy. Nejedná se však o synonyma, ale o označení jiné dimenze v rámci politiky. Čeština nemá odpovídající ekvivalent, z toho důvodu jsou pro výzkum využívána výše zmíněné pojmy (Fiala, Schubert, 2000: 14-15).

Evropeizace by se dala zkoumat v rámci všech výše zmíněných oblastí, ale v této práci se budeme věnovat oblasti policy. Tento pojem, se věnuje obsahové stránce politiky. Policy můžeme chápat jako výstup politického procesu. Za výstup můžeme brát například zákony, nařízení či programy (Fiala, Schubert, 2000: 17-19). Rozhodla jsem se pro tuto oblast zejména proto, že zde budu schopna zajistit dostatečné množství pramenů. Jedná se především o veřejnoprávní dokumenty, které jsou snadno dostupné a snadno můžeme dohledat jejich platnost a využití v praxi.

Podívejme se již blíže na evropeizaci v rámci policy. Christopher Knill a Dirk Lehmkuhl hovoří ve své práci o tom, že můžeme identifikovat tři základní způsoby, jak Evropská unie ovlivňuje oblast policy svých členských států. Prvním z nich jsou požadavky institucionálního přizpůsobení, druhým změna struktury v oblasti domácích příležitostí a třetím je změna očekávání v domácí politice (Knill – Lehmkuhl, 2002: 258). Alespoň částečně se budeme věnovat všem výše zmíněným způsobům. Konkrétně půjde o to, jaké požadavky má Evropská unie na přizpůsobení členských států v rámci migrační a azylové politiky, jak ovlivnila podobu těchto politik na domácí půdě a zda nás čeká další vývoj.

### **3 Imigrační a azylová politika Evropské unie**

Podívejme se v úvodu, co to vlastně migrační politika je. Barša a Baršová ve své práci říkají, že termín migrační politika označuje politiky, které „*směřují k přímé či nepřímé regulaci a řízení pohybu lidí přes mezinárodní hranice – v případě Evropské unie přes její vnější hranice – a jejich pobytu na území států, jejichž nejsou občany. Migrační politiky se týkají jak regulace a usměrňování legální migrace, tak postihu a prevence nelegální migrace. Patří sem například vydávání víz a pasů, ostraha a regulace překračování hranic, podmínky udělování ochrany cizincům prostřednictvím azylu* (Baršová – Barša, 2005: 9-10).“

Pokud se podíváme na výše zmíněnou definici, je patrné, že se migrační politika v posledních letech musela stát velmi ožehavým tématem. Zejména kvůli takzvané *Evropské migrační krizi*, jak média tyto události označily. O co se tehdy konkrétně jednalo? V roce 2015 do Evropy vstoupilo více než milion migrantů a uprchlíků, což vyvolalo krizi. Nejenže některé země nezvládaly příliv uprchlíků, ale v rámci Evropské unie vznikl vnitřní rozkol, jak se nejlépe s tímto problémem vypořádat. Většina migrantů se do Evropy vydala přes moře a dostali se tak do Řecka či Itálie. Někteří se ale rozhodli po cestu po souši, hlavně pak přes Turecko a Albánii (BBC, 2016).

Témata azylové a imigrační politiky se výrazně překrývají. Na azylovou politiku může být pohlíženo jako na součást imigrační politiky, ale pro naše potřeby je důležité se věnovat oběma samostatně, abychom získali ucelený pohled

na tuto problematiku. Než se však pustíme do konkrétního rozboru těchto politik, měli bychom se lépe seznámit s oběma pojmy více do hloubky, protože velmi často jsou zaměňovány.

Imigraci můžeme definovat, jako proces, při němž se na území států usídlují cizinci. Imigrant je tedy cizinec, který přichází do jiné než své rodné země za účelem pobytu dlouhodobějšího charakteru. Oproti tomu azyl je ochranný status, který státy mohou poskytovat státnímu příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti v souvislosti s rizikem jejího života. Azylant je tedy cizinec, kterému byl přidělen azyl (Ministerstvo vnitra České republiky, 2018d).

Jednotlivé státy zprvu nechtěly přistoupit na společnou problematiku imigrační a azylové politiky. Ale situace se výrazně změnila. Kdysi migranti mířili do nově objevených míst, která byla považována za neobydlené. Nyní naopak míří do hustě obydlených zemí a jejich počet se neustále zvyšuje (Baršová – Barša, 2005: 8). Státy si tak uvědomily, že je potřeba docílit změny. Protože to jak jsou jednotlivé státy Evropské unie schopny kontrolovat migraci, stojí za jejich stabilitou a rozvojem. A proč tomu tak je? Protože proti sobě stojí dvě výrazné síly. První je ekonomika spolu s globalizací, které tíhnou ke stále větší otevřenosti, která má zajistit konkurenceschopnost a udržitelnost rozvoje. Druhou silou je politika, která chrání národní liberální stát, integritu společnosti a tak i své občany (Massey, 1998).

### **3.1 Historický vývoj imigrační a azylové politiky Evropské unie**

Prvním krokem, který ovlivnil podobu migrační, a azylové politiky byla Římská smlouva, která byla podepsána v roce 1957. Tato smlouva vytvořila základ pro společný trh. A především odstranila překážky, které bránily volnému pohybu osob (Rakić, 2018). Stěhování občanů mezi státy Evropské unie bylo dlouho dobu chápáno jako jediný relevantní aspekt migrace, kterým se tehdejší Společenství chtělo zabývat. Otázku takzvané vnější migrace přenechali zcela v rukou členských států (Baršová – Barša, 2005: 133).

Několik evropských států se později v roce 1985 rozhodlo vytvořit zóny volného pohybu osob a zrušení kontrol na společných hranicích. O deset let později byla myšlenka Schengenské dohody uvedena do praxe a došlo tak k odstranění hraničních kontrol. Schengenská dohoda posiluje svobodu tím, že umožňuje občanům překračovat vnitřní hranice států, aniž by byli podrobeni hraničním kontrolám. Bezhraniční schengenský prostor zaručuje volný pohyb uvnitř Evropské unie více než 400 milionům jejích obyvatel. Stejně jako mnohým státním příslušníkům třetích zemí, turistům nebo jiným osobám legálně pobývajících na území Evropské unie (European Commission: 2018). Ale proč můžeme právě Schengenskou dohodu považovat za jeden z prvních inputů v oblasti imigrační a azylové politiky? Protože přišla s myšlenkou volného pohybu osob. S tím ale některé členské státy nesouhlasily a jako reakci na to, do tehdy nově vznikajícího dokumentu, který dnes známe pod názvem Jednotný evropský pakt, byla zasazena následující formulace: „*Nic v těchto ustanoveních není na újmu právu členských států činit taková opatření, jaká považují za nezbytná za účelem kontroly přistěhovalců ze třetích zemí a boje s terorismem, zločinnosti, obchodem s drogami a s nezákonným obchodem s uměleckými díly a starožitnostmi* (Jednotný evropská akt, 1986: 16).“ Touto formulací se tehdy státy rozhodly chránit svoji suverenitu v oblasti kontroly hranic.

Další změnu přinesla Maastrichtská smlouva z roku 1992. Od tohoto roku byla Evropská unie založena na třech pilířích: na evropských společenstvích, společné zahraniční a bezpečnostní politice a v neposlední řadě na spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí. Poslední zmíněný pilíř zahrnoval otázku imigrační a azylové politiky. Ale Evropské unii nepřížkl žádné výrazné pravomoci, které by ovlivnily členské státy. Změna přišla v roce 1997, kdy byla podepsána Amsterodamská smlouva, která přinesla řadu změn v otázkách azylu. Touto smlouvou se otázka azylové a imigrační politiky stala problematikou prvního pilíře evropských společenství (Novak, 2018). Byla to právě tato smlouva, kterou můžeme chápat jako základ pro vytvoření jednotného evropského azylového systému (Komínková, 2016). Díky těmto krokům vstoupila tato problematika více

do popředí. Jednotlivé evropské státy si uvědomily, že je důležité se otázce imigrační a azylové politiky věnovat do hloubky.

Na zasedání Evropské rady v Tampere v roce 1999 se členské státy rozhodly vytvořit společné azylové řízení. Evropská unie tak měla přiznat všem, kterým byl v rámci Unie udělen azyl, stejné zacházení. Neopomněly ani snahu o spolupráci se zeměmi, odkud žadatelé o azyl pocházeli. Další v pořadí byla sepsána Smlouva z Nice, která vznikla v roce 2001. Tato smlouva stanovila, že by Rada měla nalézt společná kritéria a postupy pro určení členského státu, který je příslušný k posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země na území Evropské unie (Sy, 2018). V roce 2004 byl na období pěti let přijat Haagský program, který navázal na rozhodnutí z Tampere. Zde se státy věnovaly návrhu na vytvoření jednotné unijní azylové a vízové politiky. Nově zde byla zmíněna i problematika ekonomické migrace. Na Haagský program navázal Stockholmský program z roku 2009, který si dal za cíl vybudovat společný evropský azylový systém, a to do roku 2012. Oproti svému předchůdci se vyznačoval výrazněji konkrétnějšími cíli (Komínková, 2016).

Dalším prvkem, který usnadňuje implementaci imigrační a azylové politiky je vznik pomocných evropských organizací či databází. Jako příklad těchto organizací si můžeme uvést EUROPOL, neboli Evropský policejní úřad, který se zabývá bojem proti organizovanému zločinu na evropské úrovni. Součástí agendy této organizace je i pašeráctví a nelegální imigrace (Evropská Unie, 2018). Příkladem databáze je EURODAC. Ta vznikla jako nástroj pro uplatnění nařízení Dublinského systému a je neodmyslitelným pomocníkem v azylové politice. V této databázi mohou členské státy nalézt otisky prstů všech žadatelů o mezinárodní ochranu. Tento systém tak výrazně pomáhá ke zjednodušení komunikace mezi státy, ale i k zabezpečení vnějších hranic Evropské unie (Ministerstvo vnitra České republiky: 2017a).

Je nutné zmínit, že Evropská unie už od počátku v otázce imigrační a azylové politiky vychází z Ženevské úmluvy. Hlavní myšlenkou úmluvy je zákaz navracení uprchlíků do zemí, kde jim hrozí nebezpečí nebo pronásledování (Pikna, 2010: 134). Úmluva neopomíná ani základní lidská práva, která by měla být



uprchlíkům dopřána. Jedná se například o svobodu vyznání, právo na práci, vzdělání, přístup k cestovním dokladům a svobodu pohybu (Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků, 1951).

### **3.2 Současná podoba imigrační politiky Evropské unie**

Poslední revizí primárního práva věnující se problematice imigrační a azylové politiky je Lisabonská smlouva, která vešla v platnost 1. prosince 2009. Jedná se o velmi důležitý právní dokument, který výrazně ovlivnil fungování Evropské unie (Panizza, 2018). V rámci Lisabonské smlouvy se politici nesnažili o stanovení minimálních norem fungování, ale naopak o vytvoření společného systému, který bude fungovat napříč státy. Tento systém se měl řídit jednotným statutem a postupy (Sy, 2018).

Evropská unie na základě tohoto dokumentu usiluje o vytvoření společné přistěhovalecké politiky. Jejím úkolem je kvalitní řízení migračních toků, spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států (Lisabonská smlouva, článek 63a: 81). Evropská unie se v rámci této smlouvy rozhodla pro přijetí společného legislativní řešení, které pomohlo vytvořit základy pro jednotný evropský azylový systém. Tento systém sjednotil problematiku následujících oblastí: jednotný azylový status; jednotný status doplňkové ochrany pro státní příslušníky třetích zemí, kteří nezískali evropský azyl, ale potřebují mezinárodní ochranu; společný režim dočasné ochrany vysídlených osob v případě hromadného přílivu; společný postup pro udělování a odnímání jednotného azylového statusu nebo statusu doplňkové ochrany; kritéria a mechanismy pro určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl nebo doplňkovou ochranu; normy týkající se podmínek pro přijímání žadatelů o azyl nebo doplňkovou ochranu; partnerství a spolupráci se třetími zeměmi pro zvládání přílivů osob žádajících o azyl nebo doplňkovou či dočasnou ochranu (Lisabonská smlouva, článek 63: 80-81). Přičemž se Evropská unie rozhodla zaměřit především na následující oblasti: podmínky vstupu, pobytu a pravidla, podle nichž členské státy udělují dlouhodobá

víza a vydávají dlouhodobá povolení k pobytu; vymezení práv státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v členském státě; nedovolené přistěhovalectví a nedovolený pobyt včetně vyhoštění a vracení osob s neoprávněným pobytem; boj proti obchodu s lidmi (Lisabonská smlouva, článek 63a: 81).

Evropská unie má v oblasti migrační politiky sdílené pravomoci. Přičemž Evropská unie stanovuje, za jakých podmínek může žadatel vstoupit a pobývat na území státu. Členské státy se naopak mohou svobodně rozhodnout o počtu migrantů, které přijmou za účelem vstupu na pracovní trh (Raffaelli, 2018: 2). Ale Lisabonská smlouva v článku 63 hovoří o tom, že v případě krize může Rada na návrh Komise přijmout ve prospěch postižených členských států dočasná opatření, která mohou ovlivnit přerozdělení uprchlíků (Lisabonská smlouva, článek 63: 81).

Proč se však členské státy rozhodly k přenosu pravomocí na nadnárodní úroveň? V rámci debaty můžeme nalézt dva hlavní názorové proudy, které vysvětlují příčiny přenosu pravomocí. První názor má kořeny v neofunkcionalistické tradici evropské integrace, v rámci níž je důležitá provázanost jednotlivých oblastí. Což znamená, že otevření evropské zóny volného pohybu zboží, osob a služeb přivedilo nutnost vytvoření kompenzací, které by zajistily veřejný pořádek (Wallace – Pollack – Young, 2010: 459-460). Druhý názor hovoří o perspektivě národního státu, který má předpoklady pro zvládnutí migrace a udržení kontroly svých hranic. Přičemž Evropská unie má primárně za úkol poskytovat svým členům právní a institucionální rámec ke vzájemné spolupráci tak, aby snížila negativní dopady (Faist – Ette, 2007).

Ti migranti, kteří získali legální povolení k pobytu, mají v Evropské unii srovnatelná práva jako občané členských zemí. Mohou se tedy volně pohybovat a pracovat na území unie. V případě nelegálního pobytu je v kompetenci Evropské unie vykázat tuto osobu na základě dohody o zpětném přebírání osob. Za nelegální pobyt se považuje situace, kdy bude na území Evropské unie přistižena osoba, která nemá vízum či povolení k pobytu nebo nadále nesplňuje podmínky pro držení víza či povolení k pobytu. Nalezení obecně platného ustanovení

pro celou oblast migrační politiky by bylo velmi komplikované. Z tohoto důvodu Evropská unie přistoupila k řešení, které spočívá v tom, že se přijímají právní předpisy pro jednotlivá odvětví v závislosti na kategorii migrantů (Raffaelli, 2018: 1-3).

Můžeme tak nalézt celou řadu směrnic, které upřesňují konkrétní postup v podmínkách přijetí žádosti o vstup. Například směrnice 2009/50/ES se věnuje podmínkám pro vstup příslušníků třetích zemí, za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci zavedla tak zvanou modrou kartu. Směrnice 2016/801 se věnuje problematice pobytu studentů, žáků, stážistů či dobrovolníků v zemích Evropské unie. Můžeme nalézt i směrnici, která se věnuje problematice uplatňování práva na sloučení rodiny a mnoho dalších (Raffaelli, 2018: 3-4).

### **3.2.1 Analýza směrnice imigrační politiky**

Není v našich silách rozebrat všechny směrnice, ani představit obecné opakující se znaky. Z toho důvodu jsem se rozhodla pro rozbor jedné konkrétní směrnice. Jedná se o směrnici 2009/50/ES, která má usnadnit přijímání a mobilitu vysoce kvalifikovaných pracovníků ze třetích zemí. V této části práce se seznámíme s tím, co stanovuje ona směrnice, abych pak následně mohla prozkoumat její implementaci v zákonech České a Slovenské republiky.

Pokud chce občan třetí země přicestovat do Evropské unie za prací na dobu jednoho až čtyř let, musí zažádat o takzvanou modrou kartu. Pro získání povolení musí žadatel doložit vysokoškolské vzdělání. Popřípadě, pokud to vnitrostátní právní předpis dovolí, tak alespoň pět let odborné praxe v oboru na úrovni, která je srovnatelná s vysokoškolskou kvalifikací. Žadatel musí předložit platnou pracovní smlouvu, popřípadě závaznou pracovní nabídku, dokument prokazující vzdělání uchazeče a cestovní doklad (Úřední věstník Evropské unie L 155, 2009: 21, 23).

Za zmínku stojí i fakt, že hrubá roční mzda, která je uvedena v pracovní smlouvě nesmí být nižší než příslušná minimální výše mzdy vymezená a zveřejněná pro tento účel členskými státy, která činí alespoň 1,5 násobek

průměrné hrubé roční mzdy v dotyčném členském státě (Úřední věstník Evropské unie L 155, 2009: 23). Díky této doložce o výši platu Evropská unie, alespoň částečně reguluje počet žadatelů a zamezuje tak nekontrolovatelný příliv levné pracovní síly.

O toto povolení nesmí žádat například občané třetích zemí, kteří pobývají ve státě na základě přidělené dočasné či mezinárodní ochrany. Státy mají samozřejmě právo zamítnout žádost, ať už pro nesplnění výše zmíněných podmínek nebo protože je možné pozici obsadit občanem členského státu nebo společenství. Jednotlivé státy pak mají v rukou samotný proces žádosti, a to od jejího podání až po její schválení. Státy si určují, zda žádost podává případný zaměstnanec či zaměstnavatel. Přičemž na zpracování žádosti mají úřady 90 dní (Úřední věstník Evropské unie L 155, 2009: 21-23).

Tato směrnice je však v posledních letech kritizována například kvůli omezujícím podmínkám přijetí nového zaměstnance a velmi problematické mobilitě v rámci Evropské unie. To ve spojení s dalšími pravidly pro přijímání pracovníků s vysoce odbornými dovednostmi, které platí v jednotlivých státech, značně snížilo atraktivitu modré karty a to především pro zaměstnavatele (Parlament České republiky, 2016).

### **3.3 Současná podoba azylové politiky Evropské unie**

Cílem azylové politiky v rámci Evropské unie je sjednotit azylová řízení v členských státech zavedením společného azylového systému (Sy, 2018). Velkou roli v plnění tohoto cíle hraje Dublinský systém, který se věnuje otázce posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. I když byl vypracován již v roce 1990, byl napříč lety modifikován a jeho přínos je patrný ještě dnes (Komínková, 2016).

Jako reakce na Amsterodamskou smlouvu vznikl takzvaný Dublin II. neboli nařízení č. 343/2003, které se věnuje kritériím a mechanismům, které určují stát odpovědný za posouzení žádosti žadatele o azyl. Toto nařízení bylo však plně nedostatků a muselo být upraveno Dublínem III. neboli nařízením č. 604/2013 (Komínková, 2016). V současnosti je platným základem Dublinského systému

Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 604/2013 ze dne 26. června 2013 (Ministerstvo vnitra České republiky: 2017a).

Přestože leží otázka integrace uprchlíků v rukou členských států, Evropská unie v tomto případě může hrát podpůrnou roli, protože členské státy mohou získat peněžní zdroje z Evropského sociálního fondu nebo z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Přičemž doporučují začít se vzděláváním, školeními, jazykovými kurzy a mezikulturním dialogem (Evropský parlament, 2017a). V polovině roku 2016 Komise sestavila akční plán zahrnující konkrétní iniciativy, které mají za úkol pomoci členským státům integrovat příslušníky třetích zemí, kteří legálně pobývají na území Evropské unie. Mezi další nástroje, jež unie využívá k podpoře integrace je například Evropské fórum pro migraci (Raffaelli, 2018: 4).

Stejně jako v případě imigrační politiky, je azylová politika uvedena v platnost několika směrnicemi. Mezi ty nejdůležitější patří následující směrnice: směrnice 2013/33/EU, která stanoví podmínky pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu; směrnice 2013/32/EU, která se věnuje otázce odnímání statusu mezinárodní ochrany; směrnice Rady 2003/86/ES, která definuje jak postupovat v případě, pokud žadatel o azyl má již na území některého evropského státu rodinného příslušníka; směrnice č. 439/2010, kterou byl zřízen Evropský podpůrný úřadu pro otázky azylu (Sy, 2018). Tento úřad byl založen s cílem zlepšovat praktickou spolupráci v otázkách azylu a pomáhat plnit závazky členských států. Poskytuje zejména podporu členským státům, jejichž azylové a přijímací systémy jsou pod mimořádným tlakem (European asylum support office, 2014: 1), jak tomu bylo například v době *Evropské migrační krize*.

To jak skutečně imigrační a azylová politika Evropské unie funguje, jsme mohli zaznamenat v roce 2015, kdy docházelo k výraznému nárůstu migrace. Jen cestou přes Středozemní moře se do Evropy pokusilo dostat 362 753 lidí. Není tedy velkým překvapením, že Evropská unie zaznamenala nárůst žádostí o azyl. V roce 2016 požádalo na území členských států o azyl 1,2 milionů osob<sup>1</sup>. Většina

---

<sup>1</sup> Toto číslo zahrnuje pouze prvožádosti o azyl.

uchazečů o azyl pocházela ze zemí, kde je civilní obyvatelstvo terorizováno extremisty a ohrožováno povstaleckými skupinami. Jako je například Sýrie, Afghánistán či Iráku (Evropský parlament, 2017c).

Tato krize přiměla orgány Evropské unie ke konkrétním opatřením solidarity vůči členským státům, které byly vystaveny nejtíživějšímu náporu migrantů. Protože podle Dublinského nařízení je země, do které migrant vstoupí, odpovědná za zpracování žádosti o azyl. Toto nařízení však vytvořilo obrovský tlak na hraniční země jako je Itálie a Řecko (Evropský parlament, 2017d). Proto Evropská rada v roce 2015 rozhodla, že by měly být současně rozpracovány tři klíčové aspekty, které by pomohly nejvíce zasaženým zemím. Jednalo se o relokaci/přesídlení; návrat/zpětné přebírání osob/reintegrace; spolupráce se zeměmi původu a tranzitu (Rada Evropské Unie, 2015). Evropská unie využila Čl. 78 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, která říká: „*Ocitnou-li se jeden nebo více členských států ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí, může Rada na návrh Komise přijmout ve prospěch dotyčných členských států dočasná opatření. Rada rozhoduje po konzultaci s Evropským parlamentem.*“ Otázkou však zůstává, jak byl samotný projekt relokace úspěšný. Pokud se ohlédneme zpět, tak od října 2015 do listopadu 2017 bylo z Itálie a Řecka relokováno 31 503 osob z plánovaného závazku 98 255 osob. Celkem se tak podařilo přerozdělit pouze 32 % žadatelů o azyl (Sál, 2018). Což je ve výsledném počtu velmi malé procento. A projekt se tak dle mého názoru dá jen velmi těžko hodnotit jako úspěšný. Členské státy nyní volají po reformě Dublinských nařízení, aby se podobná situace již nemusela opakovat (Evropský parlament, 2017d). Případná reforma Dublinských nařízení vyvolala debatu, jaké změny může přinést. Mezi jednotlivými státy totiž můžeme zaznamenat určitou nervozitu, že takzvaný Dublin IV. je připraví o suverenitu v otázce azylové politiky. Nyní jen můžeme čekat, co přinesou další vyjednávání mezi členskými státy. Současný návrh takzvaného Dublinu IV. sestavila Evropská komise v roce 2016. Navrhuje, aby se země za pomoci spravedlivých mechanismů dělily o odpovědnost za uprchlíky (Evropský parlament, 2017b).

### 3.3.1 Analýza směrnice azylové politiky

Jako tomu bylo v předcházející kapitole, tak i zde sem se rozhodla pro rozbor jedné konkrétní směrnice. A to směrnice 2013/33/EU, která stanoví podmínky pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu. Tato směrnice se vztahuje na všechny občany pocházejících ze třetích zemí či osoby bez jakékoliv státní příslušnosti, kteří na území státu podaly žádost o mezinárodní ochranu (Úřední věstník Evropské unie L 180, 2013: 100).

Do tří dnů od podání žádost musí žadatel obdržet potvrzení, které potvrzuje jeho žadatelský status. Přičemž se žadatelé mohou volně pohybovat na území hostitelského členského státu. Popřípadě na území, které je jim vymezeno členským státem. Zároveň žadateli může být určeno i místo pobytu. V některých případech může dojít i k zajištění žadatele. A to zejména z následujících důvodů: ověření či zjištění totožnosti; ověření potřebných informací; navrácení; vyžaduje-li to ochrana národní bezpečnosti. Žadatelé jsou zajištěni v příslušných detenčních zařízeních, která jsou pro tyto případy určena (Úřední věstník Evropské unie L 180, 2013: 100-103).

Jednotlivé členské státy si nadále stanovují pravidla týkající se bezpečnostních opatření k zajištění. Například se jedná o pravidelné hlášení u příslušných orgánů, složení finanční záruky či povinnost zdržovat se na určeném místě. Dále specifikují za jakých podmínek je žadatelům umožněn vstup na trh práce, popřípadě ke vzdělání (Úřední věstník Evropské unie L 180, 2013: 101, 104).

#### **4 Imigrační a azylová politika České republiky**

Problematika imigrační a azylové politiky leží v rukou Ministerstva vnitra České republiky. A to napříč všemi úrovněmi: legislativně – koncepční, analytické tak i realizační. Konkrétně tato agenda v rámci ministerstva náleží odboru azylové a migrační politiky (Ministerstvo vnitra České republiky, 2014). Mimo zabezpečení výkonu státní správy v oblasti migrace se dále rozhoduje o vydání povolení k přechodnému, dlouhodobému či trvalému pobytu. Je zřizovatelem zařízení sloužících k zajištění žadatelů a věnuje se problematice integrace cizinců. Taktéž rozhoduje o vydání modré karty na území České republiky, o které budeme mluvit více dopodrobna v jedné z následujících kapitol (Ministerstvo vnitra České republiky, 2018f).

Část kompetencí je svěřena do rukou Policie České republiky, ale kde je Ministerstvo vnitra stále chápáno jako nadřízený správní orgán (Ministerstvo vnitra České republiky, 2014). I další ministerstva České republiky se věnují částečně této problematice. Například Ministerstvo práce a sociálních věcí stanovuje kritéria vstupu cizinců na trh práce. Celní správa, která spadá pod Ministerstvo financí, provádí kontroly, zda zaměstnavatelé splňují všechny podmínky nutné k zaměstnání cizinců (Ministerstvo vnitra České republiky, 2018f).

Česká republika se oficiálně staví k problematice imigrační a azylové politiky poměrně jasně. Ministerstvo vnitra v roce 2015 vydalo publikaci, kde si stanovilo sedm základních zásad v otázce migrační strategie. Zaprvé, Česká republika zajistí všem svým občanům klidné soužití s cizinci a díky účinnému integračnímu programu zabrání vzniku negativních sociálních jevů. Za druhé, zajistí efektivní vynucování práva v oblasti nelegální migrace, organizovaného zločinu spojeného s převaděčstvím a obchodováním s lidmi, s ohledem na bezpečí vlastních obyvatel. Za třetí, dostojí všem svým závazkům v oblasti azylu. Za čtvrté posílí aktivity, které povedou k pomoci uprchlíkům, jako prevenci dalších migračních toků. Za páté, bude nadále prosazovat udržení výhod volného pohybu osob v rámci Evropské unie. Za šesté, podpoří legální migraci, která může být pro Českou republiku přínosná. Za sedmé, dostojí všem svým mezinárodním



a evropským závazkům v oblasti migrace a aktivně se zapojí do celoevropských debat a hledání společného řešení (Ministerstvo vnitra České republiky, 2015b: 2).

Přes výše zmíněný postoj se Česká republika, spolu s Maďarskem, Polskem a Slovenskem rozhodla ignorovat nařízení Evropské unie o systému kvót a vstoupila tak do tvrdého boje s Evropskou unií ohledně současné podoby imigrační a azylové politiky (Nováková, 2017).

#### **4.1 Problematika imigrační politiky České republiky**

Jak bylo uvedeno v předešlé kapitole, otázku vstupu, pobytu a vycestování z území České republiky je v kompetenci Ministerstva vnitra. Přičemž cizinec může na území České republiky pobývat přechodně nebo trvale. Ministerstvo zahraničních má ve své správě udělení krátkodobého víza, které upravuje nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech. Ministerstvo vnitra tak nově získalo působnost v otázce rozhodování o udělení dlouhodobého víza a dlouhodobých pobytů občanů třetích zemí a o agendu přechodných pobytů občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků. (Český statistický úřad, 2018).

Od roku 1993 počet cizinců, kteří v České republice měli nahlášený trvalý nebo dlouhodobý pobyt, exponenciálně roste. V roce 1993 se jednalo o necelých 78 tisíc, v roce 2016 dosáhl počet cizinců na území České republiky 493 tisíc osob (Český statistický úřad, 2017). Tento rapidní nárůst byl jeden z důvodů, proč v průběhu let byla potřeba modifikovat právní dokumenty. A to tak, aby lépe splňovaly potřeby země a mohly zohlednit další faktory, které mohou hrát roli při rozhodování o udělení azylu. Mezi tyto faktory, které ovlivňují migrační politiku země, můžeme uvést například demografickou problematiku. Nově příchozí migranti mohli vyrovnat nepříznivé demografické trendy, jako je například nízká porodnost či stárnutí obyvatelstva. Migraci tak lze chápat jako nutnost pro zpomalení výše uvedených trendů (Rabušic – Burjanek, 2003: 4).

Problematice imigrační politiky se věnuje zákon č. 326/1999 Sb., v pozdějším znění. Tento zákon primárně stanovuje podmínky, za kterých může

cizinec vstoupit, pobývat a opustit území České republiky (Zákon č. 326/1999: čl. 1.).

Jednou z možností jak získat povolení k pobytu je takzvaná modrá karta, která se vydává za účelem výkonu zaměstnání, které vyžaduje vysokou kvalifikaci. Tato karta opravňuje cizince k pobytu a taktéž výkonu zaměstnání. Což znamená, že cizinec už nepotřebuje další zvláštní pracovní povolení (Ministerstvo vnitra České republiky, 2017b). V kapitole popisující imigrační politiku Evropské unie jsme se věnovali tomuto tématu z pohledu Evropské unie, ale jak se k této problematice staví Česká republika?

Pokud se cizinec rozhodne zažádat o modrou kartu, musí se připravit na poměrně obsáhlé papírování. Samotná žádost musí obsahovat následující informace: jméno; příjmení; datum a místo narození; pohlaví; státní občanství; rodinný stav; nejvyšší dosažené vzdělání; zaměstnání před příchodem na území České republiky; zaměstnání po vstupu na území České republiky; pracovní zařazení; název a adresu zaměstnavatele; poslední bydliště v cizině; adresu místa pobytu na území České republiky; číslo cestovního dokladu. Také je potřeba předložit následující údaje o svých zákonných partnerech, dětech, rodičích a sourozencích: jméno a příjmení; státní občanství; datum a místo narození; bydliště a povolání (Zákon č. 326/1999 Sb., čl. 42i: 32-33). Žadatel musí dále předložit následující: cestovní doklad; dokument potvrzující účel pobytu; zda má dostatečné finanční prostředky k pobytu na území České republiky; doklad o zajištěném ubytování; fotografie (Zákon č. 326/1999 Sb., čl. 31: 12); pracovní smlouvu, která je sjednaná minimálně na dobu jednoho roku na pracovní pozici, která vyžaduje vysokou kvalifikaci; doklad o vzdělání. Ministerstvo může na vyžádání požadovat doklad, který je obdobný výpisu z evidence Rejstříku trestů jako podklad k posouzení trestní bezúhonnosti (Zákon č. 326/1999 Sb., čl. 42j: 33).

Žadatel podává svoji žádost na některém ze zastupitelských úřadů. Na území členského státu je oprávněn podat žádost pouze ten, kdo je již držitelem modré karty, která byla vydána již jiným členským státem Evropské unie. Nebo cizinec, který pobývá na území státu na základě víza, které slouží k pobytu nad 90

dnů nebo na povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem (Zákon č. 326/1999 Sb., čl. 42i: 31-32). Jsou-li v žádosti objeveny nedostatky, úřad vyzve žadatele k jejich odstranění. Pokud tak neučiní, řízení bude ukončeno. Na zpracování žádosti má ministerstvo 90 dní (Ministerstvo vnitra České republiky, 2018a).

Žadatel má taktéž povinnosti, které musí dodržovat. Pokud se rozhodne ukončit zaměstnanecký poměr, je povinen tuto změnu nahlásit na Ministerstvu vnitra. Chce-li změnit zaměstnavatele či pracovní zařazení musí tuto skutečnost taktéž nahlásit. V průběhu prvních dvou let podléhají tyto změny souhlasu Ministerstva vnitra. V tomto případě prochází držitel modré karty podobným procesem, jako tomu bylo v případě žádosti o vydání modré karty (Ministerstvo vnitra České republiky, 2018a).

Pokud chce občan třetí země tuto žádost skutečně podat je nucen zaplatit správní poplatek v hodnotě 1000 CZK. Dojde-li k udělení modré karty, musí navíc zaplatit dalších 4000 CZK za vydání tohoto povolení (Ministerstvo Vnitra České republiky: 2017b).

Z výše uvedeného popisu je patrné, že Evropská unie ovlivnila systém podání žádosti o modrou kartu. Zejména v podobě požadovaných dokumentů, které si pak následně Česká republika rozšířila o další specifikace, aby skutečně od žadatelů získala co největší rozsah informací potřebných u dělení modré karty.

#### **4.2 Problematika azylové politiky České republiky**

První žadatelé o azyl do České republiky, respektive do Československa začali proudit hned po Sametové revoluci. První žádosti obdržely úřady již v roce 1990. Celkem se jich během tohoto roku nasbíralo 1 602. Tehdy nejvíce převládali žadatelé z východoevropských zemí. Mezi lety 1991 – 1997 průměrný počet žadatelů o azyl činil 1 743 osob ročně. Přičemž největší procento žadatelů bylo stále z východoevropských zemí. Pokud bychom hledali žadatele mimo Evropu, jednalo by se především o lidi pocházející z Iráku a Afghánistánu. Situace se změnila v letech 1998 – 1999, kdy narostl počet žadatelů z Asie, převážně

z Afghánistánu, Indie a Srí Lanky. To zapříčinila špatná vnitropolitická situace uvnitř výše zmíněných států. V následujících letech opět převládli evropští žadatelé. Znovu tak došlo ke změně ve složení žadatelů. V letech 2000 – 2001 tvořili většinu žadatelů lidé z Ukrajiny a Moldávie (Uherek, 2002: 5-6). V roce 2001 počet žádostí o azyl dosáhl svého vrcholu. Tehdy bylo podáno celkem 18 094 žádostí. Od té doby počet žádostí pozvolna klesal (Ministerstvo vnitra České republiky, 2018b), až se v roce 2017 dostal na počet 1 450 (Ministerstvo vnitra České republiky, 2018c). Největší podíl žadatelů v roce 2017 dle národnosti zaujali Ukrajinci, Arméni a Gruzínci (Ministerstvo vnitra České republiky, 2018e).

Mimo azylu, zde občané třetích zemí mohou požádat o poskytnutí takzvané dočasné ochrany (Zákon č. 221/2003: čl. 1) Tato dočasná ochrana má za úkol řešit případný příliv občanů třetích zemí, a to například v důsledku ozbrojeného konfliktu či živelné pohromy. Dočasná ochrana cizinců, je řešena zákonem č. 221/2003 Sb.. Uplatnění tohoto zákona je podmíněno tím, že dočasná ochrana cizinců bude vyhlášena rozhodnutím Rady Evropské unie, což stále nenastalo (Český statistický úřad, 2018).

V závislosti na událostech po revoluci, kdy vzniká Česká republika jako samostatný stát, bylo nutné narychlo sestavit zákon věnující se azylové proceduře. V prvních letech existence byla tato procedura mnohem méně náročnou, než je tomu v současnosti. S postupem let se tento zákon výrazně zpřísnil. Což patrně ovlivnilo i počet udělených azylů. V roce 1991 činil celkový počet všech udělených azylů 36 % ze všech přijatých žádostí. V roce 1997 to činilo pouhých 4,3% (Haišman – Trombík, 1998: 43-46). O dvacet let později, v roce 2017 bylo projednáno celkem 1 506 žádostí. Kladně z nich bylo vyřízeno pouze 29. Což znamená, že kladně bylo vyřízeno pouze 1,9% žádostí. Dalším 118 byla udělena doplňková ochrana (Ministerstvo vnitra České republiky, 2018c).

Oproti roku 2015 a 2016, kdy kulminovala takzvaná *Evropská migrační krize*, přinesl rok 2017 výrazné zklidnění v počtu žadatelů. I přesto se Česká republika nevyhnula problémům, které vyvolalo odmítnutí přijetí Evropských migračních kvót. Dne 15. 6. 2017 Evropská komise zahájila proti České republice a dalším státům řízení kvůli nesplnění povinností (Sál, 2018).

Česká republika se na přelomu milénia pomalu pripravovala na svůj případný vstup do Evropské unie. V roce 2001 byla vypracována novela azylového zákona, která byla již synchronizována s nařízením Evropské unie. Tato novela především omezovala žadatelům o azyl přístup na pracovní trh, možnosti privátního bydlení. Primárně měla omezit protiprávní jednání, kterého se mohl žadatel dopustit (Uherek, 2002: 7).

Zákon č. 325/1999 Sb. O azylu je stěžejním dokumentem, který se věnuje problematice azylové politiky. Tento zákon primárně definuje, za jakých podmínek je cizinci umožněno zažádat o azyl na území České republiky. Zároveň tento zákon vymezuje působnost například Ministerstva vnitra, Ministerstva školství či Policie ČR ve věcech týkajících se mezinárodní ochrany, integračního programu a také provozu a správy azylových zařízení (Zákon č. 325/1999 Sb.). Podívejme se na podobu zákona více do podrobnosti. Zákon č. 325/1999 Sb. hovoří o tom, že mezinárodní ochrana může být poskytnuta ve dvou formách. A to buď formou azylu nebo doplňkové ochrany (Zákon č. 325/1999 Sb., čl. 2).

Jako podání žádosti lze chápat projev vůle cizince, ze kterého je patrné, že hledá v České republice ochranu před pronásledováním. Přičemž je žádost možné podat policii nebo v některých výjimečných případech Ministerstvu vnitra. Do 24 hodin od podání žádosti se žadatel musí přihlásit v některém z přijímacích středisek (Zákon č. 325/1999 Sb., čl. 3; 3a; 3c). V přijímacím středisku je žadatel nucen pobývat, dokud neprojde všemi identifikačními úkony a lékařskými prohlídkami. Pobytové středisko slouží k ubytování žadatele, ten ale může pobývat i jinde, pokud mu to jeho finanční prostředky umožní a je mu to povoleno státem. Integrační azylové středisko slouží k případnému přechodnému ubytování azylantů (Ministerstvo vnitra České republiky, 2015a).

Na pokyn ministerstva je žadatel nucen poskytnout následující informace: jméno a příjmení; pohlaví; datum a místo narození; národnost; náboženské a politické přesvědčení; občanství; rodinný stav; poslední bydliště; kdy vstoupil na území státu; cestovní doklad; zdravotní stav; důvod žádosti o mezinárodní ochranu; jazyková znalost; způsob jeho cesty na území; víza nebo povolení k pobytu vydané jinými státy. O tom, zda azyl či ochrana bude udělena, rozhoduje

Ministerstvo vnitra. Dále může ministerstvo rozhodnout o tom, zda bude žadatel například přesunut do jiného státu například z důvodu sloučení rodiny (Zákon č. 325/1999 Sb., čl. 8;10). Žadatel však velmi často nemá potřebné dokumenty, kterými by byl schopen potvrdit své tvrzení a mohl tak prokázat svoji identitu. Dobrým pomocníkem v takových případech je databáze EURODAC, o které jsme již mluvila v kapitole Historický vývoj imigrační a azylové politiky.

Žadatel následně musí projít pohovorem, kde budou upřesněny všechny uvedené informace. Výsledek tohoto pohovoru je jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí o udělení azylu. Dále se mezi tyto podklady řadí žádost a přesné informace o současné situaci státu, jehož je žadatel státním občanem. Rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany by mělo být učiněno neprodleně, nejpozději však do 6 měsíců od podání žádosti (Zákon č. 325/1999 Sb., čl. 23c; 27).

## 5 Imigrační a azylová politika Slovenské republiky

Problematika imigrační a azylové politiky je primárně v rukou Ministerstva vnitra Slovenské republiky. Hlavní působnost ministerstva v otázkách imigrační a azylové politiky je: ochrana státních hranic; kontrola vstupu a pobytu cizinců na území Slovenské republiky; vydávání cestovních dokladů; problematika mezinárodní ochrany či nelegální migrace, kterou kontroluje Policie Slovenské republiky. Částečné pravomoci pak náleží například Ministerstvu zahraničních věcí a evropských záležitostí; Ministerstvu práce, sociálních věcí a rodiny; Ministerstvu školství, vědy, výzkumu a sportu nebo Ministerstvu zdravotnictví (Bolečková, 2014: 77). Pod Ministerstvo vnitra, spadá Migrační úřad, který je zodpovědný za komplexní starost o cizince na území Slovenské republiky. Ministerstvo práce a sociálních věcí se pak věnuje problematice zaměstnávání cizinců (Guličová – Bargerová, 2008: 13-14).

Slovenská republika si v oblasti imigrační a azylové politiky dává primárně za úkol ochránit národní zájmy státu. Až dále hovoří o důležitosti vytvoření finančních, lidských a materiálních zdrojů, které pomohou k lepší koordinaci této problematiky. Přičemž by se ráda zaměřila i na harmonizaci právních předpisů Slovenské republiky a Evropské Unie. Ačkoliv primárně upozorňuje na princip suverenity Slovenské republiky a ochranu tradičního způsobu života (Ministerstvo vnútra Slovenské republiky, 2018c). V roce 1993, kdy vznikla samostatná Slovenská republika, byl sepsán dokument *Zásady migračnej politiky Slovenskej republiky*, který se věnoval jako první slovenský dokument otázce imigrace. Tento dokument stvrzoval, že rozhodnutí o vstupu cizinců na území Slovenské republiky náleží plně na státu. Zároveň potvrdil, že stát hodlá respektovat všeobecně platné zásady mezinárodního práva a závazky vyplývající z mezinárodních smluv (Bolečková, 2014: 69).

Současné strategie migrační politiky jsou definovány na základě dokumentu *Migračnej politiky SR s výhľadom do roku 2020*, ve kterém Slovenská republika formuluje svoje záměry na následující roky (Bolečková, 2014: 70). V tomto dokumentu můžeme nalézt sedm základní pilířů. První pilíř se zabývá vytvářením podmínek pro legální ekonomickou migraci, zejména v otázce

ekonomické migrace, která by měla být primárně determinována potřebami Slovenské republiky. Druhý pilíř se zabývá integrací, která by měla být založena na plném akceptování realit Slovenské republiky. Třetí pilíř bojuje s omezením emigrace kvalifikované pracovní síly a čtvrtý s omezením nelegální migrace a obchodu s lidmi. Pátý pilíř chce posílit účinnost hraničních kontrol. Šestý pak přispět k budování společného evropského azylového systému. A sedmý pilíř se věnuje modernizaci institucionálního zabezpečení, které je v současné době nedostačující (Migrační politika Slovenskej republiky s výhledom do roku 2020, 2011). Otázka posledního bodu je v poslední době velmi diskutována. Slovenská republika by ráda založila jeden úřad, který by kompletně zabezpečoval vše související s realizací migrační politiky Slovenské republiky (Bolečková, 2014: 75-77).

Stejně jako Česká republika nesouhlasila Slovenská republika se systémem kvót a rozhodla se ignorovat nařízení Evropské unie o přijetí uprchlíků (Nováková, 2017). Slovenská republika dokonce spolu s Maďarskem podala na Evropskou Unii žalobu kvůli způsobu rozhodování, který vedl ke schválení povinných kvót na přerozdělování běženců. Žaloba však byla soudem Evropské unie zamítnuta (Česká televize, 2017).

### **5.1 Problematika imigrační politiky Slovenské republiky**

V posledních několika letech je řádná ekonomická migrace vítána ze strany slovenské vlády. Bohužel se ukázalo, že slovenský trh práce a systém sociálního zabezpečení je do velké míry závislý na přílivu pracovní síly ze zahraničí. Z toho důvodu se Slovenská republika rozhodla aktivně vyhledávat zahraniční pracovníky, kteří na území Slovenské republiky chybí. Pro tyto pracovníky je proto velmi důležité vytvořit takové prostředí, které pro ně bude dostatečně přitažlivé (Migrační politika Slovenskej republiky s výhledom do roku 2020, 2011).

Otázce imigrační politiky Slovenské republiky se věnuje zákon č. 48/2002, Z.z. (Zákon č. 48/2002, Z.z.). Stejně jako Česká republika, zaznamenala Slovenská



republika nárůst legálních migrantů. Od roku 2004 do roku 2016 se počet migrantů zvýšil na čtyřnásobek. Přičemž 37 217 z nich pocházelo ze zemí mimo Evropskou unii. Nejpočetnější skupina migrantů pochází z historicky blízkých krajin, jako je Ukrajina, Srbsko a Rusko (Migrační informační centrum IOM, 2017).

Podobně jako v případě České republiky, výše zmíněný zákon stanovuje podmínky, za kterých může cizinec vstoupit, pobývat a opustit území Slovenské republiky. Je zde taktéž specifikována problematika modré karty, která je stejně jako v případě České republiky určena pro vysoce kvalifikované cizince, kteří vstupují na území za účel práce (Zákon č. 404/2011, Z.z.: čl. 1, 37). A právě tomuto povolení k výkonu pracovní činnosti se budeme věnovat v následujícím odstavci, abychom mohli porovnat rozdíly mezi Českou a Slovenskou republikou v otázce problematiky modré karty.

Oproti České republice je na Slovensku udělena modrá karta policejním útvarem. Samotný postup podání žádosti je stejný. Žadatel musí podat žádost na některém ze zastupitelských úřadů Slovenské republiky a předložit následující dokumenty: cestovní doklad; fotografie; pracovní smlouvu; doklad potvrzující požadované vzdělání, ubytování a bezúhonnost. Oproti České republice musí žadatel navíc předložit doklad, který prokazuje splnění podmínek, které požaduje zvláštní předpis na výkon regulovaného povolání. Navíc je taktéž potřeba předložit lékařský posudek a potvrzení Úřadu práce, sociálních věcí a rodiny o možnosti obsazení volného pracovního místa, které odpovídá vysoké kvalifikaci (Zákon č.404/2011, Z.z.: čl. 37; 38).

Modrá karta se na Slovensku vydává na období tří let, popřípadě na období trvání pracovní smlouvy, kterou žadatel uzavřel se zaměstnavatelem, je-li smlouva uzavřena na období kratší než tři roky. Žadatel musí zároveň složit finanční poplatek. Za podání žádosti to činí 170 EUR a 4,5 EUR za vydání modré karty (Migrační informační centrum IOM, 2018).

## 5.2 Problematika azylové politiky Slovenské republiky

Azylová politika Slovenské republiky si prošla od svého vytvoření podobným vývojem jako ta České republiky. Od roku 1994 se počet žadatelů několikrát zdvojnásobil. Díky čemuž se zvýšil i nárok na instituce věnující se této problematice (Bachtíková, 2014: 32). Svého vrcholu počet žádostí dosáhl v roce 2003 a 2004, kdy se hranice počtu žádostí přehoupla přes hranici 10 tisíc. Od té doby počet žadatelů opět klesá. Tento počet nebyl ovlivněn ani Evropskou migrační krizí (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, 2018b). Bylo pro mě však velkým překvapením, že se mi nepodařilo najít dostatečné informace o diverzitě národností, které na území Slovenské republiky přicházejí. V tomto případě mi nepomohl ani Statistický úřad Slovenské republiky, který se této problematice nevěnuje.

Otázka azylové politiky je řešena zákonem č. 480/2002 Z.z., který vymezuje jak postupovat ve věci žádosti o azyl a působnost orgánů (Zákon č. 480/2002 Z.z.: čl. 1). Azyl může být udělen žadateli, který má opodstatněné obavy z pronásledování z rasových, náboženských, politických či národnostních důvodů a tyto obavy mu brání v návratu do domovské země (Zákon č. 480/2002 Z.z.: čl. 8). Azyl je možné udělit i z humanitních důvodů, ale na tento druh azylu není zaručen právní nárok (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, 2018a).

V případě neudělení azylu, může Slovenská republika nabídnout žadateli tak zvanou doplňkovou ochranu. Podstatný rozdíl mezi azylem a doplňkovou ochranou je doba, na kterou se ochrana uděluje. V případě azylu jde o trvalý pobyt na území Slovenské republiky, v případě doplňkové ochrany se jedná o přechodný pobyt, na dobu jednoho roku, s možností prodloužení až na dva roky (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, 2018a).

O tom zda je azyl udělen či nikoliv rozhoduje Migrační úřad, který spadá pod správu Ministerstva vnútra. Zároveň tento úřad zajišťuje azylantům a osobám s doplňkovou ochranou stravu, ubytování, zaměstnání, jazykovou přípravu nebo jim pomáhá s procesem integrace (Guličová – Bargerová, 2008: 14).

Žadatel může podat žádost o azyl třemi způsoby: při vstupu na území v místě hraničního přechodu některému z policejních útvarů; policejnímu útvaru

uvnitř státu; na letišti kam se přepravil a nesplnil podmínky vstupu na území země. Následně je cizinec převezen do ubytovacího zařízení, kde pobývá po dobu zpracování jeho žádosti (Zákon č. 480/2002 Z.z.: čl. 3). Tyto zařízení můžeme dělit na záchytný tábor a pobytový tábor. Záchytný tábor zabezpečuje zdravotní prohlídky a dočasný pobyt žadatele o azyl před jeho přesunem do pobytového tábora. Zde je žadateli bezplatně poskytnuto ubytování, stravování a zdravotní péče. Po ukončení karantény je žadatel přesunut do pobytového tábora. Ve kterém pobývá, dokud není ukončeno řízení o udělení azylu. Pokud je žadateli azyl udělen, může být na svou žádost přemístěn do integračního střediska (Michálková, 2017: 12,17).

Žadatel následně musí projít pohovorem, v rámci něhož budou upřesněny všechny další informace, které budou potřeba ke schválení žádosti. (Zákon č. 480/2002 Z.z.: čl. 6).

## 6 Závěr

Každý stát, který se chtěl stát součástí Evropské unie, musel ještě před svým vstupem upravit své zákony, aby odpovídaly požadavkům Evropské unie. Již od samého začátku tak můžeme pozorovat proces, ve kterém Evropská unie ovlivňuje státy v oblasti policy. V případě postkomunistických zemí, to však vidím jako velmi dobrý krok. Tyto státy se musely bohužel vypořádat s tvorbou zcela nových zákonů a podklady od Evropské unie se tak mohly stát cenným přínosem, při tvorbě ucelené legislativy.

A proto Evropská unie upevnila svoji pozici mezi jednotlivými státy na základě podepsání smluv mezi jednotlivými státy unie. Vrcholem byla Lisabonská smlouva spolu s Dublinským protokolem, které přinesly jasnou změnu v pozici Evropské unie vůči členským státům v oblasti imigrační a azylové politiky. Můžeme tedy nalézt vliv evropeizace už od samého počátku tvorby jednotlivých politik. Zejména z perspektivy *top-down*, protože je to Evropská unie, kdo vytváří tlak na státy. Protože pokud by nesplnily podmínky unie, nebyl by jim umožněn vstup.

Úvodní smlouvy byly však velmi všeobecné. S rozšířením smluv dostaly členské státy jasnou strukturu, jak mají postupovat v rámci imigrační politiky, především aby zamezily nelegální migraci. Ve svých nařízeních Evropská unie specifikuje, o jaké typy pobytů může uchazeč žádat v členských státech. Stát může naopak regulovat to, koho na svém území uvítá. Díky tomu, mohou členské státy ovlivnit podobu ekonomiky státu, protože reagují na požadavky pracovního trhu.

V otázce azylové politiky je tomu podobně jako v případě imigrační politiky. Evropská unie stanovuje postup přijímání uprchlíků, ale finální rozhodnutí stále drží v rukou jednotlivé členské státy. Ačkoliv události posledních let ukázaly, že tomu tak zcela nemusí být. Článek 78 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, spolu s Evropskou migrační krizí umožnil vyvolat debatu, zda má Evropská unie právo nařídit členským státům jednorázové přijetí uprchlíků. Při bližším pohledu na Lisabonskou smlouvu, kterou můžeme chápat jako jeden z primárních dokumentů týkajících se této problematiky, zjistíme, že obsahuje závazek, že se členské státy v oblasti migrace, azylu a ochrany hranic, mají řídit principem

solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členské státy, a to i na finanční úrovni (Lisabonská smlouva, čl. 63b, 82). Pokud by tento princip byl skutečně dodržován, nemuselo by v tuto chvíli probíhat soudní řízení mezi Evropskou unií a některými členskými státy, které tyto podmínky odmítly splnit.

Státy by samozřejmě mohly vystoupit z Evropské unie, a řešit si tuto problematiku samy, ale pravděpodobně by došlo k ohrožení ekonomiky daného státu. Nově by totiž státům vznikly výrazně vyšší finanční nároky na kontrolu státních hranic. Zároveň by muselo dojít i k úpravě legislativy, což by zapříčinilo velkou prodlevu ve schvalování víz a žádostí o azyl. Proto společnou evropskou migrační politiku vidím jako více výhodnou.

Generální advokát Yves Bot sice prohlásil, že mechanismus, proti kterému Slovensko spolu s Českou republikou tak vehementně bojuje, účinně přispěl k tomu, že Řecko a Itálie mohli lépe čelit důsledkům tehdejší migrační krize (Česká televize, 2017). Česká republika, Slovensko, Maďarsko a Polsko odmítlo řešit krizi cestou Evropské unie a zablokovali tak funkčnost tohoto systému. Ani situace států, které se rozhodly řídit nařízením Evropské unie, není dořešena. Většina z přijatých azylantů má rodiny, které se pravděpodobně budou chtít v blízké době přicestovat za svými příbuznými a využít tak směrnice Rady 2003/86/ES, která umožňuje udělení azylu na základě sjednocení rodiny. Je tedy možné, že tyto státy brzy budou čelit další vlně žádostí o azyl. Díky čemuž budeme moci zaznamenat perspektivu *bottom-up*. Tedy tlak od členských států na Evropskou unii. V tomto případě by se jednalo například o požadavek států, aby unie vzala v potaz možný příval rodinných příslušníků azylantů, při tvorbě klíče, podle kterého dojde k přerozdělování žádostí. V kontextu s migrační krizí můžeme dále předpokládat, že poroste tlak na změnu v rámci evropského azylového a migračního systému a taktéž na kontrolu vnitřního pohybu v rámci Evropské unie (Prouza, a další, 2014: 3-4).

Podívejme se již konkrétně na rozdíl mezi Českou a Slovenskou republikou. V legislativní rovině se nám nepodařilo objevit výrazné nuance, které by ovlivňovaly obě politiky. Naopak jsou si velmi podobné. Nepatrný rozdíl

nalezneme pouze v dokumentech, které musí žadatelé předložit při své žádosti o pobyt. Institucionální charakter imigračních a azylových politik je v obou případech roztržštěný mezi několik ministerstev. Právní normy vycházejí z evropských smluv a jsou formulovány téměř totožně, azylová zařízení mají stejné stupně a poskytují stejnou podporu žadatelů. Rozdíl není patrný ani v tom, jak se oba státy postavily k problematice Evropské migrační krize, která ohrozila stabilitu Evropské unie. Oba státy přijaly jen několik málo uprchlíků, a ani zdaleka se nepřiblížily stanoveným kvótám (Wintour, 2017).

V porovnání se Slovenskou republikou měla vždy Česká republika výrazně větší počet žádostí o azyl, které si můžeme odůvodnit například silnější ekonomikou. Nejvyššího počtu žádostí dosáhla Česká republika o dva roky dříve než Slovensko, konkrétně v roce 2001. Což bylo pravděpodobně způsobeno tím, že v České republice v roce 2000 vstoupil v platnost nový zákon o azylu a novela zákona věnující se problematice zaměstnanosti. Z toho důvodu se řada pracovních migrantů rozhodla využívat řízení o udělení azylu jako možnost legalizace pracovního pobytu. Nejčastěji tak jednali občané bývalého Sovětského svazu. Zvýšil se tak počet žadatelů o azyl pocházející především z Ukrajiny a Moldávie. Tyto státy, ale v počtu žadatelů měli silné postavení již v předcházejících letech (Uherek, 2002: 6).

V otázce azylové politiky ve spojení s *Evropskou migrační krizí* Slovenská republika nezaznamenala jakoukoliv výraznou změnu a pokračovala v klesající tendenci žádostí o azyl. Naproti tomu v České republice v roce 2015 vzrostl počet žádostí o necelý 400. Po tomto nárůstu se vrátil počet žádostí opět ke klesající tendenci. Vzhledem k tomu, že se obě země k této problematice postavily negativně, je pravděpodobné, že počet žadatelů o azyl se bude nadále snižovat a žadatelé se zaměří spíše na státy, které přijímají větší počet žadatelů.

Proces evropeizace je u České i Slovenské republiky patrný při tvorbě legislativy týkající se jak imigrační, tak azylové politiky. Evropská unie jasně stanovuje, jak se státy mají v této problematice chovat, ačkoliv finální rozhodnutí o přijetí imigranta je pouze na jejich rozhodnutí. Co se týče otázky žádostí o azyl, můžeme říci, že zejména u České republiky proces evropeizace ovlivnil počet

žadatelů. Protože jak bylo zmíněno výše, tehdy nově vzniklý zákon č. 326/1999, Sb., který byl přizpůsobený normám Evropské unie, zvýšil výrazně počet žadatelů, a to zejména díky zpřesnění požadavků na udělení azylu.

Současná situace je však nejasná. To jak se bude proces evropeizace nadále vyvíjet, bude patrné, až jak dopadne vyjednávání ohledně Dublinského systému. Pokud Evropská unie uspěje, ztratí členské státy možnost rozhodování o tom, koho do své země přijmou jako azylanta. A tím se prohloubí evropeizace zejména azylové politiky všech členských států, a to nejen České a Slovenské republiky.

## 7 Seznam použité literatury

- Bachtíková, I. (2014). *Organizácia azylovej a migračnej politiky v Slovenskej republike*. (Bratislava: Medzinárodná organizácia pre migráciu). s. 32.
- Baršová, A. – Barša, P. (2005). *Přistěhovalectví a liberální stát*. (Brno: Masarykova univerzita v Brně). s. 8-10;133.
- BBC (2016). *Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts*. (<http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>, 23. 4. 2018).
- Bolečková, M. (2014). Migračná politika Slovenskej republiky: desať rokov po vstupe do Európskej únie. *Politické vedy*. Roč. 17, č. 3. s. 69-70; 75-77.
- Börzel, T. A. (2002). Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Response to Europeanization. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40, No. 2. s. 193-194.
- Börzel, T. A. (2003). Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization. *Queen's Papers on Europeanisation*. No 2/2003. ([https://ceses.cuni.cz/CESES-141-version1-2\\_1\\_\\_Boerzel\\_member\\_state\\_responses\\_europeanization.pdf](https://ceses.cuni.cz/CESES-141-version1-2_1__Boerzel_member_state_responses_europeanization.pdf), 29. 3. 2018). s. 1-4.
- Brusenbauch Meislová, M. (2012). *Evropeizace české zahraniční rozvojové spolupráce*. (Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci). s. 33-36.
- Bulmer, S. (2007). Theorizing Europeanization. In: Graziano, P. – Vink, M. P. eds., *Europeanization. New Research Agendas*. (London: Palgrave Macmillan). s. 47.
- Česká televize (2017). *Černý den pro odpůrce kvót. Soud EU zamítl žaloby Slovenska a Maďarska*. (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/2231317-cerny-den-pro-odpurce-kvot-soud-eu-zamitl-zaloby-slovenska-a-madarska>, 1. 4. 2018).
- Český statistický úřad (2017). *Cizinci: Počet cizinců*. (<https://www.czso.cz/csu/cizinci/cizinci-pocet-cizincu>, 30. 3. 2018).
- Český statistický úřad (2018). *Metodika počtu cizinců*. (<https://www.czso.cz/csu/cizinci/metodika-poctu-cizincu>, 30. 8. 2018).
- Dančák, B. – Fiala, P. – Hloušek, V. (2005). *Evropeizace: Pojem a jeho konceptualizace*. In: Danč, B. – Fiala, P. – Hloušek, V.: *Evropeizace: Nové téma politologického výzkumu*. (Brno, Mezinárodní politologický ústav). s. 13-15.



- European asylum support office (2014). *Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu*. (<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822CSC3.pdf>, 30. 3. 2018).
- European Commission (2018). *Schengen area*. ([https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen_en), 27. 3. 2018).
- Evropská Unie (2018). *Evropský policejní úřad (Europol)*. ([https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol\\_cs](https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_cs), 1. 4. 2018).
- Evropský parlament (2017a). *Integrace uprchlíků v Evropě*. (<http://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/society/20180322STO00325/facebook-poslanci-si-chteji-posvitit-na-udajne-zneuzivani-osobnich-udaju>, 31. 3. 2018).
- Evropský parlament (2017b). *Jak zlepšit společný evropský azylový systém*. (<http://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/priorities/migration/20170627STO78418/jak-zlepsit-spolecny-evropsky-azylovy-system>, 31. 3. 2018).
- Evropský parlament (2017c). *Migrační krize v Evropě*. (<http://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/society/20170629STO78631/migracni-krize-v-evrope>, 31. 3. 2018).
- Evropský parlament (2017d). *Odpověď EU na migrační krizi*. (<http://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/society/20170629STO78629/odpoved-eu-na-migracni-krizi>, 31. 3. 2018).
- Faist, T. – Ette, A. (2007). *The Europeanization of national policies and politics of immigration: between autonomy and the European Union*. (New York: Palgrave Macmillan).
- Fiala, P. – Hloušek, V. – Pitrová, M. – Pšejja, P. – Suchý, P. (2005). Evropeizace politických stran a zájmových skupin: základní problémy a směry analýzy. *Politologický časopis*. 1/2006. s. 13-15.
- Fiala, P. – Schubert, K. (2000). *Moderní analýzy politiky: Uvedení do teorií a metod policy analysis*. (Brno: Barrister & Principal). s. 14-15; 17-19.
- Haišman, T. – Trombík, P. (1998). Uprchlíctví v České republice. In Šišková T., ed al. *Výchova k toleranci a proti rasismu*. (Praha: Portál). s. 43-46.

- Hang, N. T. T. (2011). Europeanization: Simply a Top-Down Process? *Marmara Journal of European Studies*. Vol 19, No. 1. s. 143.
- Jednotný evropský akt (1986). s. 16.
- Knill, Ch. – Lehmkuhl, D. (2002). The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanism. *European Journal of Political Research*. 41. s. 258.
- Komínková, M. (2016). Jak se vyvíjela azylová politika EU před migrační krizí. *Euroskop*. 3. 5. 2016. (<https://www.euroskop.cz/9047/27321/clanek/jak-se-vyvijela-azylova-politika-eu-pred-migracni-krizi/>, 27. 3. 2018).
- Lisabonská smlouva (2007). s.80-82.
- Massey, D. S. (1998). *Worlds in motion: understanding international migration at the end of the millenium*. (New York : Oxford University Press).
- Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020 (2011). *Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 574*.
- Migrační informační centrum IOM (2017). *Migranti na Slovensku*. ([http://mic.iom.sk/atlas/o-atlase/migranti-na-slovensku/#\\_ftn4](http://mic.iom.sk/atlas/o-atlase/migranti-na-slovensku/#_ftn4), 31. 3. 2018).
- Migrační informační centrum IOM (2018). *Modrá karta EÚ*. (<https://www.mic.iom.sk/sk/pobyt2/prechodny-pobyt/167-modra-karta-eu.html>, 10. 4. 2018).
- Michálková, M. (2013). *Organizácia azylových zariadení pre žiadateľov o azyl v Slovenskej republike*. (Bratislava: Medzinárodná organizácia pre migráciu). s. 12-17.
- Ministerstvo vnitra České republiky (2014). *Migrační a azylová politika České republiky*. (<http://www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky-470144.aspx>, 20. 4. 2018).
- Ministerstvo vnitra České republiky (2015a). *Pobyt cizince v azylových zařízeních*. <http://www.mvcr.cz/clanek/azyl-pobyt-cizince-v-azylovyh-zarizenich.aspx>, 30. 3. 2018).
- Ministerstvo vnitra České republiky, (2015b). *Strategie migrační politiky České republiky*. (Praha: Ministerstvo vnitra ČR). s. 2.

Ministerstvo vnitra České republiky (2017a). *Dublinský systém*. (<http://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx>, 29. 3. 2018).

Ministerstvo Vnitra České republiky (2017b). *Poplatky*. (<http://www.mvcr.cz/clanek/obcane-tretich-zemi-poplatky.aspx>, 15. 4. 2018).

Ministerstvo vnitra České republiky (2018a). *Modrá karta*. (<http://www.mvcr.cz/clanek/modra-karta.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>, 1. 4. 2018).

Ministerstvo vnitra České republiky (2018b). *Počty žádostí o mezinárodní ochranu v jednotlivých letech (1990-2016)*. (<http://www.mvcr.cz/clanek/statisticke-zpravy-o-mezinarodni-ochrane-za-jednotlive-mesice-v-roce-2017.aspx>, 20. 4. 2018).

Ministerstvo vnitra České republiky (2018c). *Počty žádostí o mezinárodní ochranu v jednotlivých měsících roku 2017*. (<http://www.mvcr.cz/clanek/statisticke-zpravy-o-mezinarodni-ochrane-za-jednotlive-mesice-v-roce-2017.aspx>, 20. 4. 2018).

Ministerstvo vnitra České republiky (2018d). *Slovníček pojmů*. (<http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/slovnicek-pojmu.aspx>, 27. 3. 2018).

Ministerstvo vnitra České republiky, (2018e). *TOP 10 státních příslušností žadatelů o mezinárodní ochranu v prosinci*

Ministerstvo vnitra České republiky (2018f). *Ústřední orgány státní správy*. (<http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/ustredni-organy-statni-spravy.aspx>. 20. 4. 2018).

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (2018a). *Formy medzinárodnej ochrany*. (<http://www.minv.sk/?formy-medzinarodnej-ochrany>, 1. 4. 2018).

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (2018b). *Štatistiky*. (<http://www.minv.sk/?statistiky-20>, 31. 3. 2018).

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (2018c). *Zámerom migračnej politiky Slovenskej republiky je zabezpečiť*. (<https://www.minv.sk/?zamer-migracnej-politiky-slovenskej-republiky>, 1 .4. 2018).

- Novak, P. (2018). Maastrichtská smlouva a Amsterodamská smlouva. *Evropský parlament*. ([http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.1.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.3.html), 27. 3. 2018).
- Nováková, L. (2017). Ministři vnitra V4 trvají na hledání funkčních řešení migrační krize. *Ministerstvo vnitra České republiky*. (<http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/ministri-vnitra-v4-trvaji-na-hledani-funkcnich-reseni-migracni-krize.aspx>, 31. 3. 2018).
- Olsen, Johan P. (2000): The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 5. s. 923-924.
- Panizza, R. (2018). Lisabonská smlouva. *Evropský parlament*. ([http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.1.5.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.5.html), 28. 3. 2018).
- Pikna, B. (2010). *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva*. (Praha: Linde). s. 134.
- Prouza, T. a další (2014). *Pozice ČR k migraci do EU ve světle současné azylové krize*. (Praha: Národní Konvent). s. 3-4.
- Rabušic, L. – Burjanek, A. (2003). *Imigrace a imigrační politika jako prvek řešení české demografické situace?* (Brno: VÚPSV Praha výzkumné centrum Brno). s. 4.
- Rada Evropské unie (2015). *Evropská rada 25. - 26. 6. 2015*. (<http://www.consilium.europa.eu/cs/meetings/european-council/2015/06/25-26/>, 20. 4. 2018).
- Radaelli, C. (2000): Whiter Europeanization? Concept stretching and substantive change. *European Integration online Papers (EioP)*, Vol. 4/2000.. (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>, 29. 3. 2018). s. 4.
- Raffaelli, R. (2018). Přistěhovatelská politika. *Evropský parlament*. ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2017/N54569/04A\\_FT\(2017\)N54569\\_CS.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N54569/04A_FT(2017)N54569_CS.pdf), 30. 3. 2018) s. 1-4.
- Rakić, D. (2018). Politika v oblasti finančních služeb. *Evropský parlament*. ([http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_2.6.13.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.6.13.html), 16. 4. 2018).

- Risse T., – Cowles, M. G., – Caporaso, J. (2001). Europeanization and Domestic Change: Introduction In: Risse T., – Cowles, M. G., – Caporaso, J., *Transforming Europe : Europeanization and domestic change Europeanisation and Domestic Change*. (London: Cornell University Press). s. 1-3.
- Sál, K. (2018). Migrační krize: kvóty a žaloby. *Institut pro politiku a společnost*. Policy Brief. Leden/2018.
- Sy, S. (2018). Azylová politika. Evropský parlament. *Evropský parlament*. ([http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.2.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.2.html), 28. 3. 2018)
- Uherek, Z. (2002). *Integrace azylantů: Výzkumná zpráva pro Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky*. (Praha: Etnologický ústav Akademie věd České republiky). s. 5-7.
- Úřední věstník Evropské unie L 155. 18. 6. 2009. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0050&from=CS>, 24. 3. 2018). s. 21-23.
- Úřední věstník Evropské unie L 180. 29. 6. 2013. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN>, 24. 3. 2018). s. 100-104.
- Wallace, H. S. – Pollack, M. A. – Young, A. R. (2010). *Policy-making in the European Union*. (New York : Oxford University Press). s. 459-460.
- Wintour, P. (2017). EU takes action against eastern states for refusing to take refugees. *The Guardian*. (<https://www.theguardian.com/world/2017/jun/13/eu-takes-action-against-eastern-states-for-refusing-to-take-refugees>, 1. 4. 2018)
- Zákon č. 325/1999 Sb., *Zákon o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 326/1999 Sb., *Zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 404/2011 Z.z. , *Zákon o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 480/2002 Z.z., *Zákon o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov*, ve znění pozdějších předpisů.

Zemanová, Š. (2007). Výzkum europeizace – aktuální problémy a perspektivy.  
*Mezinárodní vztahy*. 4/2007. s. 31-32; 34.  
Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků (1951).

## **8 Summary**

The aim of the bachelor thesis is to answer the question how deep the Europeanization influenced the Czech Republic and Slovak Republic with a focus on immigration and asylum policies.

The first part of this study discusses the concept of Europeanization, how we can characterize it and follow up during the evolution of the European Union, especially on the field of the policy.

In the next part of this study, we discuss the specific form of the immigration and asylum policies of the European Union with a focus on specific directives. Then we will introduce immigration and asylum policies in the Czech Republic and Slovakia compared with European Union. We also take a pieces the above-mentioned directives from the national perspective.

The result of this work should be a comparison of both policies of the Czech and Slovak Republic and whether they are influenced by the process of Europeanization.