

# **Srovnávací analýza migračních politik**

Vstupní analýza

Milada Horáková

leden 2000

## OBSAH

|  |    |
|--|----|
| Úvod   | 3  |
| SOUČASNÉ MIGRAČNÍ POLITIKY   | 5  |
| I. POLITIKY SMĚŘUJÍCÍ K REGULACI A KONTROLE MIGRAČNÍCH TOKŮ  | 5  |
| 1. Migrační politiky zemí OECD   | 6  |
| 2. Konkrétní nástroje a opatření   | 11 |
| 2.1. Národní preference na trhu práce  | 11 |
| 2.2. Usnadnění imigrace vysoce kvalifikovaných osob  | 12 |
| 2.3. Imigrační politiky nových hostitelských zemí  | 12 |
| 2.4. Nástroje, jimiž je podporován dobrovolný návrat do země původu  | 13 |
| 3. Harmonizace azylových politik a azylové procedury   | 14 |
| 4. Boj s nelegální migrací   | 17 |
| 4.1. Politiky kontroly přílivu imigrantů   | 20 |
| 4.2. Opatření umožňující legalizaci pobytu v zemi  | 20 |
| II. INTEGRAČNÍ POLITIKY  | 22 |
| 1. Modely integrace  | 22 |
| 2. Naturalizace a sociální integrace imigrantů   | 24 |
| 3. Vzdělávání dětí imigrantů a jejich integrace  | 26 |
| 4. Integrační politiky a sociální integrace imigrantů  | 26 |
| 4.1. Pomoc nově příchozím  | 27 |
| 4.2. Integrace na trhu práce   | 27 |
| 4.3. Politická participace cizinců a ostatní práva   | 29 |
| 5. Integrace cizinců do městských oblastí  | 30 |
| III. MEZINÁRODNÍ KOOPERACE A KOORDINACE MIGRAČNÍCH POLITIK<br>A EKONOMICKÝ ROZVOJ                                    | 33 |
| 1. Kooperace při kontrole migračních toků  | 33 |
| 2. Migrace a rozvoj  | 34 |
| 3. Asociační dohody mezi Evropským společenstvím a zeměmi Magrebu  | 36 |
| 4. Asociační dohody mezi Evropským společenstvím a zeměmi<br>střední a východní Evropy                               | 36 |
| 5. Pravidla o pohybu a zaměstnávání osob v EU aplikovaná na<br>občany nečlenských zemí                               | 37 |
| 5.1. Právo na vstup a krátkou návštěvu   | 38 |
| 5.2. Opatření stanovená v Evropských dohodách s ohledem<br>na pohyb pracovníků a možnost zakládání a nabízení služeb | 38 |
| IV. PRINCIPY MIGRAČNÍ POLITIKY EU  | 43 |
| 1. Právní rámec migračních politik zemí EU   | 46 |
| 2. Rozhodnutí  | 47 |
| Odkazy   | 51 |

## Úvod

Migrační politiky vytváří soubor právních norem, politických rozhodnutí a dalších nástrojů určených k usměrňování přílivu cizinců na území národních států a určujících podmínky pobytu cizinců v zemi. Stanovení cílů migračních politik není samoúčelné. Migrace mají své pozitivní i negativní účinky. Praktické kroky v oblasti kontroly migračních toků a integrace cizinců, ať již promyšlené či učiněné ad hoc, ovlivňují celkové společenské klima hostitelské země a bezprostředně sousedících států, ale mnohdy i značně geograficky vzdálených oblastí. Liberální či restriktivní národní migrační politiky se promítají zejména do situace na domácím trhu práce a ve svých důsledcích ovlivňují politický, ekonomický, sociální i kulturní život země.

Migrační politiky jsou praktickým výsledkem kroků přijatých národními státy zejména v oblasti právních předpisů a opatření vztahujících se k integraci cizinců do hostitelské společnosti. Zahrnují zejména:

- a) právní předpisy upravující vstup a pobyt cizinců na území národních států včetně pasové a vízové politiky vůči cizincům, tj. osobám, které nejsou občany národních států,
- b) právní předpisy v oblasti azylové politiky,
- c) právní předpisy o nabývání a pozbývání občanství a naturalizaci,
- d) právní předpisy o zaměstnávání cizinců,
- e) právní předpisy o svobodném a nezávislém podnikání cizinců,
- f) právní předpisy v oblasti sociální a zdravotní péče,
- g) právní předpisy v oblasti bydlení a nabývání nemovitostí,
- h) právní předpisy vztahující se ke vzdělávání a přípravě na povolání,
- i) právní předpisy v oblasti národnostní a menšinové politiky národních států,
- j) právní předpisy zabezpečující rovnost příležitostí ve všech oblastech sociálního, ekonomického a kulturního života,
- k) bilaterální dohody o vzájemném zaměstnávání občanů uzavírané s jinými státy,
- l) mezinárodní úmluvy podepsané národními státy.

Evropská unie činí kroky směřující k harmonizaci migračních politik členských států a usiluje o vytvoření vyváženého migračního klimatu ve společném prostoru členských zemí již více než 10 let. Úsilí členských zemí EU je zaměřeno zejména na tvorbu regulačních mechanismů k usměrnění migrací směřujících na území všech členských států.

Migrační politiky EU netvoří pouze právní předpisy o vstupu a pobytu cizinců na území členských států, ale zahrnují též opatření k integraci cizinců do společnosti, rovnosti příležitostí na trhu práce, v bydlení, vzdělávání, přípravě na povolání i v oblasti kultury. Zákonitě zahrnují i politiku národních států vůči národnostním a etnickým menšinám. Sociální soudržnost uvnitř členských států EU je podporována Evropskou sociální chartou, Fondem sociálního rozvoje a zákony směřujícími k ochraně slabých a vyloučení všech forem znevýhodňování jednotlivců i sociálních skupin.

Česká republika požádala o vstup do EU. Tímto krokem se zavázala respektovat zásady přijaté členskými státy EU v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky. Přizpůsobuje právní předpisy upravující vstup, pobyt a podmínky zaměstnávání cizinců z tzv. „třetích“ (ne-členských zemí EU). Postupuje v souladu s mezinárodním právem i v otázkách azylové politiky, zaměstnávání cizinců, ochraně práv migrujících pracovníků v řádném právním postavení a vytváří postupně předpoklady pro usnadnění jejich začlenění do společností. V rámci integračních procesů řeší i otázky spojené s pohybem pracovní síly ve vztahu k zemím EU a současně ve vztahu k tzv. třetím zemím<sup>1</sup>, které nepatří k členským státům EU.

---

<sup>1</sup> Výraz „třetí země“ označuje státy, které nepatří k členským státům Evropské unie

## **SOUČASNÉ MIGRAČNÍ POLITIKY**

Migrační politiky mohou být rozděleny do tří hlavních oblastí:

- I. Politiky a nástroje přijímané národními státy k posílení kontroly migračních toků (včetně přílivu osob hledajících azyl) a hledání efektivních opatření v boji s nelegální migrací.
- II. Politiky a nástroje, jejichž cílem je zlepšení integrace imigrantů do hostitelských zemí.
- III. Mezinárodní spolupráce při tvorbě nástrojů přijímaných na bilaterální a regionální úrovni s cílem zlepšit řízení migračních toků.

### **I. POLITIKY SMĚŘUJÍCÍ K REGULACI A KONTROLE MIGRAČNÍCH TOKŮ**

Povaha a důsledky současných migračních pohybů volají po změnách veřejných politik. Kontrola přílivu i odlivu cizinců (jak co do kvantity, tak i podle určitých výběrových kritérií) vyžaduje různá regulační opatření aplikovaná na trhu práce. Přítomnost cizí pracovní síly v mnoha sektorech a profesích je na trhu práce stále patrnější a vyžaduje hledání nástrojů k integraci stále rozmanitějších kategorií imigrantských populací. Rozhodující část imigrantské populace tvoří cizí pracovníci a jejich rodiny, a to jak dočasně, tak trvale usídlení v zemi.

Reakce národních států promítnuté do aktuálních migračních politik závisejí podstatně na povaze současných migračních systémů. Migrační politiky mohou být orientovány na podporu trvalého usídlení cizinců, či naopak na podporu dočasného přijímání zahraničních pracovníků. Praktické kroky národních států jsou ovlivňovány i jejich geopolitickou situací. Podmínky vstupu, pobytu a odchodu cizinců jsou jednak výsledkem společné migrační politiky, ale současně si národní státy ponechávají právo rozhodovat o podmínkách povolování dlouhodobého a trvalého pobytu cizinců. Některé státy, zejména členské země OECD, považují rozhodování o otázkách vstupu a pobytu cizinců za záležitost související s uchováním vlastní státní suverenity.

Některé členské státy OECD v poslední době přijaly opatření ke kontrole migračních toků (země jižní Evropy a určité země střední a východní Evropy). Jejich možnosti volby politických opatření byly již od počátku silně ovlivněny existujícími dominantními migračními systémy a režimy zavedenými v tradičních imigrantských zemích západní Evropy.

Země, které již patří mezi členské státy EU (Řecko, Itálie, Portugalsko a Španělsko), přizpůsobily významnou část svých právních předpisů politice přijaté ostatními členskými státy. Nově přijaté členské státy EU (Rakousko, Švédsko, Finsko) jsou povinny respektovat nařízení Evropské komise a dodržovat práva imigrantů zahrnutá v dohodách o spolupráci mezi Komisí a konkrétní ne-členskou zemí EU.

Země střední a východní Evropy, které již přistoupily k vyjednávacím procedurám o jejich možném přijetí do EU, usilují o vytvoření nové migrační politiky konformní se standardy migračních politik zemí EU, zejména v záležitostech vstupu uprchlíků, pobytu a zaměstnávání cizinců a kontroly hranic.

Politiky usilující o zlepšení kontroly migračních toků se týkají zejména:

- a) redefinování podmínek vstupu a pobytu cizinců
- b) revize právních předpisů a procedur vztahujících se k právu na azyl
- c) zesílení kontrolních systémů, jak hraničních, tak i uvnitř země, s cílem bránit nelegální migraci.

## **1. Migrační politiky zemí OECD**

Politiky zemí OECD vůči vstupu a pobytu nových imigrantů jsou vesměs restriktivní. Některé země podstatně změnily řadu právních předpisů, zejména zpřísnily podmínky pro sjednocování rodin a stanovily kritéria pro udělování povolení k trvalému pobytu cizinců.

V důsledku implementace restriktivních migračních politik došlo v uplynulých čtyřech letech k poklesu legální imigrace ve většině členských zemí OECD. Přesto dále stoupá, zejména v některých zemích Evropy, počet žadatelů o azyl. Imigrace v důsledku sjednocení rodin nadále převažuje. Ve většině zemí OECD nabývají na významu dočasné migrace, zejména pracovní migrace vysoce kvalifikovaných

pracovníků. Současně přetrvávají různé formy neregulérních migrací, jejichž rozsah lze jen stěží určit.

Hostitelské země i země původu mají stále větší problémy s kontrolou migračních toků. Rozmanitost forem vstupu do země a na trh práce stoupá a roste i počet zemí, které produkují migrace. Současně přetrvávají tradiční migrační režimy. Stále zřetelněji se projevuje regionální charakter migrací.<sup>2</sup> Pro řadu zemí OECD je typické, že hlavní migrační proudy směřují obvykle ze dvou či tří zdrojových zemí. Struktura i směry migrací se v čase mění. Celkový rozsah migračních toků je v různých zemích různý. Migrační situaci charakterizují počty cizinců na trhu práce, počet příslušníků rodin, které je provázejí, počty osob, které přišly do hostitelských zemí v rámci sjednocení rodin, a počty uprchlíků a žadatelů o azyl.

Mnohé evropské země, v nichž prudce stoupla míra nezaměstnanosti, si přejí striktní omezení imigrace, i když i nadále umožňují sjednocování rodin a poskytování azylu. Je to zejména proto, že chtějí naplnit nové požadavky vyplývající ze Schengenských dohod<sup>3</sup> a doporučení EU.

Většina zemí, které nejsou členy EU (zejména východoevropských), se pustila do kompletní revize právních předpisů o imigraci, ať již proto, že doufají, že jim to usnadní vstup do EU anebo proto, že chtějí zlepšit kontrolu imigračních toků. Post-sovětské země představují mnohdy zcela nové migrační fenomény, které nejsou adekvátně pokryty současnou legislativou.

Schengenská zóna byla rozšířena v roce 1997 z původních sedmi (Belgie, Francie, Německo, Lucembursko, Nizozemí, Portugalsko a Španělsko) na deset zemí, kdy se k nim přidružilo Rakousko, Řecko a Itálie. Participující země revidovaly své právní předpisy v souladu s požadavky smlouvy. V téže době přinutily okolnosti způsobené ilegálním oběhem drog Francii k přepsání smlouvy. Francie dočasně obnovila kontrolu hranic i s některými zeměmi Schengenské zóny. Ve Švýcarsku se v současné době angažuje Federální komise vypracováním návrhu nových právních

---

<sup>2</sup> Tends in international migration, SOPEMI, OECD, 1999

<sup>3</sup> Schengenské dohody určují pravidla vízové politiky pro členské státy EU, které se staly jejich signatáři. Od 1. května 1999 platí shodná pravidla pro vydávání vstupních víz do členských států na dobu do 90 dní. Vydávání víz na dobu delší nežli 90 dní zůstává nadále výsadním právem národních vlád.

předpisů o pobytu a usídlení cizinců, kteří se stěhují do Švýcarska často proto, aby byli blíže členským zemím EU.

Polský parlament změnil Cizinecký zákon z roku 1963 a od 25.6. 1997 platí nový cizinecký zákon, který reaguje na rostoucí příliv nežádoucích imigrantů. Polsko ratifikovalo dohody včetně Evropské sociální charty (s výjimkou čl.20). Polsko je jednou z několika zemí, která formálně přijala politiku repatriace etnických Poláků.

Po rozpadu Sovětského svazu se podobně baltské státy, Bulharsko, Česká republika a Rumunsko angažovaly v reintegraci příslušníků vlastních etnik žijících mimo území národního státu. V tuto chvíli jsou ale zpětné pohyby minimální a přinášejí více integračních problémů, než se předpokládalo. Jazyk a kulturní odcizení, které je důsledkem dlouhodobého odloučení, působí problémy. Není neobvyklé, že je pouze jeden z partnerů v manželských párech nositelem etnické tradice.

Belgie přijala v červnu 1996 zákon (Vande Lanotte Law) o vstupu, pobytu, usídlení a deportacích cizinců, který nahradil zákon z 15. prosince 1980. Ten zpřísňuje imigrační kontrolu a omezuje vstup a usídlení cizinců z ne-členských zemí EU. Zákon rovněž ukládá větší odpovědnost osobám, které se zabývají přepravou osob a ukládá jim povinnost kontrolovat nejen vstupní doklady cizinců určitých kategorií, ale také to, zda mají pasažéři dostatek prostředků na pobyt v Belgii. Studenti z cizích zemí musejí prokázat, že mají finanční prostředky k životu v zemi a kdokoli chce prodloužit dobu studia může být odmítnut a nemusí mu být prodlouženo povolení k pobytu v zemi. Rovněž členové rodin studentů mohou být vyzváni k opuštění území, jestliže jejich životní podmínky a bydlení nesplňují stanovené normy a jsou ohodnoceny jako neuspokojivé. Jedním z nejtvrdších prvků tohoto zákona je prodloužení doby uvěznění cizinců v důsledku nelegálního pobytu v zemi na dobu osmi měsíců s možností dalšího prodloužení.

K hlavním principům migrační politiky Francie patří podpora legálního přistěhovalectví, integrace již přistěhovalých osob, ochrana uprchlíků, respektování zásady soužití rodin přistěhovalců. Nově přijatý „Zákon o vstupu a pobytu cizinců a právu na azyl“ sjednocuje dosud rozptýlené právní předpisy azylového práva a práv cizinců do jedné právní normy.

Španělsko, které se v průběhu osmdesátých let přeměnilo z emigrační v imigrační zemi, ustavilo Státní sekretariát pro přistěhovalectví, který je na úrovni ministerstva. Jeho úkolem je monitoring cizinců a vypracování pravidel migrační politiky. Mezi ně patří i pravidla pro udělování státního občanství a opatření v oblasti trestního práva aplikovaná při nedovoleném přechodu hranic.

V ostatních zemích OECD bývají změny a revize migračních politik vyvolány specifickými událostmi. Po odvysílání dokumentu v České televizi o integraci Rómů v Kanadě v srpnu 1997 vzrostl prudce počet žadatelů rómské národnosti o přesídlení do Kanady. V souvislosti s masovým přílivem Rómů reagovala Kanada v říjnu téhož roku znovu zavedením vízové povinnosti pro české turisty. Stejně reagovala Itálie na růst ilegální imigrace z Albánie a bývalé Jugoslávie. Revidovala imigrační legislativu. Nový zákon, který zamýšlí lépe integrovat legální imigranty, současně zavádí systém kvót a usiluje o omezení nelegální imigrace politikou „okamžitého vyhoštění“.

Rakousko omezilo v roce 1996 kvóty možných udělení povolení k pobytu cizinců. Připojení Rakouska k Evropské ekonomické oblasti v roce 1994 a k EU v roce 1995 vedlo k významným politickým změnám. Rakouská politika se přizpůsobila restriktivní politice ostatních členských států EU. Občané členských zemí EU nejsou nadále zahrnuti do kvót pro udělování pobytu a Rakousko nyní musí vyhovět požadavkům EU a uzavřít speciální bilaterální dohody s nečlenskými zeměmi (jmenovitě s Tureckem). V roce 1996 byly zrušeny přídavky na děti cizincům usídleným v Rakousku, jejichž děti žijí mimo území Rakouska. Byly zavedeny kvóty limitující počet rodin, jimž je umožněno sjednocení, aby nemohli cizinci řešit situaci přestěhováním dětí na území Rakouska. Rakousko představuje spolu s Německem první nárazníkovou zemi pro legální i nelegální imigrace z nečlenských zemí EU jak z východu, tak i z jihu. Vedle ilegálního přistěhovalectví prudce vzrostl v roce 1998 i počet žadatelů o azyl (o 90 %). Ochrana hranic místním četnictvem byla posílena o vojáky základní služby.

V Nizozemí byl 1. září 1995 změněn Zákon o zaměstnávání cizinců, který má lépe regulovat zaměstnávání cizinců na holandském trhu práce z jiných zemí, nežli jsou státy Evropské ekonomické oblasti. Ve Švýcarsku bylo omezeno zaměstnávání sezónních pracovníků na země, z nichž se cizí pracovníci tradičně rekrutovali, tj. na země EU a EFTA. Pouze ve výjimečných případech zde mohou být sezónně

zaměstnání cizinci z jiných zemí. Podle zákona o vstupu sezónních pracovníků (z 19 října 1994) budou subjektem tohoto nařízení pouze nově přiznaná povolení k sezónnímu zaměstnání. Nejnovější nařízení v Německu rovněž omezují příliv pracovníků z ne-členských zemí EU. Velká Británie zavedla jako odpověď na rozhodnutí Evropského soudního dvora o lidských právech speciální imigrační zákon (21. května 1996), podle něhož může být existující procedura o udělení povolení k pobytu v rozporu s Evropskou konvencí o lidských právech, jestliže se tak stane v důsledku ochrany národní bezpečnosti.

Kanada, Austrálie a Spojené státy pokračují v politice podpory trvalého usídlení. Selektivní politiky těchto tří zemí rozlišují podstatně občany členských zemí EU od ostatních. USA uzákonilo v září 1996 „Illegal Immigration Reform“ a „Immigrant Responsibility Act“, které posilují a finančně zvýhodňují legální imigrace osob se stanovenou výší příjmu. Nová právní úprava se dotýká zejména osob, jejichž výše příjmu nedosahuje stanoveného limitu, které nadále nemohou legálně přijímat své příbuzné (včetně manželek a dětí) ze zemí, které nepatří ke státům USA. Zákon o osobní odpovědnosti a Zákon o kontrole pracovních příležitostí ze srpna 1996 (často zmiňovaný jako „Welfare Act“) omezuje sociální přídavky pro téměř všechny kategorie trvale usídlených osob a zavádí dva hlavní federální programy pomoci. Z těchto restrikcí jsou vyloučeni pouze uprchlíci a osoby hledající azyl. Kanada zpřísnila obecná kritéria pro přiznání rodinné podpory, která znesnadňují Kanadčanům s nízkými příjmy přijímat své příbuzné z ciziny. Kanadské „Nařízení o programu sociální podpory“ bylo překřtěno v dubnu 1998 na „Program podpory přesídlení“ a nebude nadále poskytovat přímou podporu imigrantům. Nadále bude finančně podporovat služby zabezpečované různými institucemi na smluvním základě.

Vláda Austrálie zpřísnila v roce 1996 pravidla pro imigraci aby dosáhla snížení její úrovně. Důvodem byla nutnost redukce státních výdajů spojených s imigrací. Imigranti a jejich sponzoři musejí prokázat, že mají dostatečný počáteční příjem. Diskutuje se přijetí podobných restriktivních opatření jako v Kanadě. Vízová politika podporuje imigraci kvalifikovaných osob, méně imigraci založenou na sjednocení rodin. Australská vláda přijala strategii integrace cizinců. Uděluje granty etnickým

organizacím a jiným australským komunitám, které se angažují při usídlování imigrantů.

Japonská migrační politika pokračuje i nadále v podpoře vstupu cizinců, kteří patří mezi technické experty anebo mají speciální kvalifikaci či znalosti, anebo těm, kteří se angažují v obchodních záležitostech vyžadujících znalosti cizích kultur a nemohou být vykonávány Japonci.

## **2. Konkrétní nástroje a opatření**

### **2. 1. Národní preference na trhu práce**

Většina zemí OECD poskytuje na trhu práce ochranu domácím pracovníkům. Právní předpisy často dávají prioritu při zprostředkování pracovního místa žádostem občanů a cizinců s povolením k trvalému pobytu. Nově podaným žádostem o pracovní povolení ostatních cizinců může být vyhověno pouze za předpokladu, že jsou na trhu práce saturovány potřeby občanů a trvale usídlených cizinců. Lucembursko přijalo zákon „Grand Duchy Regulation“ (17.6.1994), který určuje podmínky zaměstnávání cizinců. Prioritu mají cizinci z členských zemí EU. Finsko novelizovalo v březnu 1994 cizinecký zákon, který zavádí novou administrativní proceduru pro zaměstnavatele, kteří najímají na práci cizince. Vystavení pracovního povolení je nadále vázáno na situaci na místním trhu práce. V nizozemských právních předpisech je od listopadu 1995 dáována přednost na trhu práce holandským občanům. Bulharsko přistoupilo v roce 1996 k zavedení selektivních kritérií při udělování pracovních povolení pro cizince. Přednost mají cizinci se speciální kvalifikací nebo se speciálním školním vzděláním doplněným profesní praxí. Mimoto pracovní smlouvy musí být uzavírány na plnou pracovní dobu. Bulharští zaměstnavatelé musejí nejprve nabídnout kvalifikovaná pracovní místa domácím zaměstnancům. Příčinou zavedení těchto opatření byl silný příliv transituujících imigrantů. Mnozí z nich předpokládali, že se dočasně uchytí na trhu práce. V Maďarsku a od roku 1995 i na Slovensku může být situace na trhu práce důvodem k odmítnutí jakýchkoli cizinců, kteří zde hledají pracovní příležitost. USA vytvořilo odstupňovaná pravidla priorit při vydávání víz pro odborníky a zaměstnance cizích společností, kteří vykonávají v USA pouze dočasnou práci. Odbor pro pracovní

záležitosti doporučuje přijetí reformy, která bude prověřovat, zda se zaměstnavatelé v USA snažili obsadit pracovní místo nejprve domácími pracovníky, než je nabídli cizincům. V USA je rovněž navrhováno, aby byla zredukována doba platnosti povolení k pobytu na období od šesti do tří let, aby tak byla lépe reflektována „dočasnost“ povolení k pobytu.

## **2. 2. Usnadnění imigrace vysoce kvalifikovaných osob**

Některé země dávají přednost implementaci politik podporujících příliv vysoce kvalifikovaných pracovníků. Francie usnadňuje vstup na trh práce kvalifikovaným cizincům. Nová opatření zjednodušují obnovení dočasného pracovního povolení a povolení k pobytu. Švýcarsko usnadňuje od roku 1995 přístup na trh práce kvalifikovaným pracovníkům a jejich rodinám a liberalizuje vydávání povolení k pobytu osobám zabezpečujícím služby dočasného charakteru. Austrálie podporuje dočasné i trvalé přesídlení migrujících obchodníků. Dočasně usídlení obchodníci mohou v Austrálii získat snáze povolení k trvalému pobytu. Austrálie a Kanada pokračují ve vypracování systému nástrojů usnadňujících přístup na trh práce vysoce kvalifikovaným pracovníkům. Tato opatření mohou svým způsobem napomoci i při řešení sídelních problémů velkých měst tím, že budou obydlena kvalifikovanými pracovníky. USA stanovilo pevný počet víz pro cizince s mimořádnými schopnostmi, kteří požívají na poli svých aktivit, včetně sportovních, mezinárodní prestiže. NAFTA podporuje přístup na trh práce obchodníkům, investorům, odborníkům různých společností a dopravcům, kteří se pohybují dočasně mezi USA, Mexikem a Kanadou. Nejvíce cirkulačních pohybů v současnosti probíhá mezi USA a Kanadou. Tato opatření NAFTA mají pouze dočasný charakter, což je třeba zdůraznit.

## **2. 3. Imigrační politiky nových hostitelských zemí**

V posledním desetiletí hledají efektivní nástroje ke kontrole migračních toků i země, které dosud neměly zkušenost s přijímáním významného počtu imigrantů. Přijímají nové právní předpisy a snaží se vyjasnit vágní či neadekvátní politiky a ustavit authority odpovědné za kontrolu migrace (například Polsko v roce 1997 a Slovenská republika v roce 1995 a 1996). Česká republika vypracovala nový zákon o vstupu a pobytu cizinců, který vejde v platnost počátkem roku 2000. Nový zákon

přibližuje ČR současné legislativě EU. Zavádí specifické úpravy s ohledem na pobyt cizinců a vízovou politiku. V budoucnosti by měla být povolení k pobytu vydávána zastupitelskými úřady ČR ještě před vstupem cizinců na území ČR. Rumunsko zavedlo liberální politiku podporující mezinárodní migraci. Podmínky vstupu cizinců do země jsou značně liberální, existuje bezvízový vstup turistů. Cizí manažeři nemají povinnost žádat o pracovní povolení. Liberální migrační politika přispěla k tomu, že se Rumunsko stalo důležitou tranzitní zemí pro migrace východ-západ. Rumunská vláda vypracovává model migrační politiky blízký standardům EU. Mexiko se snaží redefinovat svoji migrační politiku a upravuje status a právní ochranu dočasných zemědělských dělníků z Guatemaly zaměstnaných v Mexiku, která dříve neexistovala. Baltské státy se změnily v emigrační země, z nichž proudí migrace spíše na východ, nežli na západ. Většinou se jedná o zpětné migrační pohyby osob narozených v cizině a přesídlených po druhé světové válce. Mnohé z bývalých zemí sovětského svazu se staly tranzitními zeměmi pro migrace z Asie (zejména Indie, Pákistánu a Srí Lanky) do západní a severní Evropy.

#### **2. 4. Nástroje, jimiž je podporován dobrovolný návrat do země původu**

Některé země aplikují politiky podporující dobrovolný návrat imigrantů do zemí jejich původu. To se týká především těch, jimž byl povolen dočasný pobyt z humanitárních důvodů (zejména občanů bývalé Jugoslávie). V Holandsku byl diskutován na jaře 1998 nový zákon o návratu imigrantů „Act on return migration“. Imigrantům, kteří projeví přání vrátit se zpět do země původu, má být poskytnuta finanční podpora. Jejimi potenciálními příjemci mají být zejména občané rekrutovaní dříve na trh práce (z Maroka, Turecka, Kapverdských ostrovů, Surinamu, států bývalé Jugoslávie) a uprchlíci. Nabízená podpora by měla krýt náklady spojené s přesídlením. V určitých případech mohou být poskytnuty dodatečné podpory na počáteční usídlení v zemi původu. Projekty se týkají jak legálních imigrantů, tak i odmítnutých žadatelů o azyl. Iniciativa ministerstva pro rozvoj spolupráce (Ministry of Development Co-operation) se setkala s určitou podporou nevládních organizací i organizací pro uprchlíky.

### 3. Harmonizace azylových politik a azylové procedury

Procedura o přijímání uprchlíků je ve všech zemích OECD regulována podle Ženevské konvence z 28. července 1951 a Protokolu podepsaném v New -Yorku dne 31. ledna 1967, který definuje kritéria pro poskytování azylu a sladuje podmínky udělování statutu uprchlíka. Silný nárůst žádostí o poskytnutí azylu v roce 1990 vedl k zavedení nových právních předpisů a jejich implementaci do administrativních procedur. Usiluje se zejména o zrychlení procedury vyřizování nových žádostí o azyl a rychlé zamítnutí zjevně neoprávněných žádostí. Cílem je bránění vstupu, zabydlení se, navázání sociálních kontaktů umožňujících následné prodlužování nelegálního pobytu v hostitelské zemi těch osob, jejichž žádost o azyl je zjevně nepodložena.

Řada zemí začlenila do svých právních předpisů o azylové proceduře princip „bezpečné země“ umožňující odmítnutí žádosti azylantů na základě faktu, že přišli přímo z „bezpečné země“, anebo prošli zemí, která je považována za bezpečnou. Nejnovější opatření vedou naopak ke zlepšení služeb poskytovaných uprchlíkům a žadatelům o azyl, jejichž žádosti jsou oprávněné.

Dalším opatřením ke snížení počtu azylantů je dobrovolná repatriace. Toto opatření začalo být v posledních letech běžně užíváno vzhledem k vysokému počtu žadatelů o azyl a dočasných uprchlíků v řadě hostitelských zemí OECD.

Zavedení procedury umožňující odmítnutí žadatele o azyl na základě nepodložených či nedostatečných informací vedlo v Dánsku po roce 1994 ke snížení počtu administrativních procedur a v důsledku toho i k redukci počtu žadatelů o azyl. Od ledna 1995 byl poskytován azyl zejména uprchlíkům z Bosny. Ti získali možnost participovat na integračních programech, stejně jako uznání uprchlíci (povolení k pobytu, bydlení, sociální dávky, vzdělání a pracovní povolení). Dánsko zavedlo sofistikované technologie k identifikaci cizinců. Nový zákon o cizincích „Denmark's Aliens Act“ z června 1997 umožňuje snímat otisky prstů cizinců za účelem ověření jejich identity, opatřovat fotografie cizinců a provádět testy DNA při zjišťování oprávněnosti žádostí o sjednocování rodin. Dánské ministerstvo spravedlnosti vydalo řadu nařízení zpomalujících příliv žadatelů o azyl, zejména z Iráku a Afghánistánu. Nordické země diskutují v současné době o možnosti výměny a zprostředkování informací včetně jejich technologického zpřístupnění zemím EU. Maďarsko

vypracovalo nový azylový zákon, který vstoupil v platnost v březnu 1998. V něm je rozlišeno několik kategorií uprchlíků: „uprchlíci“ z důvodů příslušnosti k určité rase, národnosti, sociální skupině, politického přesvědčení, „žadatelé o azyl“ v důsledku invaze cizinců do země, války, etnické konfrontace a „uznaní uprchlíci“, jež jsou vystaveni hrozbě smrti, mučení či nelidskému a pokořujícímu zacházení.

Velká Británie v červnu roku 1996 zavedla nový imigrační zákon, který odpírá sociální dávky těm žadatelům o azyl, kteří nepodají svoji žádost okamžitě po vstupu do země, a těm, kteří se proti rozhodnutí odvolají. Navíc kromě principu uznaných „bezpečných zemí“ zrychluje průběh vyřizování azylové procedury a urychluje odvolací řízení.

Nizozemí uplatňuje princip bezpečné země od srpna 1994. Na jeho základě může být žádost o poskytnutí azylu zamítnuta. K usnadnění implementace této politiky byla otevřena nová střediska pro žadatele o azyl na hranicích Belgie a Německa, což umožňuje okamžité zamítnutí žádosti azylantů přicházejících z „bezpečné“ země. Očekává se, že Nizozemí ratifikuje novelu čl. 15 zákona z roku 1994, která umožňuje zamítnutí nepodložených žádostí a vede k přijímání odpovědnosti žadatelů o azyl za zničení osobních dokumentů. Na základě tohoto nařízení některé letecké společnosti odeberou dokumenty pasažérů a drží je až do doby přistání.

Nová právní úprava ve Francii „Zákon o vstupu a pobytu cizinců a právu na azyl“ respektuje zásadu „bezpečných zemí původu“ a reflektuje ji při posuzování žádostí o azyl. Nová úprava rozeznává „konstituční azyl“ a „teritoriální azyl“. Do první skupiny patří osoby spadající pod pojem uprchlíka ve smyslu Ženevské konvence, do druhé aktivisté pronásledovaní v zemi původu za uplatňování zásad ideálů svobody projevu, což jsou hodnoty, které ústava Francie chrání.

V Německu byla v právních předpisech z června 1993 jasně definována kritéria pro podání žádosti o poskytnutí azylu. Počet žádostí o azyl se výrazně snížil a naopak vzrostl podíl uznaných žádostí.

USA zavedlo opatření, že žadatelé o azyl, kteří podávají svoji žádost na území Spojených států, nemají nadále okamžitý přístup na trh práce. Tím se má snížit atraktivita azylové procedury jako vstupní brány na trh práce.

Irsko v současné době řeší problém vysokého počtu žádostí o azyl, ačkoli v porovnání s ostatními zeměmi EU jich má stále ještě málo. To může být výsledkem „spil - over efect“ (zpětného přelévání uprchlíků) v důsledku restriktivních opatření zavedených v zemích, které byly tradičně útočištěm osob hledajících azyl. Zákon o uprchlících z roku 1996 činí v Irsku azylovou proceduru transparentní. Irsko uznává i perzekuci z důvodu pohlaví, sexuální orientace a členství v odborech. Irsko ratifikovalo Dublinskou konvenci o pravidlech o uznání práva na azyl v rámci zemí EU.

Belgie přijala opatření umožňující zadržet cizince v nelegálním postavení na delší dobu. V průběhu tohoto období jsou authority odpovědné za vyřizování návratu do země původu povinny učinit příslušná opatření umožňující vyhoštění nežádoucího cizince. Jiné opatření zahrnuté do zákona „the Vande Lanotte Law“ z června 1996 stanoví, že žadatel musí být po dobu vyřizování žádosti ubytován v přijímacím středisku. Některé belgické komunity již odmítají zaregistrovat žadatele o azyl. Belgie zrušila status „displaced persons“, který byl zaveden v roce 1992 pro uprchlíky ze zemí bývalé Jugoslávie.

Některé země zavedly institut dočasného útočiště pro uprchlíky ze zemí bývalé Jugoslávie.

Ve Švédsku vešel v platnost v lednu 1997 nový imigrační zákon, který aplikuje širší interpretaci Ženevské konvence s ohledem na ochranu žadatelů o azyl. Právo na azyl je vyhrazeno zejména válečným obětem a byla zrušena ochrana kategorie uprchlíků de facto.

Norsko v souladu s Bílou listinou politiky pro uprchlíky omezilo v červnu 1995 instrument „kolektivní ochrany“ pouze na případy silné vlny uprchlíků. Týká se pouze dočasné ochrany na základě konsultace s UNHCR a dotčenou zemí. Policie již neprovádí interview s žadateli o azyl. Tím je pověřeno ředitelství imigrace (the Directorate of Immigration). Odvolání vyřizuje nadále ministerstvo spravedlnosti. Na základě doporučení UNHCR byla umožněna repatriace uznaných uprchlíků, pokud se podmínky v zemích jejich původu zlepšily.

Daytonské dohody uzavřené v roce 1995 vedly ke zlepšení podmínek v Bosně a Hercegovině, což umožnilo v České republice zavést v listopadu 1996 program

dobrovolné repatriace uprchlíků z Bosny a Hercegoviny. Uprchlíci, kteří se již nenacházeli v nebezpečí ztráty života a byli způsobilí k návratu, se mohli vrátit.

Většina zemí EU uvedla azylové procedury do souladu se Schengenskou dohodou. Změny se týkají zejména definice osoby žádající o azyl, práva na pobyt a práva na práci pro ty, jimž byl přiznán status uprchlíka. Nově vytvořené právní normy obecně usnadňují vyhoštění těch, jimž nebyl přiznán status uprchlíka.

#### **4. Boj s nelegální migrací**

Prioritou současných migračních politik se stává boj s nelegálními migracemi, které soustavně narůstají jak kvantitativně, tak i ve varietách svých forem. Neregulérnost migrací spočívá v nelegálním vstupu, pobytu a zaměstnání cizinců. Politika boje s nelegální migrací převládá ve všech evropských zemích, zejména těch, které se staly novými cílovými zeměmi imigrace (Itálie, Řecko, Španělsko a Portugalsko). Je středem pozornosti i v tradičních imigrantských zemích, jako jsou USA a Kanada, ačkoli obě zmíněné země jsou doposud otevřeny legálnímu přistěhovalectví.

Nelegální migrace mají mezinárodní rozměr a vyznačují se stále sofistikovanějšími metodami používanými jak při zaměstnávání cizinců, tak i v nelegálním obchodování. Při výrobě falešných dokumentů jsou využívány nejnovější technologie, které činí téměř nemožným jejich detekci běžně užívanými verifikačními nástroji.

Nelegální převádění osob a obchodování se rychle rozšiřuje zejména v nových transitních a cílových zemích, které dosud nemají dostatek zkušeností s bojem s nelegální migrací. Navíc finanční zdroje, které mohou použít na boj s nelegální migrací, jsou omezené. Některé z těchto zemí již přijaly opatření směřující k posílení autority policie a k výraznějším sankcím vůči osobám usvědčeným z porušování právních předpisů v mezinárodním obchodě. Výraznou roli hraje rozvoj moderních technologií, které umožňují detekci falešných dokumentů a lepší sledování migračních pohybů. Současně probíhá kooperace mezi zeměmi s cílem odhalit a penalizovat sítě převaděčů a nelegálních obchodníků. Vyskytuje se reálné nebezpečí, že se zisky získané z nelegálního obchodu propojí či rozvinou

v jiné formy mezinárodní kriminality, včetně mafiánských sítí a mezinárodního obchodu se ženami. Obvyklou odpovědí na problém nelegálních migrací je uzavírání hranic, zpřísnování hraničních kontrol, revize a zpřísnění dosavadních právních předpisů.

Politiky boje s nelegální migrací jsou jasně definovány. Cílem je redukce nelegální migrace a obrana proti nelegálnímu usídlování cizinců v zemi. Základní otázkou, která se klade, je, zdali jsou restriktivní opatření zaměřená na vstup cizinců do země účinná, zdali představují nejlepší možná řešení a nejsou-li příliš nákladná. Kromě přímých nástrojů, jako je hraniční kontrola, jsou používány i nepřímé metody spočívající v penalizaci zaměstnavatelů najímajících nelegálně cizince, jakož i metody založené na kooperaci hostitelských zemí se zeměmi původu nelegálních imigrantů.

Mezi nástroje boje s nelegální migrací patří zejména:

- a) kontrola hranic a kontrola délky doby pobytu cizinců včetně kontroly identity cizinců v zemi jejich původu. Cílem je znesnadnit vstup do země cizincům s falešnými či neplatnými dokumenty anebo těm, kteří překročili hranice v rozporu s právními předpisy, zabránit nelegálnímu usídlování se v zemi, zejména těm osobám, které překročily dobu povoleného pobytu stanovenou vízem anebo povolením k pobytu;
- b) kontrola zaměstnávání cizinců a penalizace zaměstnavatelů porušujících právní předpisy, jejímž cílem je redukovat ilegální participaci na trhu práce;
- c) politiky určené k redukci potenciální emigrace v určitých zemích, zejména pak rozvojové politiky uplatňované v zemích původu imigrantů.

Rostoucí počet nelegálních přechodů hranic členských zemí EU směrem ze zemí střední, východní a jižní Evropy má za následek zosílení kontroly vnějších hranic EU, zpřísnění sankcí za nelegální překračování hranic a zlepšení evidence zadržovaných osob. Jako jedno z technických opatření bylo v roce 1988 přijato institucionální snímání otisků prstů všech žadatelů o azyl, všech osob, které ilegálně vstoupily na území některého z členských států EU a současně i všech osob, které nemohou prokázat právní důvod svého pobytu na území EU.

Polsko se stalo jednou z prvních významných tranzitních zemí ilegálních migrací směřujících z východu na západ, zejména z Asie, Středního východu a ze

zemí bývalého Sovětského svazu. Od roku 1996 ilegální migrace v Polsku silně vzrostly, stejně jako počty nelegálních obchodníků a přepravců. Maďarsko je rovněž dotčeno nelegálními migracemi, které jsou propojeny i s organizovanou prostitucí.

Česká republika je i nadále tranzitní zemí pro nelegální migrace směřující na západ, zejména pro občany bývalé Jugoslávie. V poslední době došlo k jejich redukcí díky zavedení vízové povinnosti s některými balkánskými státy. Kontrola východních hranic ze strany Baltských zemí je i nadále značně obtížná. Stále více narůstá potřeba vzájemné kooperace východních a západních zemí v boji s nelegálními migracemi, které ohrožují všechny dotčené země, ať již se jedná o nové tranzitní a imigrační země anebo tradiční (např. Německo, USA).

Německo ustavilo na podzim 1997 pracovní skupinu zabývající se studiem problému nelegálních migrací. Základním cílem boje s nelegálními migracemi je útlum nežádoucího přistěhovalectví a urychlené vystěhování nežádoucích osob.

Nárůst nelegálních migrací v USA je obrovský. Odhaduje se na 5 milionů nelegálních pracovníků zejména z Mexika. Proto vláda USA soustředila pozornost na kontrolu doby pobytu stanovené vízem. Rovněž zavedla v roce 1996 nové zákony: „Illegal Immigration Reform“ a „Immigrant Responsibility Act“. Osoba zadržená při nelegálním pobytu v zemi může dostat zákaz vstupu a pobytu až na dobu deseti let. Kanada přijala v červnu 1995 opatření bránící vstupu a pobytu osob s kriminální minulostí.

Japonsko zpřísnilo v roce 1997 pokuty za nelegální obchod. Belgická vláda se v roce 1996 zabývala problémem obchodu s lidmi a konstatovala, že současné migrační politiky čelí jen málo tomuto závažnému problému. Odpovědné organizace neposkytují obětem obchodu s lidmi dostatečnou pomoc. Švédsko zvýšilo na maximum výši trestu za organizování ilegální migrace, která dnes činí rok až pět let vězení. Stejná opatření přijalo i Norsko v roce 1997. Další tresty (až dva roky vězení) byly stanoveny pro osoby, které opatří dokumenty nelegálním imigrantům a napomáhají jejich vstupu do země. Takovéto činy jsou kvalifikovány jako trestné. Příčinou je skutečnost, že většina azylantů vstupuje na území Norska nelegálně. Rovněž Mexiko zvýšilo v roce 1996 trestné sazby za nelegální převádění osob bez dokumentů. Tresty jsou odstupňovány i podle toho, jak dalece způsob nelegálního převádění ohrožuje ilegální imigranty na životě.

Azylum and Immigration Act přijatý v roce 1996 ve Velké Británii kvalifikuje zaměstnávání ilegálních imigrantů jako trestný čin. Kromě zvýšení trestů za napomáhání k ilegální imigraci dochází i k zavádění nových technologií a speciálního výcviku k odhalování a prevenci nelegální migrace. Zavedení nových technologií přispělo k odhalení většího počtu případů nelegální přepravy osob přes hranice.

#### **4. 1. Politiky kontroly přílivu imigrantů**

Tyto politiky se týkají definice počtu a charakteristik legálních imigrantů a podmínek jejich usídlení. USA jasně definovaly kritéria imigrace. EU přijala restriktivní opatření vůči cizincům z tzv. „třetích“ nečlenských zemí. Přístup do zemí EU je omezen vízovou politikou a preventivními opatřeními k nelegálnímu překračování hranic. Tyto politiky jsou sice efektivní, ale mají určitá omezení. Ačkoli redukuje počet vstupů cizinců definovaných kategorií, dochází v určité míře k substituci některých kategorií cizinců. Cizinci vyhledávají jiné způsoby vstupu do země, které jsou doposud možné anebo méně kontrolované. Následně dochází ke skrytému usídlení v zemi. Politiky kontroly přílivu cizinců samy o sobě nemohou problém vyřešit a vést k účinné regulaci imigrace.

#### **4.2. Opatření umožňující legalizaci pobytu v zemi**

Toto opatření cizincům, kteří nejsou v zemi legálně, bylo zavedeno v roce 1996 v Itálii, Španělsku, Portugalsku, Francii a Řecku. USA a Německo udělily amnestii specifickým kategoriím ilegálních imigrantů a žadatelů o azyl. Výsledky a účinky těchto postupů nejsou ještě zcela prozkoumány. Rozhodně napomohly kvalifikovanějším odhadům počtu ilegálních imigrantů v zemi, kterých bylo obvykle podstatně více, než se očekávalo. Osoby žádající o legalizaci pobytu v zemi musejí obvykle splňovat určitá kritéria, jako je například: legální vstup do země, žít zde určitou vymezenou dobu, dosahovat určité stanovené výše příjmu ze zaměstnání, mít zajištěné ubytování apod. Například v Itálii musel žadatel o legalizaci pobytu žít v zemi minimálně dva roky, musel vykázat dostatečný příjem a mít zajištěné ubytování. Portugalsko umožnilo legalizaci pobytu cizinců v neregulární situaci v roce 1993 a 1996, podruhé byly podmínky méně přísné. Ve Španělsku byla regularizace pobytu zakotvena v novém zákoně o cizincích (Alins Act) z února roku 1996.

Žadatelé mohli žádat o legalizaci pobytu v období od dubna do srpna. Zvýhodnění byli ti žadatelé, kteří vstoupili do země legálně, ale překročili povolenou délku pobytu. Ve Francii byl odstartován legalizační program v červnu 1997 a skončil v květnu 1998. Předcházela mu popularizační kampaň. Přihlíželo se k délce pobytu v zemi, k tomu, zda žije žadatel v manželství s francouzským občanem anebo s cizincem, který vstoupil do země legálně na základě sjednocení rodiny, anebo uzavřel manželství s osobou, které byl přiznán statut uprchlíka. Rodinné důvody byly obvykle uznávány jako relevantní k legalizaci pobytu, ale přihlíželo se i ke zdravotnímu stavu, studiu na vysoké škole. Legalizace pobytu byla uznána i některým odmítnutým žadatelům o azyl. V Řecku byla legalizace pobytu umožněna v roce 1998. Procedura byla rozdělena na dvě fáze: v první musel žadatel předložit žádost místnímu úřadu práce a organizaci pro pracovní síly (Manpower organisation OAED) v termínu do konce března 1998. Žádost obsahovala informace o povolání, vzdělání, kvalifikaci, pracovní zkušenosti, věku, rodinném stavu, národnosti a zemi původu. Po podání žádosti obdržel žadatel povolení k dočasnému pobytu. V druhé fázi, která byla limitována do června 1998 musel žadatel prokázat, že vydělává alespoň tolik, kolik dostávají nekvalifikovaní dělníci za 40 dní práce. Na základě zvážení každého individuálního případu, situace na místním trhu práce a potřeb řecké ekonomiky bylo rozhodnuto, zdali žadatel obdrží povolení k pobytu na dobu jednoho roku až tří let.

## II. INTEGRAČNÍ POLITIKY

Soudobé migrační politiky charakterizují (kromě kontroly přílivu cizinců jako základního nástroje) i kroky učiněné v oblasti integrace cizinců již usídlených v zemi, anebo těch, kteří se chtějí usídlit v hostitelské zemi na delší časové období.

Integrace cizinců do hostitelských zemí je vždy problematická a integrační strategie různých zemí se liší. Kulturní zázemí imigračních skupin je velice různorodé a odlišná je rovněž intenzita migračních proudů. Integrace je komplexním faktorem zahrnujícím množství sociálních vazeb. Výzkum integrace nelze limitovat několika indikátory jako jsou: pohlaví, věk, rodinný stav, zaměstnání, sektor ekonomické aktivity, výše příjmu ze zaměstnání a místo pobytu.

Úspěšnost procesu integrace není snadné určit. Rozdíly mezi domácím obyvatelstvem a imigranty, s ohledem na určitý soubor vybraných indikátorů, nemusejí vždy vypovídat o rovnosti či nerovnosti rodilé i přistěhovalé populace. Ani konvergence vzorů chování nemusí vždy přesně vypovídat o míře úspěšnosti procesu integrace. Modely přístupu hostitelských společností k cizincům se v průběhu historie měnily a existuje řada variací, které nemohou být přenášeny beze zbytku z jednoho sociálního prostředí do jiného. Obvykle se považují za nejdůležitější dva nástroje integrace: naturalizace a přístup ke vzdělání. Řada ostatních bývá odvozena od těchto dvou nejdůležitějších.

### 1. Modely integrace

Změny v povaze migračních pohybů přinášejí i změny v přístupech k cizincům. Podmínky integrace imigrantů se v průběhu historie měnily. V mnoha zemích OECD v Evropě se imigranti obvykle snaží prodlužovat svůj pobyt v zemi na maximum. Je-li to možné, usilují o trvalé usídlení. Mnohé z vyspělých evropských zemí dnes hostí již druhé a třetí generace původních poválečných imigrantů.

Změny v integračních politikách poslední doby jsou způsobeny rostoucí diverzitou imigrantských skupin populace, a to jak s ohledem na země původu, tak i na způsob vstupu do země. Mezi nejčastější vstupní bránu patří sjednocení rodin a azylová procedura. Ekonomická recese, která postihla většinu evropských zemí,

ztěžuje v současnosti integraci a přístup na trh práce nejen původních imigrantů, ale i jejich dětí a vnuků, Přičemž mladá generace dětí imigrantů se již narodila v hostitelských zemích a prošla zde procesem vzdělání a přípravy na povolání, nemá jazykové bariéry, a přesto se setkává na trhu práce s problémy.

Model integrace převládající v tradičních imigračních zemích, jako je USA, Kanada a Austrálie, se podstatně liší od evropského. Historie osídlení umožnila rozvinutí modelu, který toleruje kulturní odlišnosti, sociální svazky se zemí původu, posiluje pocit identity u příslušníků menšinových kultur. Pro ty, kteří se rozhodli v zemi usadit, je relativně snadné získat občanství. Politické i jiné svazky imigrantů se zeměmi původu existují po staletí. Etnické menšiny se zde koncentrují v určitých oblastech, částech velkoměst či městských čtvrtích, v určitých socio-profesních kategoriích. Mívají svoji politickou reprezentaci a vlastní média (tisk, rozhlasové či televizní stanice). Přirozený byl i po celá staletí pohyb v sociální struktuře společnosti, která imigrantům umožňovala pronikat do vyšších sociálních vrstev, integrovat se na trhu práce i ve společnosti.

Nordické státy, které získaly rozsáhlé imigrantské populace poměrně nedávno, se přiklánějí k modelům multikulturních společností. Švédsko vyhlásilo v září 1997 program „Od imigrantské politiky k integrační politice“, který usiluje o zavedení změn v právních předpisech s ohledem na kulturní pluralitu obyvatel. Norský parlament v roce 1997 konstatoval ve své zprávě, že se Norsko stalo multikulturní společností. Kulturní pluralita, potenciál a zkušenosti, jimiž imigranti disponují, má být využito ku prospěchu celé společnosti. Specifické politiky nebyly deklarovány, ale navrhuje se koncentrovat úsilí na odstranění jazykových bariér a profesní výcvik imigrantů.

Aktivní politiky bývalých socialistických zemí se soustřeďují spíše na re-integraci etnických menšin, které žily v jiné zemi a vrátily se zpět do země původu. Česká republika a její vláda zabezpečuje integraci přibližně 40 000 osob českého původu, které byly rozptýleny v regionech bývalého Sovětského svazu<sup>4</sup>. Za podpory vlády bylo umožněno přesídlení etnických Čechů z nebezpečných oblastí jako jsou Ázerbájdžán, Arménie, Gruzie, Bosna a Hercegovina, Kazachstán, Kyrgyzstán,

---

<sup>4</sup> Trends in international migration, annual report, 1998.

Rusko, Tádžikistán, Turkménistán a Uzbekistán. Podobně postupují i baltské státy, Polsko a Bulharsko.

## **2. Naturalizace a sociální integrace imigrantů**

Stanovení podmínek umožňujících naturalizaci a získání občanství hostitelské země je důležitou podmínkou budoucího sociálního a ekonomického vzestupu imigrantů. Počet osob, jimž je umožněna naturalizace, závisí podstatně na intenzitě přílivu imigrantů a na větší či menší míře liberalismu v právních předpisech týkajících se získání občanství hostitelské země. Důležitá je podmínka jednoho občanství, která znamená, že se imigranti musejí vyvázat z občanství země původu. Mnohdy se tak musejí vzdát i nároku na majetek v zemi původu.

Hlavní roli v procesu přiznání občanství hraje místo narození, národnost a občanství rodičů. V procesu integrace jsou důležité pro stanovení hranice mezi rodilou a cizí populací. V řadě evropských zemí (např. v Belgii, Holandsku, Francii a Německu) došlo ke změnám v podmínkách naturalizace dětí, které se narodily v hostitelských zemích již naturalizovaným imigrantům. Reformy a modifikace naturalizačních procedur se týkaly zejména možností získání občanství v zemích s restriktivními právními předpisy. Obvykle určily pro určité kategorie cizinců liberálnější hranice uplatňování zákona.

Podíl naturalizovaných cizinců na populaci země se stává důležitým indikátorem integrace cizinců. Nizozemí umožnilo v roce 1996 naturalizaci 11 % cizí populace. Dostalo se tak v počtu naturalizovaných osob na první místo v Evropě. Nebylo to způsobeno ani tak vysokým migračním ziskem, ale faktem, že bylo umožněno zachování dvojího občanství. Vysoký podíl naturalizací vedl následně k diskusi v holandském parlamentu a poté ke zpřísnění podmínek naturalizace. Naturalizace je nadále umožněna těm žadatelům, jejichž země původu nevyžadují podmínku vyvázání se z jejich občanství pro získání občanství jiného státu. Počet naturalizací tak výrazně od roku 1997 poklesl.

Počet naturalizovaných osob v jiných evropských zemích (např. v Belgii, Německu, Švédsku) vzrostl jen mírně. USA dominuje i nadále v absolutním nárůstu počtu naturalizovaných osob, který přesáhl již jeden milion. Ani zde se však nejedná

o prudký růst míry imigrace, ale o změnu v právních předpisech (zavedením „Green Card Replacement Programme“), který umožňuje imigrantům získat snáze občanství, nežli prodloužit dobu pobytu v zemi. Reformy přijaté v roce 1996 v oblasti sociální a zdravotní péče ztěžují přístup imigrantů k sociálním programům a následně posilují jejich motivaci k získání občanství. Cílem reformy je snaha o vytvoření vyrovnaného rozpočtu a snižování zátěže na sociální a zdravotní výdaje.

Německo schválilo v květnu 1999 změnu zákona o občanství, která vychází z modelu opce (volby občanství). Od 1. ledna 2000 se mění podmínky dvojího občanství pro děti cizinců. Osoby s dvojím občanstvím ve věku 18 - 23 let si musí vybrat mezi výlučně německým občanstvím a občanstvím země původu rodičů. V případě volby německého občanství se musí vyvázat z občanství druhé země. Nový zákon rovněž stanoví dobu 15 let jako minimální délku pobytu v zemi, kterou je možno požádat o naturalizaci. Německo usnadňuje naturalizaci cizinců, kteří žijí v zemi již dlouhou dobu, zejména těch, kteří mohou prokázat německý původ. Německo postupuje při naturalizaci selektivně a znalost němčiny patří mezi jedno z nejvýznamnějších kritérií. Mezi hlavní naturalizované skupiny cizinců patří Turci. V současné době probíhají jednání mezi Tureckem a Bulharskem o možnosti přiznat turecké občanství bulharským Turkům.

Španělsko usnadňuje naturalizaci zejména těm, kteří se chtějí vrátit ke svému původnímu španělskému občanství. Pro ně neplatí podmínka nepřetržitého desetiletého pobytu v zemi jako pro jiné cizince.

Ve Francii byly podmínky naturalizace změněny v březnu 1998. Potvrzují právo na usídlení těm, kteří se narodili v zemi, zpřesňují podmínky naturalizace dětí cizinců, kteří se narodili ve Francii, stanoví požadovanou délku nepřetržitého pobytu v zemi, specifikují pravidla naturalizace pro případy sňatků cizinců s občany Francie. Nový zákon stanoví jako podmínku pro žádost o naturalizaci dobu jednoho roku společného soužití těchto manželů (v roce 1993 to byly dva roky).

V některých zemích OECD je uzavření manželství s občanem státu nejsnazší cestou k získání občanství hostitelské země. Počet uzavřených manželství mezi občany a cizinci může být považován za jeden z indikátorů k měření stupně integrace cizinců s širší společností. Manželství vytvářejí trvalé svazky mezi imigranty a rodilou populací. Velká Británie změnila část imigračního zákona, kde bylo dříve

vyžadováno prokázání skutečnosti, že manželství není pouze fingované a uzavírané za účelem získání občanství.

### **3. Vzdělávání dětí imigrantů a jejich integrace**

Vzdělání má pro děti imigrantů zásadní význam. Otevírá jim vstup na trh práce a předurčuje jejich profesní i sociální mobilitu. Proto je na ně kladen stále větší důraz. Integrace do vzdělávacího systému závisí do značné míry na jazykovém vybavení. V současnosti se diskutuje v některých zemích význam výuky jazyka země původu imigrantů (mateřského jazyka).

Ve většině zemí OECD je podporována integrace dětí imigrantů do vzdělávacího systému formou řady různých programů, které zabezpečují různé nevládní organizace. Řecko zavedlo speciální školy pro děti řeckých reemigrantů z různých částí Evropy, které jsou otevřeny i pro děti cizinců nezávisle na jejich právním postavení. I Německo klade hlavní důraz na vzdělání dětí imigrantů, protože se zjistilo, že více než 40 % těchto dětí ukončí pouze povinnou základní školní docházku (oproti 20 % Němců). Portugalsko zavedlo v roce 1996 alternativní školství umožňující dětem imigrantů rovný přístup ke vzdělání. Další direktiva umožnila rozvoj kvality vzdělání v žádaných oborech a zavedla inovativní výukové metody. Česká republika činí kroky ke zlepšení výuky romských dětí a jejich integrace do společnosti.

### **4. Integrovaní politiky a sociální integrace imigrantů**

Integrovaní politiky jsou rozmanité a odpovídají problémům, kterým země v souvislosti s migracemi čelí. Některé politiky jsou zaměřeny na všechny imigranty, jiné na určité skupiny imigrantů. Většinou se klade důraz na osvojení jazyka hostitelské země, minimálně na základní úrovni. Stále větší roli hrají v integrovaných aktivitách tradičních imigrantských zemích nevládní a dobrovolné organizace, na něž vláda deleguje pravomoc a odpovědnost za řízení procesu integrace imigrantů.

#### **4. 1. Pomoc nově příchozím**

Kanada a Austrálie poskytují pomoc imigrantům ihned po jejich příchodu do země. Pomáhají s vyřizováním administrativních procedur a poskytují finanční podporu a pomoc při výuce jazyka. Občané Kanady a sponzoři podporují některé integrační programy. Program pro usídlení a zajištění základních potřeb probíhá na základě smluv uzavřených s místními organizacemi. Program pomoci při usídlení disponuje různými fondy určenými různým subjektům od obchodních po místní i regionální vlády, které zabezpečují programy přijetí, sociální orientace a překladatelské služby. Hostitelský program zabezpečuje sociální kontakty nově příchozích s místními komunitami s cílem pomoci imigrantům při jejich začlenění do nejbližšího sociálního prostředí. Jazyková výuka je sponzorována ministerstvem, které vybírá projekty vypracované na místní a regionální úrovni, které slouží k rozvoji metod a tvorbě strategie výuky tak, aby byla co nejintenzivnější. Austrálie zabezpečuje novým imigrantům 510 hodin jazykové výuky. Má vypracovanou Národní strategii politiky usídlení, která má proces integrace usnadnit. V Evropě jsou integrační politiky a programy pro nově příchozí zaměřeny zejména na výuku jazyka, profesní výcvik, bydlení a přístup k zdravotním službám.

#### **4. 2. Integrace na trhu práce.**

Profesní výcvik a přístup na trh práce zejména pro mladé a nezaměstnané, včetně cizinců, je dalším z klíčových komponent procesu integrace. Tyto programy probíhají jak na národní, tak i na místní úrovni. Hlavním cílem je snížit vysokou nezaměstnanost mezi skupinami obtížně zaměstnatelných skupin (starších osob, žen s nízkou kvalifikací, mladých imigrantů s nízkou kvalifikací). Vlády podporují profesní výcvik a rekvalifikace, jakož i vznik nových pracovních míst v soukromém i veřejném sektoru. Vznikají iniciativy zaměřené na dodržování rovných příležitostí, což je problém spojený tradičně s imigrací zejména nově příchozích a těch, kteří nemají trvalý pobyt v zemi. Evropský sociální fond finančně podporuje některé projekty, např. ve Finsku probíhá od roku 1995 projekt na podporu zaměstnání sociálně vyloučených. Tento projekt je zaměřen na všechny osoby, které jsou v situaci rizika propadu do marginalizovaných skupin populace. Podporují se i projekty umožňující vyšší participaci cizinců na trhu práce. Hlavní bariérou zůstává nízká znalost jazyka.

Německo rozvíjí programy jak pomoci druhé generaci imigrantů v přístupu na trh práce, podporuje jejich technické i jazykové vzdělání, které je završeno získáním diplomu obchodní a průmyslové komory, která platí i v zemi původu. Obecně se klade důraz na usnadnění přístupu na trh práce těch cizinců, kteří jsou již v zemi, a na dodržování rovnosti příležitostí. Belgie přijala v letech 1996 a 1997 řadu opatření a strategický plán imigrační politiky, který je zaměřen zejména na zlepšení integrace cizinců a usnadnění jejich přístupu na trh práce. Program má usnadnit přístup imigrantů k místním programům a institucím, zlepšit politiky přijetí nově příchozích a podporovat jejich jazykové znalosti, profesní výcvik a poskytovat pomoc při vyhledání pracovního místa. Japonsko, které se potýká zejména s problémem integrace málo kvalifikovaných cizinců pracujících ve velkých průmyslových podnicích, se snaží zlepšit jejich pracovní podmínky a poskytnout jim speciální služby (například překladatelské). USA se snaží zamezit zneužívání cizí pracovní síly. Nordické země zavedly v poslední době nové právní předpisy, které jsou orientovány na boj s rasismem a diskriminací na pracovním místě. Švédsko má obavy z rostoucí diskriminace cizinců na trhu práce, která se promítá i do vysoké míry nezaměstnanosti mezi imigranty (zvýšila se z 5 % v roce 1990 na 30 % v r. 1998). V Norsku, jehož ekonomická situace se zlepšila a imigranti mají s integrací na trhu práce menší problémy než v jiných zemích, stále ještě převyšuje nezaměstnanost cizinců úroveň nezaměstnanosti domácí populace. I v prostředí bez vážných ekonomických problémů, jak je tomu v Norsku, existuje určitá míra diskriminace cizinců na trhu práce, jak potvrzují studie uskutečněné mezi zaměstnavateli ve veřejném i soukromém sektoru. Norská vláda navrhla na jaře 1997 zákon („Working Environment Act“), který zakazuje diskriminaci založenou na rasovém, národnostním či etnickém základě. Zřídila rovněž poradní orgány poskytující rady místním orgánům jak postupovat v prevenci etnických a rasových konfliktů („Advisory Group on Community Relations, Anti-Racist Work“). Zvláštní pozornost je věnována poskytování rad a pomoci rodičům adolescentů, jejichž děti bývají nejčastěji rekrutováni pravicově-extremistickými skupinami. Finské ministerstvo práce přijalo opatření v boji proti diskriminaci na trhu práce, včetně skryté diskriminace. V trestním zákoníku novelizovaném v roce 1995 stanoví zákaz diskriminace (z důvodu rasy, národnosti, etnicity, jazyka, sexu, věku, rodinného stavu, náboženství či

politického přesvědčení) při publikování inzerce nabídek volných pracovních míst a diskriminace při pracovním náboru. V březnu 1995 byla ustavena Federální anti-rasistická komise ve Švýcarsku. Má za úkol bránit veškerým formám diskriminace. Belgické Centrum pro rovnost příležitostí a pro boj s rasismem koordinovalo za podpory EU v r. 1997 aktivity v rámci roku boje proti rasismu. V listopadu 1998 svolalo generální shromáždění k problematice rovnosti příležitostí a boje s rasismem. Centrum formulovalo řadu doporučení a návrhů přednesených na konferenci ministrů svolané k problematice migrační politiky. Návrhy se skládaly z jednoduchých doporučení k úpravě existujících právních předpisů vztahujících se k rasismu a xenofobii a navrhlo programy boje s rasismem a diskriminací na trhu práce, v bydlení a v přípravě na povolání.

#### **4.3. Politická participace cizinců a ostatní práva**

Rozhodujícím předpokladem integrace do společnosti je zabezpečení plných občanských práv. K tomuto názoru se kloní stále více odborníků. V nových politikách některých států je již zbezpeční plných občanských práv imigrantů zahrnuto. Finská ústava v roce 1995 rozšířila základní práva přiznaná cizincům. Norsko a Švédsko znovu potvrdily princip rovného zacházení. Všechny osoby s trvalým pobytem v zemi mají stejná práva nezávisle na tom, zda se narodily v zemi anebo imigrovaly. Lucembursko dvěma novelizacemi ústavy (z prosince 1994 a června 1995) rozšířilo určitá politická práva i na cizince. Cizinci mají možnost volit a býti voleni v místních volbách. Byla ustavena procedura umožňující občanům ostatních členských zemí EU kandidovat jako zástupci Lucemburska do Evropského parlamentu. Novela z 3.6.1995 zrušila požadavek lucemburské národnosti kandidátů pro volby do profesionálních orgánů. Řecko umožňuje cizincům z členských zemí EU kandidovat a volit zástupce do Evropského parlamentu a účastnit se místních a komunálních voleb. Itálie připravuje zákon 3240, v němž bude občanům členských států EU přiznáno právo volit v místních volbách. Portugalský parlament schválil v roce 1996 zákon začleňující Direktivy EU o možnosti participace občanů ostatních členských států EU v místních volbách. Tento zákon zabezpečuje stejná práva usídleným cizincům na základě reciprocity se zemí jejich původu. Dále přijalo řadu opatření zlepšujících podmínky bydlení imigrantů a rozšířilo jejich přístup k sociálním

dávkám. Rovněž umožňuje organizacím imigrantů účastnit se jako asistující strana a intervenovat v záležitostech týkajících se trestných činů založených na rasismu a xenofobii. Rakouský nejvyšší soud uzákonil v červnu 1996 stejný přístup sociálně potřebných a cizinců k sociálním dávkám založeným na hodnocení finanční situace klientů (means test). Tyto dávky jsou poskytovány zejména dlouhodobě nezaměstnaným, jimž náleží ze zákona o sociálním pojištění nárok na příspěvek v nezaměstnanosti. Nejnovější projekty vztahující se k populaci imigrantů jsou zaměřené na boj s xenofobií a rasismem. Orientují se zejména na právní předpisy, které postihují projevy rasismu a zvyšují trestné sazby za přečiny s rasovou motivací, které jsou v zemích OECD stále častější. Španělsko vypracovalo pro léta 1995-1996 plán sociální integrace cizinců a předložilo jej Radě ministrů. Projevy rasismu a xenofobie jsou hodnoceny a stíhány jako trestné činy. Imigrantům je poskytována v těchto případech bezplatná právní pomoc. Také Lucembursko zpřísnilo tresty za projevy diskriminace založené na příslušnosti k etnicitě, národnosti, rase, náboženství.

## **5. Integrace cizinců do městských oblastí**

Příliv početných skupin imigrantů do nových členských zemí OECD, které procházejí v současnosti ekonomickou stagnací, činí integraci imigrantů stále složitější. Největší problémy existují v městských oblastech s vysokou koncentrací imigrantů a vysokou mírou nezaměstnanosti.

Francie v poslední době zaměřila pozornost na zlepšování životních a pracovních podmínek v zanedbaných městských oblastech (Pact de relance pour la vie). Cílem je bránit diskriminaci v bydlení, která směřuje k vytěsňování určitých sociálních skupin do zanedbaných městských čtvrtí. Integrace obyvatel žijících v těchto čtvrtích má být podporována jak v oblasti zaměstnání, tak v sociální sféře i na kulturní rovině. Program člení oblasti podle jejich ekonomických a sociálních problémů. Formou pozitivní diskriminace ve finanční, daňové a vzdělávací sféře i v oblasti bydlení zvýhodňuje určité sociální skupiny.

Rezoluce přijatá na Konferenci ministrů v roce 1995 v Belgii, která se zabývala usnadněním integrace cizinců, signalizovala budoucí zaměření finančních a lidských

zdrojů a specifických projektů na velké městské oblasti. Ve švédském parlamentu byl předložen v roce 1997 zákon nazvaný „Švédsko, budoucí pluralistická společnost – od politiky imigrace k politice integrace“. Vláda navrhla celostátní strategii usídlení cizinců po celé zemi za finanční podpory státu „all-over-Sweden strategy“, která je odpovědí na vysokou koncentraci cizinců ve třech velkých městech a následnou segregaci cizinců. Dánsko zavedlo v určitých obcích limity počtu usídlených cizinců a uprchlíků podle dosavadní výše koncentrace cizí populace v místě.

V mnoha zemích OECD přispívají cizinci pozitivním způsobem k populačnímu rozvoji městských oblastí. Imigranti mohou přispět ke zpomalení procesu desintegrace starších čtvrtí, oživit městskou ekonomiku prostřednictvím aktivit zaměřených na zlepšování bydlení a rozvoj malého podnikání v těchto oblastech investováním vlastního kapitálu. Navíc vztahy mezi imigranty a jejich zeměmi původu mohou také prostřednictvím již usídlených podnikatelů usnadnit příliv nových investic. Tím mohou prospívat rozvoji urbanistických oblastí hostitelských zemí tam, kde jsou usídleny stejné etnické skupiny. Současně za situace různých fiskálních tlaků nevyhnutelně rostou diskuse o sociálních nákladech spojených s integrací imigrantů a jejich dopadech na infrastrukturu hostitelských společností. Přičemž debaty vedené na národní úrovni jsou relevantní řešení problémů na úrovni měst či jejich částí.

Ve většině zemí OECD patří mezi hlavní nástroje integrační politiky vedené na národní úrovni vzdělání a rozvoj jazykové výbavy imigrantů, které ve svém důsledku ovlivňují jejich další společenský vzestup. Politiky na místní úrovni bývají inovativnější, protože jsou cíleny na specifické potřeby určitých skupin imigrantů a vytvářejí často partnerství mezi imigranty a komunitami, v nichž jsou usídleni. Partnerství je založeno na řešení praktických pracovních problémů a konkrétních úkolů. Bohužel místní iniciativy příliš neovlivňují širší socio-ekonomický rozvoj. Měly by být proto propojeny s regionálními politikami a politikami uplatňovanými na národní úrovni. V mnoha městech a jejich částech vede zhoršující se ekonomická situace k útlumu sídelní mobility a následně může v určitých případech vyústit ve vznik společenských vrstev žijících pod úrovní obecně dosaženého standardu, které žijí na okraji společenství.

Mezi nástroje přijímané mnoha zeměmi ke zlepšení integrace imigrantů ve městech patří rozvoj veřejných dopravních systémů patřících mezi klíčové prvky rozvoje městských částí. Ostatní nástroje jsou zaměřeny na podporu vzniku nových pracovních míst a na rozvoj veřejného sektoru, zejména ve starších čtvrtích. Jsou podporovány aktivity směřující k větší angažovanosti imigrantů samotných na řešení urbanistických problémů, včetně posílení významu místních osobností z řad podnikatelů a pracovníků v oblasti veřejných služeb.

### **III. MEZINÁRODNÍ KOOPERACE A KOORDINACE MIGRAČNÍCH POLITIK A EKONOMICKÝ ROZVOJ**

Změny, jež imigrace vyvolává jsou značné. Regionalizace a globalizace migračních toků dává migracím geopolitický rozměr a vyvolává potřebu mezinárodní kooperace při implementaci efektivních nástrojů jejich regulace. Od počátku 90. let vzniká partnerství mezi členskými a nečlenskými státy OECD. V rámci tohoto partnerství jsou hledány účinné nástroje ke kontrole migračních toků. Podpora ekonomického rozvoje v tradičních zemích emigrace si klade za cíl v dlouhodobé perspektivě přispívat k redukci migračního tlaku. Členské státy OECD kladou důraz na výměnu zkušeností ve všech relevantních oblastech a na zlepšení analýzy migračního fenoménu. V současnosti jsou navrhované a implementované nástroje migračních politik více diskutovány a přinášejí větší efekt. Mezinárodní kooperaci je přikládán stále větší význam při kontrole migračních toků. Diskutována je zejména koordinace politik souvisejících s právem na azyl a zapojení zemí střední a východní Evropy do úsilí zaměřeného na kontrolu migračních toků a do výzkumu vztahů mezi migrací a ekonomickým rozvojem.

#### **1. Kooperace při kontrole migračních toků**

Nejnovější vývoj v oblasti kontroly migračních toků vyžaduje modifikaci a harmonizaci právních předpisů, zejména v zemích střední a východní Evropy. Ty postupně usilují o sladění právních předpisů o vstupu, pobytu a zaměstnávání cizinců s právními předpisy zemí OECD a zejména s členskými státy EU. Ostatní nástroje jsou určeny především k prevenci vzniku konfliktů ve vysoce rizikových regionech. Bilaterální kooperace vyžadují aktivní politiku při tvorbě readmisních dohod umožňujících návrat nelegálních imigrantů do země jejich původu anebo do země, které využili jako země transitní. Rovněž je nutná aktivní politika při hledání účinných nástrojů pro asistenci při návratu a reintegraci imigrantů, jimž země OECD poskytly dočasnou pomoc z humanitárních důvodů (to se týká především zemí bývalé Jugoslávie). Roste počet výměnných stáží specialistů, které poskytují příležitost k posílení vazeb mezi migrací, získáním kvalifikace a zkušenosti s prací za

hranicemi. Také hrají zásadní roli při procesu přenosu znalostí a technologií mezi rozvinutými a rozvíjejícími se zeměmi.

Země ES přistoupily k podpisu asociačních dohod se zeměmi střední a východní Evropy a ze zeměmi Magrebu. Tyto dohody pokrývají jak mezivládní oblasti, tak i oblasti vztahující se výlučně k zemím ES: například právní postavení zahraničních pracovníků, volný pohyb zboží, právo zakládat podnikatelské aktivity a nabízet služby.

## **2. Migrace a rozvoj**

Mezinárodní kontrola migračních toků odpovídá pouze částečně na problém redukce stoupajících migrací. Rozvojová pomoc patří mezi další nástroje, které mohou eventuelně přispět k redukcí migračního potenciálu určitých zemí, jež tvoří základ migrací směřujících do zemí OECD. Originalita tohoto postupu nespočívá v tom, že dává do souvislosti migrace a ekonomický rozvoj, ale spíše naznačuje politikům, že by měli věnovat více pozornosti tomu, jaký dopad na migrace mají nástroje používané v rámci mezinárodních ekonomických vztahů.

Mezi nejdůležitější patří nástroje užití k liberalizaci obchodu a k akceleraci regionální integrace. Uplatňují se zejména formou stoupajících přímých zahraničních investic zemí OECD, které vedou jak k růstu produktivity pracovní síly, tak i k intenzifikaci zavádění špičkových technologií v ekonomikách rozvojových zemí. Imigrace patří mezi významné zdroje populačního růstu a růstu pracovní síly v USA a Kanadě. Emigrace má silný zpětný dopad na mexickou ekonomiku. Migrace mezi USA a Kanadou mají dočasný charakter a týkají se pohybu kvalifikovaných pracovníků představujících hlavní zdroj pracovní síly každé země. Dohody umožňující pohyb v oblasti obchodu a kapitálu přispívají prostřednictvím intenzifikace obchodu mezi regiony k větší integraci. Založení NAFTA (North American Trade Agreement) pozitivně ovlivnilo mexickou ekonomiku. Tok přímých investic, přenos špičkových technologií a difuze manažerských expertů vedla k ekonomickému růstu.

Ekonomická liberalizace může vést k akceleraci ekonomického rozvoje a může se odrazit se i ve zlepšení kontroly migrace v zemích emigrace. Liberalizace obchodu posiluje regionální integraci a může podpořit integraci životního prostředí a

násobit tak proces kumulativní divergence rozvíjejících se ekonomik. Stav infrastruktury, dopravy a telekomunikačních sítí je jedním z důležitých faktorů charakterizujících prostřední rozvojových ekonomik.

Ze sociálních faktorů má význam především akumulace lidského kapitálu (úroveň vzdělání a profesního výcviku). Právní předpisy o ochraně duchovního vlastnictví napomáhají rozvoji inovací a favorizují mechanismus přenosu technologií. Koordinované nástroje směřují zejména k rozvoji technologií, fyzické infrastruktury a investic do lidského kapitálu. Tvorba významného počtu pracovních příležitostí vede ke snížení tendence emigrovat.

Důležité otázky, které se v této souvislosti kladou, jsou: jaká je spojitost mezi ekonomickou liberalizací a migrací? Může volný pohyb osob provázet úspěch při regionální ekonomické integraci anebo má být považován za důležitý cíl, jehož může být dosaženo tehdy, jestliže je ekonomická konvergence na dostatečně vysoké úrovni? Absence svobodného oběhu nevytváří překážku pro migrační pohyby mezi členy regionálního obchodního bloku. USA i Kanada každoročně zaznamenávají příliv trvalých imigrací zejména z Mexika. NAFTA činí opatření k usnadnění pohybů specifických kategorií osob (podnikatelů, investorů, přesídlení celých společností) uvnitř regionu Severní Ameriky. Hlavní úsilí je zaměřeno na liberalizaci obchodu a toku kapitálu, bez reference na volný pohyb osob, což může být interpretováno dvojnásobem: na jedné straně je tato liberalizace produktem signatářů, kteří mají zájem na předcházení senzitivním problémům vznikajícím v důsledku migrací, které by mohly zvrátit sílící ekonomickou a finanční integraci mezi USA a Mexikem. Na druhé straně odkrývá implicitní záměr liberalizace obchodu, kterým je redukce tlaku na emigraci z Mexika do ostatních zemí, zejména USA.

Migrace hrají a budou hrát významnou roli v procesu regionální integrace. Proto jsou ústředním problémem procesu globalizace. Migrace přinášejí hostitelským společnostem různé druhy zdrojů. Politiky směřující k integraci zaostávajících regionů nejsou pouze příspěvkem k jejich rozvoji, ale napomáhají i kohezi společnosti. Jestliže nedostatek svobody pohybu nebrání regionální ekonomické integraci, může zůstat dlouhodobým cílem. Může být rozčleněn na etapy volného pohybu pečlivě vymezených skupin pracovníků. Naopak, dohody o volném obchodu nemohou zakládat alternativu čistě migrační politiky.

### **3. Asociační dohody mezi Evropským společenstvím a zeměmi Magrebu**

Cílem dohod podepsaných mezi EU a Tunisem, Alžírem a Marokem v roce 1976 byla garance rovnosti příležitostí z hlediska pracovních podmínek, mezd a sociálního zabezpečení pracovníků. Poslední výrok Soudního dvora EU potvrdil ochranu migrujících pracovníků ze zemí Magrebu v rámci prostoru ES. V roce 1995 byly podepsány tři nové dohody nahrazující předchozí dohody z roku 1975. K původním článkům o nediskriminačním zacházení byl přidán článek o ochraně proti diskriminační výpovědi ze zaměstnání. Dohody jsou založeny na obecném ustanovení, které garantuje, že prodlužování či odmítnutí povolení k pobytu se řídí výlučně právními předpisy členských států EU a bilaterálními dohodami mezi členskými státy a jednotlivými nečlenskými (tzv. třetími) zeměmi. Uvažuje se o zahájení sociálního dialogu, který by měl být zaměřen zejména na veškeré problémy vztahující se ke kvalitě života a práce komunit imigrantů, na migrační pohyby, na nástroje bránící nelegálním migracím a na tvorbu politik a programů popularizujících uzavírání stejných dohod mezi jednotlivými členskými státy EU a tzv. třetími zeměmi. Jako prioritní úkol je vnímána podpora návratu imigrantů v neregulérním postavení do země jejich původu.

### **4. Asociační dohody mezi Evropským společenstvím a zeměmi střední a východní Evropy**

V roce 1991 uzavřela EU sérii asociačních dohod se zeměmi SVE (střední a východní Evropy), které jsou známé pod názvem „Evropské dohody“ a které nahradily původní dvoustranné dohody o spolupráci. Prvními signatáři asociačních dohod se staly země Víšegradské čtyřky: Polsko, Maďarsko, Česká a Slovenská republika. Po nich následovalo Bulharsko, Rumunsko, Baltské státy a Slovinsko.

Evropské dohody zakládají bilaterální asociace mezi zeměmi EU a jednotlivými zeměmi SVE. Týkají se jak mezivládních, tak i výlučně záležitostí EU: politického dialogu, pohybu zboží a pracovníků, zakládání podniků a nabídky služeb,

soutěže a vládních podpor, harmonizace právních předpisů, jakož i ekonomické, finanční a kulturní spolupráce.

Volný pohyb osob je vázán na občanství. Evropské dohody setrvávají na opatrném přístupu k tomuto problému. Opatření uplatňovaná vůči SVE jsou méně velkorysá než opatření zavedená vůči občanům Turecka a zemí Magrebu, které rovněž patří k přidruženým zemím EU.

Evropské dohody jsou částí celkové strategie přidružení a zahrnují opatření přijatá na Evropském shromáždění v roce 1993 v Kodani a rozvinutá v r. 1994 v Essenu. Komise zahájila rozhovory o přičlenění v březnu 1998 s pěti zeměmi SVE (Českou republikou, Polskem, Maďarskem, Estonskem, Slovinskem) a Kyprem. Ve stejné době se komise rozhodla každoročně hodnotit připravenost dalších pěti zemí (Slovenská republika, Bulharsko, Rumunsko, Litva a Lotyšsko) na jejich přijetí mezi členské státy EU, které nejsou zahrnuty do první skupiny čekatelů na přidružení k EU. Země SVE procházející v současné době přechodným obdobím transformace jsou v různých fázích přiblížení se k EU, což má za následek delší období přechodu. V této souvislosti je pohyb osob vnímán jako důležitý a citlivý problém.

## **5. Pravidla pohybu a zaměstnávání osob v EU aplikovaná na občany nečlenských zemí**

Země EU mají trojnásobně vyšší životní úroveň než kandidátské země usilující o připojení k EU. V současné době mnohé členské státy EU vyslovují obavy z přílivu levné pracovní síly ze zemí SVE, které žádají o přijetí do EU. Mezi důležité otázky projednávané v souvislosti se vstupem nových členských států patří stanovení období, kdy dojde k volnému pohybu pracovních sil a možnosti usídlování. Některé země, například Německo, žádají o stanovení přechodného období, které by mělo trvat až do roku 2015. Naopak, některé kandidátské země, například Polsko, usilují o okamžité zavedení volného pohybu pracovníků od chvíle přijetí do EU. Maďarsko například navrhuje zavedení kvótního systému, který by umožnil každoročně stanovit počet osob určitých kategorií, jimž by bylo umožněno pracovat v jiných členských státech EU. Někteří odborníci nepředpokládají masivní příliv levné pracovní síly z východu. Volný pohyb osob znamená pohyb pracovní síly, která bude v zemi

vykonávat určité zaměstnání, z něhož bude mít odpovídající zdanitelný příjem. Proto nehrozí nebezpečí, že by rozpočty zemí EU určené na sociální výdaje byly tímto a priori zatěžovány. K tomu by mohlo dojít teprve za předpokladu přesídlení po určité době zaměstnání a následné ztrátě příjmu ze zaměstnání. Mimoto, životní úroveň kandidátských zemí se postupně zvyšuje a relativní rozdíly ve výši mezd se naopak snižují.

### **5. 1. Právo na vstup a krátkou návštěvu**

Občané Polska, Maďarska, České republiky, Slovenské republiky a Slovinska nemusejí mít při vstupu na území členských států EU a zemí Schengenské zóny vstupní víza pro krátkodobý pobyt (kratší než 3 měsíce anebo pro tranzit). Jestliže jejich občané setrvají po uplynutí období 3 měsíců na území členského státu EU či v Schengenské zóně a nezískají-li povolení k dlouhodobému pobytu, jsou považováni za nelegální imigranty a mají být vyhoštěni. K usnadnění vyhoštění ze zemí Schengenské zóny mohou být uzavírány bilaterální dohody o vracení občanů z třetích zemí. Např. Polsko se zavázalo přijmout zpět cizince, kteří použili Polska jako tranzitní země pro ilegální vstup do oblasti Schengenské zóny. Ačkoli občané zemí SVE nepotřebují víza ke krátkodobému pobytu, vydávání víz k dlouhodobému pobytu je záležitostí administrativy každého z členských států a řídí se právními předpisy EU a Schengenskou dohodou. Právo získat v členském státě EU zaměstnání se řídí vlastními právními předpisy jednotlivých členských států. Na tom nic nemění Asociační dohody.

### **5. 2. Opatření stanovená v Evropských dohodách s ohledem na pohyb pracovníků a možnost zakládání a nabízení služeb**

Opatření vztahující se k zaměstnávání osob a k pracovníkům zaměstnávajícím sebe sama jsou obsažena v každé z Evropských dohod<sup>5</sup>. Týkají se

---

<sup>5</sup> Evropská dohoda stanovuje nediskriminační zacházení s legálně zaměstnanými cizinci a jejich rodinami. Zahrnuje možnost kumulace či převodu práv na sociální zabezpečení a povzbuzuje členské státy k uzavírání bilaterálních smluv o přístupu na trh práce. Volný pohyb pracovníků je jednou ze základních svobod zakotvených ve smlouvě. Svoboda vykonávat jistá povolání (např. v oblasti právní a ve zdravotnictví) může být podrobena určitým podmínkám s ohledem na kvalifikaci. EU má zavést pravidla uznávání kvalifikace, zejména pro oblast tzv. svobodných povolání. Pro osoby z ne-

pohybu osob, zakládání podniků a nabízení služeb. Asociační dohody se nevztahují k Římské smlouvě o volném pohybu osob a nedávají automaticky právo přístupu na trh práce či na svobodné usídlení v členském státě EU. Podmínky zakládání podniků a nabídky služeb jsou liberálnější. Během období deseti let transformace, které je rozděleno do dvou pětiletých fází, občané SVE zůstávají ve vztahu ke vstupu a pobytu i nadále subjektem právních předpisů členských zemí EU. Dohody obsahují článek, který povzbuzuje členské státy k zachování a zlepšení existujících podmínek k přístupu na trh práce formou uzavírání podobných bilaterálních dohod. Asociační rada ES/SVE v průběhu druhé fáze období přechodu prověří budoucí cesty ke zlepšení pohybu pracovní síly, přičemž vezme v úvahu ekonomické podmínky SVE a situaci zaměstnanosti v EU a vydá doporučení členským státům EU. Toto jsou pouze politická opatření, která se nepojí automaticky s právními předpisy. Nové asociační dohody uzavřené se zeměmi Magrebu (čl. 37 Evropských dohod) garantují rovnost pracovních podmínek, náhrady mzdy a stejné zacházení při propouštění nadbytečných pracovníků legálně zaměstnaných v členských státech EU. Rovněž stanoví, že legálně usídlené manželky a děti legálně zaměstnaných pracovníků mají

---

členských zemí EU, které chtějí vykonávat v členských zemích EU reglementovaná povolání (tj. ta, jejichž výkon je spjat s vlastnictvím určitého dokladu způsobilosti), jsou reglementace upraveny direktivou 89/48/EEC. To se týká profesí: doktor, fyzioterapeut, dentista, farmaceut, veterinář, inženýr, architekt, advokát, auditor/účetní, učitel, zdravotní sestra, porodní asistentka. Obecně úprava neplatí pro reglementovaná povolání, která byla uznána jinou uznávací směrnicí, ani pro řemeslné a živnostenské činnosti a např. obchodní činnosti, které spadají pod tzv. přechodnou směrnici. Všeobecná úprava uznávání dokladů o vzdělání pro občany členských zemí EU platí tehdy, jestliže je osoba v jedné členské zemi plně kvalifikovaná k výkonu určité profese a chce stejné povolání vykonávat v jiné členské zemi, přičemž toto povolání je v dotyčné zemi reglementované a není upraveno v jiné uznávací směrnicí. Uznávání se týká diplomů, vysvědčení či jiných dokladů způsobilosti, které uzavírají přípravu na povolání a opravňují osobu vykonávat v zemi původu jisté povolání. Všeobecná úprava nepředpokládá automatické uznávání osvědčení způsobilosti, ale zájemce musí uznání dokladu navrhnout sám příslušným úřadům přijímacího státu. Jedná se o přezkoušení toho, zda reglementované povolání, které chce osoba vykonávat v přijímacím státě, je shodné s tím, pro které získala kvalifikaci v zemi původu, zda délka a obsah vzdělání nevykazují rozdíly pokud jde o délku a obsah požadovaného vzdělání v přijímacím státě. V případě podstatných rozdílů je požadováno doplnění vzdělání či složení zkoušky způsobilosti. Vyrovnávací opatření může být jen jedno. Mimoto se musí zohlednit profesní praxe, na jejímž základě může být vyrovnávací opatření zkráceno anebo může úplně odpadnout (odkaz 6).

přístup na trh práce v průběhu doby povoleného zaměstnání pracovníka. Ustanovení nezaručuje rovnost přístupu k sociální ochraně. Evropská smlouva s Polskem obsahuje speciální opatření, které není zahrnuto v ostatních Evropských smlouvách. Článek 41 § 3 stanoví, že členský stát EU prozkoumá možnost vystavení pracovního povolení občanům Polska, kteří již získali povolení k pobytu v členském státě EU, s výjimkou těch, kteří vstoupili do země jako turisté či na krátkou návštěvu. V závislosti na národní legislativě, může být toto opatření mezi jinými aplikováno na studenty či dívky zaměstnané jako au pair. Tento paragraf má zjevně povahu politického rozhodnutí a v žádném případě není pro členské státy závazný. Ustanovení čl. 44 Evropské smlouvy stanoví, že každý členský stát musí garantovat podnikům a občanům zemí SVE stejně výhodné postavení jako vlastním občanům. Některé aktivity, zejména v oblasti finančních služeb, realit a participace na privatizačních operacích, nebudou liberalizovány až do roku 2004. Ostatní, včetně zemědělského podnikání a legálního povolání, jsou vesměs vyloučeny. Článek 52 stanoví, že svobodně založené podniky zemí SVE v členských zemích EU jsou oprávněny zaměstnávat, či musí mít možnost zaměstnávat jak občany zemí ES, tak i občany vlastních zemí, jestliže se jedná o klíčový personál a jestliže se jedná o zaměstnávání výlučně v těch firmách, které vznikly na základě práva o svobodném zakládání podniků. Tato opatření garantují „nepřímé právo“ svobody pohybu pracovníků zemí SVE a zakládají výjimku kapitoly Evropské smlouvy o pracovnících. Článek 55 Evropské smlouvy umožňuje svobodnou nabídku služeb pouze těm občanům SVE, kteří založili své podniky v zemi původu a kteří si přejí jejich provozování v některé z členských zemí EU. Nevztahuje se na občany SVE, kteří založili službu v některém z členských států EU a přejí si nabízet služby v jiném členském státě EU. Amsterodamská smlouva<sup>6</sup> zavádí určitá opatření při kooperaci

---

<sup>6</sup> Amsterodamská smlouva vešla v platnost 1. května 1999. Stanoví, že odpovědnost za rozvoj liberálních migračních politik bude přesunuta z národních vlád na Evropskou komisi. Článek 61 Amsterdamské smlouvy stanoví, že migrační politiky členských států EU budou déle než pět let koordinovány. Článek 62 se týká jednotné vízové politiky a řízení hraniční politiky. Článek 63 stanoví, že Konvence Spojených národů o ochraně uprchlíků z roku 1951 bude sloužit jako základ ke koordinaci uprchlické politiky. Schengenské dohody stanovují pravidla pro členské státy k vydávání víz ke krátkodobému pobytu cizinců z nečlenských států (do 90 dní). Vydávání víz, která umožňují cizincům setrvat déle než 90 dní, zůstávají i nadále výhradním právem vlád národních států.

v rámci soudních řízení a vnitřních záležitostí, které náleží do kompetence EU. Mezi jinými integruje Schengenskou dohodu<sup>7</sup> do Smlouvy o Evropské Unii. Všechny kandidátské země musí dodržovat rozhodnutí Společenství a bude po nich následně vyžadováno, aby chránily své vnější hranice a respektovaly azylovou, vízovou a imigrační politiku Společenství. Některé z kandidátských zemí již přijaly zásadní reformy: zavedly nové právní předpisy týkající se práva na azyl a práv cizinců, zavedly institucionální reformy, zlepšily kooperaci v rámci administrativy a zesílily kontrolu vnějších hranic. K tomuto účelu získaly technickou podporu EU. Také daly zřetelně najevo vůli respektovat Schengenskou politiku a některé země již začaly na těchto dohodách participovat. V otázkách uprchlíků a práva na azyl došlo k výrazným změnám: tranzitní země pro osoby hledající azyl, které usilují o vstup do EU, a kandidátské země, které se již staly zeměmi cílovými, většinou ratifikovaly Ženevskou konvenci z roku 1951 a mezinárodní smlouvy o dodržování lidských práv. Měly by ještě parafovat Dublinskou konvenci z roku 1990, která platí v zemích EU, o omezené odpovědnosti státu v prozkoumávání žádostí o azyl. Musejí rovněž přijmout

---

Zastupitelské úřady a hraniční inspekce nesmí vystavit víza či umožnit vstup nikomu ze šesti až osmi milionů osob zanesených v SIS (Schengenském informačním systému). Cizincům z SNS mohou být vydána víza pouze jednotlivými národními státy a platí pouze pro danou členskou zemi, která víza vystavila. Díky zrušení hraniční kontroly mohou být víza vydaná národním státem využita i mimo území země, která je vystavila. Od doby, kdy země EU začaly koordinovat svoji vízovou politiku, začal narůstat počet osob, které se dostaly do členských států nelegálním způsobem a požádali zde o azyl. Podle odhadu 80 % žadatelů o azyl v roce 1999 vstoupilo nelegálně anebo s falešnými dokumenty.

<sup>7</sup> Dohoda o volném pohybu přes hranice v rámci Schengenské zóny patří mezi nejvýznamnější příklady evropské integrace. Pohnutky, které vedly k jejímu uzavření byly ryze ekonomické. Hraniční kontroly mezi členskými státy brzdily obchod. EU zamýšlí dále usnadňovat pohyb uvnitř EU. Trvá na zavedení „EC service provision card“ platné po dobu 12 měsíců, která by platila pro osoby z nečlenských států vyslané na práci do některé ze zemí EU, a pro osoby provozující služby. Podniky založené v některém z členských států EU mohou vysílat občany nečlenských států EU, kteří legálně založili podnikání ve své zemi, k zabezpečování služeb v jiném členském státě EU. Pracovníci z nečlenských zemí, kteří zaměstnávají legálně sebe sama v některém z členských států EU, se mohou rovněž svobodně pohybovat v rámci prostoru členských států EU, s tím, že základním místem výkonu práce zůstává nadále země, kde bylo podnikání založeno. Některé členské státy požadují, aby osoby z nečlenských států pracovaly nejméně 1 rok v zemi, kde založily podnikání, před tím, než mohou být vyslány do některé ze zemí EU (odkaz 7).

v rámci přiblížení se k EU postupy uplatňované při azylových procedurách. Členské státy s ohledem na zabezpečení kontroly vnějších hranic Společenství budou vyžadovat zvlášť intenzivní pozornost věnovanou kontrole vnějších hranic a za tímto účelem pro ně vyčlení podstatné finanční zdroje.

#### IV. PRINCIPY MIGRAČNÍ POLITIKY EU

Společná zahraniční a bezpečnostní politika se týká všech členských zemí EU. Jejím cílem je zabezpečení základních zájmů členských zemí EU, jimiž jsou zejména záruka samostatnosti a bezpečnosti Unie, společná obranná politika, ochrana míru a upevnění demokracie, dodržování právního řádu, lidských práv a svobod. Společná zahraniční a bezpečnostní politika je nedílnou částí světového systému spolupráce mezi členskými státy EU v mezinárodně politických záležitostech. Migrační politika EU nabyla v poslední době na významu do té míry, že byla zařazena do prvního pilíře EU spolu se smlouvou o Evropské Unii, která byla podepsána v Maastrichtu v prosinci 1991.

Společná zahraniční a bezpečnostní politika je důležitým prostředkem ochrany národních zájmů v oblasti globální nezávislosti. Jejím cílem je zabezpečení identity EU na mezinárodním poli. Mezi nejvýznamnější deklarované cíle této politiky patří shromažďování a výměna informací a názorů na mezinárodněpolitické otázky týkající se postavení cizích státních příslušníků v hostitelských zemích EU. Dodržování společných obecných základních přístupů a zavedení těchto základních zásad do praxe prostřednictvím společných akcí patří mezi nejvýznamnější úkoly této politiky.

Integrace ČR a ostatních středo- a východoevropských zemí usilujících o přijetí do evropských struktur ovlivňuje oblast práva a vnitřních záležitostí. Společný trh vyžaduje odstranění bariér, které znemožňují volný pohyb osob, zboží, kapitálu a služeb. Společné evropské občanství dává právo každému občanu usídlenému v některé ze zemí EU svobodně se pohybovat a usídlit kdekoliv ve společném prostoru členských států EU a dává rovněž právo volit a být volen v místních volbách v členském státě, kde je trvale usídlen.

Země EU přijímají jednotnou vízovou politiku vůči tak zvaným „třetím“, nečlenským zemím. Rada EU uskutečňuje návrhy Evropské komise a po konzultaci s Evropským parlamentem určuje, kteří občané nečlenských zemí mají vízovou povinnost k překročení společných hranic členských států. Všechny ostatní záležitosti vztahující se k právu a vnitřním záležitostem EU se řídí Úmluvou o Evropské unii.

Azylová politika a právní normy, které se vztahují k překračování vnějších hranic EU, imigrační politika a politika vůči národnostním menšinám z třetích zemí je charakterizována jako záležitost společného zájmu. Mezi nejvýznamnější úkoly patří boj proti ilegálnímu vstupu, pobytu, zaměstnání a podnikání cizinců, boj proti šíření drog a mezinárodní kriminalitě, spolupráce v oblasti soudní, v občanských a trestních záležitostech, spolupráce v celní oblasti a činnosti policie za účelem prevence a boje proti závažným formám mezinárodní kriminality, včetně ustavení Evropské policie – Europolu. Ve výše zmíněných oblastech RE<sup>8</sup>, ministerstva vnitra a spravedlnosti členských států přijímají společná stanoviska, společné nástroje a dohody. První pilíř (Úmluva o Evropské unii) přispívá k harmonizaci soudnictví a vnitřní politiky EU.

Současná zahraniční a vízová politika EU je výsledkem tlaku, jemuž je vystavena většina členských států EU, jež zaznamenávají stoupající imigraci. Maastrichtská zpráva o harmonizaci imigrační a azylové politiky zdůrazňuje nezbytnost základních restriktivních opatření. Nezávisle na nich je zachováno právo na pobyt z humanitárních důvodů. Imigrace je zásadně limitována právem na sloučení rodin. Občanům nečlenských států, kteří by chtěli vykonávat povolání v některé z členských zemí EU, nebude povolován vstup, s výjimkou těch, kteří hledají specifické formy dočasné práce.

Osoby, které zaměstnávají sebe sama, mají pouze garantovanou možnost vstupu za účelem vyhledání obchodních zájmů, jestliže ekonomika členského státu, který jim umožnil vstup, bude mít z této aktivity prospěch, ať již díky investicím, inovacím, přenosu technologií či tvorbě nových pracovních příležitostí. Další rezoluce RE usnadňují vstup studentům z nečlenských států a těm, kteří získali školní stipendia. Děti s povinnou školní docházkou, které jsou usídleny na území některého z členských států, mohou jezdit na školní výlety do jiného členského státu, aniž by potřebovaly vstupní víza. Středisko pro informace, diskuse a výměnu v překračování hranic a imigraci CIREFI bylo přeměněno na operační nástroj k boji s nelegální imigrací a proti obchodním aktivitám nelegálních imigrantů.

Nařízení ES č. 2317/95 obsahuje seznam nečlenských států, jejichž občané mají při vstupu do EU vízovou povinnost. Nařízení ES č. 1683/95 stanoví pravidla pro prověřování toho, zda víza nejsou falešná. RE přijala v roce 1995 dohodu o

---

<sup>8</sup> RE Rada Evropy

spolupráci se zastupitelskými úřady a vydala doporučení, které z nečlenských států musí mít tranzitní víza. Podmínky udělování víz, které platí pro všechny členské státy, jsou specifikovány v dohodách o vnějších hranicích, které jsou dosud v jednání v rámci RE. V roce 1995 byla rovněž vypracována rezoluce RE o statutu občanů třetích zemí dlouhodobě usídlených na území některého z členských států.

Azylová politika byla v posledních letech středem pozornosti ministerstev vnitra členských států EU. V listopadu 1995 vydala RE souhlas se společnou definicí termínu „refugee“ (uprchlík), která se vztahuje k přiznávání postavení uprchlíka. Rezoluce RE z roku 1996 vyzývá k vytvoření bezpečnostních zón pro uprchlíky v místech a oblastech, z nichž pocházejí. Státy EU vyslovily souhlas s vytvořením pravidel pro uprchlíky, kteří jsou v situaci vyžadující naléhavou pomoc, aby byli přijímáni rychle a byla jim poskytnuta nezbytná pomoc. Nicméně dosud nebylo přijato žádné opatření ve vztahu ke stoupající nezaměstnanosti cizinců žijících na území členských států. Byl vytvořen systém IDEC, který vytváří pravidla pro vypracovávání společných práv a jednotného statistického systému.

Boj proti rasismu a xenofobii má v kontextu integrující se Evropy rozhodující roli vzhledem k velkému počtu xenofobně či rasově motivovaného násilí, které se někdy projevuje antisemitismem, k němuž v posledních letech došlo.

Maastrichtská smlouva dává prioritu rostoucí kooperaci mezi státy EU v záležitostech soudnictví. Schengenská konvence patří k příkladům takového postupu. Smlouva o EU stanoví, že kooperace v záležitostech soudnictví a boje se zločinem je otázkou společného zájmu. Některé členské státy neuznávají jakoukoli povinnost realizovat společnou bezpečnostní politiku a dávají přednost organizované pomoci Unie při řešení problémů soudnictví a vnitřních záležitostí.

Prostřednictvím různých programů spolupráce jsou posilovány demokratické procesy směřující k ochraně existujících a tvorbě nových právních norem posilujících demokratické procesy a zabezpečujících soudržnost, stabilitu a bezpečnost v Evropě. Důraz je kladen na dodržování mezinárodně přijatých norem a úmluv v oblasti ochrany lidských práv, boje proti rasismu, v oblasti xenofobie a antisemitismu, zabezpečení rovnosti příležitostí mužů a žen, ochrany národnostních menšin a posilování institutů místní demokracie.

Opatření zemí EU přijatá v souvislosti s pohybem osob mají pro Českou republiku řadu významných konsekvencí, které se týkají především změn v současném právním řádu, který je třeba harmonizovat s právními předpisy EU. Předchozí relativně liberální a otevřený trh práce České republiky již reaguje na migrační politiku zemí EU. Jsou přijímána opatření k regulaci přílivu pracovní síly z tzv. „třetích“ zemí, zejména východoevropských, o jejichž případné integraci se uvažuje v delším časovém horizontu.

## **1. Právní rámec migračních politik zemí EU**

Rozhodnutí komise z 8.6.1988 ustavuje priority komunikačních a konzultačních procedur o migračních politikách zemí EU vůči imigrantům z třetích zemí. Vztahuje se zejména k problematice svobodného pohybu pracovníků. Vychází s Úmluvy o ustavení Evropského ekonomického společenství, zejména z článku 118 Úmluvy.

Trvalá přítomnost cizinců, sjednocování rodin a vysoká míra porodnosti cizinecké populace, jsou důležitým demografickým faktorem. Problémy s integrací cizí pracovní síly mezi domácí hostitelskou společností nadále přetrvávají. Tyto problémy se vztahují nejen k trhu práce, ale i ke vzdělávání, profesnímu výcviku a zaměstnávání druhé generace imigrantů.

Migrační politiku členských států vůči nečlenským státům má zajistit jak obecná politika, tak akce přijaté na úrovni Společenství, zejména ve vztahu k politice trhu práce EU. Má se zabránit ohrožení cílů politiky trhu práce. Za tímto účelem je podporována výměna informací v zemích EU, umožňující posouzení toho, jak jsou obecná doporučení vydaná Komisí ES přijímána a s jakými výsledky.

Konzultační procedura zabezpečuje participaci všech členských států. Navíc Rada Evropy ve své rezoluci (OJ No C34,14.2.1972, p.2), která se týká akčního programu orientovaného k politice trhu práce Společenství, zdůrazňuje význam přijetí odpovídajících konzultací o migračních politikách ve vztahu k nečlenským zemím.

Rada Evropy přijala 25. a 26. června 1984 závěry k sociální politice v deklaraci připojené k Závěrečnému dokumentu jednotné evropské politiky (Final Act of the Single European policy OJ No L 169, 29.6.1987, p. 26). Mezinárodní konference

vyjádřila vůli členských států spolupracovat bez předsudků při úsilí Společenství harmonizovat politiky členských států s ohledem na vstup, pohyb a usídlení osob z třetích zemí (nečlenských států EU).

Ve své rezoluci ze dne 9.6.1983 (OJ No C 184,11.7.1983, p.112) bylo přijato rozhodnutí o vystavení jednotných pasů pro občany členských zemí EU (pasová unie), zesílení individuální kontroly vstupu cizinců z nečlenských států na území členských států EU a o zesílení kontroly vnějších hranic členských zemí EU. Evropský Parlament vyzval naléhavě Radu a Komisi ES k vydání dalších doporučení s ohledem na harmonizaci vízových politik a legislativy vztahující se ke vstupu a pobytu cizinců na území členských států EU.

Role Komise ES vyplývající z Úmluvy spočívá zejména v posílení kooperace mezi členskými státy na poli sociální politiky v podrobnostech týkajících se výše zmíněných oblastí a organizování příslušných konzultací, které umožní naplnění stanovených cílů.

Komise ES dále přijala Rozhodnutí 85/381/EEC (OJ No L 217,14.8.1985, p.25), které určuje priority komunikačních a konsultačních procedur vztahujících se k migračním politikám ve vztahu k nečlenským státům ES.

V soudním nálezu ze dne 9.6.1987 založeném na spojených kausách 281,283,284,285 a 287/85 (Německo, Francie, Velká Británie, Nizozemí, Dánsko v Komisi) Evropský soudní dvůr uzákonil kooperaci mezi členskými státy na poli sociálním obsaženou v paragrafu 1 článku 118 Úmluvy, rozšířil migrační politiky ve vztahu k nečlenským státům a zmocnil Komisi v rámci druhého paragrafu Úmluvy článku 118 k přijímání zákonů závazných pro ostatní země EU.

## **2. Rozhodnutí**

Rozhodnutí reprodukuje obsah rozhodnutí 85/38/EEC a obsahuje následující přijatý pozměňovací návrh vyplývající z výše uvedeného soudního nálezu z 9.6.1987:

### **Článek 1:**

1. Členské státy budou poskytovat Komisi ES a ostatním členským státům v příslušném čase, nejpozději před publikací v předstihu následující informace:

- návrhy opatření, která zamýšlejí přijmout s ohledem na pracovníky třetích (nečlenských) zemí ES a jejich rodin v oblasti vstupu, pobytu a zaměstnání včetně nelegálního vstupu, pobytu a zaměstnání, stejně jako zabezpečení rovnosti zacházení, životních a pracovních podmínek cizinců z třetích zemí, mezd a ekonomických práv, podpora integrace do světa práce a společnosti hostitelské země a dobrovolného návratu těch osob, které se chtějí vrátit do země původu,
- návrhy opatření vztahujících se k výše zmíněným záležitostem, stejně jako návrhy dohod v oblasti spolupráce s třetími zeměmi, o kterých zamýšlejí vyjednávat či je podrobit revizi, jestliže tato ujednání zahrnují opatření vztahující se k výše zmíněným záležitostem,
- návrhy dohod vztahujících se k podmínkám pobytu a zaměstnání občanů členských zemí ES a jejich rodin v třetích zemích, o nichž zamýšlejí s těmito zeměmi vyjednávat či je podrobit revizi.

2. Členský stát bude komunikovat s Komisí ES a s ostatními členskými státy v oblasti uvedené v paragrafu 1, bude poskytovat texty přijatých opatření dané zákonem, poskytovat informace o regulaci a administrativních opatřeních, která jsou již v platnosti, a rovněž texty dohod uzavřených s třetími zeměmi.

### **Článek 2:**

1. Jestliže v průběhu dvou týdnů od data přijetí dokumentů zmíněných v článku 1, si je vyžádá některý z členských států anebo takto rozhodne Komise ES na základě vlastní iniciativy, Komise přikročí ke konzultaci s členským státem o těchto dokumentech v průběhu šesti týdnů od doby jejich přijetí. Komise přikročí ke konzultacím okamžitě ve chvíli, jestliže o to některá z členských zemí požádá jako o urgentní záležitost.

2. Komise může kdykoli, na požádání některého z členských států anebo na základě vlastní iniciativy, přistoupit ke konzultacím o návrhu opatření a dohod zmíněných v článku 1, s výjimkou těch otázek, které již byly konsultovány, a v jejichž případě nedošlo k žádným podstatným změnám.

### **Článek 3:**

Cíle konzultačních procedur určených v článku 2 (OJ No C 34, 14.2.1976) budou:

1. usnadňovat vzájemnou výměnu informací a identifikaci problémů, které patří do sféry společných zájmů, a ve vztahu k těmto problémům usnadňovat přijetí společné politiky členskými státy především s ohledem na mezinárodní nástroje vztahující se k migraci;
2. vyzkoušet možná opatření, která mohou být přijata Společenstvím nebo členskými státy v oblasti vztahující se k článku 1, které usilují o dosažení pokroku ve vztahu k harmonizaci národních právních předpisů vztahujících se k cizincům, podporujících začlenění maxima společných opatření v bilaterálních dohodách a zlepšujících ochranu občanů Společenství pracujících a žijících v třetích zemích.

#### **Článek 4:**

1. Konzultace budou organizovány Komisí. Setkání budou vedena za předsednictví Komise ES a budou organizačně zabezpečována Sekretariátem ES.
2. Konzultační procedura ustavená tímto Rozhodnutím nebude zasahovat do odpovědnosti výborů (komisí) které již existují, zejména těch, které jsou pod dohledem Poradního a Technického výboru (Advisory and Technical Committee), jak je stanoveno Nařízením, Směrnicí Rady (EEC) No 1612/68 (OJ No C 34, 14.2.1976, p.2).
3. Členské státy budou přijímat veškeré potřebné kroky k zabezpečení hladkého fungování konzultačních procedur, zejména, kde bude zapotřebí, k zajištění informací důvěrné povahy, které budou v této souvislosti pro ně zpracovávány.

#### **Článek 5:**

Toto Rozhodnutí je adresováno Členskými státy, dáno v Bruselu 8.června 1988, Manuel Marín, vice-prezident<sup>9</sup>

Další významné dokumenty o vývoji imigrační a uprchlické politiky EU byly vypracovány v Schengenu a Dublinu před deseti lety.<sup>1011</sup> Amsterodamská smlouva z roku 1997 představovala další obrovský krok k ustavení společné migrační politiky a konference v Trieru v Německu 18. - 19. února 1999 vytyčila linie vymoňujícího se evropského migračního režimu. Ukazuje se, že názory Evropanů na rozvoj migrační politiky EU jsou mnohdy velmi odlišné. Podle některých představ je nejlepším postupem, jestliže národní vlády rozvíjejí uzavírání bilaterálních dohod a

---

<sup>9</sup> odkaz 1

<sup>10</sup> odkaz 3

multilaterálních politik, které mohou být eventuelně inkorporovány do EU. Zrušení hraničních kontrol mezi zeměmi, které podepsaly Schengenské dohody vedlo mezi nimi ke konsensu o přijetí společných národních vízových politik. To v praxi znamená, že cizinci zamýšlející ilegálně vstoupit do těchto zemí nemohou projít zónou bezvízového styku. Jiné země dávají přednost tomu, aby byla migrační politika koordinována z Bruselu na základě společných konzultací členských států EU.

## Odkazy

1. Community legislation in force, Document 388D0384, 88/384/EEC: Commission Decision of 8 June 1988 setting up a prior communication and consultation procedure on migration policies in relation to non-member countries, Official journal No.L 183, 14/07/1988, pp.4., <http://europa.eu.int/search/s97.vts>
2. Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels, Europe from A to Z, Guide to European integration, Institut für Europäische Politik, European Commission, European Documentation, 1997, pp.266.
3. EU: Od Schengenu k Amsterdamu (EU: From Schengen to Amsterdam), Migration news, Europe, march 1999
4. Trends in International Migration, Annual report, 1998
5. AGIT (Academic Group on (Im)migration – Tampere, Efficient, effective and encompassing approaches to a European Immigration and Azylum Policy (Final Draft (9.6.1999) International Journal of Refugee Law, 1999 (dosud nepublikovaný materiál), pp. 27.
6. Leitmanová, I.: Zaměstnávání v podmínkách volného pohybu osob v zemích EU, Práce a mzda 1/98.
7. Free Movement of Workers: Member States Také Another Look At Cross-Border Provision of Services“, European Report, May 13, 1999
8. Volný pohyb pracovních sil nebo přechodné období? Evropská unie a její migrační politika, Veřejná správa´99, č. 18, str. 24-25.